

UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATABASEN

Cirkulärnr: 20:8
Diariernr: 20/00246
Handläggare: Mona Fridell m.fl.
Ämnesord: Ekonomi
Avdelning: Ekonomi och styrning
Sektion/Enhet: Ekonomisk analys
Extern medverkan:
Datum: 2020-02-13
Mottagare: Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans
Rubrik: Budgetförutsättningar för åren 2020–2023
Ersätter:
Bilagor: ”Prognosunderlag K-2020–2027-20008”, 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.

SLUT UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATABASEN

CIRKULÄR 20:8

Ekonomi och styrning
Mona Fridell m.fl.
EJ

Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans

Budgetförutsättningar för åren 2020–2023

I detta cirkulär presenterar vi:

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

Förändringarna jämfört med den prognos vi presenterade i december (cirkulär 19:59) är att vi nu räknar med lite svagare skatteunderlagstillväxt 2019 och 2020, främst därför att ny information talar för mindre lönehöjningar.

Prognosen om försvagad konjunktur står sig

Tillkommande information, i form av statistiska utfall och ledande indikatorer, sedan föregående prognos (publicerad 20 december 2019) förändrar inte SKR:s bedömningar av vare sig nuläget eller konjunkturutsikterna för i år.

SKR:s nya prognos för den svenska samhällsekonomin är därmed närmast identisk med den föregående; nedan ges en sammanfattning. I MakroNytt 1/2020 kommenteras något mer utförligt inkommande data samt överväganden i prognosen, denna gång med tonvikt på omvärldsutvecklingen.

Sammantaget ser konjunkturutsikterna för världsekonomin bräckliga ut. Den beräknade svenska utvecklingen bygger på bedömningen att någon tydlig acceleration för global tillväxt inte kommer att ske i år.

Uthålligt låg svensk BNP-tillväxt lär innebära en allt svagare arbetsmarknad

BNP-tillväxten i Sverige antas i år, liksom 2019, bli svag: lägre än *den trendmässiga tillväxten* i BNP (eller tillväxten av *potentiell BNP*). Medan prognosen utgår från att BNP ska landa på 1,2 procent 2019 (utfallet blir känt den 28 februari), uppskattas BNP-ökningen 2020 bli 0,9 procent.

Den inhemska efterfrågan bedöms i år växa tämligen långsamt, med dämpade utsikter för såväl investeringar som konsumtion (både i offentlig sektor och för hushållen).

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

Samtidigt beräknas utrikeshandeln knappast ge något signifikant bidrag till den svenska BNP-tillväxten – en stor kontrast mot 2019. SKR:s beräkning pekar i nuläget på att nettoexportens BNP-bidrag då utgjorde hela 1,2 procentenheter (i princip hela BNP-ökningen för helåret 2019 därmed).

Den försvagning av arbetsmarknadsläget som började ske redan 2018 antas fortsätta i år. Den låga BNP-tillväxt som varit sedan andra halvan av 2018 bedöms innebära en fortsatt anpassning av arbetsinsats och bemanning. En viss dämpning av antalet arbetade timmar och antalet sysselsatta personer bedöms därför ske 2020.

KPIF-inflationen (KPI med fast ränta) beräknas, liksom tidigare, 2020 landa under Riksbankens mål om 2 procent, men prognosen är nu något nedreviderad. Om den senaste tidens låga energipriser består finns en risk för än svagare inflation framöver: såväl svenska elpriser som oljepriset har nyligen visat stora nedgångar (SCB publicerar inflationsutfallet för januari månad 19 februari). Också prognosen över löneökningstakten är, på basis av den senaste statistiken, något nedreviderad för 2019 och 2020.

Tabell 1. Nyckeltal för den svenska ekonomin

Procentuell förändring om inte annat anges; 2022 och 2023 utgör kalkylår

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BNP*	2,3	1,2	0,9	1,8	2,1	1,7
Sysselsättning, timmar*	1,8	0,0	-0,4	0,3	0,7	0,4
Relativ arbetslöshet, procent	6,3	6,8	7,2	7,3	7,3	7,2
Timlön, Nationalräkenskaperna	2,8	3,6	2,9	3,0	3,2	3,4
Timlön, Konjunkturlönestatistiken	2,5	2,6	2,7	3,0	3,2	3,4
Inflation, KPIF	2,1	1,7	1,6	1,8	1,9	2,0
Inflation, KPI	2,0	1,8	1,6	1,8	2,2	2,4
Offentligfinansiellt sparande, % av BNP	0,8	0,4	-0,2	-0,6	-0,4	-0,4

*Kalenderkorrigerad.

SKR:s kalkyl antar ”normalkonjunktur” på lång sikt

Prognosen är att konjunkturen i Sverige mot slutet av 2020 når vad som kan benämnas ”mild lågkonjunktur”. BNP samt volymen arbetade timmar ligger då något *under* de jämviktsnivåer som uppskattas utgöra ett balanserat konjunkturläge (då varken hög- eller lågkonjunktur råder). Arbetslösheten antas då också överstiga jämviktsarbetslösheten (vilken vi uppskattar till cirka 7 procent).

Perioden 2022–2023 utgör en kalkyl, till skillnad från perioden 2019–2020 som är konjunkturprognos. Samhällsekonomin förutsätts under kalkylperioden följa en beräknad trend, utan cyklisk variation. Då antas ett balanserat resursutnyttjande, vilket betyder att sysselsättning och arbetslöshet bestäms utifrån befolkningen samt en arbetsmarknad med ”normalkonjunktur”.

År 2021 utgör ett slags mellanår. SKR:s beräkning vilar på antagandet att lågkonjunkturen (från utgången av 2020) består också det efterföljande året. Detta grundar sig i bedömningen att en omedelbar återgång till ”normalkonjunktur” inte alls är given, samt att vi ser en viss risk för att 2020 blir svagare än vad nuvarande prognos visar.

Att arbetsmarknaden 2021–2022 rör sig från ”lågkonjunktur” till ”normalkonjunktur”, medför att antalet arbetade timmar 2022 ökar snabbare än den underliggande sysselsättningspotentialen. Vidare antas för kalkylåren en löneökningstakt som ligger högre än vad som har gällt sedan finanskrisen, men samtidigt klart lägre än vad som gällde före finanskrisen. Antagandet följer delvis av en återhämtning i produktivitetstillväxten i det svenska näringslivet som antas ske kommande år.

Trög skatteunderlagstillväxt i år och nästa år

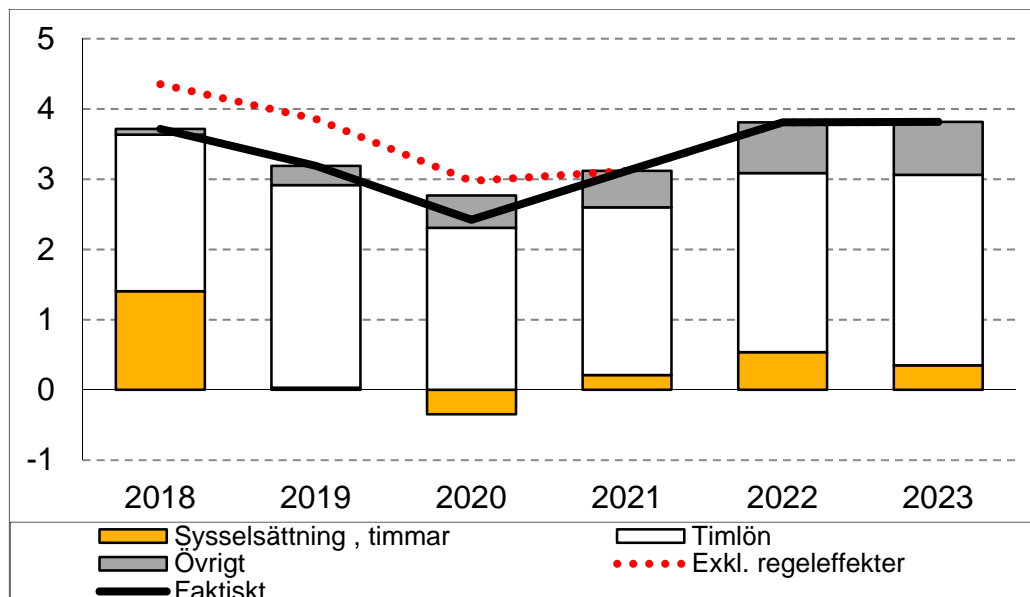
Prognosen baseras på den samhällsekonomiska bild som sammanfattas ovan och beskrivs mer utförligt i MakroNytt 1/2020.

År 2019 stagnerade konjunkturen och därmed upphörde ökningen av arbetade timmar, vilket hade en återhållande effekt på skatteunderlaget. Det motverkades dock till betydande del av att timlönerna (Nationalräkenskapernas definition) steg i den snabbaste takt vi sett efter finanskrisen. Lönesummans ökning bidrog därmed starkt till att den underliggande skatteunderlagstillväxten blev hyfsad (diagram 1). Samtidigt höjdes grundavdragen för personer som fyllt 65 år, vilket betyder att skatteunderlagets faktiska ökningstakt var lägre. Grundavdragshöjningen kompenserades regioner och kommuner dock för genom en höjning av anslaget Kommunalekonomisk utjämning.

Prognosen för 2020 visar fortsatt inbromsning i både den faktiska och underliggande ökningstakten. Orsaken är framförallt att lönesumman utvecklas svagt till följd av att timlönehöjningarna väntas bli lägre än föregående år och antalet arbetade timmar minskar. Därutöver hålls skatteunderlaget även detta år tillbaka av att personer som fyllt 65 år får ytterligare en höjning av grundavdragen (regioner och kommuner får ytterligare en kompensation via höjning av anslaget Kommunalekonomisk utjämning).

Diagram 1. Skatteunderlagstillväxt och bidrag från vissa komponenter

Procent respektive procentenheter



Källa: Skatteverket, SKR.

Kalkylen för år 2021–2023 bygger på att en konjunkturell återhämtning sker 2021 och att svensk ekonomi från och med 2022 utvecklas i konjunkturell balans. Det betyder att antalet arbetade timmar åter stiger och att löneökningstakten tilltar något. Vår bedömning är dock att genomsnittsinkomsten 2019 är överskattad i den beräkning som ligger till grund för inkomstindex 2020, vilket bör leda till en rekyl i indexuppräkningsen för påföljande år. Detta håller tillbaka skatteunderlagstillväxten 2021, som där- efter närmar sig ett historiskt genomsnitt. Eftersom det inte finns några förslag om regeländringar efter 2020 sammanfaller den underliggande ökningstakten dessa år med den faktiska.

Förändring jämfört med SKR:s decemberprognos

Förändringarna jämfört med den prognos vi presenterade i december (cirkulär 19:59) är sammantaget små. Den substantiella förändringen är att vi nu räknar med svagare skatteunderlagstillväxt 2019 och 2020 jämfört med decemberprognosen. Det beror främst på att ny information talar för att lönehöjningarna blir mindre än enligt den förra bedömningen.

Tabell 2. De senaste skatteunderlagsprognoserna

Procentuell förändring

	2019	2020	2021	2022	2023	2019–2022
SKR feb	3,2	2,4	3,1	3,8	3,8	13,1
SKR dec	3,3	2,6	3,1	3,8	3,8	13,4
ESV nov	2,9	2,5	3,2	3,4	3,2	12,6
Reg sep	3,4	2,6	3,2	3,4		13,2

Regeringens prognos i BP, (Reg sep i tabellen ovan) ligger till grund för de av regeringen fastställda uppräkningsfaktorerna för 2019 och 2020, som styr preliminär utbetalning av kommunal- och regionskatt 2020.

Källa: Ekonomistyrningsverket, Regeringen, SKR.

Jämförelse med regeringens och ESV:s prognos

För åren 2019–2021 visar regeringens prognos lite större skatteunderlagstillväxt än SKR:s, se tabell 2. Regeringen räknar med mer positiv utveckling av sysselsättningen än SKR och SKR räknar med större lönehöjningar. Totalt sett blir det lite snabbare ökning av lönesumman i regeringens prognos. För år 2022 visar SKR:s kalkyl starkare skatteunderlagstillväxt, bland annat beroende på större ökning av både arbetade timmar och timlön.

Ekonomistyrningsverket (ESV) tror på klart svagare skatteunderlagstillväxt 2019 än SKR. Det beror främst på mindre ökning av sociala ersättningar och större grundavdrag än i SKR-prognosen. För år 2020 och 2021 är skillnaderna mellan de båda prognoserna små. År 2022 och 2023 kalkylerar ESV:s åter med svagare tillväxt av skatteunderlaget än SKR. Då växer både lönesumman och sociala ersättningar mindre än i SKR:s kalkyl.

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 inte vara möjligt år 2019 men däremot åren 2020–2023 (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

	2019	2020	2021	2022	2023
Snitt 10 år	3,9	4,1	4,1	4,0	3,9
Årlig ökning	3,9	3,0	3,1	3,8	3,8
Differens	0,0	-1,1	-1,0	-0,2	-0,1

Källa: Skatteverket och SKR.

Slutavräkningar 2019–2020**Slutavräkning 2019**

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 2018 och 2019 till 4,0 procent respektive 3,9 procent i Budgetpropositionen för år 2019. Slutligt utfall för 2018 blev 3,72 procent och vår prognos i december 2019 visade på en ökning av skatteunderlaget med 3,3 procent för 2019. Med den bedömningen uppgick rekommenderad uppökning i bokslut 2019 till -430 kronor per invånare den 1.11.2018.

SKR:s prognos enligt detta cirkulär visar en uppräkning med 3,2 procent för 2019 vilket innebär att prognosen för slutavräkningen 2019 beräknas till -481 kronor per invånare den 1.11.2018 och därmed uppstår en negativ korrigeringspost på -51 kronor per invånare.

Slutavräkning 2020

Regeringens fastställda uppräkningsfaktorer för 2019 och 2020 uppgår till 3,4 procent respektive 2,6 procent, enligt Budgetpropositionen för 2020. SKR:s prognos innebär en lägre uppräkning vilket gör att vår prognos för slutavräkningen 2020 blir negativ och uppgår till -182 kronor per invånare den 1.11.2019. Jämfört med vår prognos i december (-46) är det en försämring med -136 kronor per invånare.

Regleringsbidrag/avgift

SKR har gjort en bedömning av regleringsposten i den kommunalekonomiska utjämningen för åren 2020 till 2023 (se tabellerna nedan). Förändringar sedan senaste bedömningen i cirkulär 19:59 beror på vår senaste skatteunderlagsprognos.

Den del av ”de gamla välfärdsmiljarderna” i BP2017 som ingår i anslaget för kommunalekonomisk utjämning och därmed fördelas efter invånarantal, ingår i våra beräkningar av regleringsposten nedan. För 2020 uppgår beloppet till 4,9 miljarder kronor

(475 kr/inv.) och från och med 2021 ingår hela den avsatta summan 7,0 miljarder kronor (673 kr/inv.) i anslaget. **Den del som under 2020 fördelas utifrån flyktingvariabler ingår inte i våra beräkningar.** De generella statsbidragen har dessutom höjts med 3,5 miljarder kronor inför 2019 (”nya välfärds miljarder”), ytterligare 3,5 miljarder inför 2020 och uppgår därmed till 7 miljarder kronor (678 kr/inv.) fr.o.m. 2020, vilket ingår i beräkningarna.

Den 20 januari 2020 presenterade regeringen ett förslag som innebär att 5 miljarder kronor ska tillskjutas sektorn redan under år 2020; 3,5 miljarder av dessa avser kommuner, vilket motsvarar 339 kronor per invånare. Tillskottet ska vara nivåhöjande fr.o.m. 2020. Förslaget förväntas ingå i regeringens vårandringsbudget som presenteras den 15 april. Därefter har Moderaterna, Kristdemokraterna och Vänsterpartiet nått en överenskommelse, som även Sverigedemokraterna ställer sig bakom, om att kräva mer pengar till välfärden genom en extra ändringsbudget på 2,5 miljarder till välfärden. Om även det tillskottet fördelas med 70 procent till kommunerna innebär det 169 kronor per invånare. Förslaget om extra ändringsbudget behandlas i finansutskottet den 13 februari och i riksdagen den 19 februari. De sistnämnda extra resurserna ska enligt förslaget finansieras bland annat av de 0,5 miljarder kronor som regeringen redan har lovat kommunerna för lärarassistenter. **Observera att vare sig regeringens eller oppositionspartiernas förslag enligt ovan eller utfästelser i januariavtalet om höjda statsbidrag kommande år, ingår i modellen Skatter & bidrag!**

Tabell 4. Prognos över regleringsbidrag/avgift 2020 till 2023

Miljoner kronor

	2020	2021	2022	2023
Inkomstutjämnning, netto (+)	71 775	73 732	76 539	79 462
Strukturbidrag (+)	1 051	1 059	1 068	1 076
Införandebidrag (+)	2 845	919	243	28
Summa inkomster för kommunerna (1)	75 588	75 710	77 850	80 566
Ramanslag (-) (Utgift för staten) (2)	86 152	88 365	88 717	88 717
Differens → Regleringspost (2)-(1)	10 564	12 656	10 867	8 151

Källa: SCB och SKR:

Tabell 5. Prognos över regleringsbidrag/avgift 2020 till 2023

Kronor per invånare

	2020	2021	2022	2023
Inkomstutjämnning, netto (+)	6 955	7 084	7 296	7 518
Strukturbidrag (+)	102	102	102	102
Införandebidrag (+)	276	88	23	3
Summa inkomster för kommunerna (1)	7 325	7 274	7 421	7 622
Ramanslag (-) (Utgift för staten) (2)	8 349	8 490	8 456	8 393
Differens → Regleringspost (2)-(1)	1 024	1 216	1 036	771

Källa: SCB och SKR:

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 2018–2023. 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. Jämfört med PKV från december är det ingen skillnad.

Tabell 6. Prisindex för kommunal verksamhet (PKV)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Arbetskraftskostnader*	3,3	2,5	2,7	3,1	2,7	2,8
Övrig förbrukning	2,9	2,2	2,3	2,3	2,5	2,6
Prisförändring	3,2 %	2,4 %	2,6 %	2,8 %	2,6 %	2,8 %

*Inklusive förändringar i arbetsgivaravgifter och kvalitetsjustering.

Prisförändringen på arbetskraft innevarande år är SKR: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 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 2020–2027

I samband med varje uppdatering av våra beräkningar publiceras ”Prognosunderlag K 2020–2027 på vår webbplats på nedanstående länk:

<https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/budgetochplanering/skatteunderlagsprognos.1355.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 2020–2027. 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 utjämnning och därmed i prognosunderlaget. Filerna återfinns via nedanstående länk:

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

Skillnader jämfört med förra beräkningen (cirkulär 19:59) beror på:

- Ny skatteunderlagsprognos

Beräkningarna bygger i övrigt på 2020 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-20008nr1.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 2019

Den 20 februari publicerar SCB befolkningsuppgifter per den 31 december 2019. Dessa uppgifter används i modellen som befolkning per den 1.1 2020. 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://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/budgetochplanering/folkmandssiffror.1362.html>

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

Information om tidpunkter under 2020

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 webbsidan Ekonomi och välj Prenumerera. Länken ligger i den grå listen ovanför sidans rubrik.

Under vårt område Ekonomi 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, 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@skr.se.

SVERIGES KOMMUNER OCH REGIONER

Avdelningen för ekonomi och styrning
Sektionen för ekonomisk analys

Niclas Johansson

Mona Fridell

Bilagor

”Prognosunderlag K-2020–2027-20008”, finns på vår webbplats via följande länk:
<http://www.skr.se/web/Skatteunderlagsprognos.aspx>