

UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATABASEN

Cirkulärnr: 22:06
Diariernr: 22/00259
Handläggare: Åsa Högberg m.fl.
Ämnesord: Ekonomi
Avdelning: Ekonomi och styrning
Sektion/Enhet: Ekonomisk analys
Extern medverkan:
Datum: 2022-02-17
Mottagare: Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans
Rubrik: Budgetförutsättningar för åren 2022–2025
Ersätter:
Bilagor: ”Prognosunderlag K-2022–2029-22006”, finns på nedanstående webbsida:
<https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/budgetochplanering/skatteunderlagsprognos/prognosunderlagforkommuner.1356.html>

Sammanfattning

I cirkulär 22:06 presenterar vi ny skatteunderlagsprognos, kommunal verksamhet – sammanvägt prisindex samt nya instruktioner till modellen Skatter & bidrag.

SLUT UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATABASEN

CIRKULÄR 22:06

Ekonomi:
Ekonomi och styrning
Åsa Högberg m.fl.
EJ

Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans

Budgetförutsättningar för åren 2022–2025

I detta cirkulär presenterar vi:

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

Jämfört med den prognos vi presenterade i december (cirkulär 21:49) räknar vi nu med starkare utveckling av skatteunderlaget 2021–2023 men svagare 2024–2025. Sammantaget innebär det en högre slutnivå år 2025. 2021 beror förändringen på att lönesummans utveckling visar på en större faktisk ökning de sista månaderna av året än i den förra prognosen. Nu har vi ett helt års utfall för lönesumman gällande 2021. Utvecklingen därefter beror på en starkare konjunkturutveckling.

Hög BNP-tillväxt i Sverige 2022

BNP-nivån är nu återhämtad i många länder men inte antalet arbetade timmar. Det är problem med jämvikt mellan efterfrågan och utbud på varu- respektive tjänstesidan. Samtidigt har inflationen stigit till höga nivåer i främst USA, där den var 7,5 procent i januari 2022, vilket beror främst på en hög varukonsumtion och efterföljande utbudsproblem samt höga energipriser. Centralbanker och finansiella marknader pratar nu om hur snabbt styrräntan bör höjas och hur snabbt de kvantitativa lättnaderna bör ”backas ut”. Det är som sagt ett stort problem i USA där inflationen nu måste bringas under kontroll, men även i Eurozonen om än mindre än i USA. I Sverige är det inte något större problem med inflationen om vi räknar bort energipriserna. Här handlar det mer om att den ekonomiska politiken måste bli mindre expansiv allteftersom arbetsmarknaden blir mer ansträngd, ett normalt penningpolitiskt handlande. Omikronvarianten har visat sig vara mindre farlig än tidigare varianter. Smittspridningen har varit väldigt hög

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

men faller nu tillbaks samtidigt som det är färre som ligger på IVA än vid tidigare faser av hög smittspridning. Vi tror att återhämtningen bara blev/blir något begränsad i slutet av 2021 och i början av 2022. Trots vissa negativa effekter av höga energipriser och högre räntor i USA är den globala ekonomiska utvecklingen framöver stark, återhämtningen mot trend fortgår. Speciellt när hushållens konsumtion växlar tillbaka mot tjänstebanscher. Sammantaget tror vi på en lite starkare konjunktur i Sverige 2021 och 2022 än den vi tidigare presenterade i MakroNytt i december. Framst med högre export 2022 och lite lägre konsumtion för hushållen. Vi tror att de utbudsproblem som finns främst i den internationella handeln fortsatt kommer att lättas upp under året. Samtidigt är de höga energipriserna negativa för köpkraften och en ökad osäkerhetsfaktor för hushållen. BNP ökar enligt SKR:s bedömning med 3,6 procent i år och 1,6 procent 2023, samtidigt som arbetslösheten fortsätter att gå tillbaka långsamt. Sysselsättningen fortsätter att stiga, men så gör även arbetsutbudet. Framöver ser vi en normalisering även på arbetsmarknaden, efter en kraftig ökning av antalet arbetade timmar 2022, men även ett starkt 2023. Det bidrar till att skatteunderlaget ökade kraftigt förra året och fortsätter att öka i år (underliggande). Inflationen faller tillbaka under andra halvan av 2022, efter att ha drivits upp av höga energipriser.

Tabell 1. Nyckeltal för den svenska ekonomin

Procentuell förändring om inte annat anges

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
BNP*	-3,2	4,9	3,6	1,6	1,4	1,8
Sysselsättning, arbetade timmar*	-3,8	1,3	3,3	2,3	0,7	0,2
Relativ arbetslöshet, procent**	8,6	8,8	7,8	7,5	7,5	7,5
Timlön, Nationalräkenskaperna	4,9	4,3	1,3	1,5	2,6	3,0
Timlön, Konjunkturlönestatistiken	2,1	2,8	2,5	2,5	2,6	3,0
Inflation, KPIF	0,5	2,4	2,8	1,2	1,7	2,0
Inflation, KPI	0,5	2,2	2,7	1,4	2,1	2,4
Befolkning, 15–74 år	0,4	0,0	0,1	0,3	0,3	0,4

*Kalenderkorrigerat.

**Definitions- och metodändringar i AKU medför tidsseriebrott, för bland annat sysselsättning och arbetskraft. För 2020 anges en ungefärlig uppskattning av den andel arbetslösa som skulle ha gällt utan förändringarna av AKU.

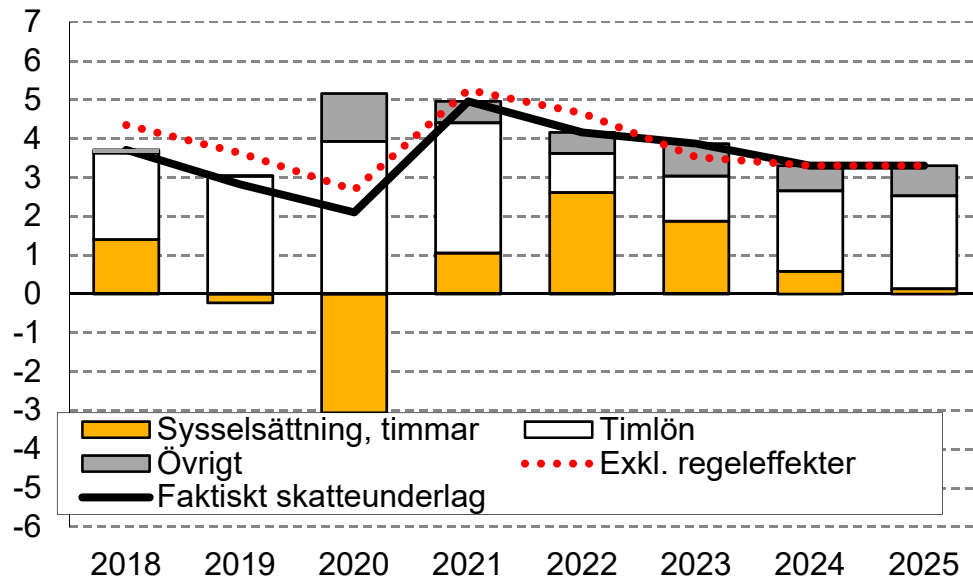
Skatteunderlaget har återhämtat sig

Vår prognos var i december 2021 att skatteunderlaget (underliggande) för 2021 ökade med 4,9 procent. Vi bedömer nu att ökningen blev något större, 5,3 procent. Detta var en kraftig återhämtning efter det svagare 2020. Nu när farten i återhämtningen saktar ner något minskar tillväxttakten i skatteunderlaget. Ökningstakten ligger dock högre 2021 och 2022 än genomsnittet de tio senaste åren. En starkt ökande lönesumma är den viktigaste förklaringen till att vi räknar med stark ökning av skatteunderlaget dessa år. Men även pensionerna bidrar till ökningen. Det är framförallt en effekt av att höjningen av inkomstindex är ovanligt stor. Det gäller framförallt i år, då indexökningen är den största på tio år. Sedan dess har höjningen av de inkomstanknutna pensionerna bara varit i paritet med årets ett par gånger, men då hade man hjälp av att den så kallade bromsen i pensionssystemet lättade.

I år hålls dock skatteunderlagets faktiska ökning tillbaka av en höjning av grundavdragen för personer som fyllt 65 år, i enlighet med den gemensamma budgetreservationen från M+KD+SD som riksdagen antagit. Vårt scenario för 2024–2025 utgår från att arbetsmarknaden når konjunkturell balans under 2023 och att sysselsättningen därefter följer arbetskraftsutbudets utveckling. Detta medför en oförändrad arbetslöshet. Det betyder att arbetade timmar inte längre ökar lika snabbt som under den nu pågående konjunkturuppgången samtidigt som den stramare arbetsmarknaden beräknas medföra snabbare löneökningar. Den sammantagna effekten på löneinkomsterna är att ökningstakten avtar och därav följer att även skatteunderlaget växer i en långsammare, trendmässig, takt. Reallöner och produktivitet beräknas framöver öka måttligt i ett historiskt perspektiv, inte minst då produktivitetstillväxten antas vara relativt svag. Därmed ökar det underliggande skatteunderlaget endast med 3,3 procent som genomsnitt åren 2024–2025, vilket kan jämföras med trendtillväxten de tio senaste åren på 4,1 procent per år.

Diagram 1. Skatteunderlagstillväxt och bidrag från vissa komponenter

Procent respektive procentenheter



Källa: Skatteverket, SKR.

Förändring jämfört med SKR:s decemberprognos

Vår aktuella prognos visar en starkare utvecklingsbana än den vi publicerade i december 2021 (cirkulär 21:49). Jämfört med förra prognosen ser vi nu en större ökning av skatteunderlaget förra året samt 2022 och 2023, men med något lägre ökningstal mot slutet av perioden. Sammantaget är den slutliga nivån högre än i förra prognosen. Den senaste statistiken över lönesummans utveckling visar på större ökning under november och december förra året än vad vi prognosticerade i december, vilket förklarar upprevideringen av skatteunderlaget 2021. Att skatteunderlagstillväxten 2022 är uppreviderad beror till övervägande del på utfallet 2021 samt att efterfrågan (BNP) är uppreviderad för 2021 och 2022. Även 2023 är ökningen uppreviderad något och därefter är utvecklingen nedreviderad jämfört med tidigare prognos.

Upprevideringen av utvecklingen 2023 hänger främst ihop med att vi nu räknar med större ökning av medelinkomsten 2022–2023 än vi gjorde i december, vilket innebär större ökning av inkomstindex för 2023.

Skatteunderlagets ackumulerade nivå 2025 är nu 0,9 procentenhet högre än i förra beräkningen.

Tabell 2. De senaste skatteunderlagsprognoserna

Procentuell förändring

	2021	2022	2023	2024	2025
SKR, aktuell	5,0	4,2	3,9	3,3	3,3
SKR, föregående	4,6	3,5	3,7	3,4	3,7
Regeringen, sep*	4,3	3,8	2,8	2,8	
ESV, nov	4,5	3,5	3,4	3,7	3,7
Akkumulerat					
SKR, aktuell	5,0	9,3	13,6	17,3	21,2
SKR, föregående	4,6	8,3	12,2	16,0	20,3
Regeringen, sep	4,3	8,3	11,3	14,4	
ESV, nov	4,5	8,2	11,9	16,0	20,2

*Regeringens fastställda uppräkningsfaktorer för 2021 respektive 2022.

Källa: Ekonomistyrningsverket, Regeringen, SKR.

Jämförelse med regeringens och ESV:s prognos

För perioden som helhet visar den prognos regeringen presenterade i budgetpropositionen lägre skatteunderlagstillväxt än SKR:s nuvarande bedömning. SKR:s beräkning visar högre ökningstal för alla år. Regeringen räknar med en lägre ökning av lönesumman alla år förutom 2025 och i regeringens prognos finns inte M+KD+SD:s höjning av grundavdragen för personer som fyllt 65 år samt övriga förslag i reservationen med. Men den totala effekten av detta motverkas av andra poster och sammantaget beräknas alltså en svagare ackumulerad ökning av skatteunderlaget i regeringens prognos. Det bör dock påpekas att regeringens prognos gjordes i augusti 2021, det har inkommit mycket ny information sedan dess.

Under perioden 2021–2025 räknar SKR med något större ökning av skatteunderlaget än ESV gjorde i november 2021. I SKR:s prognos ökar skatteunderlaget mer 2021–2023 och mindre 2024–2025.

Om vi räknar från 2020 som bas så är den ackumulerade ökningen av SKR:s prognos, jämfört med ESV, 0,9 procentenheter högre 2025. Lönesumman ökar mer 2021–2023 men mindre 2024–2025. Ackumulerat är lönesummans bidrag till det högre skatteunderlaget 0,4 procentenheter. SKR:s pensionsprognoser är också högre under perioden och ger ett bidrag om 1,3 procentenheter 2025. Andra faktorer som motverkar detta är SKR:s lägre prognoser på sjuk- och föräldrapenningen, grundavdraget och övrigt. Skillnaden mot ESV:s prognos förklaras till viss del av att denna publicerades innan riksdagen antog M+KD+SD-reservationen som statsbudget för 2022. Därmed saknas effekterna av denna, däribland höjningen av grundavdragen för personer som fyllt 65 år. Men SKR har även tillgång till 3 månaders mer information än ESV som publicerade sin prognos den 17 november 2021.

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 2023–2025 (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	2025
Snitt 10 år	4,0	4,1	4,2	4,2	4,2
Årlig ökning	5,3	4,7	3,5	3,3	3,3
Differens	1,2	0,5	-0,7	-0,9	-0,8

Källa: Skatteverket och SKR.

Slutavräkningar 2021–2022

Slutavräkning 2021

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 2020 och 2021 till 2,0 procent respektive 2,2 procent i budgetpropositionen för år 2021. Slutligt utfall för 2020 blev 2,1 procent och vår prognos i december 2021 visade på en ökning av skatteunderlaget med 4,57 procent för 2021. Med den bedömningen uppgick rekommenderad uppbokning i bokslut 2021 till 1 143 kronor per invånare den 1.11.2020.

SKR:s prognos enligt detta cirkulär visar en uppräkning med 4,96 procent för 2021 vilket innebär att prognosen för slutavräkningen 2021 beräknas till 1 328 kronor per invånare och därmed uppstår en positiv korrigeringspost på 185 kronor per invånare den 1.11 2020.

Slutavräkning 2022

Regeringens fastställda uppräkningsfaktorer för 2021 och 2022 uppgår till 4,3 procent respektive 3,8 procent, enligt Budgetpropositionen för 2022. SKR:s prognos innebär en högre uppräkningsfaktor vilket gör att vår prognos för slutavräkningen 2022 blir positiv och uppgår till 501 kronor per invånare den 1.11.2021. Jämfört med vår prognos i december är det en förbättring med 492 kronor per invånare.

Regleringsbidrag/avgift

SKR har gjort en bedömning av regleringsposten i den kommunalekonomiska utjämningsprognosen för åren 2022 till 2025 (tabell 4 och 5). Förändringar sedan senaste bedömningen i cirkulär 21:51 beror på vår senaste skatteunderlagsprognos.

Tabell 4. Prognos över regleringsbidrag/avgift 2022 till 2025

Miljoner kronor

	2022	2023	2024	2025
Inkomstutjämnning, netto (+)	77 183	80 965	83 642	86 405
Strukturbidrag (+)	1 049	1 053	1 058	1 063
Införandebidrag (+)	243	28	0	0
Summa inkomster för kommunerna (1)	78 444	82 046	84 700	87 467
Ramanslag (-) (Utgift för staten) (2)	107 272	103 059	106 241	106 247
Differens → Regleringspost (2)-(1)	28 828	21 014	21 541	18 780

Källa: SCB och SKR.

Tabell 5. Prognos över regleringsbidrag/avgift 2022 till 2025

Kronor per invånare

	2022	2023	2024	2025
Inkomstutjämnning, netto (+)	7 391	7 717	7 937	8 163
Strukturbidrag (+)	100	100	100	100
Införandebidrag (+)	23	3	0	0
Summa inkomster för kommunerna (1)	7 512	7 820	8 037	8 263
Ramanslag (-) (Utgift för staten) (2)	10 272	9 823	10 081	10 038
Differens → Regleringspost (2)-(1)	2 760	2 003	2 044	1 774

Källa: SCB och SKR.

Samtliga förändringar som gjordes av anslaget under 2021 och som avser 2022 och framåt, ingår i våra beräkningar. Förändringarna inför 2022 framgår dels av cirkulär 21:34 och 21:51 samt av blad 7 i modellen Skatter & bidrag, medan tidigare års förändringar framgår av vår specificering av generella statsbidrag:

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

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 PO-pålägg) och annan förbrukning. I tabellen nedan redovisas vår senaste bedömning av prisförändringar under perioden 2021–2025. 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 en nedrevidering av löneantagandet för 2021, en upprevidering av antagandet för övrig förbrukning med tre tiondelar 2022 och en motsvarande nedrevidering för 2023.

Vi räknar även med samma prisantagande för pensioner som i december. Detta innebär att vi *inte* inkluderat de ekonomiska effekterna från den nya överenskommelsen om pensioner AKAP-KR som gäller från och med den 1 januari 2023. Pensionsadministratörerna räknar på effekter av det nya avtalet. Ny prognos för PKV med det nya pensionsavtalet presenteras i samband med att skatteunderlagsprognosen presenteras den 28 april.

Tabell 6. Prisindex för kommunal verksamhet (PKV)

	2021	2022	2023	2024	2025
Arbetskraftskostnader*	2,3	1,6	3,4	2,1	3,4
Övrig förbrukning	2,8	2,5	1,7	2,1	2,4
Prisförändring, %	2,4	1,9	2,9	2,1	3,1

* Kvalitetsjusterad lönekostnadsförändring inkl. förändring i arbetsgivaravgifter.

Kommunvisa beräkningar av skatter och bidrag 2022–2029

I samband med varje uppdatering av våra beräkningar publiceras ”Prognosunderlag K 2022–2029” på vår webbplats på nedanstående länk:

<https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/budgetochplanering/skatteunderlagsprognos/prognosunderlagforkommuner.1356.html>

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 2022–2029. 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 via nedanstående länk:

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

Uppdatering av modellen ”Skatter & bidrag”

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

- Uppdateringsfil-22006nr1.xls
från sidan <https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/budgetochplanering/skatterochbidragkommuner/uppdateringkommuner.1372.html>. Följ sedan instruktionerna i filen eller manualen, för att uppdatera modellen efter förutsättningarna i detta cirkulär.

Skillnader jämfört med förra beräkningen (cirkulär 21:51) beror på:

- Ny skatteunderlagsprognos

OBS! Befolkningsuppgifter per den 31 december 2021

Den 22 februari publicerar SCB befolkningsuppgifter per den 31 december 2021. Dessa uppgifter används i modellen som befolkning per den 1.1 2022 och den automatiska inläsningen sker i samband med vår aprilprognos.

Som hjälp för kommuner som vill lägga in uppgifterna tidigare, kommer vi under vecka 8 att publicera en uppdaterad befolkningsfil med det faktiska utfallet för 2021, se nedanstående länk

<https://skr.se/ekonomijuridik/ekonomi/budgetochplanering/folkmangdssiffror.1362.html>

På blad 2 cellerna C71–C79 ska de kommunvisa uppgifterna klistras in och på blad 4 C71–C79 ska rikets uppgifter in. Eftersom det är definitiva uppgifter gör det inget om formlerna i ovan nämnda celler skrivs över.

Kurs 17 mars, digitalt

För nytillkomna användare av modellen Skatter och bidrag anordnar vi torsdagen den 17 mars en digital kurs i utjämningsystemet och modellen Skatter & bidrag för kommuner. Under dagen varvas en teoretisk genomgång av utjämningsystemets grunder och praktiska övningar i modellen Skatter & bidrag. Vi går även igenom eventuella aktuella frågor med koppling till systemet.

Preliminärt program

09.30–12.00 Övergripande information och inkomstutjämnning

12.00–12.45 Lunch

12.45–15.30 Kostnadsutjämnning och övriga delar i utjämnningen

Kostnad: 2 700 kr per kommun, exklusive moms.

Anmälan: senast 4 mars, via nedanstående länk

<https://skr.se/skr/tjanster/evenemang/hittaevenemang/kalenderhandelser/utjamningssystemetochmodellenskattebidragkommuner.60944.html>

Information om tidpunkter under 2022

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.

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 och skatteunderlaget) 08-452 73 62, Måns Norberg (sammanvägt prisindex kommunal verksamhet) 08-452 77 99 samt Åsa Högberg (modellen Skatter & bidrag).

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

Åsa Högberg

Bilagor

”Prognosunderlag K-2022–2029-22006”, finns på vår webbplats via följande länk:

<https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/budgetochplanering/skatteunderlagsprognos/prognosunderlagforkommuner.1356.html>