

UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATABASEN

Cirkulärnr: 22:37
Diariernr: SKR 2022/00309
Handläggare: Åsa Högberg m.fl.
Ämnesord: Ekonomi
Avdelning: Ekonomi och styrning
Sektion/Enhet: Ekonomisk analys
Extern medverkan:
Datum: 2022-10-20
Mottagare: Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans
Rubrik: Budgetförutsättningar för åren 2022–2025
Ersätter:
Bilagor: ”Prognosunderlag K-2022–2029-22037”, finns på nedanstående webbsida:
<https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/budgetochplanering/skatteunderlagsprognos/prognosunderlagforkommuner.1356.html>

Sammanfattning

Jämfört med den prognos vi presenterade i augusti (cirkulär 22:28) är den viktigaste förändringen att vi nu räknar med svagare konjunktur och högre priser. Båda dessa faktorer drar ner det reala skatteunderlaget 2022–2024.

SLUT UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATABASEN

CIRKULÄR 22:37

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

Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans

Budgetförutsättningar för åren 2022–2025

I detta cirkulär presenterar vi:

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

Jämfört med den prognos vi presenterade i augusti (cirkulär 22:28) är den viktigaste förändringen att vi nu räknar med svagare nominell skatteunderlagstillväxt under hela prognosperioden och att köpkraften är än mer nedreviderad på kort sikt. Detta beror på en ännu högre allmän prisuppgång och effekten på värderingen av pensionsskulden som ökat prisbasbelopp innebär. Slutåret är prisutvecklingen något nedreviderad.

Samhällsekonomisk utveckling

Skatteunderlagsprognosen vilar på ett en prognos och ett medelfristigt scenario fram till 2025 där svensk ekonomi når normalkonjunktur mot slutet av perioden.

Sverige går in i en längre lågkonjunktur

Utfallen för svensk inflation har nyligen varit överraskande höga. Den oväntat höga inflationen har definitivt lyft inflationsutsikterna på kort sikt, men i hög grad även för de kommande 12 månaderna. Samtidigt har en mycket brant ränteuppgång synts de senaste månaderna, huvudsakligen drivet av centralbankernas höjda styrräntor. Pris- och ränteuppgångarna blir därmed större än vad vi räknat med i tidigare prognoser. Frågan är inte längre ”om” Sverige går mot en lågkonjunktur utan ”hur snart” vi når dit, samt hur djup den blir. SKR:s prognos är att svensk BNP faller nästa år. Detta medför att den postpandemiska återhämtningen för arbetsmarknaden

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

bryts. Antalet sysselsatta kommer att minska och arbetslösheten beräknas ligga på knappt 8,5 procent 2023–2024. I vår framskrivning räknar vi med att BNP- och timtillväxten repar sig under 2024, men att konjunkturen stärks mer påtagligt först 2025.

Mycket svag konjunkturutveckling antas medföra sjunkande räntor redan nästa år. Trots detta kommer ränteläget då att vara betydligt högre än de senaste åren. Den långa eran av oerhört låga räntor är över. På samma sätt kommer konsumentpriserna totalt sett – efter rekordsnabba ökning 2021–2023 – inte heller falla tillbaka till gamla nivåer. Trots att vi räknar med att inflationen sjunker snabbt nästa år lär ekonomins aktörer få leva med bestående högre priser på många varor och tjänster.

Den samhällsekonomiska utvecklingen kommenteras ytterligare i *Makro-Nytt 3/2022*.

Tabell 1. Nyckeltal för den svenska ekonomin

Procentuell förändring om inte annat anges

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

*Kalenderkorrigerat.

Den svenska BNP-tillväxten bromsar in och blir negativ 2023. Även antalet arbetade timmar bromsar in. Därefter tar konjunkturen fart igen. Det är den högre inflationen som urholkar köpkraften, den är 7,5 procent i år och 5,0 procent 2023. Arbetslösheten stiger något men går till 8 procent som årsgenomsnitt 2025.

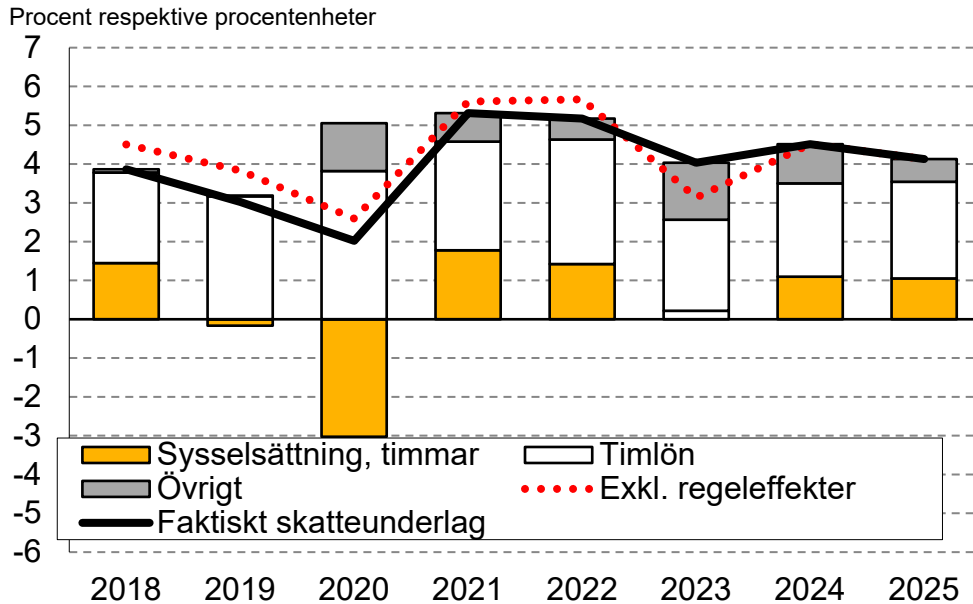
Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Hög nominell tillväxt för skatteunderlaget

Beräkningen av skatteunderlaget 2022–2025 (diagram 1) baseras på den samhällsekonomiska bild som sammanfattas ovan.

Vår bedömning är att skatteunderlaget ökade med 5,3 procent förra året (utifrån preliminära uppgifter från Skatteverket i början av oktober, detta är samma bedömning som i föregående prognos).

Diagram 1. Skatteunderlagstillväxt och bidrag från vissa komponenter



Lönesumman ökar starkt 2021 och 2022, en återhämtning efter pandemin. Men i slutet av 2022 börjar arbetade timmar bromsa in och de ökar endast svagt 2023 som årsgenomsnitt. Då lönesumman är 80 procent av skattunderlaget betyder det att det också ökar svagt 2023. Därefter ökar skatteunderlaget snabbare då konjunkturen återhämtar sig.

Källa: Skatteverket och Sveriges Kommuner och Regioner.

Skatteunderlaget växer snabbt i nominella termer under perioden 2022–2025; i genomsnitt med 4,5 respektive procent 4,4 procent per år för den faktiska respektive underliggande utvecklingen. Den genomsnittliga ökningen över de senaste tio åren (perioden 2012–2021) är 3,9 procent för den faktiska och 4,2 procent för den underliggande utvecklingen. En oväntat stark ökning av lönesumman syns under det första halvåret i år. Men enligt Skatteverkets arbetsgivardeklarationer tycks ökningen av lönesumman ha bromsat in från maj månad, enligt säsongsrensade data.

Å ena sidan har återöppnandet efter pandemin lett till stigande sysselsättning under våren, inte minst inom restaurangbranschen. Under sommaren har lönesumman sannolikt varit högre till följd av att personal inom regionerna har bytt semesterveckor mot högre ersättning. Men å andra sidan har anställningsplanerna i handel och bygg- och anläggning fallit tillbaka vilket tyder på en snar dämpning av lönesummetillväxten. Konjunkturen bromsar nu in och det kommer sätta avtryck i sysselsättningen. Under 2023 faller sysselsättningen alla kvartal och likaså gör antalet arbetade timmar. På kort sikt är det främst medelarbetstiden som faller.

Lönesumman ökade mellan 2010 och 2021 med 4 procent i genomsnitt. I år är ökningen hela 5,9 procent och nästa år är den 3,2 procent. Att företag väljer att behålla personal i de sektorer där arbetskraftsbristen är stor motverkar en än svagare ökning av lönesumman nästa år. En faktor som lyfter

skatteunderlaget i nivå under hela prognosen är de höjda garantipensionerna, dels genom beslutet att höja pensionsnivån från augusti 2022 och dels genom en hög inflation 2022 och 2023. Den höga inflationen resulterar i stora uppgångar för prisbasbeloppen 2023 och 2024 vilket höjer garantipensionerna. Skatteunderlagets *underliggande* ökningstakt i år blir högre än det faktiska. Nästa år är det tvärtom. Grundavdraget för pensionärer ökar vilket minskar skatteunderlaget 2022. Detta följer av den sammantagna effekten av prisbasbeloppets och inkomsternas relativa utveckling. Effekten är ännu större 2023. Att prisbasbeloppet stiger så kraftigt beror på den snabba ökningen av KPI-inflationen i juni 2022. Nästa år får det faktiska skatteunderlaget dock en extra skjuts av förslaget om att omvandla reseavdragen (som minskar skatteunderlaget) till en skattereduktion (som inte påverkar skatteunderlaget). Regeringen har aviserat att i budgetpropositionen för 2023, enligt praxis, föreslå en minskning av det generella statsbidraget med ett belopp som motsvarar skatteintäkten av det slopade avdraget. Förslaget påverkar därför inte skatteunderlagets underliggande ökningstakt.

Kraftig urholkning av skatteunderlaget

I reala termer växer skatteunderlaget med 0,9 procent per år 2022–2025, att jämföra med de senaste tio årens genomsnitt på 1,8 procent. År 2023 faller till och med köpkraften med 2,7 procent; intäkterna beräknas reellt sett bli kraftigt lägre än föregående år. Detta tapp är varaktigt och kommer kräva minskade utgifter framöver om inte statsbidragen höjs ordentligt.

Den höga prisuppgången i kommunsektorn beror dels på högre insatspriser och dels på ökade pensionskostnader. Pensionskostnadens ökning har två förklaringar. Det nya avtalet AKAP-KR är något dyrare än tidigare avtal, men till största del beror ökningen på en ny värdering av sektorns pensionskulda. De förmånsbestämda avtalspensionerna är värdesäkrade med prisbasbeloppet, vilket betyder att pensionsskulden växer när prisbasbeloppet höjs.

Sammantaget för perioden beräknas skatteunderlaget inte räcka till att finansiera en växande kommunal verksamhetsvolym i linje med den senaste tioårsperioden. Samtidigt är den demografiska utmaningen framöver större än tidigare, de i arbetsför ålder behöver försörja allt fler (yngre och äldre). Särskilt de ökade behoven av omsorg och vård av äldre kräver allt större resurser.

Tabell 2. Skatteunderlag

Procentuell förändring

	2021	2022	2023	2024	2025
Nominellt skatteunderlag	5,3	5,2	4,0	4,5	4,1
Prisökning	2,9	3,6	6,0	3,9	-0,2
Realt skatteunderlag	2,6	2,0	-2,7	0,6	4,4

Skatteunderlaget ökar som snabbast 2021 och 2022. Därefter bromsar ökningen in, speciellt 2023. Priserna för kommunsektorn ökar kraftigt, främst 2023. Det får effekten att det reala skatteunderlaget faller med 2,7 procent 2023. Därefter ökar det igen. Men reallt är ökningen framöver under det historiska genomsnittet.

Källa: Pensionsmyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner.

Förändring jämfört med SKR:s augustiprognos

Vi räknar nu med en svagare skatteunderlagstillväxt fram till 2025, än i den prognos vi publicerade i augusti (cirkulär 22:28), främst som följd av att prognosen för lönesumman är nedreviderad.

Under 2022 är skatteunderlaget uppreviderat till följd av högre lönesumma. Den lägre tillväxten och sysselsättningen ger dock en nedrevidering av lönesumman 2023. Även 2025 ökar skatteunderlaget något svagare jämfört med augusti.

Tabell 3. De senaste skatteunderlagsprognoserna

Procentuell förändring, ackumulerat är jämfört med 2020

	2021	2022	2023	2024	2025
SKR, aktuell	5,3	5,2	4,0	4,5	4,1
SKR, föregående	5,3	4,9	4,7	4,4	4,5
Regeringen, apr	5,0	4,2	4,5	3,4	3,6
ESV, sep	5,3	5,1	4,7	3,9	3,7
Akkumulerat					
SKR, aktuell	5,3	10,8	15,2	20,4	25,4
SKR, föregående	5,3	10,5	15,6	20,7	26,1
Regeringen, apr	5,0	9,4	14,3	18,2	22,5
ESV, sep	5,3	10,7	15,9	20,5	24,9

Akkumulerat under 2021–2025 har SKR reviderat ner ökningen av skatteunderlagsprognoserna sedan augusti. Ekonomistyrningsverkets septemberprognos visar en något svagare prognos än SKR. Regeringens prognos, som är från i april, visar en betydligt lägre skatteunderlagsprognos.

Källa: Ekonomistyrningsverket, Regeringen, och Sveriges Kommuner och Regioner.

Jämförelse med regeringens och ESV:s prognos

Den prognos regeringen presenterade i vårpropositionen visar lägre skatteunderlagstillväxt än SKR:s nuvarande bedömning. Det har tillkommit data som visar på en starkare arbetsmarknad i år samt beslut om högre garantipensioner (från och med augusti 2022). Den höjda garantipensionen samt en högre inflation leder till högre prognoser i SKR:s bedömning framöver.

Den prognos som Ekonomistyrningsverket (ESV) presenterade i september visar en marginellt lägre prognos för skatteunderlaget totalt för hela perioden jämfört med SKR:s prognos. SKR:s bedömning av utvecklingen av lönesumman är något lägre än ESV:s. Att SKR:s prognos för det totala skatteunderlaget visar större ökning beror delvis på att högre inflationsprognoser ökar pensionsinkomsterna mer.

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 och 2025 (tabell 4). En annan förutsättning är att medlen från RUR ska täcka ett negativt balanskravsresultat.

Tabell 4. Rikets underliggande skatteunderlagsutveckling; tioårigt genomsnitt samt årlig utveckling

Förändring i procent per år

	2021	2022	2023	2024	2025
Snitt 10 år	4,1	4,2	4,4	4,3	4,4
Årlig ökning	5,6	5,7	3,1	4,5	4,1
Differens	1,5	1,5	-1,2	0,2	-0,3

Under 2023 och 2025 är rikets underliggande skatteunderlags utvecklingen lägre än ett tioårigt genomsnitt. Då är det möjligt att använda RUR.

Källa: Skatteverket och Sveriges Kommuner och Regioner.

Preliminärt beskattningsutfall oktober

Skatteverket sammanställer från och med juni preliminära utfall över beskattningsbar förvärvsinkomst för inkomståret 2021. I oktober kom Skatteverkets prognos nummer 7. Utfallet finns att hämta på Skatteverkets webbplats:

<https://www7.skatteverket.se/portal/apier-och-oppna-data/utvecklarportalen/oppetdata/Beskattningsutfall%20f%C3%B6r%20inkomst%C3%A5r%202021>

Det finns stora variationer mellan kommunerna i förändringen av den beskattningsbara förvärvsinkomsten mellan oktober 2021 och december 2020. Den största ökningen uppgår till drygt 8 procent. Endast en kommun har minskat i jämförelse med utfallet 2020.

Det preliminära utfallet bygger på 99,01 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 2021–2023

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 5,31 procent för 2021 vilket innebär att prognosen för slutavräkningen 2021 beräknas till 1 493 kronor per invånare och därmed uppstår en positiv korrigeringspost på 350 kronor per invånare den 1.11.2020. Jämfört med vår prognos i april är det en försämring med 9 kronor per invånare.

Slutavräkning 2022

Regeringens fastställda uppräkningsfaktorer för 2021 och 2022 uppgår till 4,3 respektive 3,8 procent, enligt budgetpropositionen för 2022. SKR:s prognos innebär en högre uppräkning vilket gör att vår prognos för slutavräkningen 2022 blir positiv och uppgår till 1 171 kronor per invånare den 1.11.2021. Jämfört med vår prognos i april är det en förbättring med 133 kronor per invånare.

Slutavräkning 2023

Regeringens fastställda uppräkningsfaktorer för 2022 och 2023 uppgår till 4,8 respektive 4,7 procent, enligt beslut den 22 september, SFS 2022:1422. SKR:s prognos innebär en lägre uppräkning vilket gör att vår prognos för slutavräkningen 2023 blir negativ med –153 kronor per invånare den 1.11.2022.

Regleringsbidrag/avgift

SKR har gjort en bedömning av regleringsposten i den kommunalekonomiska utjämningen för åren 2022 till 2025 (tabell 5 och 6). Förändringar sedan senaste bedömningen i cirkulär 22:28 beror på vår senaste skatteunderlagsprognos.

Tabell 5. Prognos över regleringsbidrag/avgift 2022 till 2025

Miljoner kronor

	2022	2023	2024	2025
Inkomstutjämnning, netto (+)	77 183	82 381	86 855	89 400
Strukturbidrag (+)	1 049	1 055	1 060	1 066
Införandebidrag (+)	243	28	0	0
Summa inkomster för kommunerna (1)	78 444	83 464	86 915	90 466
Ramanslag (-) (Utgift för staten) (2)	107 272	99 489	102 671	102 677
Differens → Regleringspost (2)-(1)	28 828	16 026	15 756	12 211

Regleringspostens förändring gentemot föregående prognos beror på att inkomstutjämnningen minskar och därmed tar mindre del av anslaget i anspråk.

Källa: SCB och SKR.

Tabell 6. Prognos över regleringsbidrag/avgift 2022 till 2025

Kronor per invånare

	2022	2023	2024	2025
Inkomstutjämnning, netto (+)	7 391	7 843	8 129	8 421
Strukturbidrag (+)	100	100	100	100
Införandebidrag (+)	23	3	0	0
Summa inkomster för kommunerna (1)	7 512	7 946	8 230	8 522
Ramanslag (-) (Utgift för staten) (2)	10 272	9 472	9 722	9 672
Differens → Regleringspost (2)-(1)	2 760	1 526	1 492	1 150

Regleringspostens förändring gentemot föregående prognos beror på att inkomstutjämnningen minskar och därmed tar mindre del av anslaget i anspråk.

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 av blad 7 i modellen Skatter & bidrag, medan tidigare års förändringar framgår av vår specificering av generella statsbidrag som återfinns på:

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

Effekterna i modellen av den nya regeringens budget kommer i vårt budgetcirkulär i december.

I anslutning till att budgeten presenteras, senast den 15 november, kommer ett cirkulär att publiceras som beskriver dess påverkan på kommunerna.

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 övrig förbrukning. I tabel-

len nedan redovisas vår senaste bedömning av prisförändringar under perioden 2022–2026. Syftet med uppgifterna är att göra det möjligt för kommuner att räkna om från löpande till fasta priser, till exempel i budgetarbetet, med samma förutsättningar som används i SKR:s kalkyler.

Jämfört med prognosen i augusti har nu prisbilden reviderats upp. Innevarande år antas nu en högre prisökning för övrig förbrukning samtidigt som kostnaden för den förmånsbestämda pensionen är högre.

Arbetskraftskostnaderna såväl 2023 som 2024 antas öka snabbare i denna prognos än i prognosen från augusti, vilket delvis förklaras av en större ökning av försäkringspremierna. 2023 är timlöneantagandet uppjusterat med en tiondel. Sammantaget antas arbetskraftskostnaderna öka med 6,9 procent 2023, vilket är tre tiondelar högre än i prognosen från augusti. 2024 är ökningen en tiondels procent jämfört med augustiprognosen. Precis som i prognosen från augusti är effekterna av den nya pensionsöverenskommelsen AKAP-KR som gäller från och med den 1 januari 2023 inkluderad.

Inflationsantagandet, genom prognosen på KPIF, är uppjusterad för 2023 med en halv procentenhet jämfört med prognosen i augusti vilket, tillsammans med ett något högre timlöneantagande, ger en ökning av övrig förbrukning med tre tiondels procent. 2024 är inflationsprognosen betydligt lägre, såväl jämfört med 2023 som jämfört med augustiprognosen. Övrig förbrukning antas därmed öka med 2,4 procent 2024, vilket är tre tiondelar lägre än i förra prognosen.

Den totala ökningen av PKV 2023 är 6 procent, och jämfört med prognosen från augusti är ökningen 0,25 procentenheter, där såväl timlöner, PO som inflationen drar åt samma håll. För 2024 tar ökningen av pensionskostnaden och nedgången i inflationsprognosen ut varandra och PKV blir oförändrat jämfört med föregående prognos. I dessa beräkningar syns också en kraftig minskning av pensionskostnaderna 2025 vilket gör att arbetskraftskostnaderna enligt PKV förväntas minska något, trots att timlönerna ökar med 3,4 procent enligt prognosen.

Tabell 7. Prisindex för kommunal verksamhet (PKV)

Procent

	2022	2023	2024	2025	2026
Arbetskraftskostnader*	2,5	6,9	4,3	-0,2	3,8
Övrig förbrukning	6,5	4,1	2,4	2,5	2,7
Prisförändring, %	3,7	6,0	3,7	0,7	3,4

*Inklusive förändringar i arbetsgivaravgifter.

Stora ökning av pensionskostnaderna innebär stora kostnadsökningar i kommunerna 2023 och 2024. Effekten av den höga inflationen väntas bli störst 2022.

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Pensionskostnaderna varierar mellan de olika kommunerna till följd av skillnader i personalstruktur. I tabellen nedan beräknas en motsvarighet till

PKV exklusive PO-effekten. Arbetskraftskostnaderna ökar därmed i samma takt som timlönerna. Arbetskraftskostnaderna har dock samma vikt i beräkningen av PKV som i tabellen ovan.

Tabell 8. Prisindex för kommunal verksamhet (PKV) exklusive PO-effekt

Procent

	2022	2023	2024	2025	2026
Arbetskraftskostnader*	2,3	3,2	3,3	3,4	3,3
Övrig förbrukning	6,5	4,1	2,4	2,5	2,7
Prisförändring, %	3,6	3,5	3,0	3,1	3,1

**Exklusive förändringar i arbetsgivaravgifter.*

Ökningen av kostnaderna för tjänstepensionerna står för mer än hälften av ökningen av arbetskraftskostnaderna 2023.

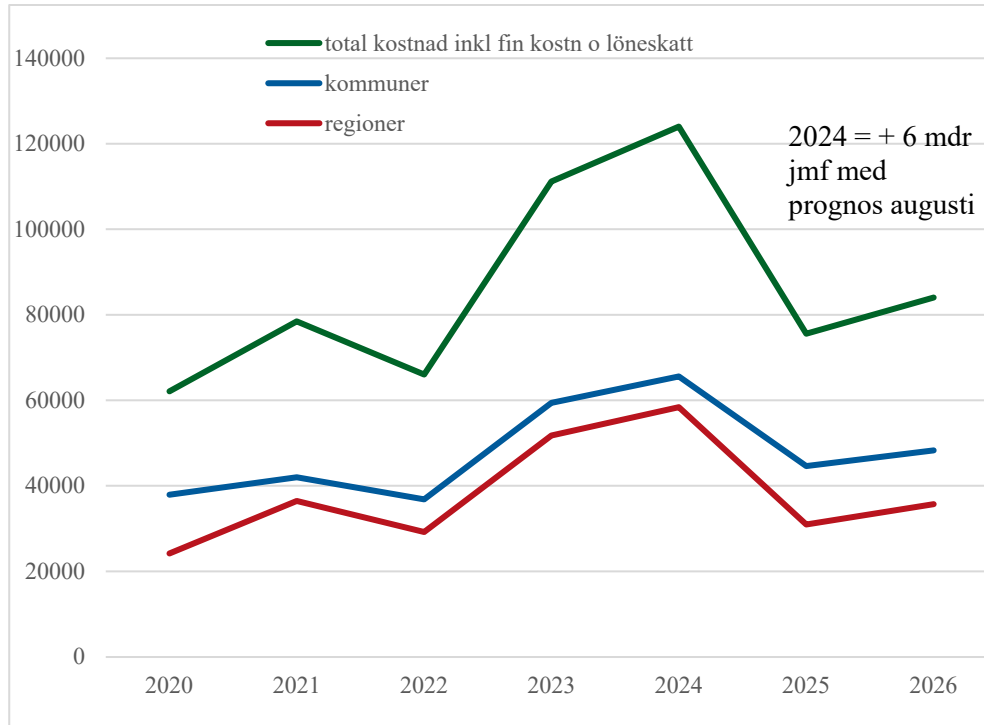
Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Höga pensionskostnader och höjt PO

Kostnaderna för kommunernas och regionernas avtalspensioner ökar med cirka 45 miljarder kronor 2023 och med ytterligare 13 miljarder år 2024. Ungefär hälften vardera i kommuner respektive regioner.¹

Diagram 2. Pensionskostnader totalt samt kommuner och regioner, prognos oktober

Miljoner kronor



I huvudsak ser vi att en hög inflationspuckel drabbar pensionskostnaderna år 2023 och 2024 och en återgång till lägre nivå på pensionskostnaderna från 2025. Nedgången förklaras till stor del av prognosantagandet att prisbasbeloppet ökar med enbart 0,9 procent 2025.

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Den övergripande bilden är lik den bild som vi presenterade vid förra skatteunderlagsprognosen i augusti (cirkulär 22:28). Det vill säga kraftigt ökade pensionskostnader år 2023 och 2024.

En förändring jämfört med föregående prognos är att inflationsprognosen har reviderats upp för 2023. Antagandet över prisbasbeloppet år 2024 har därför höjts, vilket leder till ökade pensionskostnader år 2024. Därefter är

¹ Beräkningarna bygger på underlag från administratörerna på deras beräkningar till kommuner och regioner i augusti/september. Sedan beräkningarna togs fram har det skett några revideringar av prognosantaganden, detta påverkar huvudsakligen år 2024. En liten kostnadsökning blir det även på grund av att inkomstbasbeloppet 2023 som presenterades 18 oktober är något lägre än tidigare antaganden.

det kraftigt minskade kostnader 2025 och 2026, vilket beror på att inflationen går tillbaka och därmed blir prisbasbeloppet mycket lågt enligt våra antaganden. Beräkningar för 2025 och 2026 är mycket osäkra.

Det nya pensionsavtalet ökar kostnaderna

Det nya pensionsavtalet innebär permanent högre kostnader för den avgiftsbestämda pensionen, då premien höjs från 4,5 procent till 6 procent under tak (7,5 inkomstbasbelopp) respektive från 30 till 31,5 procent på inkomstdelar över tak. Detta motverkas till viss del då avtalet på sikt minskar kostnaden för den förmånsbestämda pensionen. Men det nya avtalet innebär en högre kostnadsnivå, särskilt för kommunerna.

Det nya avtalets ökade kostnader svarar dock enbart för en liten del av kostnadsökningarna år 2023, då effekter av den kraftiga inflationen och ökade värdesäkringar dominerar stort. Av kostnadsökningen för sektorn mellan 2022 och 2023 är det enbart cirka en femtedel som kommer från avtalsförbättringen. För kommunerna har dock avtalsförändringen större betydelse än för regionerna. Det beror på att den avgiftsbestämda pensionen dominerar då det är förhållandevis få som har inkomster över tak.

En uppskattning är att det nya pensionsavtalet år 2023 ökar kostnaden i kommunerna med 6–7 miljarder kronor och cirka 2 miljarder i regionerna.

Den höga inflationen förklarar de stora kostnadsökningarna

Merparten av kostnadsökningen beror således på den ökade inflationen. Prisbasbeloppet beräknas utifrån inflationstakten i juni året innan. Prisbasbeloppet för 2023 är därmed fastställt till 52 500 kronor, en ökning med 8,7 procent, det vill säga betydligt högre än vår prognos för KPI-inflationen i våras. För 2024 bedöms prisbasbeloppet öka med 7,6 procent, det utgår från en prognos över KPI:s ökningstakt i juni 2023. Utifrån den aktuella prognosen kommer inflationen att gå ner mot och även understiga 2 procent på några års sikt och då kommer pensionskostnaderna att bli lägre.

Ökat prisbasbelopp påverkar pensionskostnaderna på flera sätt:

- Högre uppräknings av pensionsutbetalningar.
- Högre uppräknings av värdet på den avgiftsbestämda delen, den värdejusteras med prisbasbeloppet under utbetalningsåret.
- Högre intjänad förmånsbestämd pension, då pensionsunderlaget består av inkomsterna ett antal år tillbaka i tiden och de historiska inkomsterna räknas upp till dagens prisnivå med prisbasbeloppet. Det innebär ett högre pensionsunderlag och även ett högre pensionsunderlag för dem med inkomster över 7,5 inkomstbasbelopp, vilket är golvet för den förmånsbestämda pensionen.
- Stor effekt på den finansiella kostnaden, som inte räknas som en pensionskostnad för dagens intjänande och därmed inte påverkar PO, men som ligger på finansnettot.

PO för 2023 höjs ytterligare

Pensionskostnaderna för de idag aktivas pensionsintjänande ökar både på grund av den höjda premien i den avgiftsbestämda pensionen och på grund av ökningen i den förmånsbestämda pensionen. Förutom ökningen i pensionsunderlaget p g a av inflationsuppräknningen av historiska inkomster bidrar även ökade löner år 2021 till kostnadsökningen i den förmånsbestämda pensionen. Det är dessa pensionskostnader som ingår i PO.

Beräkningarna vi tar fram över pensionskostnader som ingår i PO är beräknade som genomsnitt för hela kommunsektorn respektive regionsektorn. Pensionskostnaderna varierar kraftigt i enskilda kommuner och regioner. Det är därför angeläget att man ser på sina egna kostnader. Särskilt för de kommuner som har försäkringslösningar, då dessa beräknas på annorlunda sätt.

Övriga delar i form av arbetsgivaravgifter och avtalsförsäkringar är preliminärt oförändrade. Hela ökningen i genomsnittligt PO förklaras av de ökade pensionskostnaderna.

Vi föreslår nu ett genomsnittligt PO på 44,53 procent i kommunerna för år 2023, vilket innebär en ökning med 5,3 procentenheter jämfört med år 2022. Det är en ökning med 1,8 procent jämfört med det preliminära PO för 2023 som föreslogs i våras.

I våras efter *Ekonomirapporten* angav vi ett preliminärt PO med en kraftig höjning för 2023, från 39,25 till 42,75 procent i kommunerna på grund av ökade pensionskostnader. Sedan dess har inflationen ökat ytterligare.

Tabell 9. PO och prognos över avtalspensioner

Procent av lönesumman

Kommuner	2021	2022	2023	2024	2025
Arbetsgivaravgifter	31,42	31,42	31,42	31,42	31,42
Avtalsförsäkringar	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13
Avtalspensioner rek.*	8,60	7,70			
Avtalspensioner prognos	9,5	7,8	13,0	14,1	9,0
varav avgiftsbestämd del	4,9	4,9	6,8	6,9	7,0
inkl. löneskatt	6,0	6,1	8,5	8,6	8,7
varav förmånsbestämd	2,8	1,4	3,6	4,4	0,3
inkl. löneskatt	3,4	1,7	4,5	5,5	0,3
TOTAL PO	40,15	39,25	44,53	45,6	40,5

*Exklusive nytt livslängdsantagande år 2021.

Kraftigt ökat personalkostnadspåslag för avtalspensioner i kommunerna. De ökar med över 5 procentenheter år 2023 samt med ytterligare 1 procentenhet år 2024.

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

För mer information rekommenderas vår webbplats:

<https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/budgetochplanering/arbetsgivaravgifterochpopalagg.1290.html>

Effekt för kommunerna

Av den totala kostnadsökningen svarar pensionsintjänandet för de aktiva (som ingår i PO) för merparten cirka tre fjärdedelar. Det ger en höjning av PO med 5,3 procentenheter i kommuner år 2023 jämfört med år 2022, vilket motsvarar en ökning med 17 miljarder kronor. Av det förklaras knappt hälften av avgiftsbestämd del och drygt hälften av den förmånsbestämda pensionen (FÅP). Det kommer att bli fortsatt höjning 2024 för FÅP eftersom inflationen fortsätter att vara hög. Därefter går det tillbaka till en lägre nivå.

Pensionskostnaderna ökar även för utbetalningen av den gamla pensionskulden med drygt 0,5 miljarder kronor. Den finansiella kostnaden ökar med cirka 5 miljarder jämfört med 2022. Den finansiella kostnaden handlar om värdesäkring för skulden på balansräkningen för intjänandet efter 1998. Dessa kostnader ingår inte i PO.

Totalt blir det en ökning på 22,5 miljarder kronor mellan 2022 och 2023 samt ytterligare 6 miljarder 2024.

Därtill kommer att värdesäkringen med prisbasbeloppet innebär att ansvarsförbindelsen ökar med cirka 2 miljarder kronor istället för att minska med cirka 6 miljarder, detta kostnadsförs dock inte i den blandade redovisningsmodellen utan visar sig gradvis med de högre pensionsutbetalningarna.

Kommunvisa beräkningar av skatter och bidrag 2022–2029

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

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

Skillnader jämfört med förra beräkningen (cirkulär 22:28) beror på:

- Regeringens fastställda uppräkningsfaktorer
- Ny skatteunderlagsprognos
- Preliminärt beskattningsutfall oktober

Tidigare i år har uppräkningsav kommunens skatteunderlag 2021 gjorts utifrån prognosen för rikets skatteunderlagsförändring (5,33 i förra prognosen) eller från en prognos som görs med hjälp av befolkningsutvecklingen mellan 2019 och 2020 i kommunen jämfört med riket, se blad 2 cell B15 i förra modellen. Den senare uppräkningsav modellen skatter och bidrag är inställd på egen prognos för både eget skatteunderlag och antal invånare.

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-22037nr6.xls från webbsidan

<https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/budgetochplanering/skatteroch-bidragkommuner/uppdateringkommuner.1372.html>

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

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 08-452 73 62 (makroekonomi & skatteunderlaget), Måns Norberg 08-452 77 99 (sammanvägt prisindex kommunal verksamhet), Siv Stjernborg 08-452 77 51 och Robert Heed 08-452 71 41 (pensioner och PO-pålägg) och Åsa Högberg 08-452 73 63 (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

Fredrik Holst

Åsa Högberg

Bilagor:

”Prognosunderlag K-2022–2029-22037”, finns på nedanstående webbsida:
<https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/budgetochplanering/skatteunderlagsprognos/prognosunderlagforkommuner.1356.html>