

Regioner
Ekonomidirektörer Lt
Budgetchefer Lt
Finanschefer Lt
Redovisningschefer Lt
Regionsekonomer

Planeringsförutsättningar för åren 2019–2022

I detta EkonomiNytt presenterar vi:

- Ny skatteunderlagsprognos
- Ny befolkningsprognos
- Preliminär kostnadsutjämnning 2020, endast beräkning här, info i EkonomiNytt 06/2019
- Preliminära arbetsgivaravgifter 2020
- Löne- och prisförändring för regioner
- Nya instruktioner till modellen Skatter & bidrag

Jämfört med den prognos vi presenterade i februari (EkonomiNytt 03/2019) har vi reviderat upp skatteunderlagets ökningstakt 2019–2020 men justerat ner utvecklingen 2021–2022 (tabell 2). Den viktigaste förklaringen är att en större del av den sysselsättningsökning vi förutsåg i förra prognosen redan har inträffat. Vi räknar nu också med lägre lönehöjningar under hela perioden.

Sverige går mot svagare konjunktur

Den starka svenska konjunkturen börjar nu mattas av. BNP-tillväxten i Sverige bedöms falla till låga 1,4 procent både 2019 och 2020, från 2,4 procent 2018. Den långa perioden av stigande sysselsättning i Sverige ser därför ut att upphöra. Vi räknar med att vändpunkten kommer under loppet av 2019 (men när årsgenomsnittet för 2018 och 2019 ställs mot varandra så syns en sysselsättningsökning 2019, se tabell 1). Den bedömda konjunkturavmattningen går långsamt och slår igenom med fördröjning på arbetsmarknaden.

Nedväxlingen i den svenska BNP-tillväxten sker jämsides lägre tillväxt hos viktiga svenska handelspartners. Svaghetstecknen för global handel och industrikonjunktur är i nuläget påtagliga. På flera håll ser vi dämpade tillväxtutsikter, inte minst räknar vi med en endast blygsam BNP-ökning i Tyskland i år, vilket får stor betydelse för den europeiska ekonomin. I vår prognos är det dock inte nettoexporten som är huvudförklaringen till den låga svenska BNP-tillväxten

2019 och 2020, utan en svag inhemsk efterfrågetillväxt. Sjunkande bostadsinvesteringar, samt en svag utveckling för övriga investering inom näringslivet är det som framförallt står för dämpningen.

Trots låg BNP-tillväxt förblir alltså arbetsmarknadskonjunkturen rätt stark i vår prognos. Vi räknar också med att den hittills långsamma uppgången i löneökningstakten fortsätter kommande år. Men löneökningarna förblir historiskt sett rätt dämpade. Den svaga produktivitetstrend vi sett sedan finanskrisen 2008 antas hänga kvar. KPIF-inflationen bedöms ligga kvar i närheten av 2 procent och vi antar att Riksbanken höjer reporäntan i maklig takt kommande år.

Medan åren 2019–2020 utgör en konjunkturprognos är perioden 2021–2022 en kalkyl. Dessa år antar vi ett balanserat resursutnyttjande – sysselsättning och arbetslöshet bestäms då utifrån befolkningen och en arbetsmarknad i balans. Förloppet dessa år blir alltså konjunkturneutralt. Våra samhällsekonomiska bedömning presenteras mer utförligt i *Ekonomirapporten, maj 2019* (som publiceras den 13 maj).

Tabell 1. Nyckeltal för den svenska ekonomin

Procentuell förändring om inte annat anges

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

*Kalenderkorrigerad.

Skatteunderlaget växer långsamt ett par år

Skatteunderlagsprognosen bygger på den samhällsekonomiska bild som sammanfattas ovan.

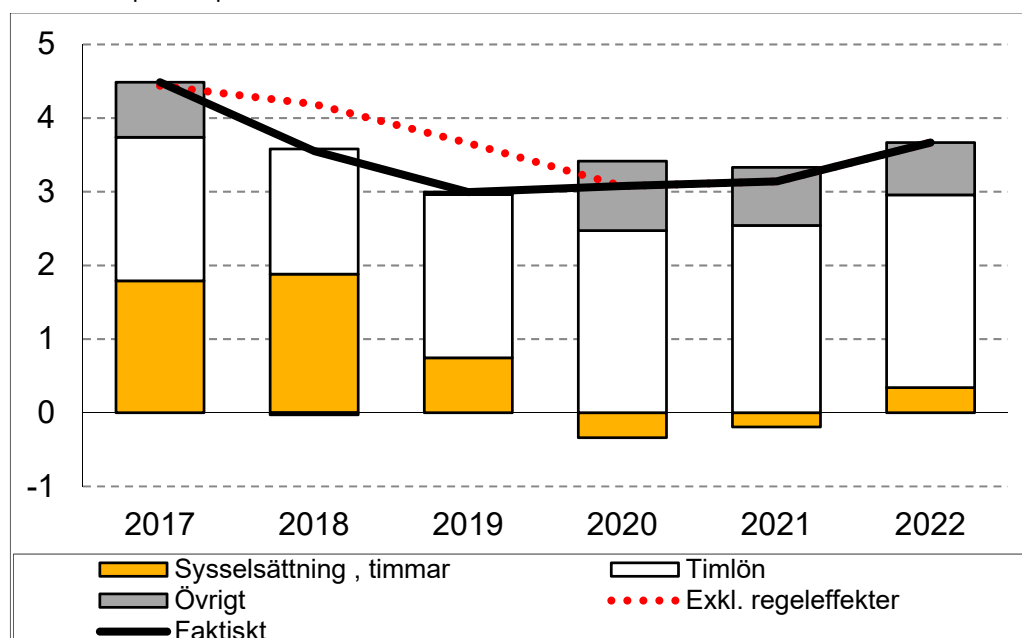
Trots att konjunkturuppgången medförde en aningen större ökning av arbetade timmar 2018 än året innan skedde en tydlig inbromsning av skatteunderlagstillväxten (diagram 1). Det beror till viss del på att löneökningarna avtog, men huvuddelen förklaras av en teknikalitet: att grundavdragen för personer 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.

Vår bedömning är att både den faktiska och underliggande ökningstakten fortsätter avta i år. Orsaken är att sysselsättningen ökar långsammare. Nedväxlingen i timmar motverkas samtidigt bara till en mindre del av stigande löneökningstakt. Dessutom höjs grundavdragen ånyo för personer som fyllt 65 år (och kompenseras ånyo via en höjning av anslaget Kommunalekonomisk utjämning). Prognosen för nästa år är att högkonjunkturen går mot sitt slut, med ännu svagare

sysselsättningsutveckling och en minskning av arbetade timmar som följd. Effekten på skatteunderlaget motverkas av att lönehöjningarna blir lite större liksom vissa sociala ersättningar samtidigt som grundavdragen endast ökar svagt.

Diagram 1. Skatteunderlagstillväxt och bidrag från vissa komponenter

Procent respektive procentenheter



Som framgår ovan bygger utvecklingen år 2021–2022 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 2020 och 2021 men större ökningstal 2022.

Förändring jämfört med SKL:s februariprognos

Jämfört med den prognos vi presenterade i februari (EkonomiNytt 03/2019) har vi reviderat upp skatteunderlagets ökningstakt 2019–2020 men justerat ner utvecklingen 2021–2022 (tabell 2). Ny statistik visar att utvecklingen på arbetsmarknaden under slutet av 2018 var starkare än vi räknade med i februariprognosen. Det innebär att 2019 startar på en högre sysselsättningsnivå än enligt vår förra bedömning och har bidragit till en ljusare syn på sysselsättningen den närmaste tiden. För 2021–2022 har vi nu en svagare utveckling av arbetade timmar än i februarikalkylen. Det beror delvis på att en större del av den ökning vi förutsåg i förra prognosen redan har inträffat, men påverkas också av Statistiska centralbyråns nya befolkningsframskrivning.

Jämfört med våra beräkningar i februari dämpas skatteunderlagstillväxten hela perioden av att vi nu räknar med lägre lönehöjningar. Det beror på att en sedan länge bestående låg löneökningstakt i förhållande till konjunkturläget föranlett en nedrevidering av de löneökningar vår kalkyl utgår från. Detta medför även lägre indextal för inkomstanknutna pensioner, vilket förstärker effekten på skatteunderlaget.

Tabell 2. De senaste skatteunderlagsprognoserna

Procentuell förändring

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

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 ökning än SKL:s, en stor del av skillnaden uppstår 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 förutsätter en mer ihållande, och totalt över perioden större, sysselsättningsuppgång. 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 på att ESV utgår från högre löneökningstakt än SKL. Men effekten på skatteunderlaget motverkas till stor del av mindre pensionsinkomster och större grundavdrag i ESV-prognosen. I ESV:s prognos växer skatteunderlaget snabbare än i SKL:s i början av perioden men långsammare mot slutet. 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 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	4,1	3,9
Årlig ökning	4,2	3,7	3,1	3,1	3,7
Differens	0,3	-0,1	-0,9	-1,0	0,2

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 -23 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 -329 kronor per invånare den 1.11.2018. Jämfört med vår prognos i februari är det en förbättring med 26 kronor.

Ny befolkningsprognos

Den 12 april presenterade SCB en befolkningsprognos för åren 2019–2070.

Sveriges befolkning fortsätter att växa, men i en lägre takt än de senaste åren. Enligt framskrivningen kommer folkmängden att passera 11 miljoner år 2029, 12 miljoner i början av 2050-talet och 12,7 miljoner i slutet av framskrivningsperioden, år 2070.

Allt fler lever till höga åldrar. Enligt SCB:s befolkningsframskrivning kommer de kvinnor som i år fyller 65 år i genomsnitt ha 23 år kvar att leva, medan männen har en något kortare tid kvar att leva, 21 år.

Under en lång tid har fler invandrat än utvandrat. De senaste årens invandring har varit högre än någonsin men efter 2016 har antalet som flyttat till Sverige minskat. Under 2018 registrerades 132 600 invandrade personer. Bakom den minskade inflyttningen ligger framför allt en lägre invandring av personer som sökt skydd i Sverige. I framtiden förväntas både en högre invandring och en högre utvandring än vad den varit historiskt. Fortsatt antas fler invandrare än utvandrare.

Mer om prognosen finns att läsa på SCB:s webbplats:

<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningsframskrivningar/befolkningsframskrivningar/pong/statistiknyhet/sveriges-framtida-befolkning-2019-2070/>

I tabellen nedan syns den nya prognosen, som vi har räknat om till befolkningen per första november respektive år.

Tabell 4. Befolkningsprognos för åren 2018–2022

Antal respektive procent

	2018 (utfall)	2019	2020	2021	2022
Befolkning 1 nov	10 215 309	10 311 365	10 399 581	10 482 963	10 561 549
Förändring i procent	1,011	1,009	1,009	1,008	1,007

Källa: SCB.

Löne- och prisförändring för regioner

Under föregående år var kostnadsökningarna för tjänstepensioner höga. Det beror främst på att kostnaden för den förmånsbestämda pensionen, som avser pensioner för höginkomsttagare ökade, vilket i sin tur beror på att inkomstdelarna över taket, (7,5 inkomstbasbelopp) ökade i regionerna. För dessa inkomstdelar svarar tjänstepensionen för hela pensionsförmånen och kostnaden blir därför betydande för arbetsgivaren.

Vi räknar framöver med fallande läkemedelspriser efter en tillfällig ökning 2016 och 2017. Notera att vi här endast räknar med rena prisförändringar på befintligt sortiment inklusive generika. Här ingår alltså effekterna av statens överenskommelse med läkemedelsindustriföreningen (LIF), patentutgångar etc. Den eventuella merkostnaden för nya läkemedel ingår inte i våra prismätningar. Att nya läkemedel ofta kostar mer antas spegla en förbättrad kvalitet och betraktas alltså inte som en prisförändring.

Tabell 5. Prognos för LPIK

Årlig procentuell förändring

	2019	2020	2021	2022	2023
LPIK inkl. läkemedel	2,4	2,5	2,5	2,3	2,6
– Timlön	2,9	3,2	3,2	3,3	3,4
– Socialavgifter	3,0	3,1	3,3	1,9	2,7
– Läkemedel	–0,7	–0,7	–0,7	–0,7	–0,7
– Förbrukning	2,6	2,5	2,5	2,7	2,7
LPIK exkl. läkemedel	2,8	3,0	3,0	2,8	3,0

Notera att vi här publicerar både prisindex med kvalitetsjusterade löner för regioner (LPIK) som används i SKL:s egna beräkningar och analyser och LPI. Det är endast sättet att beräkna löneförändringarna som skiljer de båda prisindexen åt. I LPIK ska varken förskjutningar i yrkessammansättning eller ålderssammansättning påverka lönepriset.

Tabell 6. Prognos för Landstingsprisindex, LPI

Årlig procentuell förändring

	2019	2020	2021	2022	2023
Landstingsprisindex inkl. läkemedel	2,6	2,7	2,7	2,5	2,8
– Timlön	3,2	3,5	3,5	3,6	3,7
– Socialavgifter	3,4	3,4	3,6	2,2	3,0
Landstingsprisindex exkl. läkemedel	3,1	3,2	3,2	3,0	3,3

Nästa prognos för regionernas prisutveckling beräknas i samband med *MakroNytt* som publiceras i augusti.

Arbetsgivaravgifter 2019 och preliminära arbetsgivaravgifter 2020 för regioner

Arbetsgivaravgifterna enligt lag uppgår för år 2019 till 31,42 procent. Premien för avtalsförsäkringarna beräknas till 0,03 procent av lönesumman år 2019. SKL har för 2019 föreslagit ett kalkylerat pålägg avseende avtalspensioner på 15,0 procent för regionerna. Sammantaget resulterar detta i ett PO-pålägg på 46,45 procent av lönesumman för år 2019.

Preliminärt oförändrade arbetsgivaravgifter 2020

När det gäller år 2020 finns det inget förslag i vårpropositionen på förändring av de lagstadgade arbetsgivaravgifterna. Utifrån detta räknar vi preliminärt med att de blir oförändrade, 31,42 procent. Vi har heller ingen information om några förändringar i avtalsförsäkringarna.

För avtalspensioner föreslår vi att det kalkylerade pålägget preliminärt är oförändrat, 15,0 procent. Pålägget höjdes kraftigt 2018, då det varit en betydande ökning av pensionsgrundande inkomster över taket (7,5 inkomstbasbelopp). Vår bedömning är att detta f n är på rätt nivå. Förslaget avser genomsnittet i regionerna. Pensionskostnaden varierar en del mellan olika regioner.

Det kan även vara värt att notera att kostnaden för tjänstepensioner är starkt beroende av lönenivån. Det som rekommenderas i PO är utifrån genomsnittet i sektorn men kostnaden är betydligt högre för de anställda som har inkomster över taket i det allmänna pensionssystemet. På dessa överskjutande inkomster svarar tjänstepensionen för all pension. Se exempel över differentierade arbetsgivaravgifter i tabellen.

Sammantaget innebär det att de totala arbetsgivaravgifterna inklusive avtalsförsäkringar och avtalspensioner avseende år 2020 preliminärt är oförändrat, dvs. 46,45 procent av lönesumman.

Särskilda löneskatten för äldre tas bort från 1 juli 2019 (riksdagsbeslut 15 maj)

För anställda som vid årets ingång fyllt 65 år är arbetsgivaravgiften enligt lag 10,21 procent (ålderspensionsavgiften) och för avtalsförsäkringar betalas endast TFA (0,01 procent). Premie för avgiftsbestämd pension på 5,59 procent betalas vanligen fram till 67 år.

Den särskilda löneskatten på äldres inkomster, som infördes den 1 januari 2016, uppgår till 6,15 procent. Förslag föreligger om att den särskilda löneskatten på äldres inkomster ska tas bort. Det formella beslutet i riksdagen tas först den 15 maj 2019 och enligt förslaget ska skatten avskaffas från och med 1 juli 2019. Sammantaget blir därmed PO pålägget för de som fyllt 65 år 21,96 procent första halvåret 2019 men sänks till 15,81 procent för andra halvåret 2019 om förslaget beslutas som planerat.

För anställda födda 1937 och tidigare utgår inga arbetsgivaravgifter, eftersom dessa årgångar är helt kvar i det gamla pensionssystemet. Däremot så ska den särskilda löneskatten på 6,15 procent betalas så länge den nu finns, dvs avseende första halvåret 2019.

Rabatt för unga 15–18 år som sommarjobbar

Det finns även ett förslag i vårpropositionen om att arbetsgivaravgiften exklusive pensionsavgiften ska tas bort för ungdomar i åldern 15–18 år. På inkomster upp till 25 000 kr/månad ska enbart pensionsavgiften betalas. Förslaget antas i samband med vårpropositionen beslutas och ändringarna träder i kraft den 1 augusti 2019 och tillämpas på ersättningar som utbetalas efter den 31 juli 2019.

Se **Bilaga 1** för regionernas arbetsgivaravgifter.

I övrigt gäller följande förutsättningar

I samband med varje uppdatering av våra beräkningar publiceras ”Prognosunderlag Reg-2019–2026-07-19” på vår webbplats via nedanstående länk:

www.skl.se/web/Skatteunderlagsprognos.aspx

Genom att i Excel-filen skriva in den egna läns-koden, får man beräkningar och bakgrundsuppgifter för sin region.

I prognosunderlaget redovisas beräkningar per region 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.

Observera att den del av ”Välfärdsmiljarderna” i BP2017 som fördelas efter invånarantal, ingår i anslaget för kommunalekonomisk utjämning och därmed även i våra beräkningar av regleringsposten. Den del som fördelas utifrån *flyktingvariabler ingår inte* i våra beräkningar.

För regionerna har det tillskott som aviserades i BP2018 och som vi tidigare kallat ”de nya välfärds miljarderna” flyttats från utgiftsområde 25 till utgiftsområde 09. Det innebär att de 1,5 miljarder kronorna, inte ingår i anslaget 2019 utan fördelas på annat sätt.

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 Ekonomi, juridik, Statistik/Ekonomi/Budget och planering/Statsbidrag, eller via nedanstående länk:

<http://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/budgetochplanering/statsbidrag-specificering.1403.html>

Uppdatering av modellen ”Skatter & bidrag”

Regioner som använder modellen Skatter & bidrag, kan ladda ner filen för förenklad uppdatering:

- Uppdateringsfil-Lt-07-19.xls

från vår webbplats via Ekonomi, juridik, statistik/Ekonomi/Budget och planering/Skatter och bidrag, regioner. Följ sedan instruktionerna i filen, eller manualen, för att uppdatera modellen efter förutsättningarna i detta EkonomiNytt.

Skillnader jämfört med förra beräkningen (EkonomiNytt 03/2019) beror på:

- Ny skatteunderlagsprognos
- Ny befolkningsprognos
- Preliminär kostnadsutjämning 2020, endast beräkning här, info i EkonomiNytt 06/2019

Beräkningarna bygger i övrigt på 2019 års skattesatser samt att befolkningen i varje län utvecklas i takt med rikspronosen men med hänsyn till historisk trend.

Information om tidpunkter under 2019

Aktuella datum finns på vår webbplats under Ekonomi, juridik, statistik. Klicka på Ekonomi. Länk till sidan **Ekonomikalendern** finns under bilden med almanacka och spargris.

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 finns de senaste uppdaterade EkonomiNytt tillgängliga och där presenteras löpande nyheter mellan dem.

Frågor om detta EkonomiNytt kan ställas till Anders Brunstedt (makroekonomi) 08-452 78 19, Bo Legerius (skatteunderlaget och sjukskrivningsmiljarden) 08-452 77 34, Måns Norberg (utjämningsystemet) 08-452 77 99, Madeleine Holm (löne- och prisförändring för regioner) 08-452 70 01, Siv Stjernborg, (arbetsgivaravgifter) 08-452 77 51, 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

Sektionen för ekonomisk analys

Niclas Johansson

Mona Fridell

Bilagor:

Bilaga 1: Arbetsgivaravgifter för landsting/regioner år 2019 och preliminärt för år 2020

”Prognosunderlag-Reg-2019-2026-03-19.xls”, finns på vår webbplats via följande länk: www.skl.se/web/Skatteunderlagsprognos.aspx