

UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATAASEN

Cirkulärnr:	18:37
Diariernr:	18/04933
Handläggare:	Mona Fridell m.fl.
Avdelning:	Ekonomi och styrning
Sektion/Enhet:	Ekonomisk analys
Datum:	2018-10-19
Mottagare:	Kommunstyrelsen Ekonomi/finans
Rubrik:	Budgetförutsättningar för åren 2018–2021
Bilagor:	”Prognosunderlag K-2018–2025-18037”, finns på vår webbplats via följande länk: http://www.skl.se/web/Skatteunderlagsprognos.aspx

CIRKULÄR 18:37

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

Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans

Budgetförutsättningar för åren 2018–2021

I detta cirkulär presenterar vi:

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

Vid ett ordinarie riksdagsval som leder till regeringsskifte har den tillträdande regeringen tre veckor på sig att presentera en budgetproposition (BP) för riksdagen. Propositionen måste dock ligga på riksdagens bord senast den 15 november. Om någon ny regering inte hinner tillträda i tid för att presentera en BP det datumet blir det övergångsregeringen som utarbetar den.

Det ser nu ut att dröja ytterligare veckor innan övergångsregeringen kan lämna över makten till en ny regering. Vi räknar därför med att en BP lämnas till riksdagen i mitten av november, utan förslag med någon betydande påverkan på skatteunderlaget. Vi planerar därför inte att publicera någon ny skatteunderlagsprognos innan *Ekonomirapporten*, den 17 december, men har beredskap för en snabb uppdatering cirka en vecka efter BP om det skulle visa sig motiverat.

Jämfört med den prognos vi presenterade i augusti (cirkulär 18:27) är revideringarna av skatteunderlagsprognosen små. De förklaras främst av ett något annorlunda förlopp för sysselsättningsutvecklingen.

Konjunktoren mattas av 2019

Till den nya skatteunderlagsprognosen har vi gjort en översyn av vår konjunkturprognos för i år och 2019¹. Dessa prognosuppdateringar, som är gjorda på basis av indikatorer och statistik som inkommit sedan föregående skatteunderlagsprognos per augusti och i avvaktan på budgetproposition samt nationalräkenskaper för tredje kvartalet, beskrivs här kortfattat. Våra framskrivningar för åren 2020–2021 är i huvudsak oförändrade sedan föregående prognos. En mer utförlig makroprognos kommer att publiceras i den 17 december, i samband med publiceringen av Ekonomirapporten.

Det starka konjunkturläget i Sverige håller ännu i sig. Visserligen bedömer vi att utsikterna för BNP-tillväxten i år har försvagats. Å andra sidan steg antalet arbetade timmar under första halvåret starkare än förväntat. Sammantaget är vår syn på konjunkturen inte olik den vi haft i våra senaste prognoser.

Vår bedömning om att högkonjunkturen i år når sin topp kvarstår, och att en konjunkturavmattning kommer synas allt tydligare under loppet av 2019. Med andra ord räknar vi med att nulägets höga resursutnyttjande faller nästa år, att den rekordhöga sysselsättningsgraden då faller tillbaka. Vi räknar med en inbromsning för såväl BNP som sysselsättningstillväxten under 2019–2020 och att tillväxten en tid understiger tillväxten för ekonomins underliggande potential, vilket är det normala efter en högkonjunktur.

Vad gäller utvecklingen för priser och löner är högkonjunktorens avtryck i statistiken hittills rätt måttligt totalt sett. Visserligen har konsumentprisinflationen på sistone tagit fart. Septemberutfallet för KPIF-inflationen² nådde 2,5 procent och hittills i år (t.o.m. september) har KPIF-inflationen varit 2,1 procent (2,0 år 2017). Uppgången beror dock i hög grad på höga energipriser och den svaga svenska kronan. Vi tror i nuläget ändå att Riksbanken i december i år kommer att höja reporäntan, samt att fler höjningar väntar 2019. Som vi tidigare räknat med ser löneökningstakten ut att bli högre i år än 2017. Däremot pekar nu tillgänglig statistik mot en långsammare ökning än vad vi tidigare beräknat. I vår uppdaterade skatteunderlagsprognos (se nedan) är därför timlöneutvecklingen i år nedreviderad, såväl för kommuner och landsting som för resten av arbetsmarknaden. Löneökningstakten från och med 2019 är däremot samma som i vår föregående skatteunderlagsprognos.

¹ Prognosuppdateringen bygger inte på en fullständig genomlysning med heltäckande beräkningar av samhällsekonomin alla sektorer. Därför kan exempelvis försörjningsbalansen och den offentliga sektorns finansiella sparande inte publiceras.

² Indexet KPIF är KPI med fast ränta, tillika Riksbankens målvariabel.

Tabell 1. Nyckeltal för den svenska ekonomin

Procentuell förändring om inte annat anges

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Antal arbetade timmar*	2,0	2,1	2,0	0,3	-0,3	0,2
Timlön, nationalräkenskaperna	2,2	2,5	3,2	3,2	3,4	3,5
Timlön, konjunkturlönestatistiken	2,4	2,3	2,8	3,1	3,4	3,5
Konsumentpriser, KPIF	1,4	2,0	2,2	2,3	2,2	2,0
Konsumentpriser, KPI	1,0	1,8	2,1	2,7	2,8	2,8
Realt skatteunderlag	2,6	1,1	1,6	0,6	0,2	0,8
Befolkning 15–74 år	0,9	1,1	0,8	0,6	0,5	0,6

*Kalenderkorrigerad utveckling.

Skatteunderlagstillväxten bromsar in

Skatteunderlagsprognosen för år 2017 är baserad på det preliminära beskattningsutfall som Skatteverket publicerade den 2 oktober. Prognosen för efterföljande år baseras på den samhällsekonomiska bild som beskrivs ovan.

I samband med att Skatteverket i oktober har publicera ett femte preliminärt beskattningsutfall för inkomståret 2017 presenterade de också en prognos på det slutliga utfallet. Denna prognos motsvarar en ökning på 4,4 procent jämfört med år 2016, men osäkerheten är fortfarande relativt stor. Om man antar att genomsnittsinkomsten i de deklarerade som fortfarande saknas är densamma som i de 99,0 procent som redan är registrerade blir ökningen lite större. Vår bedömning är att det preliminära utfallet inte ger anledning att revidera vår prognos från augusti, som innebär en ökning med 4,5 procent.

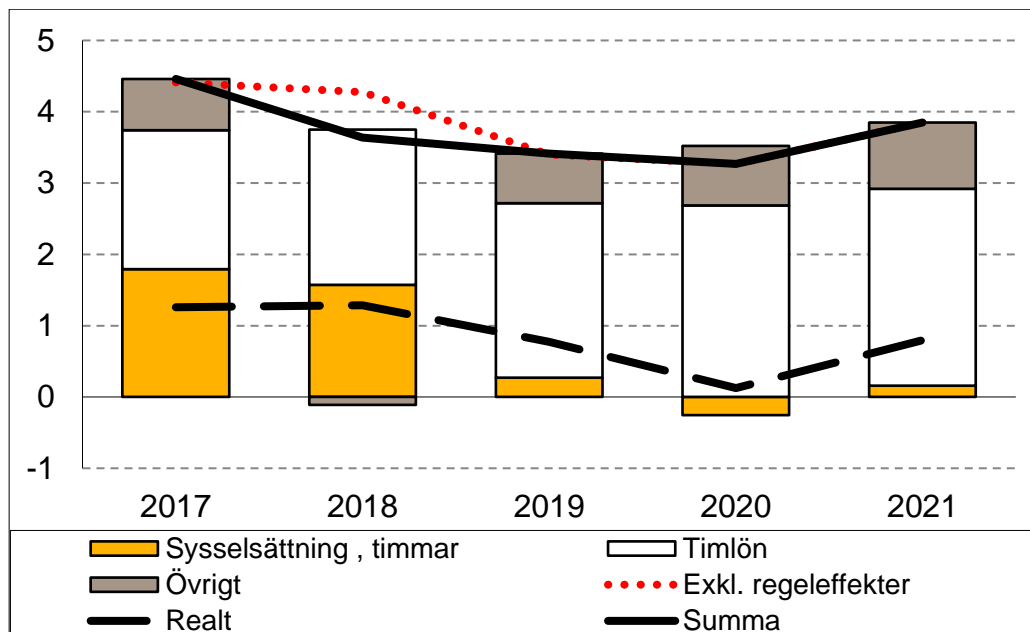
De viktigaste drivkrafterna bakom skatteunderlagets snabba ökning 2017 är dels den starka sysselsättningstillväxt som följt konjunkturuppgången, dels en relativt gynnsam indexering av inkomstrelaterade pensioner.

Vi bedömer att konjunkturen nu inte kommer att stärkas ytterligare, utan i stället vända ner nästa år. Sysselsättningstillväxten väntas därmed avta och vi räknar med en markant inbromsning 2019 (diagram 1). Samtidigt kommer pensionerna att räknas upp i lägre takt än de senaste åren. Trots att vi räknar med att löneökningarna kommande år växlar upp kommer skatteunderlagstillväxten därmed att dämpas.

Kalkylen för år 2020 och 2021 bygger på förutsättningen att den svenska ekonomin utvecklas i konjunkturrell balans. Skatteunderlagstillväxten blir dessa år i linje med ett historiskt genomsnitt.

Diagram 1. Skatteunderlagstillväxt och bidrag från vissa komponenter

Procent respektive procentenheter



Källa: Skatteverket och SKL.

År 2018 hålls skatteunderlaget tillbaka av att grundavdragen för personer som fyllt 65 år höjs. Detta kompenseras kommunerna för genom en höjning av anslaget Kommunalekonomisk utjämning med ett belopp som motsvarar avdragshöjningens beräknade effekt på skatteintäkterna. Det betyder att skatteunderlagets underliggande ökningstakt är 0,6 procentenheter större än den faktiska.

Förändring jämfört med SKL:s augustiprognos

Jämfört med den prognos vi presenterade i augusti (cirkulär 18:27) är revideringarna små (tabell 2). Ny statistik har medfört en liten nedjustering av timlöneutvecklingen innevarande år. Vi har också justerat upp arbetade timmar i år och nästa år något, åren därefter har en lika stor nedjustering gjorts.

Tabell 2. Olika skatteunderlagsprognoser

Procentuell förändring

	2017	2018	2019	2020	2021	2017–2021
SKL okt	4,5	3,6	3,4	3,3	3,8	20,1
ESV aug	4,4	3,7	3,4	3,3	3,3	19,4
SKL aug	4,5	3,7	3,3	3,3	3,9	20,1
Reg apr	4,5	3,6	3,9	3,7	3,5	20,8

Källa: Ekonomistyrningsverket, Regeringen, SKL.

Jämförelse med regeringens och ESV:s prognos

Regeringens prognos (från Vårpropositionen, i april 2018) visar klart starkare skatteunderlagstillväxt än SKL:s (tabell 2). Skillnaden förklaras till övervägande del av en

mer positiv syn på sysselsättningsutvecklingen 2019 och 2020, vilket delvis motverkas av att SKL räknar med större ökning av sysselsättningen år 2021. Det beror dels på att regeringen räknar med att det fortfarande råder högkonjunktur vid utgången av 2021, dels på att man utgår från större ökning av den potentiella sysselsättningen.

Ekonomistyrningsverkets (ESV) prognos visar mindre ökning av skatteunderlaget än SKL:s om man ser till hela prognosperioden. Det är en effekt av att SKL:s bedömning resulterar i större skatteunderlagstillväxt i slutet av perioden. Åren 2018–2020 visar de båda prognoserna ungefär samma utvecklingstal. Den huvudsakliga förklaringen är att vi har olika syn på sysselsättningsförloppet. ESV:s bedömning är att högkonjunkturen består lite längre, med relativt kraftig sysselsättningsnedgång 2021 som följd. ESV utgår dock från en högre löneökningstakt än SKL i början av 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 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

	2017	2018	2019	2020	2021
Snitt 10 år	4,0	3,9	3,8	4,0	4,1
Årlig ökning	4,4	4,3	3,4	3,3	3,8
Differens	0,4	0,4	-0,4	-0,7	-0,3

Källa: Skatteverket och SKL.

Preliminärt beskattningsutfall oktober

I oktober kom Skatteverkets femte beräkning av beskattningsutfallet för inkomståret 2017. Utfallet finns att hämta på Skatteverkets webbplats:

<https://skatteverket.entricscape.net/catalog/9/datasets/545>

Det preliminära utfallet bygger på 99,0 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 5 december.

Slutavräkningar 2017–2018

Slutavräkning 2017

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 2016 och 2017 till 5,0 procent respektive 5,2 procent i Budgetpropositionen för år 2017. Slutligt utfall för 2016 blev 4,95 procent och vår prognos i december 2017 visade på en ökning av skatteunderlaget med 4,8 procent för 2017. Med den bedömningen uppgick rekommenderad uppbokning i bokslut 2017 till –204 kronor per invånare den 1.11.2016.

SKL:s prognos enligt detta cirkulär innebär en uppräkning med 4,5 procent för 2017 vilket innebär att prognosen för slutavräkningen 2017 beräknas till –334 kronor per invånare den 1.11.2016 för 2017. Därmed uppstår en korrigeringspost på –130 kronor per invånare. Jämfört med vår augustiprognos är det ingen förändring.

Slutavräkning 2018

Regeringens fastställda uppräkningsfaktorer för 2017 och 2018 uppgår till 4,8 procent respektive 3,4 procent, enligt budgetpropositionen för 2018. SKL:s prognos är lägre för 2017 men högre för 2018 vilket sammantaget innebär att vår prognos för slutavräkningen 2018 uppgår till –43 kronor per invånare den 1.11.2017, vilket är en försämring med 44 kronor jämfört med augustiprognosen.

Regleringsbidrag/avgift

SKL har gjort en bedömning av regleringsposten i den kommunalekonomiska utjämnningen för åren 2018 till 2021 (tabell 4 och 5). Förändringar sedan senaste bedömningen beror på vår skatteunderlagsprognos.

Tabell 4. Prognos över regleringsbidrag/avgift 2018 till 2021

Miljoner kronor

	2018	2019	2020	2021
Inkomstutjämnning, netto (+)	67 693	69 929	72 238	75 054
Strukturbidrag (+)	1 055	1 066	1 076	1 086
Införandebidrag (+)	34	0	0	0
Summa inkomster för kommunerna (1)	68 750	70 995	73 314	76 140
Ramanslag (–) (Utgift för staten) (2)	70 339	75 482	80 457	82 557
Differens → Regleringspost (2)–(1)	1 589	4 488	7 143	6 417

Källa: SCB och SKL

Tabell 5. Prognos över regleringsbidrag/avgift 2018 till 2021

Kronor per invånare

	2018	2019	2020	2021
Inkomstutjämnning, netto (+)	6 700	6 850	7 010	7 213
Strukturbidrag (+)	104	104	104	104
Införandebidrag (+)	3	0	0	0
Summa inkomster för kommunerna (1)	6 804	6 954	7 114	7 318
Ramanslag (-) (Utgift för staten) (2)	6 961	7 394	7 807	7 935
Differens → Regleringspost (2)-(1)	157	440	693	617

Källa: SCB och SKL

Observera att den del av ”Välfärds miljarderna” i BP2017 som fördelas efter invånarantal, ingår i anslaget för kommunalekonomisk utjämnning och därmed även i våra beräkningar av regleringsposten ovan för åren 2018–2021. Den del som fördelas utifrån *flyktingvariabler ingår inte* i våra beräkningar. De ”nya välfärds miljarderna” i BP 2018 ingår i SKL:s beräkningar av regleringsposten och påverkar därmed regleringsposten positivt fr.o.m. 2019.

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 2017–2021. 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)

	2017	2018	2019	2020	2021
Arbetskraftskostnader*	3,9	2,5	3,0	3,5	3,5
Övrig förbrukning	2,8	2,3	2,6	2,7	2,7
Prisförändring	3,6 %	2,4 %	2,9 %	3,2 %	3,3 %

*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 påverkar 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, 2020

och 2021. Det bör dock betonas att denna utveckling är starkt förknippad med de antaganden om priser, löner m.m. som görs i kalkylen. Osäkerheten ökar för varje år framåt. För 2018, 2020 och 2021 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 2018–2025

I samband med varje uppdatering av våra beräkningar publiceras ”Prognosunderlag K 2018–2025 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 2018–2025. 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/statsbidragspecificering.1403.html>

Skillnader jämfört med förra beräkningen (cirkulär 18:35) beror på:

- Ny skatteunderlagsprognos
- Preliminärt beskattningsutfall oktober

Beräkningarna bygger i övrigt på 2018 års skattesatser samt att befolkningen i varje kommun utvecklas i takt med riksprognosen.

Gör kommunens egen intäktsprognos åren 2018–2025 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
- Anslaget för kommunalekonomisk utjämning

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.

Beställning för nya användare

Kommuner som inte haft modellverktyget under 2017 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!**

Priset år 2018 är 2 200 kronor.

Blanketten kan sedan e-postas till mona.fridell@skl.se.

Uppdatering av modellen ”Skatter & bidrag”

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

- Uppdateringsfil-18037nr6.xls
från sidan www.skl.se/modellensob. Följ sedan instruktionerna i filen eller manualen, för att uppdatera modellen efter förutsättningarna i detta cirkulär.

Information om tidpunkter under 2018

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 Bo Legerius (makroekonomi och 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

Bilagor

”Prognosunderlag-K-2018–2025-18037”, finns på vår webbplats på följande länk:
<http://www.skl.se/web/Skatteunderlagsprognos.aspx>