

UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATABASEN

Cirkulärnr: 21:31
Diariernr: 21/01068
Handläggare: Mona Fridell m.fl.
Ämnesord: Ekonomi
Avdelning: Ekonomi och styrning
Sektion/Enhet: Ekonomisk analys
Extern medverkan:
Datum: 2021-08-26
Mottagare: Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans
Rubrik: Budgetförutsättningar för åren 2021–2024
Ersätter:
Bilagor: ”Prognosunderlag K-2021–2028-21031”, finns på nedanstående webbsida:
<https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/budgetochplanering/skatteunderlagsprognos/prognosunderlagforkommuner.1356.html>

Sammanfattning

Jämfört med den prognos vi presenterade i april (cirkulär 21:20) är den viktigaste förändringen att vi nu räknar med starkare skatteunderlagstillväxt i år, men att skatteunderlagets nivå efterföljande år ligger ungefär i linje med föregående prognos. Den snabbare ökningen 2021 innebär att förändringen 2022 blir svagare än tidigare beräknat.

SLUT UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATABASEN

CIRKULÄR 21:31

Ekonomi:
Ekonomi och styrning
Mona Fridell m.fl.
EJ

Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans

Budgetförutsättningar för åren 2021–2024

I detta cirkulär presenterar vi:

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

Jämfört med den prognos vi presenterade i april (cirkulär 21:20) är den viktigaste förändringen att vi nu räknar med starkare skatteunderlagstillväxt i år, men att skatteunderlagets nivå efterföljande år ligger ungefär i linje med föregående prognos. Den snabbare **ökningen** 2021 innebär att **förändringen** 2022 blir svagare än tidigare beräknat.

Samhällsekonomisk utveckling

Skatteunderlagsprognosen vilar på ett medelfristigt scenario fram till 2024 där svensk ekonomi når normalkonjunktur mot slutet av 2023. I år återhämtar sig såväl BNP och arbetade timmar starkt, men även 2022 räknar vi med hög tillväxt. Jämfört med föregående prognoser antas BNP och timmarna stiga snabbare i år. En större del av den förutspådda konjunkturuppgången är därmed avklarad vid 2021 års utgång. Under den kvarstående återhämtningen – i förloppet mot normalkonjunktur – de efterföljande åren blir därmed tillväxten lägre, vilket inte minst slår på kalkylåren 2023–2024. Uppgången för sysselsättningen, efter den djupa konjunktursvackan 2020, antas ske med fördröjning i förhållande till återhämtningen för BNP. Speciellt antalet sysselsatta bedöms öka relativt sett långsamt, bland annat som följd av en stigande medelarbetstid. Att andelen arbetslösa nu beräknas ligga på uthålligt högre nivåer än före pandemin, beror – förutom på den segdragna återhämtningen för antalet sysselsatta – på att vi nu räknar med ett högre arbetskraftsdeltagande framöver.

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

Den samhällsekonomiska utvecklingen kommenteras ytterligare i *Makro-Nytt 2/2021*.

Tabell 1. Nyckeltal för den svenska ekonomin

Procentuell förändring om inte annat anges

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
BNP*	2,0	-2,9	4,1	3,4	1,4	1,4
Sysselsättning, timmar*	-0,2	-3,8	2,6	2,0	1,0	0,6
Relativ arbetslöshet, procent**	7,2 (6,8)	8,8 (8,3)	9,0	8,5	8,4	8,1
Timlön, Nationalräkenskaperna	3,9	4,8	1,5	2,1	2,4	2,4
Timlön, Konjunkturlönestatistiken	2,6	2,1	2,7	2,3	2,4	2,4
Inflation, KPIF	1,7	0,5	1,8	1,5	1,9	2,0
Inflation, KPI	1,8	0,5	1,5	1,6	2,1	2,4
Befolkning, 15–74 år	0,7	0,4	0,1	0,2	0,3	0,3

*Kalenderkorrigerat.

**Prognos och framskrivning åren 2021–2024 baseras på data enligt AKU-utfall januari–juni 2021. Definitions- och metodändringar i AKU medför tidsseriebrott, för bland annat sysselsättning och arbetskraft. Med syfte att ge bättre jämförbarhet visas ovan andelen arbetslösa 2019 och 2020 som ungefärligen torde ha gällt när effekten av statistikförändringarna beaktas. Andelen arbetslösa skulle då ha varit något högre; de officiella utfallen 2019–2020 ges i parenteser i tabellen.

Tidigare återhämtning för skatteunderlaget

Framskrivningen av skatteunderlaget 2021–2024 (diagram 1) baseras på den samhällsekonomiska bild som sammanfattas ovan.

Förra året bedömer vi att skatteunderlaget ökade med 2,1 procent (utifrån preliminär statistik från augusti). Detta är en fortsatt inbromsning jämfört med 2018 och 2019. De olika krisåtgärderna 2020 mildrade samtidigt effekten av de svaga löneinkomsterna och motverkade ett än svagare skatteunderlag.

Vår prognos för 2021–2022 visar en betydligt högre skatteunderlagstillväxt än de föregående åren. Utvecklingen vilar på den pågående konjunkturuppgången, vilken beräknas fortsätta också 2022. Samtidigt ligger dessa ”starka år” i linje med genomsnittet för de sista 10 åren. Flera viktiga faktorer skiljer sig dock åt mellan historiken och vår medelfristiga analys över kommande år: bland annat är demografin och därigenom arbetskraftutbudet inte lika gynnsamt framöver och en något lägre löneökningstakt antas vänta (än historiskt).

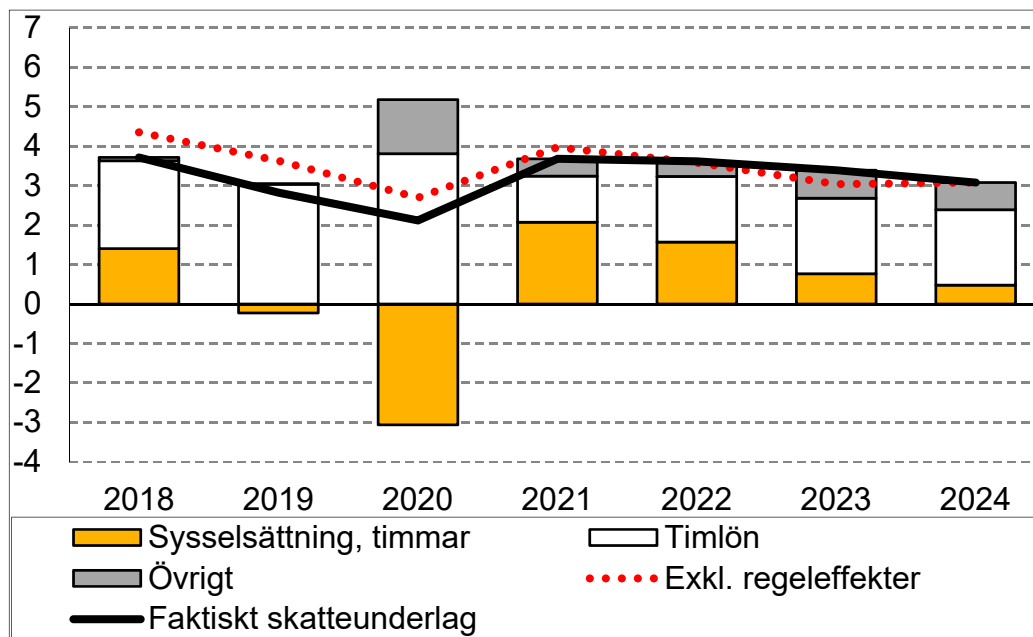
Efter den svaga konjunkturvecklingen främst första halvåret 2020, som pandemin utlöste, har nu ekonomin rekylat upp starkt. Ännu är resursutnyttjandet lågt men ekonomin har snabbt distanserat sig från bottenpunkten 2020 och lågkonjunkturen blir med tiden mindre djup. Antalet sysselsatta ökar och fler av de sysselsatta arbetar (när frånvaron sjunker) samtidigt

som den arbetade tiden per person tydligt stiger. Under året minskar antalet personer med permitteringslön jämfört med 2020 (det vill säga löneutbetalningar utan motsvarande arbetsinsats) och sammantaget så växer lönesumman med 4,1 procent i år. Samtidigt fortsätter inkomsterna från arbetslöshetsersättning öka med anledning av den tudelade arbetsmarknaden: hög arbetslöshet består och andelen långtidsarbetslösa har stigit markant. Trots ökande sysselsättning dröjer det till 2022 innan arbetslösheten börjar falla tillbaka.

Under 2022 är efterfråge- och jobbtillväxten fortsatt hög i ekonomin. Lönesumman fortsätter att växa stadigt, med drygt 4 procent. Arbetslöshet minskar nu och läget på arbetsmarknaden blir med tiden mer ansträngt. Samtidigt ökar pensionerna 2022 mer än i år, till följd av att inkomstindex stiger snabbare, vilket bidrar till skatteunderlagstillväxten. Däremot minskar då ersättningarna från framförallt arbetslöshetsförsäkringen och i viss mån även sjukpenning.

Diagram 1. Skatteunderlagstillväxt och bidrag från vissa komponenter

Procent respektive procentenheter



Källa: Skatteverket, SKR.

I det medelfristiga scenariot för 2023–2024 växer ekonomin ungefär med sin långsiktiga tillväxttakt. Det råder då konjunkturrell balans och arbetslösheten beräknas ligga omkring 8 procent. Reallöner och produktivitet, liksom skatteunderlaget följer då en trendmässig utveckling. Dessa ökningarna är måttliga i ett historiskt perspektiv, inte minst då produktivitetstillväxten antas vara **relativt svag framöver**.

Skatteunderlagets *underliggande* ökningstakt blir 2020 och 2021 högre än den faktiska, i likhet med de föregående åren. Den faktiska utvecklingen dämpas 2020 till följd av att grundavdraget för personer som fyllt 65 år höjdes. Samtidigt höjs underlaget, på grund av att de avsättningar till periodiseringsfonder som gjordes 2019 (till följd av den tillfälliga lagstiftningen) börjar återföras till beskattning. Nettot av dessa regeleffekter höll tillbaka skatteunderlagstillväxten 2020. Även 2021 höjs grundavdragen för pensionärer och dessutom påverkas skatteunderlaget av ändrade förmånsregler för bilar.

Förändring jämfört med SKR:s aprilprognos

Vi räknar nu med en marginellt långsammare skatteunderlagstillväxt fram till 2024, än i den prognos vi publicerade i april (cirkulär 21:20). Prognosen för lönesumman är uppreviderad något samtidigt som pensioner och sociala ersättningar är nedreviderade mer, relativt sett. Revideringarna är generellt små för perioden som helhet. Dock är utvecklingen 2021 uppreviderad till följd av att utvecklingen på arbetsmarknaden ser ut att bli långt starkare än tidigare beräknat.

Nivån för lönesumman 2022 ligger nu något högre än i föregående prognos, men jämfört med 2021 blir *ökningen* mindre. Detta syns även i skatteunderlagstillväxten: skatteunderlaget ökar långsammare 2022 (än i föregående prognos). Rekylen på arbetsmarknaden och den positiva effekten på lönesumman kom helt enkelt tidigare än förväntat.

Tabell 2. De senaste skatteunderlagsprognoserna

Procentuell förändring

	2020	2021	2022	2023	2024
SKR, aktuell	2,1	3,7	3,6	3,4	3,1
SKR, föregående	2,2	3,2	4,2	3,3	3,1
Regeringen, apr	2,0	3,2	3,6	3,4	3,0
ESV, juni	1,7	3,4	2,9	3,3	3,5
Akkumulerat					
SKR, aktuell	2,1	5,9	9,7	13,4	16,9
SKR, föregående	2,2	5,5	9,9	13,6	17,1
Regeringen, apr	2,0	5,3	9,1	12,8	16,1
ESV, juni	1,7	5,2	8,3	11,8	15,7

Källa: Ekonomistyrningsverket, Regeringen, SKR.

Jämförelse med regeringens och ESV:s prognos

Den prognos regeringen presenterade i vårpropositionen i april visar lägre skatteunderlagstillväxt än SKR:s nuvarande bedömning. Skillnaden mellan prognoserna är stor 2021, men för resten av perioden är skillnaden mini-

mal. Vad gäller bedömningen av 2022 så är den nästan identiskt. Regeringen räknar dock med större ökning av lönesumman, men detta motverkas av andra poster.

Även den prognos som Ekonomistyrningsverket (ESV) presenterade i juni visar en mindre uppgång för skatteunderlaget totalt för hela perioden (än SKR:s prognos). Sammantaget är utvecklingen för lönesumman för ESV och SKR liknande på lång sikt. Att SKR:s prognos visar större ökning än ESV:s 2021 och därefter förklaras av att bedömningarna skiljer sig åt på en rad poster vid sidan om löneinkomsterna. Främst handlar det om att summan av **pensioner, arbetsmarknadsersättningar, sjuk- och föräldraförsäkring** samt **grundavdrag** sammantaget utvecklas starkare i SKR:s prognos. Att bedömningarna skiljer sig åt för 2022 beror till stor del på att SKR:s prognos baseras på större ökning av lönesumman. SKR hade vid bedömningstillfället tillgång till senare statistik än ESV.

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 RUR som beslutas av fullmäktige.

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 för 2022, 2023 och 2024 (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

	2021	2022	2023	2024
Snitt 10 år	4,0	4,0	3,9	3,9
Årlig ökning	4,0	3,6	3,0	3,1
Differens	0,0	-0,4	-0,9	-0,8

Källa: Skatteverket och SKR.

Preliminärt beskattningsutfall augusti

Skatteverket sammanställer från och med juni preliminära utfall över beskattningsbar förvärvsinkomst för inkomståret 2020. I augusti kom Skatteverkets tredje beräkning. Utfallet finns att hämta på Skatteverkets webbplats:

<https://www7.skatteverket.se/portal/apier-och-oppna-data/utvecklarportalen/oppetdata/Beskattning,%20Beskattningsutfall%20%28inkomst%C3%A5r%202020%29>

Det finns stora variationer mellan kommunerna i förändringen av den beskattningsbara förvärvsinkomsten mellan 2020 och 2019. Den största ökningen uppgår till 5,0 procent medan en kommun minskar med –3,5 procent.

Det preliminära utfallet bygger på 98,75 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 7 december.

Slutavräkningar 2020–2021

Slutavräkning 2020

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 2019 och 2020 till 3,4 procent respektive 2,6 procent i Budgetpropositionen för år 2020. Slutligt utfall för 2019 blev 2,82 procent och vår prognos i december 2020 visade på en ökning av skatteunderlaget med 1,7 procent för 2020. Med den bedömningen uppgick rekommenderad uppbokning i bokslut 2020 till –715 kronor per invånare den 1.11.2019.

SKR:s prognos enligt detta cirkulär visar en uppräkning med 2,1 procent för 2020 vilket innebär att prognosen för slutavräkningen 2020 beräknas till –518 kronor per invånare och därmed uppstår en positiv korrigeringspost på 197 kronor per invånare den 1.11.2019. Jämfört med vår prognos i april är det en försämring med 58 kronor per invånare.

Slutavräkning 2021

Regeringens fastställda uppräkningsfaktorer för 2020 och 2021 uppgår till 2,0 procent respektive 2,2 procent, enligt Budgetpropositionen för 2021. SKR:s prognos innebär en högre uppräkning vilket gör att vår prognos för slutavräkningen 2021 blir positiv och uppgår till 755 kronor per invånare den 1.11.2020. Jämfört med vår prognos i april är det en förbättring med 173 kronor per invånare.

Regleringsbidrag/avgift

SKR har gjort en bedömning av regleringsposten i den kommunalekonomiska utjämnningen för åren 2021 till 2024 (tabell 4 och 5). Förändringar sedan senaste bedömningen i cirkulär 21:24 beror på vår senaste skatteunderlagsprognos.

Tabell 4. Prognos över regleringsbidrag/avgift 2021 till 2024

Miljoner kronor

	2021	2022	2023	2024
Inkomstutjämnning, netto (+)	72 646	76 451	79 045	81 479
Strukturbidrag (+)	1 048	1 053	1 058	1 062
Införandebidrag (+)	919	242	27	0
Summa inkomster för kommunerna (1)	74 547	77 746	80 130	82 542
Ramanslag (-) (Utgift för staten) (2)	105 403	102 095	96 889	96 854
Differens → Regleringspost (2)-(1)	30 856	24 349	16 760	14 313

Källa: SCB och SKR.

Tabell 5. Prognos över regleringsbidrag/avgift 2021 till 2024

Kronor per invånare

	2021	2022	2023	2024
Inkomstutjämnning, netto (+)	7 000	7 332	7 545	7 743
Strukturbidrag (+)	101	101	101	101
Införandebidrag (+)	89	23	3	0
Summa inkomster för kommunerna (1)	7 183	7 456	7 649	7 844
Ramanslag (-) (Utgift för staten) (2)	10 156	9 791	9 248	9 204
Differens → Regleringspost (2)-(1)	2 973	2 335	1 600	1 360

Källa: SCB och SKR.

Samtliga förändringar som gjordes av anslaget under 2020 och som avser 2021 och framåt, ingår i våra beräkningar. Förändringarna inför 2021 framgår av blad 7 i modellen Skatter & bidrag, medan tidigare års förändringar framgår av vår specificering av generella statsbidrag:

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

”De gamla välfärds miljarderna” som aviserades i BP2017 ingår från och med 2021 till fullo i anslaget med 7,0 miljarder kronor (673 kronor per invånare).

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 2020–2024. 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 april är det mycket små förändringar, en upprevidering 2021 och en motsvarande nedrevidering 2022.

Tabell 6. Prisindex för kommunal verksamhet (PKV)

	2020	2021	2022	2023	2024
Arbetskraftskostnader*	2,1	2,2	2,3	2,0	3,1
Övrig förbrukning	0,8	2,1	1,8	2,0	2,1
Prisförändring, %	1,7	2,2	2,2	2,0	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 2021–2028

I samband med varje uppdatering av våra beräkningar publiceras ”Prognosunderlag K 2021–2028” på nedanstående webbsida:

<https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/budgetochplanering/skatteunderlagsprognos/prognosunderlagforkommuner.1356.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 2021–2028. 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 utjämning och därmed i prognosunderlaget. Filerna återfinns på nedanstående webbsida:

<https://skr.se/ekonomijuridik/ekonomi/budgetochplanering/statsbidrag/specificeringavvissastatsbidrag.31839.html>

Skillnader jämfört med förra beräkningen (cirkulär 21:24) beror på:

- Ny skatteunderlagsprognos
- Preliminärt beskattningsutfall augusti

Tidigare i år har uppräknigen av kommunens skatteunderlag 2020 gjorts utifrån prognosen för rikets skatteunderlagsförändring (2,24 i förra prognosen) eller från en prognos som görs med hjälp av befolkningsutvecklingen mellan 2018 och 2019 i kommunen jämfört med riket, se blad 2 cell B15 i förra modellen. Den senare uppräknigen används om modellen skatter och bidrag är inställd på egen prognos för både eget skatteunderlag och antal invånare.

Men från och med augusti varje år, använder vi oss av de preliminära beskattningsutfallen per kommun, vilket kan leda till större eller mindre förändringar jämfört med riket. Utfallet syns i cell C20 på blad 2.

Uppdatering av modellen Skatter & bidrag

För att uppdatera modellen ska den aktuella filen laddas hem och sparas. Ladda ned filen;

- Uppdateringsfil-21031nr2.xls

från webbsidan:

<https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/budgetochplanering/skat-terochbidragkommuner/uppdateringkommuner.1372.html>

Följ sedan instruktionerna i filen eller manualen, för att uppdatera modellen efter förutsättningarna i detta cirkulär.

Webbkurs: Utjämningsystemet och modellen Skatter & bidrag

Torsdagen den 23 september anordnar vi en webbkurs 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.

Mer information och länk till anmälan finns på nedanstående länk:

<https://skr.se/skr/tjanster/evenemang/hittaevenemang/kalenderhandelser/utjamingssystemetochmodellenskatterbidragkommuner.55791.html>

Information om tidpunkter under 2021

Aktuella datum finns på vår webbplats under Ekonomi, juridik. Klicka på Ekonomi och sedan på Ekonomikalendern.

Har du aktiverat ny prenumeration från vår webbplats? För att säkert få alla våra nyheter, gå in på skr.se och välj Prenumerera på webbinnehåll. Länken ligger i den grå sidfoten.

Observera att alla gamla prenumerationer måste göras om sedan SKR efter påsk uppdaterat hela sin webbplats för att säkerställa att alla sidor följer lagen om tillgänglighet.

Under vårt område Ekonomi (under Ekonomi, juridik) finns de senaste uppdaterade cirkulären tillgängliga och där presenteras löpande nyheter mellan cirkulären.

Frågor om detta cirkulär kan ställas till Patrik Jonasson (makroekonomi) 08-452 78 19, Bo Legerius (skatteunderlaget) 08-452 73 62, Måns Norberg (sammanvägt prisindex kommunal verksamhet) 08-452 77 99, 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-2021–2028-21031”, finns på nedanstående webbsida:
<https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/budgetochplanering/skatteunderlagsprognos/prognosunderlagforkommuner.1356.html>