

Cirkulärnr: 18:5
Diariernr: 18/00887
Nyckelord:
Handläggare: Mona Fridell m.fl.
Avdelning: Ekonomi och styrning
Sektion/Enhet: Ekonomisk analys
Extern medverkan:
Datum: 2018-02-15
Mottagare: Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans
Rubrik: Budgetförutsättningar för åren 2018–2021
Ersätter:
Bilagor: ”Prognosunderlag K-2018–2025-18005”, finns på vår
webbplats via följande länk:
<http://www.skl.se/web/Skatteunderlagsprognos.aspx>

CIRKULÄR 18:5

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
- Kommunal verksamhet, sammanvägt prisindex
- Internränta för år 2019
- Kompensation för sänkta pensioner 2018
- Nya instruktioner till modellen Skatter & bidrag

Jämfört med den prognos vi presenterade i december (cirkulär 17:68) är skatteunderlagets ökningstakt nedreviderad alla år utom 2019.

Det beror främst på att 2017 års lönesumma överskattades och att löneökningstakten har reviderats ner för hela avtalsperioden 2017–2019. Sysselsättningsutvecklingen ser samtidigt fortsatt stark ut och högkonjunkturen väntas bestå 2019 ut. I den nu aktuella prognosen räknar vi med att återgången till balans på arbetsmarknaden sker först 2020.

Högkonjunkturen kulminerar

Svensk ekonomi är inne i en högkonjunktur och vi räknar med att BNP växer med närmare 3 procent i år. Inhemsk efterfrågan förväntas försvagas under 2019, men samtidigt blir utvecklingen i omvärlden något bättre vilket gynnar svensk export. Vi räknar med att svensk BNP växer något långsammare 2019 än i år. Högkonjunkturen når då sin topp och resursutnyttjandet i svensk ekonomi börjar försvagas. I och med att antalet arbetade timmar inte ökar alls nästa år sker det en snabb uppbromsning av skatteunderlagstillväxten. Det innebär att ett betydande glapp riskerar uppstå mellan kommunsektorns intäkter och de kraftigt växande behov av skola, vård och omsorg som den snabba befolkningsutvecklingen för med sig.

Under konjunkturåterhämtningen har det framför allt varit den inhemska efterfrågan som drivit tillväxten. Tillväxten i omvärlden har varit svag. Nu tar den internationella utvecklingen bättre fart och svensk export växer också snabbare. I Europa, där många länder har haft en mycket svag återhämtning sedan 2010, tar det något bättre fart. I USA är förväntningarna, åtminstone på kort sikt, positiva. Även i tillväxtländerna har en negativ trend brutits.

Däremot mattas tillväxten i svensk inhemsk efterfrågan av något. Nästa år förväntas tillväxten i investeringarna växla ned. Det är framförallt bostadsbyggandet som från en hög nivå inte längre kan växa i samma takt som tidigare. Även hushållens och kommunsektorns konsumtion ökar långsammare än tidigare. Sammantaget innebär det att vi räknar med att kalenderkorrigerad BNP växer med knappt 2,9 procent i år, 2,4 procent 2019 och 1,6 procent 2020.

Trots ett alltmer ansträngt arbetsmarknadsläge antas löneutvecklingen bli fortsatt dämpad. De löneavtal som slutits för de närmaste åren ligger på låga nivåer och löneglidningen är låg. Därmed är också det inhemska inflationstrycket svagt. KPIF som 2017 ökade med 2,0 procent väntas bli något lägre i år och nästa år, för att 2020 komma något över 2 procent. Riksbanken antas därmed dröja med att höja styrräntan till i oktober i år. I takt med att styrräntan sedan stegvis höjs stiger också de räntor som påverkar hushållens ekonomi, därmed ökar KPI betydligt snabbare än KPIF.

Med den högkonjunktur som Sverige befinner sig i är det naturligt med överskott i de offentliga finanserna. Våra beräkningar tyder på att sparandet kommer att ligga strax under en procent av BNP kalkylperioden ut.

Tabell 1. Nyckeltal för den svenska ekonomin

Procentuell förändring om inte annat anges

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
BNP*	3,0	2,7	2,9	2,4	1,6	1,4
Sysselsättning, timmar*	2,0	1,7	1,5	0,0	-0,5	0,1
Relativ arbetslöshet, nivå	6,9	6,7	6,3	6,3	6,4	6,5
Timlön, nationalräkenskaperna	2,3	3,0	2,9	3,2	3,4	3,4
Timlön, konjunkturlönestatistiken	2,4	2,5	2,9	3,2	3,4	3,4
Konsumentpris, KPIF	1,4	2,0	1,8	1,9	2,1	2,0
Konsumentpris, KPI	1,0	1,8	1,6	2,3	2,9	2,6
Realt skatteunderlag	2,5	1,5	1,1	0,6	-0,1	0,7
Befolkning 15-74 år	0,9	1,1	0,6	0,7	0,4	0,5

*Kalenderkorrigerad utveckling.

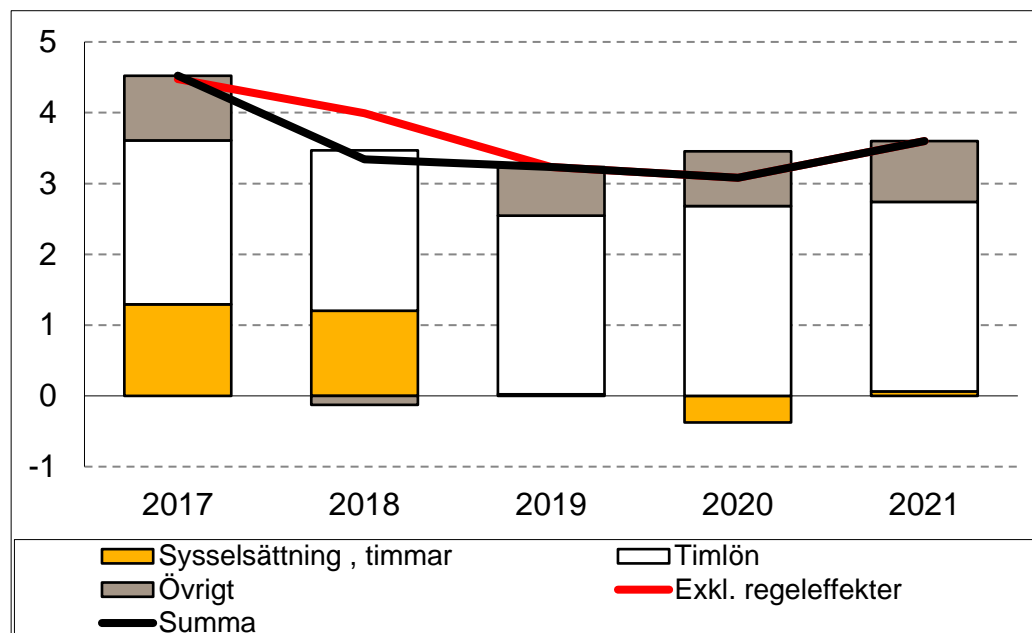
Svagare skatteunderlagstillväxt framöver

Skatteunderlagsprognosen är baserad på den samhällsekonomiska bild som presenteras i *MakroNytt, 1/2018* och sammanfattas här ovan. Våra beräkningar bygger på att den långa konjunkturuppgången i svensk ekonomi bryts 2019 och att högkonjunkturen övergår till ett läge med konjunkturrell balans i slutet av 2020.

Det betyder att den starka skatteunderlagstillväxt kommunerna kunnat vänja sig vid under konjunkturuppgången 2010–2016 nu dämpas betydligt (diagram 1). Efter flera år med ökningstal över 4½ procent väntar vi oss en mer genomsnittlig ökningstakt i år och därefter ett par år med relativt svag ökning. Det främsta skälet är att arbetade timmar utvecklas betydligt svagare när vi närmar oss konjunkturtoppen, minskar 2020 och bara ökar marginellt 2021. Även pensionsinkomsterna ökar i långsammare takt från och med i år. Detta motverkas endast i viss utsträckning av att lönerna väntas stiga snabbare.

Diagram 1. Skatteunderlagstillväxt och bidrag från vissa komponenter

Procent respektive procentenheter



Källa: Skatteverket och SKL.

År 2018 håller höjningen av grundavdraget för personer som fyllt 65 år tillbaka skatteunderlaget med 0,6 procentenheter. Skatteunderlagets faktiska ökningstakt är därmed mindre än den underliggande. Detta kompenseras kommunerna för genom en höjning av anslaget Kommunalekonomisk utjämning med ett belopp som motsvarar avdragshöjningens beräknade effekt på skatteintäkterna.

Förändring jämfört med SKL:s prognos från december 2017

Jämfört med den prognos vi presenterade i december (cirkulär 17:68) är skatteunderlagets ökningstakt nedreviderad alla år utom 2019.

De utbetalningar av retroaktiv lön för avtal som slöts våren 2017 som vi i förra prognosen räknade med skulle ske i slutet av året verkar till stor del ha uteblivit. Det innebär att 2017 års lönesumma överskattades och att löneglidningen ser ut att ha blivit mindre än vad som kunde väntas mot bakgrund av konjunkturläget. Av det skälet har vi reviderat ner löneökningstakten även för resten av avtalsperioden, det vill säga

2018 och 2019. Lägre löneökningar innebär att även pensionsinkomsterna stiger långsammare. Dessutom visar ny statistik på mindre utbetalning av såväl sjukpenning som arbetslöshetsersättningar.

Ovanstående förändringar motverkas delvis av att sysselsättningsutvecklingen samtidigt ser fortsatt stark ut och högkonjunkturen väntas bestå 2019 ut. I den nu aktuella prognosen räknar vi därför med att återgången till balans på arbetsmarknaden sker först 2020, vilket förklarar nedrevideringen av prognosen för slutet av perioden.

Tabell 2. Olika skatteunderlagsprognoser

Procentuell förändring

	2017	2018	2019	2020	2021	2017–2020
SKL feb	4,5	3,3	3,2	3,1	3,6	14,9
SKL dec	4,8	3,5	3,2	3,4	3,9	15,7
ESV nov	4,5	3,1	3,7	3,4	3,2	15,5
Reg, sep	4,8	3,4	4,0	3,9		17,0

Källa: Ekonomistyrningsverket, Regeringen, SKL.

Jämförelse med regeringens och ESV:s prognos

Regeringens prognos visar klart starkare skatteunderlagstillväxt än SKL:s. Skillnaden förklaras till övervägande del av en mer positiv syn på sysselsättningsutvecklingen. Ett skäl är att regeringen räknar med att det fortfarande råder högkonjunktur vid utgången av 2020, där deras beräkningar slutar.

Ekonomistyrningsverkets (ESV) prognos visar större ökning av skatteunderlaget än SKL:s vissa år och mindre de andra åren. Avseende utvecklingen till och med 2020 är ESV mer optimistiskt än SKL, men ser man till hela perioden till och med 2021 är ökningen lika stor i båda prognoserna. Skillnaderna förklaras i huvudsak av att ESV-prognosen bygger på ett annat förlopp för sysselsättningsutvecklingen än SKL:s beräkningar.

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	4,0	3,8	4,0	4,0
Årlig ökning	4,5	4,0	3,2	3,1	3,6
Differens	0,5	0,0	-0,6	-0,9	-0,4

Källa: Skatteverket och SKL.

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.

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 innebär en lägre uppräkning vilket gör att vår prognos för slutavräkningen 2018 blir negativ och uppgår till -177 kronor per invånare den 1.11.2017, vilket är en försämring med 222 kronor jämfört med decemberprognosen.

Regleringsbidrag/avgift

Förbundet har gjort en bedömning av regleringsposten i den kommunalekonomiska utjämningsen 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	69 591	71 748	74 331
Strukturbidrag (+)	1 055	1 066	1 076	1 087
Införandebidrag (+)	34	0	0	0
Summa inkomster för kommunerna (1)	68 750	70 656	72 825	75 418
Ramanslag (-) (Utgift för staten) (2)	70 339	75 482	80 457	82 557
Differens → Regleringspost (2)–(1)	1 589	4 826	7 632	7 138

Källa: SCB och SKL:

Tabell 5. Prognos över regleringsbidrag/avgift 2018 till 2021

Kronor per invånare

	2018	2019	2020	2021
Inkomstutjämnning, netto (+)	6 700	6 819	6 959	7 137
Strukturbidrag (+)	104	104	104	104
Införandebidrag (+)	3	0	0	0
Summa inkomster för kommunerna (1)	6 804	6 923	7 064	7 241
Ramanslag (-) (Utgift för staten) (2)	6 961	7 396	7 804	7 927
Differens → Regleringspost (2)–(1)	157	473	740	685

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 2016–2021. 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)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Arbetskraftskostnader*	3,7	3,6	3,2	3,0	3,7	3,3
Övrig förbrukning	0,7	2,2	2,1	2,3	2,6	2,6
Prisförändring	2,7 %	3,1 %	2,8 %	2,8 %	3,4 %	3,1 %

*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 (dock justerad för den statliga lärarlönesatsningen), och beslutade förändringar av arbetsgivaravgifterna. För 2016 och 2017 påverkar lärarlönesatsningen PKV med cirka 0,3 procentenheter per år.

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 +0,3 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.

Internränta för år 2019

Internräntan föreslås för år 2019 att vara 1,5 procent. Den är en sänkning med en kvarts procentenhet jämfört med internräntan år 2018. Den föreslagna internräntan bygger på sektorns egna upplåningskostnader. Bakgrunden till sänkningen är att upplåningskostnaden fortfarande är lägre än de fasträntelån som förfaller, vilket leder till att den genomsnittliga upplåningskostnaden sjunker. Huvudkällan är information från Kommuninvests skulddatabas, KI Finans.

SKL ger förslag på internränta för beräkning av kapitalkostnader för (aktiverade) investeringar för att kunna användas i internredovisningen. Den föreslagna internräntan återspeglar sektorns genomsnittliga lånekostnad.

Det kan dock vara lämpligt att påminna om att den för kommunen mest rättvisande internräntan, är att göra en egen bedömning av sin egen genomsnittliga räntekostnad för kommunens externa upplåning.

SKL:s internräntekommitté fastställer förslag till internränta årligen, senast i februari månad året innan aktuellt budgetår. En tanke är att internräntan ska vara förhållandevis stabil, varför internräntan avrundas och noteras i steg om 0,25 procent. Huvudsakliga underlaget för internräntan är data urtagna ur KI Finans skulddatabas vid årsskiftet året före aktuellt år. Från denna källa erhålls aktuell lånekostnad för merparten av kommunsektorns skuld, samt genom en simulering även lånekostnaden i sektorn vid nästkommande årsskifte. Som kompletterande input används även information angående övrig praxis i sektorn samt övrig relevant information.

Kompensation för sänkta pensioner 2018

Styrelsen för SKL fattade i slutet av januari beslut om att pensionärerna som fått sänkta pensioner pga. friläggningsreglerna i PA-KL ska få behålla sin kommunala tjänstepension 2018 på 2017 års nivå. Avtalet ska ses över av arbetsmarknadens parter under 2018.

För mer information om avtalet och beslutet, se cirkulär:18:3:

http://brs.skl.se/skbibl/cirkdoc.jsp?searchpage=brsbibl_cirk.htm&search1_cnr=18%3A*&op1=&type=&all=1&db=CIRK&from=1&toc_length=20¤tdoc=2

I de prognoser över pensionskostnader avseende 2018 som gjordes av administratörerna inför årsskiftet, i december månad, hanterades detta olika. KPA hade inte beaktat den sänkta pensionen medan Skandikon hade med effekterna av de sänkta pensionerna.

Eftersom beslut nu har fattats om att backa från regelverket så betyder det att prognoserna i huvudsak är på rätt nivå för de kommuner/landsting som har KPA som administratör. Medan för de kommuner/landsting som har Skandikon som administratör blir kostnaden högre än enligt den senaste prognosen. En praktisk lösning tills vidare kan vara att utgå ifrån föregående prognos avseende pensionskostnader för utbetalning på ansvarsförbindelsen.

Administratörerna kan också svara på frågor kring detta.

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 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 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:

<http://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/budgetochplanering/statsbidragsspecificering.1403.html>

Skillnader jämfört med förra beräkningen (cirkulär 17:68) beror på:

- Ny skatteunderlagsprognos

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-18005nr1.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 Håkan Hellstrand (makroekonomi) 08-452 78 19, Bo Legerius (skatteunderlaget) 08-452 77 34, Per Sedigh (sammanvägt prisindex kommunal verksamhet) 08-452 77 43, Siv Stjernborg, (internränta och pensioner) 08-452 77 51, Robert Heed (internränta) 08-452 71 41, Fredrik Holmström (internränta) 08-452 78 17, 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-2018–2025-18005”, finns på vår webbplats på följande länk:
<http://www.skl.se/web/Skatteunderlagsprognos.aspx>