

# Rapport

## Prognosuppföljning 2020



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Publikationen kan laddas ner  
från ESV:s webbplats [esv.se](http://esv.se).

**Datum:** 2021-05-12

**Dnr:** 2021-00374

**ESV-nr:** ESV 2021:25

**Copyright:** ESV

**Rapportansvarig:** Björn Andersson, Kira Bergheden,  
Ann-Sofie Öberg

## Förord

Ekonomistyrningsverkets (ESV:s) prognoser ska vara tillförlitliga som beslutsunderlag och ska därvid beakta förslag och aviseringar i propositioner. Enligt regleringsbrevet ska ESV senast den 13 maj 2021 redovisa och kommentera precisionen i prognoserna och analysera avvikelser för 2020. ESV ska också redovisa hur prognoserna görs tillgängliga och hur prognosmetoderna dokumenteras.

I detta ärende har generaldirektör Clas Olsson beslutat. Avdelningschef Bo Stoltz och biträdande avdelningschef Ann-Sofie Öberg samt utredarna Björn Andersson och Kira Bergheden har varit föredragande. Därtill har flertalet av medarbetarna på avdelningen Analys och prognoser medverkat i handläggningen.



## Sammanfattning

*Svensk ekonomi påverkades kraftigt av coronapandemin under 2020. Det innebar att prognoserna svängde mycket mellan olika prognostillfällen. Innan pandemin bröt ut överskattades av naturliga skäl BNP-tillväxten och skatteintäkterna samtidigt som utgifterna underskattades. När pandemin brutit ut överskattades i stället effekterna, som mest under våren 2020. Det är ovanligt stor skillnad på vilken information som fanns tillgänglig under året och därför är det svårt att jämföra prognoserna mellan olika prognosmakare, eftersom prognoserna har publicerats vid olika tidpunkter. Alla prognosmakare har dock följt ungefär samma mönster där effekterna av pandemin överskattades under våren medan de flesta höjde prognoserna för BNP och sparandet under hösten 2020.*

*ESV:s och regeringens prognoser för skatteintäkterna följde i stort sett samma mönster. Både vi och regeringen räknade med att pandemin skulle få större effekter på skatteintäkterna än vad som blev fallet. Både ESV och regeringen höjde prognoserna för utgifterna i takt med att det tillkom ändringsbudgetar under 2020. Prognoserna höjdes dock för mycket och under hösten överskattade både ESV och regeringen utgifterna. ESV överskattade dock effekterna av vissa av stöden i betydligt mindre utsträckning än vad regeringen gjorde.*

Rapporten utvärderar Ekonomistyrningsverkets (ESV) prognoser avseende kalenderåret 2020 i olika avseenden. I kapitel 2 jämförs ESV:s prognoser för BNP-tillväxten och offentliga sektorns finansiella sparande med prognoser från andra statliga prognosinstitut och de största svenska bankerna. Dessutom jämförs vår prognos för lönesumman med regeringens och Konjunkturinstitutets (KI) prognoser. Jämförelserna avser de prognoser som tidsmässigt låg närmast regeringens budget- och vårpropositioner från hösten 2018 till hösten 2020.

För samma period jämförs också våra prognoser för budgetens skatteintäkter samt inkomster och

utgifter med regeringens prognoser. För att möjliggöra jämförelser justeras prognoserna för beslut om ändrade skatter och utgifter.

I kapitel 2 görs också en slutlig utvärdering av prognoserna för det finansiella sparandet och skatteintäkterna avseende 2019. Utfallet för skatteintäkterna fastställs först under våren två år efter inkomståret. Därför var skatteintäkterna för 2019 inte utfall vid tidpunkten för förra årets utvärdering.

I kapitel 3 görs en mer detaljerad analys av våra prognoser. I avsnittet analyseras prognosförändringar sedan augusti 2018 för makroekonomiska variabler samt budgetens skatteintäkter och utgifter. Prognosförändringarna för skatteintäkter och takbegränsade utgifter delas upp i tre kategorier: *Makro*, *Beslut* och *Övrigt*. Kapitel 4 beskriver vår metod för prognosuppföljningen.

### **År 2020 var ett särskilt svårt år att göra prognoser**

År 2020 präglades starkt av coronapandemin. Innan pandemin bröt ut räknade de flesta prognosmakare med en BNP-tillväxt på runt 1,5 procent. ESV bedömde i november 2019 att skatteintäkterna skulle öka med 47 miljarder kronor och att de takbegränsade utgifterna på statens budget skulle öka med 43 miljarder kronor. Det offentliga sparandet väntades försvagas till ett underskott på 17 miljarder kronor. Utfallet visade sedan att BNP föll med 2,8 procent, skatteintäkterna beräknas ha minskat med 42 miljarder kronor och utgifterna inom de takbegränsade utgiftsområdena steg med 192 miljarder kronor. Det finansiella sparandet visade ett underskott på 166 miljarder kronor.

När smittspridningen startade gjorde prognosmakarna till en början försiktiga nedrevideringar av prognoserna för BNP-tillväxten och skatteintäkterna samtidigt som utgifterna höjdes. I samband med att WHO klassade coronaviruset som en pandemi den 11 mars förändrades läget drastiskt. Det kom nästan dagligen ny information om en dramatisk försvagning av såväl global som svensk ekonomi; till exempel inbromsning i global och svensk handel till följd av brist på insatsvaror och kraftigt försvagad efterfrågan i spåren av nedstängningar av samhällen i flertalet länder, börsfall, skenande varsel och stigande arbetslöshet. Samtidigt tillkom flera extra ändringsbudgetar under våren med stödåtgärder för att mildra effekterna av pandemin för både hushåll och företag samt kommuner och regioner. De flesta

prognosmakarna sänkte därmed prognoserna för BNP-tillväxten och sparandet kraftigt under våren. Under hösten vände kurvorna uppåt igen och en oväntat snabb återhämtning inleddes under det tredje kvartalet. Det tillkom ändå fler extra ändringsbudgetar även under hösten. I samband med att kurvorna vände uppåt reviderade prognosmakarna också upp BNP och sparandet igen när effekten på svensk ekonomi inte visade sig bli lika omfattande som befarat under våren.

Som en följd av den dramatiska utvecklingen under våren, och sedan vändningen uppåt under hösten, har det stor betydelse vilken tidsperiod som prognoserna har fastställts. Vilken information som fanns tillgänglig skiljer sig kraftigt åt vid olika tidpunkter. Det gör det svårare än vanligt att jämföra prognosmakarna med varandra.

ESV läste siffrorna för vår marsprognos den 12 mars, det vill säga dagen efter att coronaviruset hade klassats som en pandemi. Mellan den 12 mars och den 24 mars när prognosen publicerades skedde en dramatisk förändring och vi insåg snabbt att den ordinarie marsprognosen inte längre var sannolik. Vi redovisade därför även två alternativscenarier i mars; ett med ett fall i BNP på 1 procent och ett annat med ett fall på 3 procent. I prognosuppföljningen redovisas som jämförelse med andra prognosmakare det andra alternativscenariot för BNP och sparandet. Men för inkomster och utgifter redovisar vi i jämförelsen med regeringen den ordinarie marsprognosen, justerat för tillkommande beslut till och med vårpropositionen. Anledningen till det är att det saknas prognoser på tillräckligt detaljerad nivå för att kunna jämföra med alternativscenariot.

## Jämförelse med andra prognosmakare

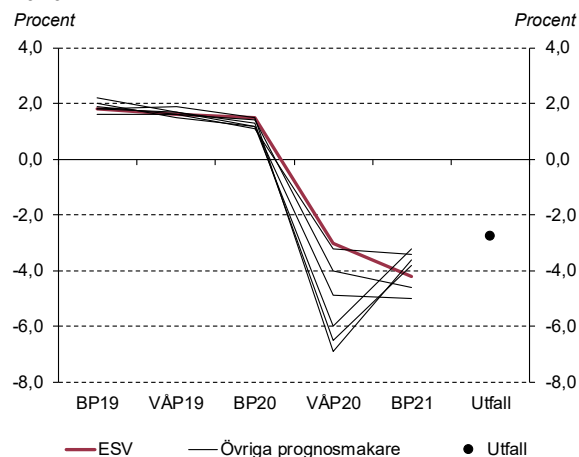
### *Prognoserna för BNP svängde kraftigt under 2020*

Coronapandemin ledde till att BNP i Sverige föll med nära 3 procent 2020. Det rådde stor osäkerhet om vilken effekt pandemin skulle få på svensk ekonomi och såväl utfall som prognoser svängde kraftigt under 2020. De allra första prognoserna som försökte beakta effekterna av viruset på ekonomin var försiktiga. Bakgrunden var att man inte räknade med att smittan skulle utvecklas till en pandemi, se till exempel IMF:s bedömning och SE Bankens bedömningar i februari 2020. Senare under våren 2020, när pandemin väl var ett faktum, bedömde alla prognosmakare att pandemin skulle få större effekt på BNP än vad som blev fallet, och prognoserna för BNP som redovisas i diagrammet nedan varierade från -3 procent till -6,9 procent

under våren 2020. Det hade stor betydelse vid vilken tidpunkt prognoserna fastställdes. I takt med att utfall och indikatorer visade tecken på en kraftig försvagning av tillväxten sänkte de flesta prognosmakare sina prognoser för BNP. Riksbanken och bankerna, som publicerade prognoser eller scenarier i slutet på april eller i maj, räknade med ett större fall i BNP än regeringen, KI och ESV, som publicerade bedömningar tidigare i april eller i mars.

Under sommarmånaderna påbörjades en oväntat snabb återhämtning, och till hösten reviderades BNP upp av de flesta prognosmakare. Fortfarande låg dock alla prognoser lägre än utfallet, men skillnaden mellan prognosmakarna var mindre än under våren. Vår prognos, eller vårt alternativscenario, låg något längre från utfallet under hösten än tidigt under våren. Prognosen låg under hösten i linje med genomsnittet av de prognoser som jämförs.

**Diagram 1. Prognoser och utfall för BNP-tillväxt 2020**

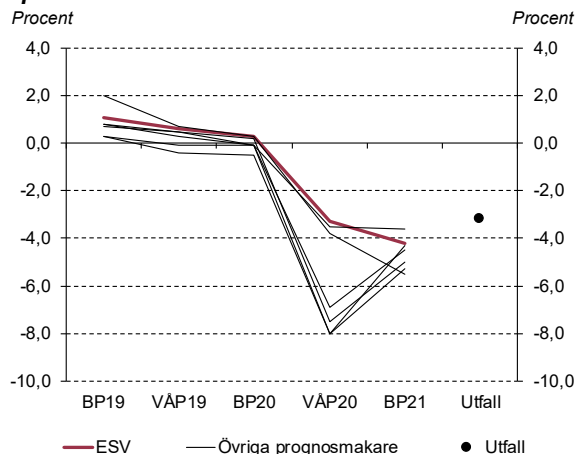


### *Även prognoserna för det finansiella sparandet svängde under 2020*

Prognoserna för det finansiella sparandet i offentlig sektor följde ungefär samma mönster som prognoserna för BNP. I samband med att pandemin bröt ut sänktes prognoserna kraftigt till följd av både lägre skatteintäkter och ökade utgifter. De prognosmakare som hade lägst BNP räknade också med störst

underskott. Under våren underskattade flera prognosmakare sparandet kraftigt<sup>1</sup>. Det gäller framför allt de som publicerade prognoser i slutet på april eller i maj. Under hösten reviderade de upp sparandet medan några av de prognosmakare som hade mindre underskott under våren sänkte prognosen för sparandet under hösten, däribland ESV. Delvis på grund av att prognosen för BNP sänktes, men också på grund av tillkommande extra ändringsbudgetar. Alla prognosmakare räknade fortfarande med ett större underskott än vad som blev fallet.

**Diagram 2. Prognoser och utfall för finansiellt sparande 2020**



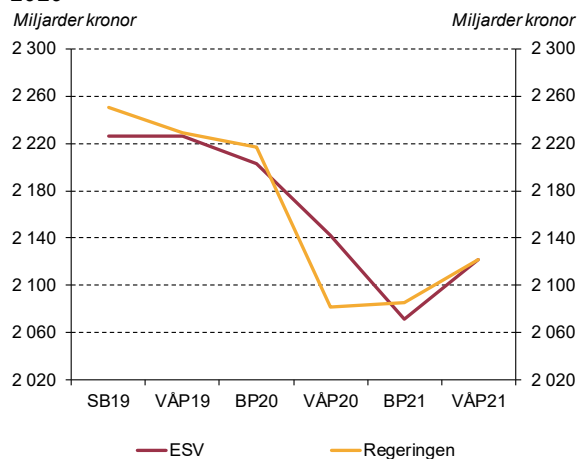
### Totala inkomster från coronaåret 2020 underskattades

Eftersom taxeringsutfallet för skatteintäkterna fastställs i december året efter inkomståret kan ingen jämförelse göras mot utfallet för 2020. I stället jämförs tidigare prognoser med de senaste prognoserna<sup>2</sup>. Under jämförelseperioden uppvisade ESV:s och regeringens prognoser för skatteintäkterna 2020 ett likartat revideringsmönster med en kraftig överskattning inledningsvis och sedan en underskattning när pandemin brutit ut. Till skillnad från prognoserna för BNP och sparandet redovisas här vår ordinarie marsprognos, justerad för regeländringar i vårpropositionen, och inte det alternativscenario som vi redovisade i mars 2020. Det

<sup>1</sup> ESV:s prognos som redovisas i diagrammen för BNP och sparandet är det andra alternativscenario som presenterades i vår marsprognos. Den ordinarie marsprognosen fastställdes samtidigt som pandemin bröt ut och fångade inte effekterna av den, vilket vi påpekade vid publicering.

beror på att vi i alternativscenario inte presenterade så detaljerade siffror för inkomster och utgifter så det går inte att jämföra dem med alternativscenario.

**Diagram 3. Prognoser för totala skatteintäkter 2020**



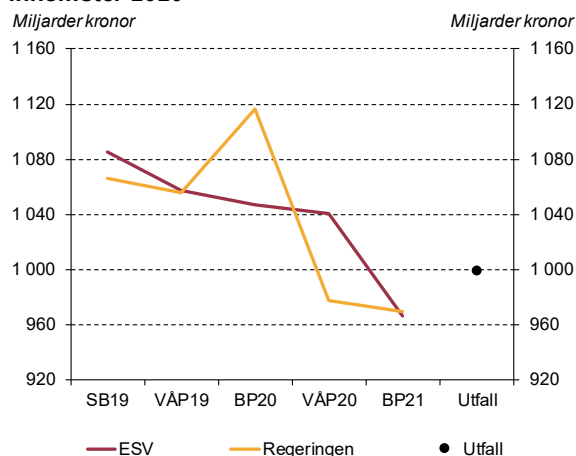
Både ESV och regeringen överskattade därmed också de totala inkomsterna vid de första prognostillfällena, innan pandemin hade brutit ut. Hösten 2018 var vår prognos för de totala inkomsterna 86 miljarder kronor högre än utfallet. Vid samma tidpunkt var regeringens prognos 83 miljarder kronor högre än utfallet.

Regeringen låg närmare utfallet tidigare än oss, eftersom vi inte hade hunnit inkludera effekterna av pandemin i vår ordinarie marsprognos utan sänkte prognosen först senare under våren. Under hösten 2020 var avvikelserna för de totala inkomsterna snarlika, då både vi och regeringen underskattade inkomsterna.

Vi reviderade sammantaget ner prognosen från hösten 2018 med 119 miljarder kronor medan regeringen reviderade ner prognosen med sammantaget 113 miljarder kronor. För både oss och regeringen var det framför allt skatteintäkterna som reviderades ner.

<sup>2</sup> ESV och regeringen har valt att från och med mars 2021 samordna våra prognoser över skatteintäkterna för föregående år för att prognoserna ska stämma överens med rapporteringen till EU.

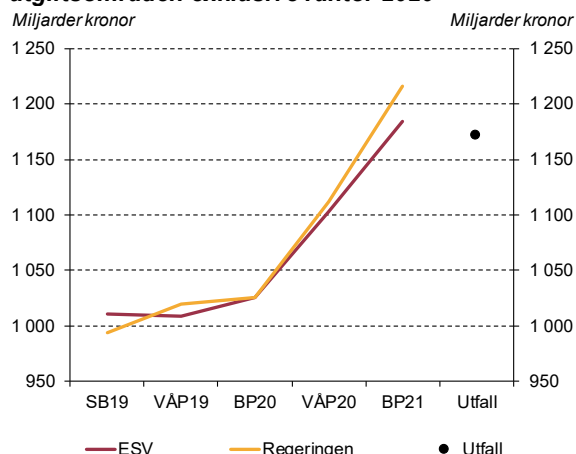
**Diagram 4. Prognoser och utfall för totala inkomster 2020**



**Utgifterna för vissa pandemiåtgärder överskattades**

När pandemin drabbade Sverige infördes kraftiga åtgärder på budgetens utgiftssida för att lindra de ekonomiska effekterna. Det medförde att ESV och regeringen underskattade utgifterna grovt i de första prognoserna, innan pandemins effekter var kända. I den sista prognosen överskattade vi i stället utgifterna. Det berodde främst på att utgifterna för *Näringsliv* blev lägre än väntat, särskilt gällande korttidsarbete och omställningsstöd. Regeringen överskattade utgifterna mer än ESV.

**Diagram 5. Prognoser och utfall för utgiftsområden exklusive räntor 2020**

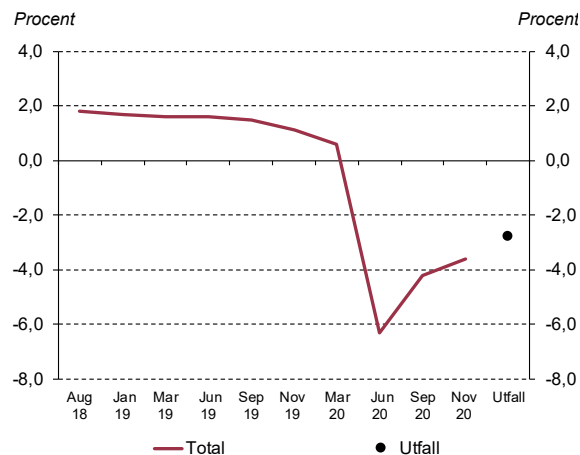


**ESV:s prognosrevideringar**

**Stora svängningar i prognosen för BNP under 2020**

Innan pandemin bröt ut överskattade ESV av naturliga skäl BNP. Under våren 2020 sänktes prognosen kraftigt och i juni låg prognosen för BNP betydligt lägre än utfallet. Under hösten 2020 höjdes sedan prognoserna igen när kurvorna vände upp och en oväntat snabb återhämtning inleddes. Även så sent som i novemberprognosen för 2020 räknade vi dock med att BNP skulle sjunka mer än vad som blev fallet.

**Diagram 6. Prognoser och utfall för BNP-tillväxten 2020**



Prognoserna för sysselsättningen följde samma mönster som prognoserna för BNP. Arbetslösheten underskattades innan pandemin bröt ut, men från och med senvåren 2020 räknade vi med en högre arbetslöshet än vad utfallet sedan visade.

**Kraftigt nedreviderade intäktsprognoser i pandemins spår**

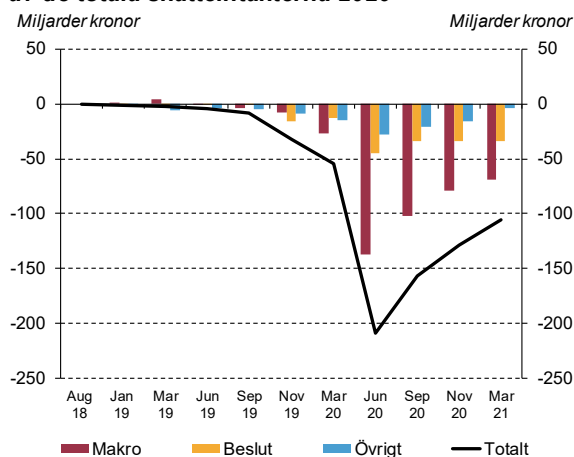
ESV:s prognos för de totala skatteintäkterna 2020 var i augusti 2018 106 miljarder kronor högre än prognosen i mars 2021. Skatt på arbete reviderades ner med 67 miljarder kronor och skatt på kapital med 22 miljarder kronor över perioden. Skatt på konsumtion reviderades samtidigt ner med 13 miljarder kronor och restförda och övriga skatter med 3 miljarder kronor.

Det var främst i juniprognosen 2020 som skatteintäkterna reviderades ner. Effekterna av pandemin på BNP, arbetade timmar och därmed också skatteintäkterna bedömdes då bli betydligt större än vad som blev fallet. Därefter har alla skatteslagen successivt reviderats upp, allt eftersom de ekonomiska utsikterna förbättrats, med sammanlagt 103 miljarder kronor. Nedrevideringen exklusive beslut är 72 miljarder kronor över perioden.

Den främsta förklaringen till nedrevideringen av de totala skatteintäkterna är ändrade makroekonomiska förutsättningar till följd av coronapandemin, som förklarar 69 miljarder kronor av nedrevideringen. För skatt på arbete är dock den främsta förklaringen beslut, där nedrevideringen uppgick till 38 miljarder kronor på grund av de tillfälliga skattesänkningar som tillkom för att motverka pandemins effekter på företag och hushåll.

Den enskilt största revideringen till följd av övriga orsaker gjordes i mars 2020 då skatt på företagsvinster reviderades ner med 9 miljarder kronor, men i mars 2021 reviderades denna upp igen med ett nästan lika stort belopp. Sammantaget har de totala skatteintäkterna reviderats ner med 3 miljarder kronor till följd av övriga orsaker.

**Diagram 7. Ackumulerade prognosförändringar av de totala skatteintäkterna 2020**

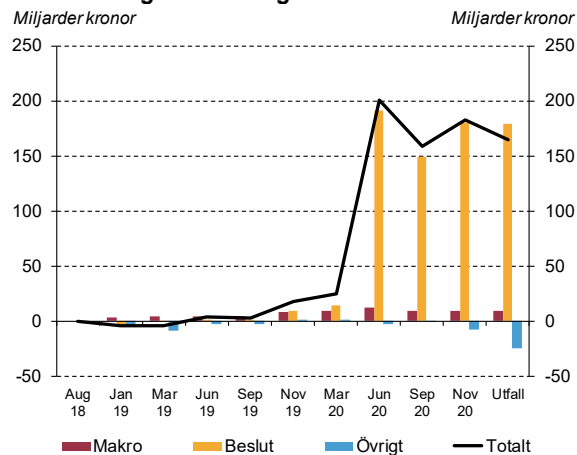


**Utgifterna underskattades inledningsvis kraftigt till följd av pandemin**

De takbegränsade utgifterna för 2020 blev 164 miljarder kronor högre än ESV:s prognos från augusti 2018. Det förklaras till största del av beslut om nya utgifter som ESV uppskattar effekten av till totalt 181 miljarder kronor, framför allt till följd av förslag i vårpropositionen 2020 och flera extra ändringsbudgetar. Det handlade till helt övervägande del om åtgärder för att lindra effekterna av pandemin. De största tillskotten rörde stöd till *Näringsliv, Hälso- och sjukvård* samt *Allmänna bidrag till kommuner*.

Ändrade makroekonomiska förutsättningar höjde de takbegränsade utgifterna med 10 miljarder kronor från första prognostillfället. Det berodde främst på att utgifterna för *Arbetsmarknad och arbetsliv* blev högre till följd av högre arbetslöshet och på att *Avgiften till Europeiska unionen* blev högre än beräknat. Övriga orsaker sänkte prognosen med 26 miljarder kronor. Det berodde främst på att en större utbetalning till kommunerna och regionerna från anslaget *Bidrag till folkhälsa och sjukvård* senarelades till 2021.

**Diagram 8. Ackumulerade prognosförändringar av de takbegränsade utgifterna 2020**





# Innehåll

1	Inledning.....	11
2	Jämförelse med andra prognosmakare .....	13
2.1	Jämförelser av prognoser för 2020 avseende BNP, lönesumma och finansiellt sparande .....	13
2.1.1	Jämförelser av BNP-prognoser .....	13
2.1.2	Jämförelser av prognoser för lönesumman .....	14
2.1.3	Jämförelser av prognoser för finansiellt sparande i offentlig sektor .....	15
2.2	Budgetens inkomster och utgifter – jämförelse med regeringen.....	16
2.2.1	Jämförelse av budgetens inkomster och de totala skatteintäkterna .....	16
2.2.2	Jämförelse av budgetens utgifter .....	19
2.2.3	Sammanställning av jämförelsen .....	22
2.3	Uppföljning av prognoser för det finansiella sparandet och skatteintäkterna avseende 2019 .....	25
3	Analys av ESV:s prognosförändringar från augusti 2018 .....	27
3.1	Makroekonomin.....	27
3.2	Offentliga sektorns skatteintäkter .....	31
3.3	Takbegränsade utgifter.....	35
3.4	Ej takbegränsade utgifter.....	41
3.5	Finansiellt sparande .....	45
4	Metod för prognosuppföljning .....	47
4.1	Jämförelse med andra prognosmakare .....	47
4.2	ESV:s prognosförändringar .....	47
	Bilaga.....	49
	Hur görs ESV:s prognoser tillgängliga?.....	49
	Hur dokumenteras prognosmetoderna?.....	49
	ESV:s arbete med fördjupade analyser.....	49



# 1 Inledning

ESV ska enligt myndighetens förordning och instruktion göra prognoser och analyser av inkomster och utgifter på statens budget, den makroekonomiska utvecklingen samt hela den offentliga sektorns finanser. Prognoserna ska vara tillförlitliga som beslutsunderlag och ska därvid beakta förslag och aviseringar i propositioner.

I syfte att mäta måluppfyllelsen gör ESV varje år en uppföljning av precisionen i prognoserna. I denna rapport analyseras de tio prognoser för 2020 som gjorts mellan augusti 2018 och november 2020. Där så är möjligt jämförs ESV:s prognoser med regeringens och andra prognosmakares prognoser.

Rapporten innehåller kommentarer och analyser av större avvikelser mot utfallet. Informationen är en viktig utgångspunkt för ESV:s arbete med att utveckla prognosmetoderna och därmed förbättra precisionen. De områden som ingår i utvärderingen

är på utgiftssidan de takbegränsade utgifterna och på inkomstsidan statens inkomster och skatteintäkter. För att täcka in hela utgiftssidan i budgeten analyseras också de delar som inte omfattas av utgiftstaket. Även intäktsprognoerna för kommunsektorn och ålderspensionssystemet berörs då dessa ingår som poster på statens budget. Förutom posterna som ingår i statens budget kommenteras och analyseras även prognoserna för BNP, offentliga sektorns finansiella sparande och lönesumman. Avvikelserna hänförs till tre kategorier: *Beslut, Makro* och *Övrigt*.

I kapitel 2 jämförs ESV:s prognoser med andra prognosmakares bedömningar. I kapitel 3 analyseras ESV:s prognosförändringar. ESV:s metod för prognosuppföljning beskrivs i kapitel 4. I *Bilaga* redovisar vi hur ESV gör prognoserna tillgängliga, hur metoderna dokumenteras samt exempel från det gångna året när det gäller fördjupad analys.



## 2 Jämförelse med andra prognosmakare

*Innan pandemin bröt ut överskattade av naturliga skäl samtliga prognosmakare såväl BNP-tillväxten som skatteintäkterna samtidigt som utgifterna underskattades. Sammantaget överskattades därmed det finansiella sparandet i offentlig sektor. När pandemin blev ett faktum sänkte alla prognosmakare prognoserna över den makroekonomiska utvecklingen och det finansiella sparandet. Alla räknade under både våren och hösten 2020 med för stora effekter av pandemin på både BNP och sparandet. Störst prognosfel återfinns i de prognoser som publicerades sent i april eller i maj. ESV:s prognos för BNP och det finansiella sparandet som redovisas nedan låg under våren 2020 relativt nära utfallet men prognoserna sänktes under våren och i juni låg de långt ifrån utfallet. Under hösten reviderade de flesta upp prognoserna.*

*Både ESV och regeringen räknade under hela 2020 med att pandemin skulle få större effekter på skatteintäkterna och utgifterna än vad utfallet sedan visade.*

### 2.1 Jämförelser av prognoser för 2020 avseende BNP, lönesumma och finansiellt sparande

ESV:s prognoser för BNP-tillväxten och för den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande 2020 jämförs med prognoser från andra statliga prognosmakare – regeringen, KI och Riksbanken – samt från Svenska Handelsbanken (SHB)<sup>3</sup>, Nordea, Skandinaviska Enskilda Banken (SEB) och Swedbank. En jämförelse görs också av prognoser för lönesumman 2020, den viktigaste skattebasen. Här ingår prognoser från ESV, KI och regeringen i jämförelsen.

Jämförelsen inkluderar prognoser som i tid publicerats nära budget- (BP) och vårpropositionerna (VÅP) respektive år från hösten 2018 till hösten 2020.

Vi har jämfört prognostillfällena som ligger så nära varandra i tiden som möjligt. Prognostidpunkterna kan ändå skilja sig åt en del. Prognoser som ställs mot varandra i jämförelsen nedan, som om de gjordes vid samma tillfälle, bygger därmed i praktiken på olika information. Då det är svårt att korrigera för detta har vi valt att inte beakta dessa skillnader i jämförelserna. Det är av särskilt stor betydelse ett år som 2020 då prognoserna svängt kraftigt under året och det varit stor skillnad på den information som funnits tillgänglig vid olika tillfällen.

#### Metodskillnader mellan olika prognosmakare avseende bedömningarna av finanspolitiken

Prognoser för samhällsekonomin och de offentliga finanserna påverkas i hög grad av vilka antaganden som görs om den framtida finanspolitiken. På denna punkt skiljer sig ESV och regeringen från andra prognosmakare. Såväl på kort som på lång sikt brukar andra bedömare göra prognoser för den framtida finanspolitiken. ESV:s prognoser baseras i stället på den finanspolitik som riksdagen har beslutat samt förslag och tydliga aviseringar om framtida finanspolitik som regeringen har presenterat i de senaste budgetpropositionerna. Skälet är att prognoserna ska fungera som beslutsunderlag för politiken. ESV:s prognoser är därför inte direkt jämförbara med andras bedömningar. På kort sikt är skillnaderna mindre men på längre sikt kan de olika metoderna ge upphov till stora skillnader i prognoserna för bland annat offentlig konsumtion och det finansiella sparandet.

#### 2.1.1 Jämförelser av BNP-prognoser

Till följd av coronapandemin föll BNP med nästan 3 procent 2020, vilket av naturliga skäl ingen förutsåg. Därför avvek prognoserna kraftigt från utfallet ända fram till våren 2020. Under våren 2020 var osäkerheten stor kring hur smittspridningen skulle utvecklas och vilken effekt pandemin skulle få på svensk ekonomi. Prognoserna varierade då kraftigt från prognosmakare till prognosmakare och det hade stor betydelse vid vilken tidpunkt prognoserna publicerades. Några prognosmakare redovisade dessutom endast scenarier och inte regelrätta prognoser.

<sup>3</sup> Då SHB inte redovisat prognoser för offentliga sektorns finansiella sparande vid alla tillfällen inkluderas inte deras prognoser vad gäller sparandet.

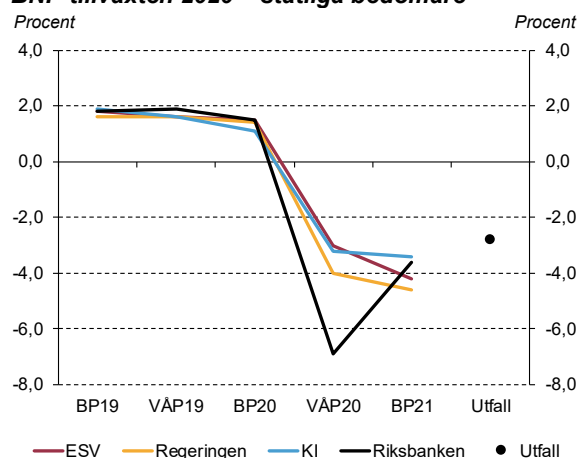
I samband med att ESV slutförde prognosen i mars 2020 eskalerade smittspridningen och flera länder började stänga ner delar av samhället. Det ledde till dramatiska fall för flera makrovariabler. Det blev då tydligt att den genomarbetade prognos vi hade fastställt inte var realistisk och vi presenterade i stället med kort varsel två alternativa beräkningar, på mer aggregerad nivå. I det ena antogs BNP minska med 1 procent och i det andra med 3 procent. Det är det andra alternativscenariot som redovisas i diagrammen för BNP, lönesumman och det finansiella sparandet i offentlig sektor nedan. Det visade sig ligga relativt nära utfallet.

I takt med att fler och fler indikatorer och utfall pekade på en kraftig inbromsning befarade vi att BNP skulle falla betydligt mer än 3 procent och i juni sänktes prognosen därför till -6 procent. De flesta prognosmakare gjorde detsamma och de prognosmakare i diagrammen nedan som presenterade prognoser eller scenarier senare under våren har ett större fall i BNP än andra, som Riksbanken<sup>4</sup> och bankerna.

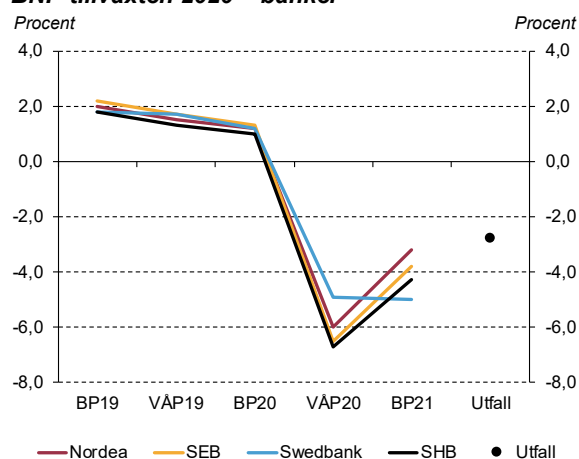
Under sommaren påbörjades en oväntat snabb återhämtning och de flesta prognosmakare, liksom ESV, höjde prognoserna för BNP igen under hösten. I de prognoser som ligger närmast tidpunkten för budgetpropositionen för 2021 räknade dock alla fortfarande med att BNP skulle minska mer än vad som blev fallet. Prognoserna varierade mellan ett fall på 5,0 procent och 3,2 procent. Tidpunkten för publicering varierar från sent i augusti till sent i september. Även för dessa prognoser spelar alltså tidpunkten för publicering stor roll även om det inte är entydigt att de som publicerade senast räknar med ett mindre fall än de som publicerade tidigast. ESV:s prognos, som publicerades i mitten av september, låg nära genomsnittet på -4 procent. KI och Nordea, som publicerade i slutet respektive början av september låg närmast utfallet.

<sup>4</sup> Riksbanken redovisade två scenarier i sin rapport i april där de inte fastslog vilket av de två scenarierna som var mest sannolikt. Det är scenariot med minst fall i BNP som redovisas i diagrammen.

**Diagram 9. Prognoser och utfall för BNP-tillväxten 2020 – statliga bedömare**



**Diagram 10. Prognoser och utfall för BNP-tillväxten 2020 – banker**



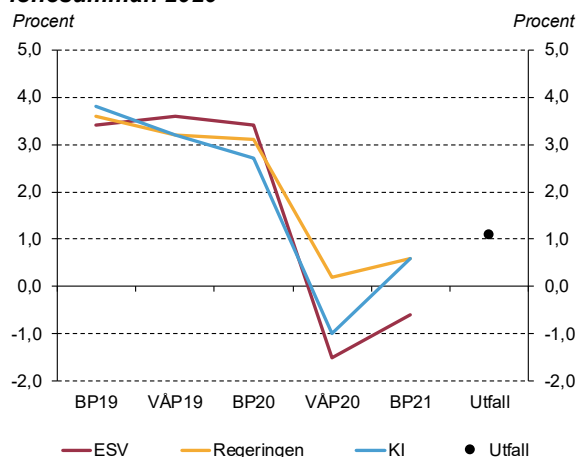
### 2.1.2 Jämförelser av prognoser för lönesumman

Även prognoserna för lönesumman varierade markant mellan olika tidpunkter under 2020 och det uppstår samma mönster för revideringarna som för prognoserna för BNP. När pandemin bröt ut sänktes prognoserna kraftigt vilket resulterade i att de blev för låga. Prognoserna reviderades sedan upp under hösten. Därför är det av stor betydelse vid vilken tidpunkt prognosen publicerades och jämförelsen mellan olika prognosmakare påverkas av tidpunkten i större utsträckning än andra år.

Lönesumman ökade med drygt 1 procent 2020 trots att antalet arbetade timmar föll kraftigt och timlönerna mätta enligt konjunkturlönestatistiken

ökade svagt. Det beror främst på att företagen kunde korttidspermittera personal och att sjukfrånvaron var hög. Då både de korttidspermitterade och de sjukfrånvarande fick lön hölls lönesumman uppe. Flera andra faktorer påverkade också lönesumman under 2020 vilket gjorde den svår att prognostisera. Såväl regeringen, som KI och ESV underskattade ökningen av lönesumman under både våren och hösten 2020. ESV stod för den största underskattningen. Den främsta anledningen till att vi underskattade utvecklingen var att vi väntade oss att antalet arbetade timmar skulle minska mer än de gjorde.

**Diagram 11. Prognoser och utfall för lönesumman 2020**



### 2.1.3 Jämförelser av prognoser för finansiellt sparande i offentlig sektor

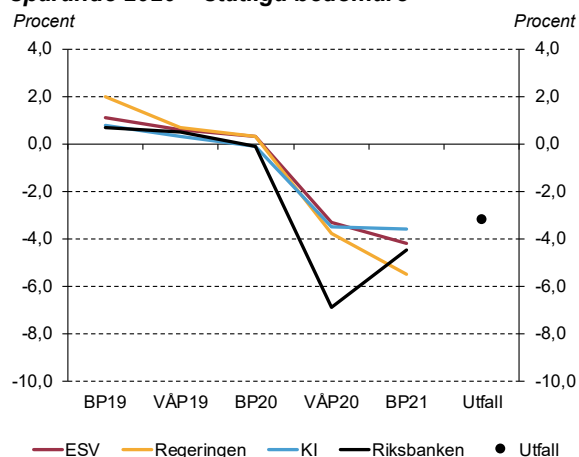
Även finansiellt sparande reviderades ner när pandemin bröt ut. Prognoserna för BNP, och därmed skatteintäkterna, sänktes. Samtidigt tillkom flera extra ändringsbudgetar med krisåtgärder för att mildra effekterna av pandemin och för att stötta kommunsektorn för ökade kostnader för tester och smittspårning med mera. Även här har det betydelse vid vilken tidpunkt prognosen publicerades.

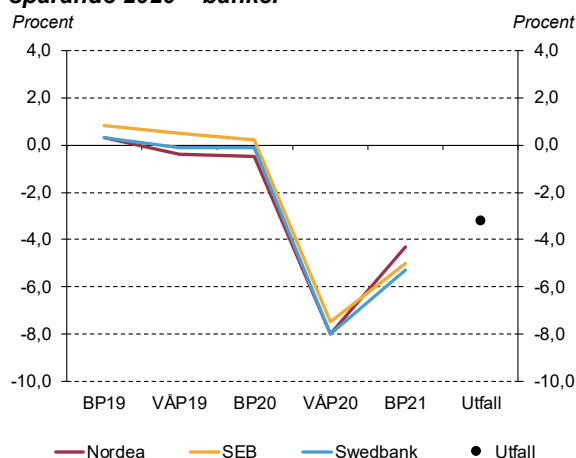
Riksbanken och bankerna räknade under våren 2020 med ett underskott i det finansiella sparandet

på runt 7–8 procent av BNP medan ESV, regeringen och KI räknade med ett underskott på runt 3–4 procent. Riksbanken och bankerna publicerade dock sina prognoser senare under våren när de flesta hade justerat ned prognosen för BNP betydligt mer än mer än i mars och början av april och det hade också tillkommit flera ändringsbudgetar. Samtliga prognosmakare räknade dock med ett större underskott än vad som blev fallet även om ESV, KI och regeringen vid det tillfället låg relativt nära utfallet.

Till hösten reviderade ESV och regeringen ner sina prognoser eftersom vi då räknade med ett större fall i BNP och det hade tillkommit extra ändringsbudgetar sedan prognoserna under våren. Riksbanken och bankerna höjde sina prognoser i samband med att de höjde prognosen för BNP, förutom Swedbank som höjde prognosen för sparandet trots att BNP-prognosen i stort sett var densamma under hösten som under våren. Under hösten räknade alla med ett större underskott än vad som blev fallet och det var stora skillnader mellan prognosmakarna. Prognoserna varierade mellan ett underskott på 5,5 procent av BNP till ett underskott på 3,6 procent av BNP. KI:s prognos låg närmast utfallet, ESV:s låg näst närmast.

**Diagram 12. Prognoser och utfall för finansiellt sparande 2020 – statliga bedömare**



**Diagram 13. Prognoser och utfall för finansiellt sparande 2020 – banker**

Anm.: Handelsbanken har inte publicerat prognoser för det finansiella sparandet vid alla tillfällen, därav är inte deras prognoser redovisade i diagrammet.

## 2.2 Budgetens inkomster och utgifter – jämförelse med regeringen

ESV gör prognoser i strukturen för statens budget, vilket möjliggör direkta och detaljerade jämförelser med regeringens prognoser. Det är bara regeringen och vi som gör prognoser på en så detaljerad nivå. Utgångspunkten för jämförelsen är de fem bedömningar avseende 2020 som regeringen har presenterat i budget- och vårpropositionerna från hösten 2018 till hösten 2020.<sup>5</sup> För skatteintäkterna jämförs även vår prognos från mars 2021 med vårpropositionen för 2021 eftersom det ännu inte finns något utfall för skatteintäkterna. ESV och regeringen har dock valt att från och med mars 2021 samordna våra prognoser över skatteintäkterna för föregående år för att prognoserna ska stämma överens med rapporteringen till EU.

I jämförelsen av inkomsterna och utgifterna med regeringens prognos i VÅP 2020 redovisas ESV:s ordinarie marsprognos 2020, justerat för tillkommande åtgärder i VÅP, till skillnad från vid jämförelsen av BNP, lönesumman och sparandet där vi redovisar ett alternativscenario. Anledningen till att vi inte redovisar alternativscenario för inkomsterna och utgifterna, trots att vi bedömde alternativscenario som mer sannolikt, är att det inte finns

prognoser på alla variabler tillgängliga i alternativscenario. Därmed kan vi inte redovisa det för inkomsterna och utgifterna.

### 2.2.1 Jämförelse av budgetens inkomster och de totala skatteintäkterna

Nedan redovisas ESV:s och regeringens prognoser för de totala inkomsterna på statens budget. För att öka jämförbarheten mellan regeringens och våra prognoser har vi justerat vår närmast föregående prognos för skatteförslag i respektive vår- och budgetproposition. De största justeringarna för de totala skatteinkomsterna gjordes för våra prognoser i september 2019 och i mars 2020.

**Tabell 1. Justeringar av ESV:s prognoser för 2020 till följd av propositioner 2018–2021**

Miljarder kronor

	Aug -18	Mar -19	Sep -19	Mar -20	Sep -20	Mar -21
Totala skatteintäkter	-1	2	-16	-31	0	0
varav kommuner, AP och EU	-3	0	-4	16	0	0
varav staten	2	2	-12	-48	0	0
Periodiseringar	0	1	1	24	0	0
Skatteinkomster, staten	2	2	-11	-23	0	0
Övriga inkomster, staten	-9	0	0	0	0	0
<b>Totala inkomster, staten</b>	<b>-7</b>	<b>2</b>	<b>-11</b>	<b>-23</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Både vi och regeringen överskattade inkomsterna vid de första prognostillfällena, innan pandemin hade brutit ut. Regeringen sänkte prognosen kraftigt i 2020 års ekonomiska vårproposition men vi sänkte prognosen först senare under våren. Nedrevideringen till följd av pandemin syns därmed först i september 2020 i nedanstående tabell och diagram. Vid det senaste jämförelsetillfället, hösten 2020, underskattade både vi och regeringen inkomsterna. Regeringens prognos låg närmare utfallet under våren 2020 eftersom vi inte hade hunnit inkludera effekterna av pandemin i vår ordinarie marsprognos. Under hösten 2020 var avvikelserna för de totala inkomsterna snarlika. Regeringen reviderade upp prognosen för de totala inkomsterna kraftigt i budgetpropositionen för 2020 till följd av periodiseringar. Skatteintäkterna reviderade de samtidigt ner något. Men till vårpropositionen för 2020 gjorde regeringen alltså en

<sup>5</sup> Den sista prognosen för 2018 som utvärderas är den av riksdagen beslutade budgeten för 2019 (Moderaternas och Kristdemokraternas gemensamma reservation).

betydande nedrevidering av prognosen för de totala inkomsterna när pandemin hade brutit ut.

**Tabell 2. ESV:s justerade prognoser för 2020<sup>6</sup>**

Miljarder kronor

	Aug-18	Mar-19	Sep-19	Mar-20	Sep-20
Statens skatteintäkter	1 154	1 146	1 133	1 060	1 025
Periodiseringar	-18	-32	-32	23	-15
Skatteinkomster	1 136	1 114	1 101	1 082	1 010
Övriga inkomster	-51	-57	-54	-42	-44
<b>Totala inkomster</b>	<b>1 085</b>	<b>1 058</b>	<b>1 047</b>	<b>1 040</b>	<b>966</b>

**Tabell 3. Regeringens prognoser för 2020**

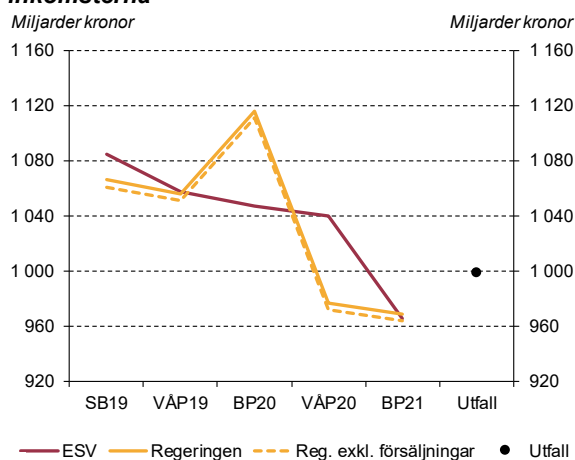
Miljarder kronor

	SB19	VÅP19	BP20	VÅP20	BP21
Statens skatteintäkter	1 184	1 151	1 144	1 031	1 025
Periodiseringar	-59	-50	14	-21	-20
Skatteinkomster	1 125	1 101	1 158	1 011	1 005
Övriga inkomster	-43	-45	-42	-33	-36
<b>Totala inkomster</b>	<b>1 082</b>	<b>1 056</b>	<b>1 161</b>	<b>977</b>	<b>969</b>

### Budgetens inkomster överskattades initialt av både ESV och regeringen

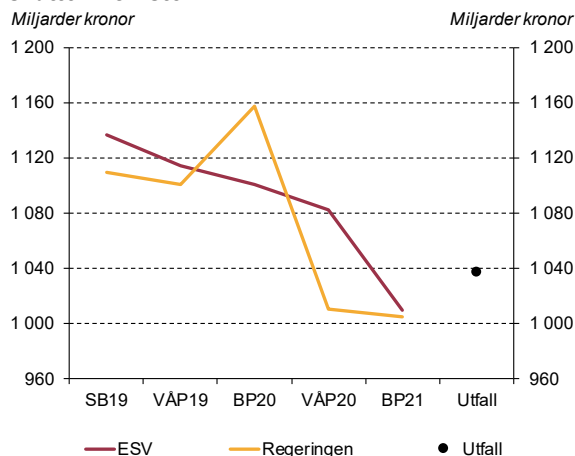
Hösten 2018 var ESV:s prognos för de totala inkomsterna 86 miljarder kronor högre än utfallet. Vid samma tidpunkt var regeringens prognos 83 miljarder kronor högre än utfallet. Det var för ESV den största avvikelser från utfallet under perioden. Regeringens största avvikelse var hösten 2019 då prognosen för inkomsterna höjdes rejält.

**Diagram 14. Prognoser och utfall för de totala inkomsterna**



Vi reviderade sammantaget ner prognosen från hösten 2018 med 119 miljarder kronor medan regeringen reviderade ner prognosen med sammantaget 113 miljarder kronor. Det var framför allt skatteintäkterna som reviderades ner.<sup>7</sup>

**Diagram 15. Prognoser och utfall för statens skatteinkomster**



Revideringsmönstret var detsamma för statens skatteinkomster som för de totala inkomsterna. Både vi och regeringen reviderade upp de övriga inkomsterna under perioden.

<sup>6</sup> De skatteförslag som presenterades i vårpropositionen för 2020 påverkar inte de delar av statens budget som redovisas i tabellen. Därmed redovisas ingen korrigering här för vår prognos i mars 2020.

<sup>7</sup> Regeringen räknar vanligtvis med en schablonmässig inkomst från försäljning av egendom – under jämförelseperioden har de schablonmässigt satt till 5 miljarder kronor – medan vi har som princip att

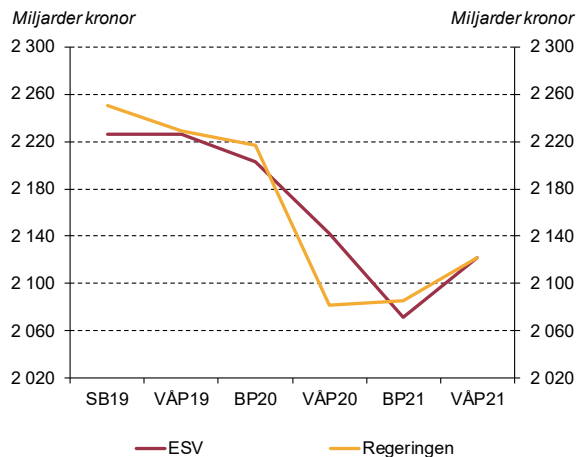
endast räkna med faktiska beslut om försäljningar. Försäljningsinkomsterna blev knappt 1 miljard kronor. Eftersom utfallet för övriga inkomster blev högre än vad både vi och regeringen prognostiserade initialt bidrog detta till att regeringens prognos på övriga inkomster låg närmare utfallet.

### Prognoserna för skatteintäkterna reviderades ner 2020 för att sedan revideras upp igen

Inkomsterna i statens budget redovisas kassamässigt, det vill säga när de faktiska betalningarna sker. Det innebär att skatteinkomsterna består av betalningar som kan avse skatter för olika inkomstår. För den offentliga sektorns skatteintäkter tillämpas en periodiserad redovisning, vilken betyder att skatteintäkterna redovisas det inkomståret då den skattepliktiga händelsen äger rum.

Eftersom taxeringsutfallet för skatteintäkterna fastställs i december året efter inkomståret kan ännu ingen jämförelse göras mot utfallet för 2020.

#### Diagram 16. Prognoser för de totala skatteintäkterna

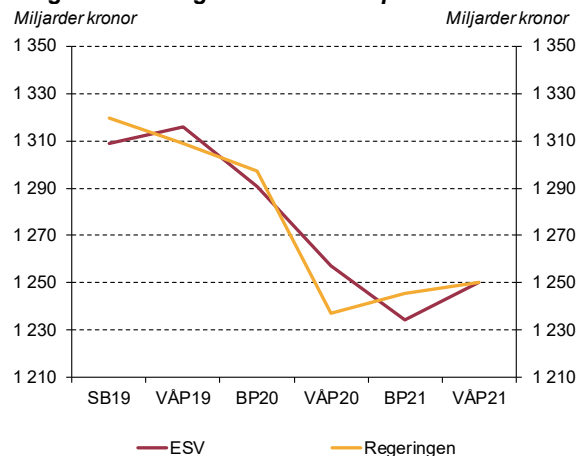


Under jämförelseperioden uppvisade ESV:s och regeringens prognoser för skatteintäkterna 2020 ett likartat revideringsmönster. Sammantaget reviderade vi båda ner prognosen under våren och sommaren 2020 för att sedan revidera upp dem igen.

Skillnaden mellan oss och regeringen var som störst våren 2020 och uppgick då till 60 miljarder kronor. Under våren 2020 reviderade både vi och regeringen ner prognosen rejält till följd av pandemin. I vår marsprognos, som redovisas i diagrammet, fångade vi inte upp effekterna fullt ut i den ordinarie prognosen eftersom pandemin bröt ut samtidigt som siffrorna låstes den 12 mars inför publiceringen av prognosen den 24 mars. Regeringens nedrevidering var större. ESV gjorde i stället en större nedrevidering i juni 2020. Därför var skillnaden mellan prognoserna betydligt mindre under hösten 2020. Både vi och regeringen reviderade sedan upp prognoserna för de totala

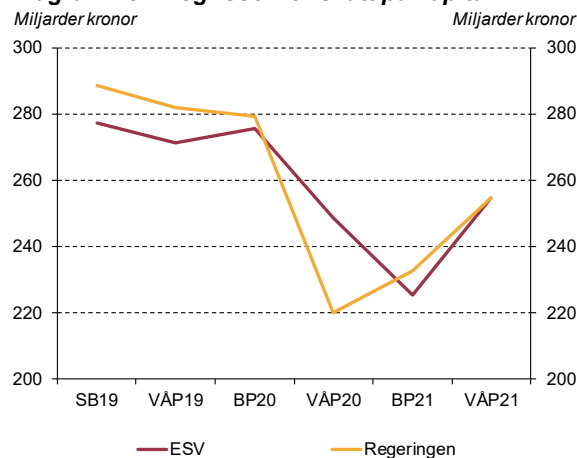
skatteintäkterna med 51 respektive 36 miljarder kronor från hösten 2020 till våren 2021. Det berodde för vår del främst på att skatt på arbete och företagsvinster reviderades upp mycket. För regeringens del var det främst skatt på företagsvinster och mervärdesskatt som reviderades upp.

#### Diagram 17. Prognoser för skatt på arbete



Prognosen för skatt på arbete sänktes också under perioden. Regeringens prognos var högre än vår prognos initialt men vid de två efterföljande tillfällena var prognoserna relativt lika. Under våren 2020 låg vår prognos högre än regeringens då vi inte hade fångat upp effekterna av pandemin fullt ut men under hösten var vår prognos lägre. Sedan hösten 2020 har både ESV och regeringen reviderat upp prognosen.

#### Diagram 18. Prognoser för skatt på kapital

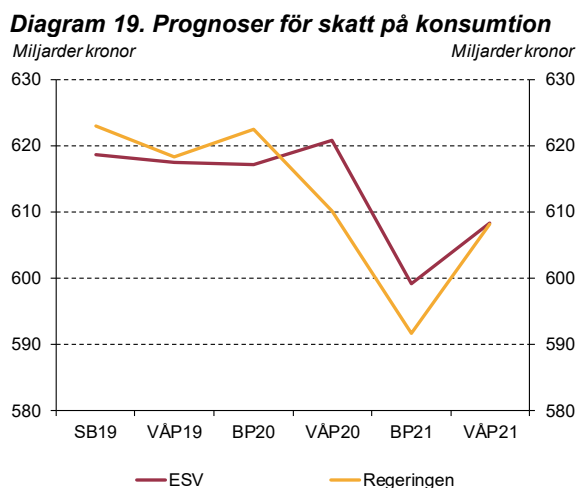


Vi liksom regeringen sänkte prognosen för skatt på kapital kraftigt när pandemin bröt ut. Skillnaden

mellan vår prognos och regeringens prognos för skatt på kapital var störst våren 2020. Vår prognos låg då 29 miljarder kronor över regeringens prognos. ESV reviderade ner prognosen ytterligare i juni 2020. Därefter reviderade både vi och regeringen upp prognoserna.

Sedan hösten 2020 har vi reviderat upp prognosen med 29 miljarder kronor och regeringen med 22 miljarder kronor. Det är framför allt skatt på företagsvinster som har reviderats upp mycket sedan dess, främst som en följd av att BNP inte verkade falla lika mycket som den väntades göra under våren. Det var främst skatt på företagsvinster som reviderades ner under våren 2020 i både vår och regeringens prognos. Även hushållens kapital-skatte reviderades ner och sedan upp på motsvarande sätt. Upprevideringen av hushållens kapitalvinster under hösten 2020 berodde framför allt på att börskurserna och bostadspriserna steg kraftigt under hösten.

Regeringen har totalt sett under perioden reviderat ner skatt på företagsvinster med 14 miljarder kronor och hushållens kapital-skatte med 10 miljarder kronor. Vi har totalt sett reviderat ner skatt på företagsvinster med 6 miljarder kronor och hushållens kapital-skatte med 5 miljarder kronor.



Skillnaden mellan vår och regeringens prognos för skatt på konsumtion var förhållandevis liten under hela jämförelseperioden. Skillnaden var

<sup>8</sup> I tidigare prognosuppföljningar har vi justerat vår marsprognos med skillnaden mellan det vi i vår juni- respektive marsprognos har klassificerat som beslut. Detta för att öka jämförbarheten med regeringens prognos i vårpropositionen. Eftersom det tillkom flera ändringsbudgetar mellan vårpropositionen och vår juni-prognos under

störst under våren 2020 då differensen uppgick till 11 miljarder kronor. Regeringen reviderade ner prognosen både under våren och under hösten 2020. Vi reviderade däremot upp prognosen något under våren 2020, då vi inte hann ta in effekterna av pandemin fullt ut, för att sedan göra en nedrevidering under sommaren och hösten 2020. Regeringen reviderade totalt sett ner prognosen mer fram till hösten 2020.

Både vi och regeringen reviderade ner mervärdesskatten under 2020 för att sedan revidera upp den igen under våren 2021. Totalt sett har därför inte mervärdesskatten reviderats ner så mycket under perioden, drygt 1 procent i våra prognoser och drygt 2 procent i regeringens prognoser. Punktskatterna har reviderats ner något mer procentuellt sett i bådas prognoser. Dessa nedrevideringar har skett mer successivt och de har inte reviderats upp igen under 2021.

## 2.2.2 Jämförelse av budgetens utgifter

Nedan redovisas ESV:s och regeringens prognoser för utgifterna på statens budget. För att öka jämförbarheten mellan regeringens och våra prognoser har vi justerat vår närmast föregående prognos för förslag i budget- respektive vårpropositionerna<sup>8</sup>. Den enskilt största justeringen har gjorts av ESV:s prognos i mars 2020 till följd av regeringens förslag i vårpropositionen.

**Tabell 4. Justeringar av ESV:s prognoser för 2020**  
Miljarder kronor

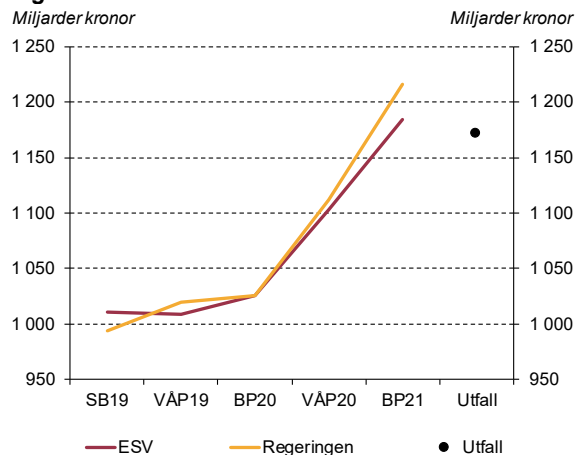
	Aug-18	Mar-19	Sep-19	Mar-20	Sep-20
<b>Totala utgifter</b>	<b>1,0</b>	<b>2,8</b>	<b>11,2</b>	<b>72,5</b>	<b>17,6</b>
Utgiftsområden exkl. räntor	1,0	2,8	11,2	71,4	17,6
Statsskuldsräntor m.m.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Riksgäldens nettoutlåning	0,0	0,0	0,0	1,1	0,0
Kassamässig korrigerings	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Både ESV och regeringen underskattade utgifterna kraftigt vid de tre första av de prognostillfällen som jämförs. Dessa prognoser gjordes dock innan pandemin bröt ut. Det innebär att de omfattande krisåtgärder som införts inte var kända vid dessa prognostillfällen. Vid det fjärde

2020 blir justeringen för 2020 alltför stor med den tidigare metoden. Vi har i stället, för att öka jämförbarheten, gjort en uppskattning av hur mycket förslagen i vårpropositionen påverkade prognosen på olika utgiftsområden.

prognostillfället reviderades därför utgifterna upp rejält i både vår och regeringens prognos.

**Diagram 20. Prognoser och utfall för utgiftsområden exklusive räntor 2020**



**Tabell 5. ESV:s justerade prognoser för 2020**  
Miljarder kronor

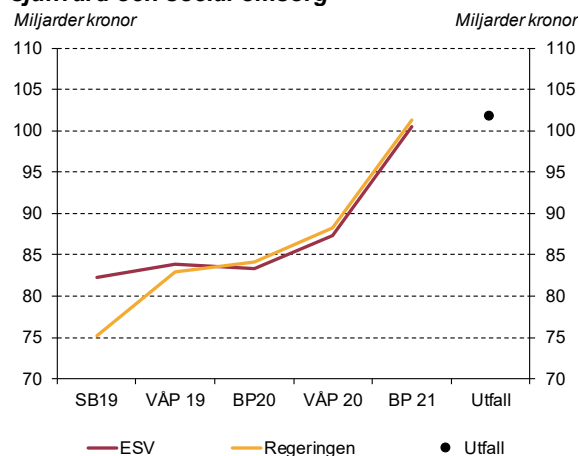
	Aug-18	Mar-19	Sep-19	Mar-20	Sep-20	Utfall
<b>Totala utgifter</b>	<b>1 039</b>	<b>1 048</b>	<b>1 068</b>	<b>1 150</b>	<b>1 233</b>	<b>1 219</b>
Utgiftsområden exkl. räntor	1 011	1 009	1 025	1 103	1 184	1 171
Statsskuldsräntor m.m.	24	29	30	26	20	20
Riksgäldens nettoutlåning	4	9	13	20	28	21
Kassamässig korrigering	0	0	0	0	0	7

**Tabell 6. Regeringens prognoser för 2020**  
Miljarder kronor

	SB19	VÅP19	BP20	VÅP20	BP21	Utfall
<b>Totala utgifter</b>	<b>1 028</b>	<b>1 057</b>	<b>1 069</b>	<b>1 167</b>	<b>1 266</b>	<b>1 219</b>
Utgiftsområden exkl. räntor	994	1 019	1 026	1 112	1 216	1 171
Statsskuldsräntor m.m.	24	28	30	23	20	20
Riksgäldens nettoutlåning	10	10	14	33	29	21
Kassamässig korrigering	0	0	0	0	0	7

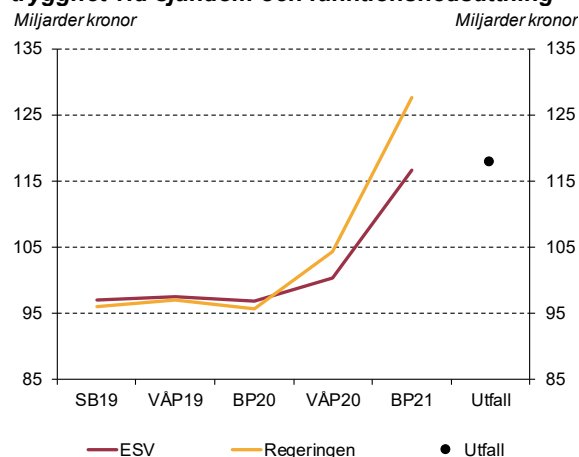
Vid det sista prognostillfället överskattade både regeringen och ESV utgifterna. Regeringens överskattning var drygt 30 miljarder kronor större. Regeringen överskattade flera utgiftsområden, men den största avvikelsen var för prognosen på utgifterna för *Näringsliv* medan vi främst överskattade utgifterna för *Arbetsmarknad och Arbetsliv samt Riksgäldens nettoutlåning*.

**Diagram 21. Prognoser och utfall för Hälsovård, sjukvård och social omsorg**



Utgifterna för hälso- och sjukvård underskattades av både ESV och regeringen vid de fyra första prognostillfällena. Det är utgifter kopplade till coronapandemin som orsakade underskattningen. Vid det första prognostillfället var vår prognos högre än regeringens prognos vilket i första hand beror på en högre prognos för *Bidrag till folkhälsa och sjukvård*. Vid det sista prognostillfället som visas i diagrammet ovan, det vill säga vår septemberprognos, låg både vår och regeringens prognos nära utfallet.

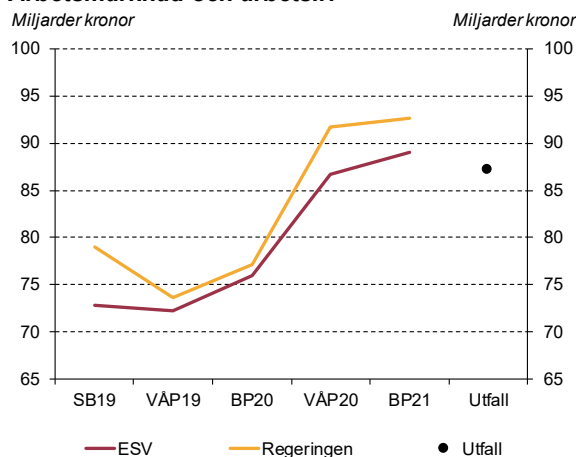
**Diagram 22. Prognoser och utfall för Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning**



Både ESV och regeringen underskattade utgifterna för sjukförsäkringsområdet vid samtliga tillfällen, förutom det sista då regeringen överskattade utgifterna. Underskattningen beror framför allt på de tillfälliga stöd som infördes under våren och

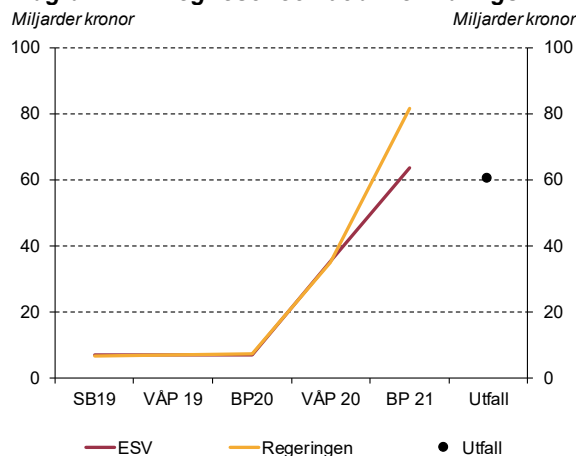
sommaren 2020 med anledning av coronapandemin.

**Diagram 23. Prognoser och utfall för Arbetsmarknad och arbetsliv**



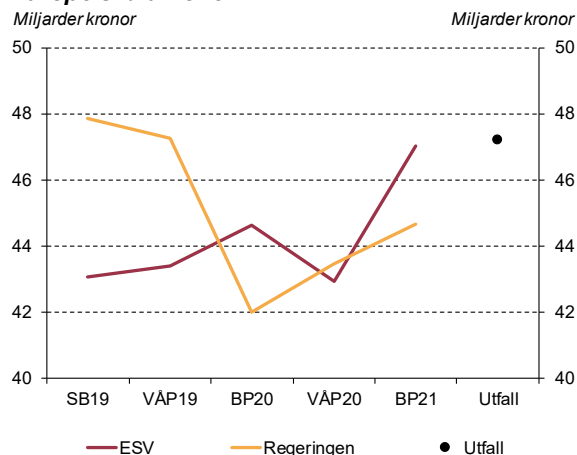
Utgifterna för arbetsmarknadsområdet underskattades kraftigt av både ESV och regeringen ända fram till fjärde tillfället, framför allt vad gäller utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen. Vid det fjärde prognostillfället höjde både vi och regeringen utgifterna kraftigt för framför allt arbetslöshetsersättningen, till följd av högre arbetslöshet och höjt tak i arbetslöshetsersättningen. Från och med våren 2020 var våra prognoser relativt nära utfallet medan regeringen överskattade utgifterna för framför allt kostnader för arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

**Diagram 24. Prognoser och utfall för Näringsliv**

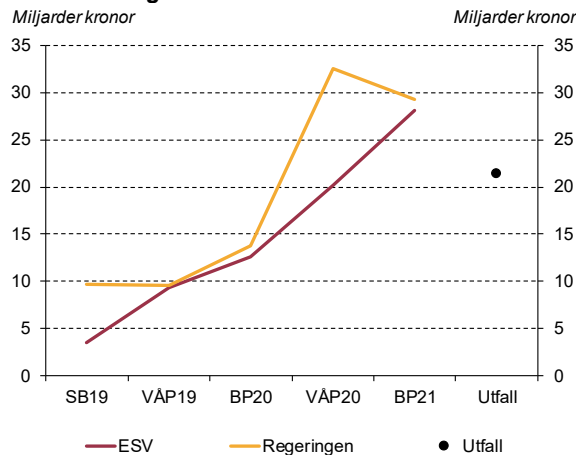


Utgifterna för *Näringsliv* underskattades både av ESV och av regeringen under de tre första prognostillfällena då effekterna av coronapandemin ännu inte var kända. I marsprognosen 2020 höjdes utgifterna men prognosen låg fortfarande långt ifrån utfallet. Under våren 2020 tillfördes området stora medel i ändringsbudgetar vilket medförde att prognoserna höjdes kraftigt. Den största höjningen syns dock vid prognoserna som gjordes under hösten 2020 i diagrammet ovan, det vill säga vid BP21, eftersom de flesta medlen tillfördes i extra ändringsbudgetar efter vårpropositionen. Vid det sista prognostillfället låg vår prognos nära utfallet medan regeringen överskattade utgifterna.

**Diagram 25. Prognoser och utfall för Avgiften till Europeiska unionen**



Regeringens prognos för avgiften till Europeiska unionen låg i linje med utfallet vid de två första prognostillfällena för att sedan underskattas vid de tre sista prognostillfällena. ESV däremot underskattade utgifterna vid alla prognostillfällen utom vid det sista. EU kom under 2020 både med flertalet ändringsbudgetar och med information om en extra betalning för revision för tidigare år. Detta var den bidragande orsaken till att vi vid de första prognostillfällena underskattade utgifterna.

**Diagram 26. Prognoser och utfall för Riksgäldens nettoutlåning**

Både ESV och regeringen underskattade Riksgäldens nettoutlåning kraftigt inledningsvis, fram till våren 2020. De stora avvikelserna i början av perioden berodde på att kronans växelkurs blev svagare, vilket gjorde att utgifterna för refinansieringen av riksbankslånen blev högre än väntat.

Dessutom fanns inte det lån som AB Svensk Exportkredit tog upp i Riksgälden i mars 2020 med i prognosen förrän våren/sommaren 2020. För regeringen ingick lånet i prognosen i VÅP20 medan den kom med först i ESV:s juniprognos. Svenska Kraftnäts amorteringar och inbetalningar till konto i Riksgälden under 2020 minskade nettoutlåningen, vilket förklarar en stor del av prognosavvikelsen under hösten 2020 då dessa inte var kända.

### 2.2.3 Sammanställning av jämförelsen

I tabell 7 nedan visas i sammandrag ESV:s och regeringens avvikelser för statens budget från hösten 2018 till utfallet. I tabell 8 visas offentliga sektorns totala skatteintäkter och totala inkomster på statens budget i nivåer vid de olika prognoserna under motsvarande period. Anledningen till att vi inte visar avvikelser för intäkterna är att utfallet blir definitivt först under våren 2021. Tabell 9 visar avvikelserna jämfört med utfallet för samtliga utgiftsområden exklusive räntor.

**Tabell 7. Statens budget i sammandrag**

Miljarder kronor

	Avvikelse ESV					Avvikelse Regeringen					Utfall 2020
	Aug-18 31/8	Mar-19 13/3	Sep-19 4/9	Mar-20 24/3	Sep-20 16/9	SB19 12/12	VÅP19 10/4	BP20 18/9	VÅP20 15/4	BP21 21/9	
<b>Totala inkomster</b>	<b>86,3</b>	<b>59,0</b>	<b>48,7</b>	<b>41,7</b>	<b>-32,6</b>	<b>67,6</b>	<b>57,5</b>	<b>162,6</b>	<b>-21,3</b>	<b>-29,4</b>	<b>998,5</b>
Statens skatteinkomster	98,9	76,9	63,4	44,7	-27,9	71,9	63,6	120,3	-26,9	-32,5	1 037,5
Övriga inkomster	-12,5	-17,9	-14,7	-3,0	-4,7	-4,4	-6,2	-2,8	5,5	3,1	-38,9
varav försäljningsinkomster	-1,8	-1,8	-1,8	-1,8	-1,8	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	1,8
<b>Totala utgifter</b>	<b>-180,5</b>	<b>-171,6</b>	<b>-151,4</b>	<b>-67,9</b>	<b>12,6</b>	<b>-191,0</b>	<b>-161,6</b>	<b>-149,9</b>	<b>-51,7</b>	<b>46,5</b>	<b>1 219</b>
Utgiftsområden exkl. räntor	-160,5	-162,6	-146,2	-68,3	11,9	-177,2	-152,1	-145,9	-59,5	44,5	1 171
Statsskuldräntor m.m.	4,5	9,5	10,0	6,9	0,5	4,5	8,7	10,0	3,0	0,6	20
Riksgäldskontorets nettoutlåning	-17,7	-12,0	-8,6	-1,1	6,8	-11,5	-11,7	-7,5	11,3	8,0	21
Kassamässig korrigering	-6,8	-6,5	-6,5	-6,5	-6,5	-6,8	-6,5	-6,5	-6,5	-6,5	7
<b>Budgetsaldo</b>	<b>266,8</b>	<b>230,6</b>	<b>200,1</b>	<b>109,6</b>	<b>-45,2</b>	<b>258,6</b>	<b>219,1</b>	<b>312,5</b>	<b>30,4</b>	<b>-75,9</b>	<b>-221</b>

Avvikelse = prog. minus utfall. ESV:s närmast föreg. prognos har justerats för förslag i: SB 2019, VÅP 2019, BP 2020, VÅB 2020 och HÅB 2020.

**Tabell 8. Totala skatteintäkter och totala inkomster på statens budget**  
Miljarder kronor

	Prognos ESV						Prognos Regeringen					
	Aug-18 31/8	Mar-19 13/3	Sep-19 4/9	Mar-20 24/3	Sep-20 16/9	Mar-21 25/3	SB19 12/12	VÅP19 10/4	BP20 18/9	VÅP20 15/4	BP21 21/9	VÅP21 15/4
<b>Skatt på arbete</b>	<b>1 309</b>	<b>1 316</b>	<b>1 291</b>	<b>1 257</b>	<b>1 234</b>	<b>1 250</b>	<b>1 319</b>	<b>1 309</b>	<b>1 297</b>	<b>1 237</b>	<b>1 245</b>	<b>1 250</b>
Direkta skatter på arbete	682	688	671	681	664	671	692	685	675	658	668	671
Indirekta skatter på arbete	627	628	620	576	570	579	627	624	622	579	577	579
<b>Skatt på kapital</b>	<b>277</b>	<b>271</b>	<b>276</b>	<b>249</b>	<b>225</b>	<b>255</b>	<b>289</b>	<b>282</b>	<b>279</b>	<b>220</b>	<b>233</b>	<b>255</b>
Skatt på kapital, hushåll	65	62	61	51	51	60	70	67	67	53	53	60
Skatt på företagsvinster	145	148	156	139	119	138	152	155	153	112	122	138
Övriga skatter på kapital	68	61	59	59	55	56	66	60	59	55	58	56
<b>Skatt på konsumtion och insatsvaror</b>	<b>619</b>	<b>618</b>	<b>617</b>	<b>621</b>	<b>599</b>	<b>608</b>	<b>623</b>	<b>618</b>	<b>622</b>	<b>610</b>	<b>592</b>	<b>608</b>
Mervärdesskatt	474	472	471	473	458	468	479	471	474	462	450	468
Punktskatter	144	145	146	147	141	140	144	148	148	148	142	140
Restförda och övriga skatter	22	22	19	15	12	9	20	19	18	15	16	9
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>2 226</b>	<b>2 227</b>	<b>2 203</b>	<b>2 142</b>	<b>2 071</b>	<b>2 122</b>	<b>2 250</b>	<b>2 229</b>	<b>2 217</b>	<b>2 082</b>	<b>2 086</b>	<b>2 122</b>
Avgår EU-skatter	7	7	7	7	6	6	7	7	7	6	6	6
<b>Offentliga sektorns skatteintäkter</b>	<b>2 219</b>	<b>2 220</b>	<b>2 196</b>	<b>2 135</b>	<b>2 065</b>	<b>2 115</b>	<b>2 259</b>	<b>2 221</b>	<b>2 209</b>	<b>2 075</b>	<b>2 080</b>	<b>2 115</b>
Avgår skatter till andra sektorer												
Kommunala skatter	791	797	789	804	776	785	800	796	791	777	785	785
Avgifter till ÅP-systemet	274	277	274	272	264	269	276	275	274	267	269	269
<b>Statens skatteintäkter</b>	<b>1 154</b>	<b>1 146</b>	<b>1 133</b>	<b>1 060</b>	<b>1 025</b>	<b>1 062</b>	<b>1 168</b>	<b>1 151</b>	<b>1 144</b>	<b>1 031</b>	<b>1 025</b>	<b>1 062</b>
Periodiseringar	-18	-32	-32	23	-15	-25	-59	-50	14	-21	-20	-25
Övriga inkomster	-51	-57	-54	-42	-44	-39	-43	-45	-42	-33	-36	-39
<b>Totala inkomster</b>	<b>1 085</b>	<b>1 058</b>	<b>1 047</b>	<b>1 040</b>	<b>966</b>	<b>999</b>	<b>1 066</b>	<b>1 056</b>	<b>1 161</b>	<b>977</b>	<b>969</b>	<b>999</b>

Anm.: ESV:s prognoser har justerats för beslut enligt budgetpropositioner och vårpropositioner under perioden 2018-2021.

**Tabell 9. Utgiftsområden exklusive ränteutgifter**  
Miljarder kronor

Utgiftsområde	Avvikelse ESV					Avvikelse Regeringen					Utfall 2020
	Aug -18	Mar -19	Sep -19	Mar -20	Sep -20	SB19	VÅP19	BP20	VÅP20	BP21	
	31/8	13/3	4/9	24/3	16/9	12/12	10/4	18/9	15/4	21/9	
1 Rikets styrelse	-1,0	-0,9	-0,8	0,0	-0,1	-0,8	-1,2	-0,6	-0,1	0,2	16
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	0,5	0,5	0,2	0,2	0,1	0,5	0,9	0,4	0,2	0,2	17
3 Skatt, tull och exekution	-0,3	-0,4	-0,1	0,0	0,1	-0,6	-0,3	0,0	0,0	0,0	12
4 Rättsväsendet	-1,3	-1,3	-0,6	-0,1	0,1	-6,0	-2,0	-1,3	-0,5	0,3	53
5 Internationell samverkan	-0,1	-0,1	-0,1	0,9	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,1	2
6 Försvar och samhällets krisberedskap	0,4	0,5	0,8	-0,6	0,9	-5,9	1,7	1,7	0,3	0,5	63
7 Internationellt bistånd	-0,7	-1,3	-0,6	-0,6	0,2	-0,7	-1,0	-0,5	-0,7	0,1	47
8 Migration	1,3	0,3	1,1	1,7	1,0	2,9	1,9	1,9	1,6	1,0	10
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	-19,5	-18,0	-18,5	-14,5	-1,2	-26,6	-18,8	-17,6	-13,5	-0,5	102
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	-20,9	-20,4	-21,1	-17,6	-1,3	-21,8	-20,9	-22,2	-13,5	9,8	118
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	-1,4	0,0	0,0	-0,1	0,0	-2,5	-1,7	-0,1	-0,1	0,0	37
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	0,3	0,0	0,0	1,3	1,9	-0,1	0,5	1,5	1,9	2,4	100
13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering	2,1	0,5	1,5	1,5	0,6	2,7	2,3	1,5	1,5	0,5	9
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	-14,3	-14,9	-11,2	-0,5	1,9	-8,1	-13,5	-10,0	4,5	5,4	87
15 Studiestöd	-1,5	-2,1	-1,6	0,2	0,8	0,4	-0,2	0,4	0,4	0,7	25
16 Utbildning och universitetsforskning	-2,5	-2,2	-1,7	0,1	-0,1	-3,3	-0,3	0,4	-0,8	-0,1	83
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	-4,7	-4,6	-4,4	-3,4	0,0	-4,4	-4,6	-4,4	-3,4	0,0	20
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	0,0	-1,3	-0,4	0,1	0,1	3,2	-0,6	-0,1	0,1	0,2	4
19 Regional tillväxt	0,1	0,3	0,3	0,2	0,1	0,2	0,3	0,5	0,4	0,1	3
20 Allmän miljö- och naturvård	-1,1	-1,2	0,7	0,8	1,3	0,6	-0,8	1,6	1,2	1,2	11
21 Energi	-0,2	-0,4	0,0	0,0	0,0	-0,3	-0,2	0,1	0,1	-0,1	3
22 Kommunikationer	-2,9	-4,2	-3,6	-2,2	2,8	-5,4	-4,5	-3,9	-2,9	2,9	65
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	-1,5	-0,5	-0,8	0,3	0,6	-0,6	-0,4	-0,2	0,4	0,8	20
24 Näringsliv	-53,4	-53,4	-53,3	-25,1	3,1	-53,8	-53,3	-53,1	-25,5	21,4	60
25 Allmänna bidrag till kommuner	-33,8	-33,8	-29,5	-7,0	-0,2	-42,0	-33,8	-29,5	-7,0	-0,1	158
27 Avgiften till Europeiska unionen	-4,1	-3,8	-2,5	-4,3	-0,1	0,7	0,1	-5,2	-3,7	-2,5	47
Förändring av anslagsbehållningar <sup>1</sup>						-5,5	-1,5	-7,2			
<b>Summa utgiftsområden exklusive räntor (UO 26)</b>	<b>-161</b>	<b>-163</b>	<b>-146</b>	<b>-68</b>	<b>13</b>	<b>-177</b>	<b>-152</b>	<b>-146</b>	<b>-59</b>	<b>44</b>	<b>1171</b>

Anm.: Avvikelse = prognos minus utfall. ESV:s närmast föregående prognos har justerats för förslag i SB 2019, VÅP 2019, BP 2020, VÅB 2020 och HÅB 2020.

<sup>1</sup>Denna post ingår endast vid budgetering (SB19, VÅP19 och BP20) och utgör det beräknade nettot mellan förbrukning av kvarstående medel från tidigare år och sparade medel från aktuellt år. Summan av utgiftsområdena och denna post utgör i dessa fall en prognos på årets totala utgifter. I utfall och prognoser (övriga kolumner) finns ingen separat post "Förändring av anslagsbehållningar". Förändringen ingår i redovisningen per utgiftsområde.

### 2.3 Uppföljning av prognoser för det finansiella sparandet och skatteintäkterna avseende 2019

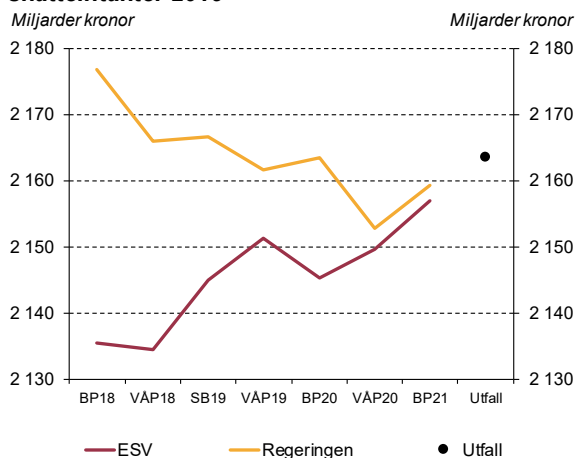
När prognosuppföljningen lämnas i maj året efter inkomståret finns inget utfall för de periodiserade skatterna. Utfallet för det finansiella sparandet är därmed också preliminärt. Det definitiva utfallet för skatteintäkterna blir klart i samband med den årliga inkomsttaxeringen i december året efter inkomståret. Det definitiva utfallet för det finansiella sparandet presenteras under våren andra året efter inkomståret.

I detta avsnitt redovisas därför det diagram som fanns med över det finansiella sparandet i prognosuppföljningen för 2019 med det definitiva utfallet inlagt. För skatteintäkterna redovisas här inte något preliminärt utfall. De bedömningar som ingick i prognosuppföljningen för 2019 är i stället förlängda med den prognos som gjordes hösten 2020 och med det slutliga utfallet.

#### De totala skatteintäkterna 2019 underskattades något under 2020

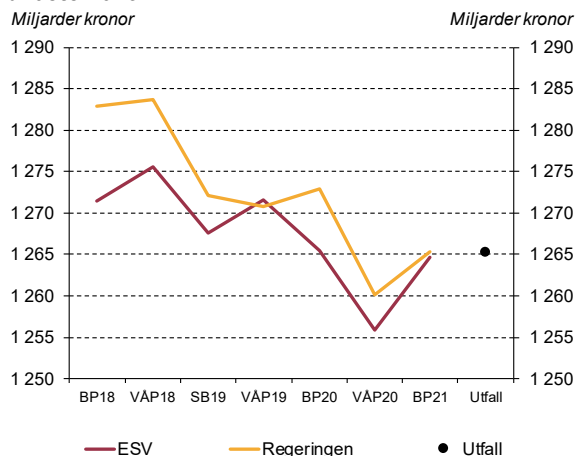
Våren och hösten 2020 låg både ESV:s och regeringens prognos för 2019 något under det definitiva utfallet för de totala skatteintäkterna 2019. Vi underskattade dock intäkterna lite mer än regeringen. Hösten 2020 reviderade båda upp prognosen för 2019 vilket gjorde att avvikelsen mot utfallet minskade. I den sista prognosen underskattade vi utfallet med 7 miljarder kronor och regeringen med 4 miljarder kronor.

**Diagram 27. Prognoser och utfall för totala skatteintäkter 2019**



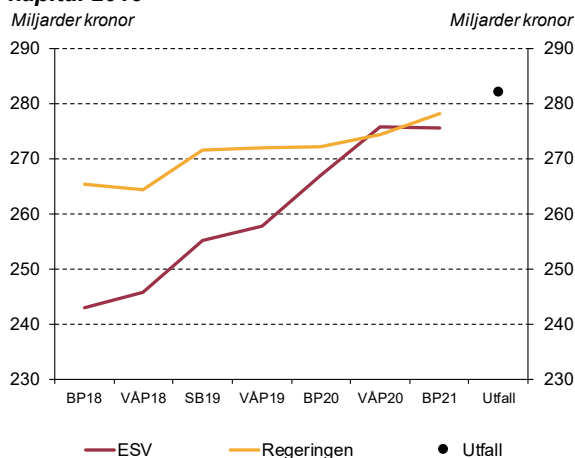
Under våren 2020 underskattade ESV skatt på arbete 2019 med 9 miljarder kronor medan regeringen underskattade med 5 miljarder kronor. Hösten 2020 reviderades bådas prognoser upp och var mycket nära utfallet.

**Diagram 28. Prognoser och utfall för skatt på arbete 2019**



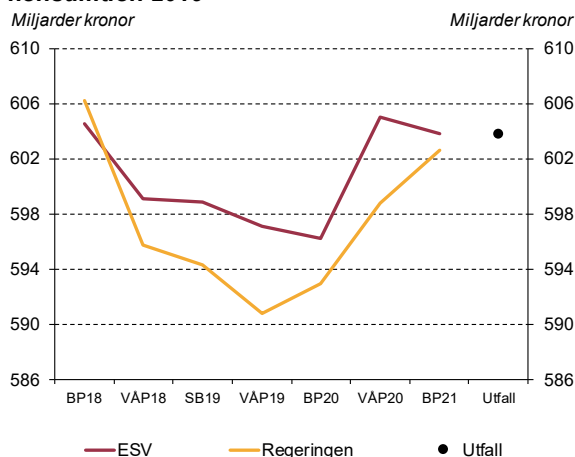
Både ESV och regeringen underskattade skatt på kapital 2019 relativt mycket under våren och hösten 2020. I den sista jämförda prognosen underskattade vi intäkterna med nästan 7 miljarder kronor och regeringen med 4 miljarder kronor. Underskattningen i vår prognos berodde främst på att skatt på företagsvinster underskattades med drygt 6 miljarder kronor. Övriga kapitalskatter låg i vår prognos under hösten 2020 mycket nära utfallet för 2019.

**Diagram 29. Prognoser och utfall för skatt på kapital 2019**



Regeringen underskattade skatt på konsumtion 2019 med 5 miljarder kronor under våren 2020. ESV överskattade intäkterna med 1 miljard kronor vid samma tillfälle. Under hösten var vår prognos i linje med utfallet samtidigt som regeringen underskattade intäkterna med 1 miljard kronor.

**Diagram 30. Prognoser och utfall för skatt på konsumtion 2019**

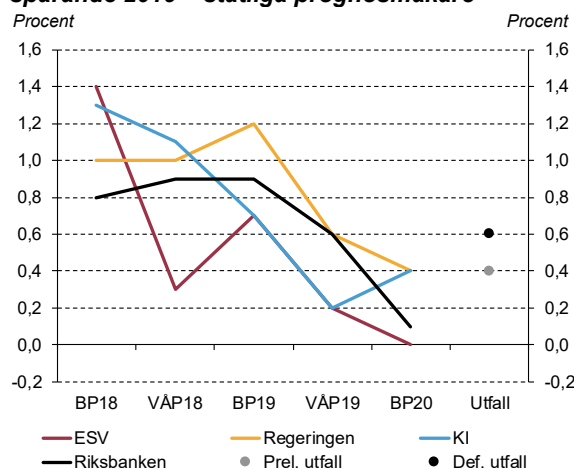


**Högre sparande i det definitiva utfallet**

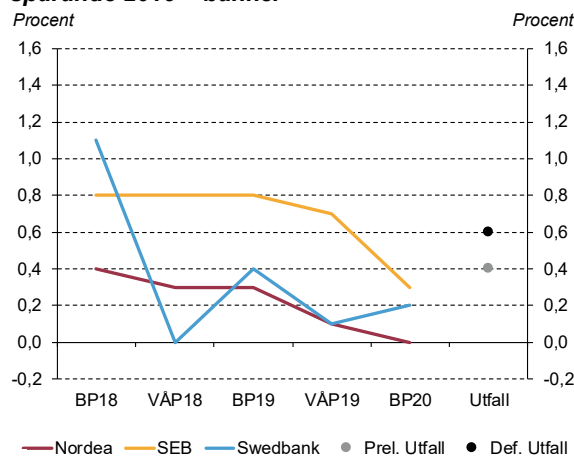
Det preliminära utfallet för 2019, som presenterades under våren 2020, visade på ett finansiellt

sparande i den offentliga sektorn på 0,4 procent av BNP. Det definitiva utfallet, som redovisades i mars 2021, blev 0,6 procent. Det innebär att ESV under hösten 2019 underskattade utfallet något mer än vad vi redovisade i den förra prognosuppföljningen. Vår och Nordeas prognos var de som låg längst från utfallet under hösten 2019. Framför allt underskattade vi skatteintäkterna från skatt på kapital och skatt på konsumtion.

**Diagram 31. Prognoser och utfall för finansiellt sparande 2019 – statliga prognosmakare**



**Diagram 32. Prognoser och utfall för finansiellt sparande 2019 – banker**



### 3 Analys av ESV:s prognosförändringar från augusti 2018

*Innan pandemin bröt ut överskattade ESV av naturliga skäl konjunkturutvecklingen och skatteintäkterna medan vi underskattade utgifterna. Ingen kunde i förväg förutspå att en pandemi skulle bryta ut och än mindre vilka effekter den skulle få på svensk ekonomi under 2020. När pandemin brutit ut räknade vi till en början med att effekterna av pandemin skulle bli större än vad som blev fallet. BNP föll inte lika mycket som vi bedömde under våren 2020 och därmed minskade inte skatteintäkterna lika mycket som vi räknade med då. Utgifterna ökade inte heller lika mycket som vi räknade med i den första prognosen efter att pandemin bröt ut.*

#### 3.1 Makroekonomin

Utvecklingen under 2020 präglades av coronaviruset som klassades som en pandemi av WHO den 11 mars. Det innebär att prognoserna inledningsvis avvek kraftigt från utfallet för de flesta makrovariabler. Så sent som i februari 2020 räknade ESV med en normal inbromsning i konjunktoren efter flera år med högkonjunktur.

I prognosen i mars 2020 gjordes en nedjustering av prognosen till följd av coronaviruset eftersom smittspridningen hade börjat ta fart när vi fastställde prognosen. Men det stod ännu inte klart att det skulle utvecklas till en pandemi och BNP väntades ändå öka 2020, om än svagt. Efter att vi låst siffrorna 12 mars men innan vi publicerade marsprognosen 24 mars ökade smittspridningen kraftigt och det skedde en dramatisk förändring med bland annat kraftiga börsfall och kraftig ökning av varsel. Vi insåg då att viruset sannolikt skulle få betydligt större effekter på makroekonomin än vi räknade med. Därför redovisade vi i mars 2020 också två alternativscenarier där BNP föll med 1 respektive 3 procent och arbetslösheten steg betydligt mer än i den ordinarie prognosen, till 7,9 respektive 8,5 procent. Det andra alternativscenariot skulle sedan visa sig ligga nära utfallet för 2020.

Under våren tydde det mesta på att pandemin skulle få ännu större konsekvenser. I maj presenterade vi därför en uppdaterad bedömning där vi räknade med att BNP skulle falla med 7,5 procent 2020 och att arbetslösheten skulle överstiga 10 procent. Men vi påpekade samtidigt att utvecklingen var mycket svårbedömd. I prognosen i juni 2020 räknade vi med att BNP skulle falla med drygt 6 procent.

Under sommaren vände många kurvor upp och en starkare återhämtning än väntat inleddes under det tredje kvartalet, efter det kraftiga fallet under det andra. Därmed höjdes prognosen för BNP-tillväxten och arbetslösheten reviderades ned i september- och novemberprognoserna. Även i prognosen i november räknade vi dock med att BNP skulle falla lite mer än vad utfallet sedan visade, och arbetslösheten bedömdes ligga på en högre nivå än vad som blev fallet.

I diagrammen och tabellen nedan visas den ordinarie prognosen för mars 2020, inte det andra alternativscenariot som i diagrammen med jämförelser med andra prognosmakare. När vi publicerade marsprognosen påpekade vi att den ordinarie prognosen inte var sannolik. Trots detta redovisas den prognosen här eftersom alternativscenariot inte var beräknat på en lika detaljerad nivå. Det finns därmed inte prognoser på alla variabler i de scenarier som vi redovisade i mars 2020. Därför är det den ordinarie marsprognosen som redovisas här.

#### **Makroekonomin påverkar de offentliga finanserna**

Hur makroekonomin utvecklas har stor betydelse för de offentliga finanserna. ESV:s bedömningar av makroekonomin är därför mycket viktiga för myndighetens prognoser för den offentliga sektorns skatteintäkter och utgifter. På inkomstsidan är prognosen för lönesumman avgörande för bedömningen av intäkterna från skatt på arbete. Hushållens och den offentliga sektorns konsumtions- och investeringsutgifter styr momsintäkterna medan driftöverskottet i företagssektorn är ett viktigt underlag för prognosen för bolagsskatten. KPI-inflationen påverkar både uppräknings- och skatteskalor

och transfereringar. Arbetslösheten har direkt inverkan på kostnaderna för arbetsmarknad och arbetsliv. Växelkursen påverkar EU-avgiften och både växelkurser och räntenivåer har stor betydelse för statsskuld räntorna.

### *Prognosen för BNP-tillväxten sänktes kraftigt till följd av coronapandemin*

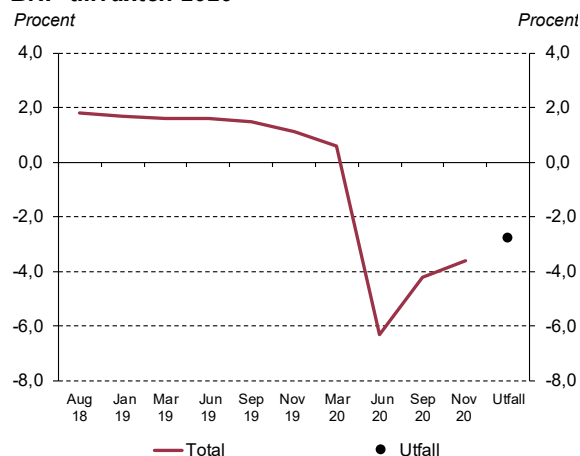
Utfallet för 2020 visar att BNP föll med 2,8 procent som en följd av coronapandemin. Innan pandemin bröt ut överskattades BNP-tillväxten av naturliga skäl, eftersom ingen förutsåg pandemin. När pandemin väl brutit ut sänktes prognosen för BNP och under våren 2020 räknade ESV med att BNP skulle falla betydligt mer än vad den i slutändan gjorde. I september och november höjdes prognosen för BNP-tillväxten igen men även i november var prognosen lägre än utfallet.

I juniprognosen 2020 underskattades alla delar i försörjningsbalansen utom offentlig konsumtion och lagerbidraget. Investeringarna underskattades mest. Vi räknade med att investeringarna skulle sjunka kraftigt men de ökade i stället något under 2020, vilket är ovanligt vid en så stor chock i ekonomin som pandemin innebär. Offentlig konsumtion minskade under 2020 trots kraftigt ökade utgifter i staten och ökat vårdbehov till följd av pandemin. Det berodde på att vissa verksamheter inte kunde genomföras som normalt. Vi underskattade den effekten och prognosen för offentlig konsumtion var högre än utfallet under hela prognosperioden.

I septemberprognosen var det främst investeringarna som fortfarande underskattades. De övriga komponenterna i försörjningsbalansen låg relativt nära utfallet, förutom offentlig konsumtion som överskattades. I november sänktes prognosen för hushållens konsumtion, exporten och importen till följd av att den andra vågen av pandemin väntades dämpa utvecklingen. Utvecklingen dämpades dock inte lika mycket som väntat och vi underskattade därmed alla delar i försörjningsbalansen i november, utom offentlig konsumtion och lagerbidraget. Sammantaget höjdes ändå prognosen för BNP i november eftersom vi höjde investeringarna markant. De låg dock fortfarande lägre än utfallet.

Trots att prognoserna för både exporten och importen avvek från utfallet vid de flesta tillfällena, först överskattades de för att sedan underskattades, låg prognosen för nettoexporten relativt nära utfallet under hela prognosperioden.

**Diagram 33. Prognoser och utfall för BNP-tillväxten 2020**



### *Prognosen för sysselsättningen följde samma mönster som prognosen för BNP*

Antalet sysselsatta väntades inledningsvis öka svagt eller vara oförändrat 2020. När pandemin bröt ut sänktes prognosen kraftigt och vi hamnade till en början under utfallet. Under hösten revideras prognosen upp i samband med att vi höjde BNP-tillväxten. I november var dock prognosen fortfarande lägre än utfallet.

Som en följd av att sysselsättningen under våren 2020 beräknades minska mer än vad som blev fallet höjdes prognosen för arbetslösheten för mycket. I juni låg prognosen 0,6 procentenheter högre än utfallet. I september och november sänktes prognosen och arbetslösheten låg då 0,3 respektive 0,2 procentenheter högre än utfallet.

### *Även arbetade timmar underskattades under våren 2020*

Prognosen för antalet arbetade timmar följde samma mönster som prognosen för BNP och sysselsättningen. Antalet arbetade timmar underskattades dock mer än sysselsättningen under våren 2020 eftersom även medelarbetstiden underskattades. Medelarbetstiden sjönk kraftigt under 2020

till följd av en ökad sjukfrånvaro och att många korttidspermitterades. De sjukfrånvarande och korttidspermitterade räknades fortfarande som samsatta men de var frånvarande från arbetet.

I början av pandemin räknade vi med att effekten av korttidspermitteringarna skulle bli större än vad de blev och att medelarbetstiden därmed skulle sjunka mer än vad den gjorde. Även andra faktorer, som att uttaget av semester minskade mer än väntat, bidrog till att prognosen för medelarbetstiden blev för låg under våren 2020.

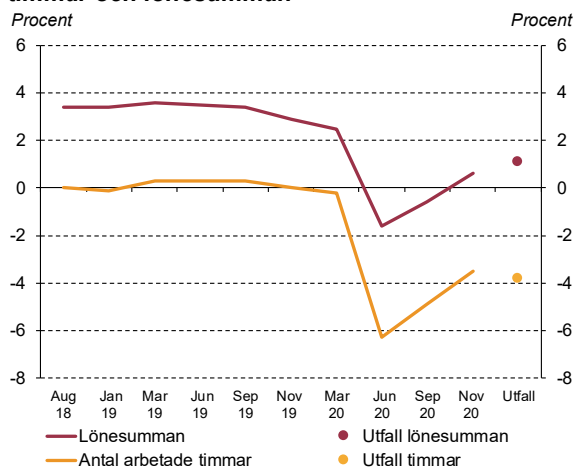
#### *Timlöneökningen låg relativt nära utfallet från juni-prognosen 2020*

Ökningen av timlönen (enligt konjunkturlöne-statistiken) överskattades inledningsvis, innan pandemin bröt ut. Vi räknade då med att löneökningstakten skulle stiga som en följd av ett högt resursutnyttjande. När pandemin bröt ut sänktes prognosen för timlönen och från och med prognosen i juni låg timlöneökningen relativt nära utfallet. Prognosen för den avtalsmässiga löneökningen överskattades dock eftersom avtalsförhandlingarna flyttades fram till hösten 2020. Det blev inga retroaktiva avtalshöjningar från det att avtalen löpte ut i slutet av mars, som vi räknade med i juni och september. En stor del av arbetsmarknaden fick därför inte någon avtalsmässig lönehöjning under det andra och tredje kvartalet 2020. I stället blev löneglidningen, eller det som i statistiken kallas för restpost, högre än väntat.

Eftersom antalet arbetade timmar underskattades blev också lönesumman för låg i framför allt juni- och septemberprognosen 2020 även om prognosen för timlönen enligt konjunkturlönestatistiken låg nära utfallet. Även i november underskattades lönesumman trots att antalet arbetade timmar då överskattades något. Det beror på att det blev större skillnad än väntat mellan timlönen enligt konjunkturlönestatistiken och den löneutveckling som räknas ut residualt från lönesumman. Det går dock inte att förklara exakt vad skillnaden mellan de olika måtten beror på och vi kan

därmed inte heller säga vad orsaken till prognosfelet var.

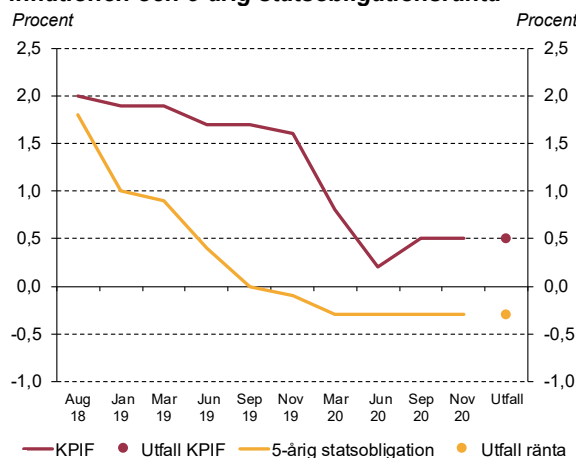
**Diagram 34. Prognoser och utfall för arbetade timmar och lönesumman**



#### *Inflationen och marknadsräntorna överskattades inledningsvis*

Utfallet för KPIF-inflationen blev 0,5 procent 2020. ESV överskattade inledningsvis prisutvecklingen kraftigt, innan pandemin bröt ut. Redan i mars 2020 sänktes dock prognosen med nära 1 procentenhet, framför allt till följd av att oljepriset sjönk kraftigt när pandemin bröt ut. Även om prognosen sänktes överskattades inflationen något i mars. I juni sänktes prognosen ytterligare och då låg den något under utfallet. Men från och med september 2020 låg prognosen nära utfallet.

Inflationen enligt KPI överskattades mer än KPIF i början av prognosperioden eftersom även räntorna blev lägre än väntat. Prognosen för räntorna hade dock sänkts redan innan pandemin bröt ut och från och med marsprognosen 2020 låg både de korta och långa räntorna i linje med utfallet. Eftersom räntorna var så låga i utgångsläget sjönk de inte så mycket till följd av pandemin.

**Diagram 35. Prognoser och utfall för KPIF-inflationen och 5-årig statsobligationsränta****Tabell 10. Makroekonomiska variabler, ESV:s prognoser för 2020**

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

Prognostillfälle

	Aug -18	Jan -19	Mars -19	Juni -19	Sep -19	Nov -19	Mars -20	Juni -20	Sep -20	Nov -20	Utfall
<b>Försörjningsbalans, fasta priser</b>											
BNP	1,8	1,7	1,6	1,6	1,5	1,1	0,6	-6,3	-4,2	-3,6	-2,8
Hushållens konsumtion	2,3	2,3	2,1	1,8	2,0	1,7	1,5	-6,3	-4,6	-5,1	-4,7
Offentlig konsumtion	0,7	0,6	0,5	0,6	0,3	0,3	0,7	0,6	0,7	1,0	-0,5
Fasta investeringar	1,9	2,2	2,1	1,9	2,0	0,9	0,6	-12,1	-7,2	-4,5	0,6
Lager, bidrag till BNP-tillväxten	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,6	-0,7	-0,6	-0,8
Export	3,3	3,3	3,3	3,0	3,0	2,9	-0,4	-9,4	-5,3	-6,4	-5,2
Import	3,4	3,3	3,2	2,7	3,0	2,6	0,0	-10,0	-6,2	-7,3	-5,8
Nettoexport	0,1	0,1	0,2	0,3	0,1	0,2	-0,2	-0,1	0,2	0,2	0,0
<b>Arbetsmarknadsvariabler</b>											
Sysselsatta	0,0	-0,1	0,4	0,3	0,3	-0,1	0,1	-2,3	-1,8	-1,6	-1,3
Arbetslöshet, % av arbetskraften	6,1	6,3	6,3	6,3	6,5	6,9	7,4	8,9	8,6	8,5	8,3
Arbetade timmar	0,0	-0,1	0,3	0,3	0,3	0,0	-0,2	-6,3	-4,9	-3,5	-3,8
Timlön, KL	3,5	3,3	3,2	3,0	2,9	2,8	2,6	2,1	2,0	2,1	2,1
Lönesumma	3,4	3,4	3,6	3,5	3,4	2,9	2,5	-1,6	-0,6	0,6	1,1
<b>Övriga nyckeltal</b>											
KPI	3,0	2,2	2,3	1,9	1,7	1,6	0,8	0,3	0,6	0,5	0,5
KPIF	2,0	1,9	1,9	1,7	1,7	1,6	0,8	0,2	0,5	0,5	0,5
3-månaders ränta, årsgenomsnitt	0,9	0,3	0,3	0,0	-0,3	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5-årig statsobligation, årsgenomsnitt	1,8	1,0	0,9	0,4	0,0	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
EUR/SEK, årsgenomsnitt	9,1	9,9	10,2	10,5	10,5	10,6	10,7	10,6	10,5	10,5	10,5
USD/SEK, årsgenomsnitt	7,8	8,4	8,6	9,3	9,2	9,5	9,9	9,7	9,3	9,3	9,2

Anm.: Prognoser avseende 2020 vid respektive prognostillfälle.

### 3.2 Offentliga sektorns skatteintäkter

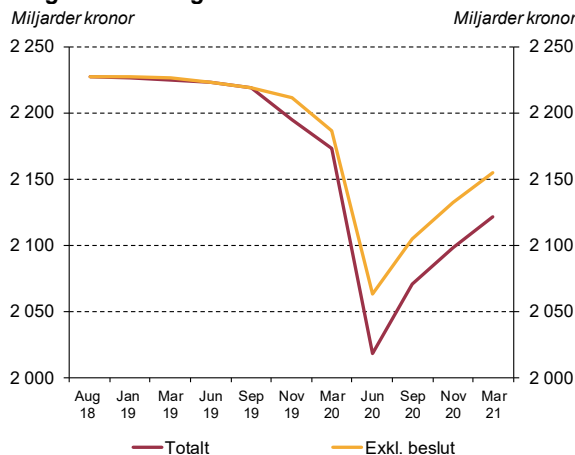
De totala skatteintäkterna för 2020 överskattades fram till och med marsprognosen 2020. Det beror på att alla skatteslagen reviderades ner kraftigt i juniprognosen 2020 till följd av pandemin. Pandemin bröt ut ungefär samtidigt som ESV fastställde prognosen i mars, och därför fångade vi inte effekten av pandemin fullt ut i den ordinarie prognosen. Utvärderingen av prognoserna görs mot den prognos som vi redovisade i mars 2021. Det definitiva utfallet redovisas under våren 2022.

Vår prognos i augusti 2018 för de totala skatteintäkterna 2020 var 106 miljarder kronor högre än prognosen i mars 2021. Skatt på arbete reviderades ner med 67 miljarder kronor och skatt på kapital med 22 miljarder kronor. Skatt på konsumtion reviderades samtidigt ner med 13 miljarder kronor och restförda och övriga skatter med 3 miljarder kronor över perioden.

Det var främst i juniprognosen 2020 som skatteintäkterna reviderades ner. Effekterna av pandemin på BNP, arbetade timmar och därmed också skatteintäkterna bedömdes då bli betydligt större än vad som blev fallet. Därefter har alla skatteslagen successivt reviderats upp med sammanlagt 103 miljarder kronor.

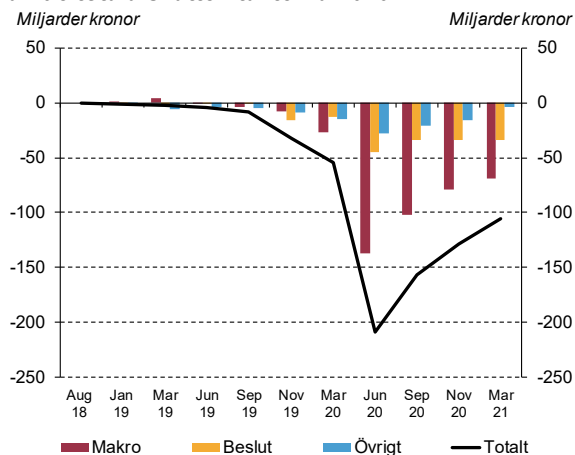
I prognoserna i november 2019 och juni 2020 reviderades skatteintäkterna för 2020 ner med 16 respektive 31 miljarder kronor till följd av politiska beslut. Exklusive beslut har därför skatteintäkterna reviderats ner mindre än de dryga 100 miljarder kronor som nämns ovan. Nedrevideringen exklusive beslut är 72 miljarder kronor över perioden.

**Diagram 36. Prognoser för totala skatteintäkter**



Vi delar upp revideringarna i tre olika kategorier: *Makro*, *Beslut* och *Övrigt*. Kategorin *Beslut* avser ESV:s bedömning av effekterna av de beslut som tillkommer och den posten kan alltså ändras även om det inte tillkommer nya beslut. Den främsta förklaringen till nedrevideringen av de totala skatteintäkterna är *Makro*. För skatt på arbete är dock den främsta förklaringen *Beslut*.

**Diagram 37. Ackumulerade prognosförändringar av de totala skatteintäkterna 2020**



#### Påverkan av Makro

Under perioden förklarar ändrade makroekonomiska förutsättningar 69 miljarder kronor av nedrevideringarna. Fram till och med juniprognosen reviderades intäkterna ner med 137 miljarder kronor till följd av *Makro*. I de tre senaste prognos-

erna, september 2020 till mars 2021, har dock intäkterna för 2020 reviderats upp med sammanlagt 68 miljarder kronor till följd av *Makro*.

Den enskilt största förklaringen till revideringarna på grund av *Makro* är att mervärdesskatten har reviderats ner med 26 miljarder kronor. Det var framför allt i juniprognosen 2020 som mervärdesskatten reviderades ner till följd av *Makro*. Nedrevideringen var då på 31 miljarder kronor, varav allt kan hänföras till *Makro*.

Prognosen för lönesumman har reviderats ner totalt sett under perioden vilket tillsammans med andra makroekonomiska revideringar ledde till att skatt på arbete sänktes med 25 miljarder kronor. Det var främst i juni 2020, som skatt på arbete reviderades ner till följd av *Makro* men sedan höjdes prognosen igen då makroekonomin inte påverkades lika mycket som väntat i juni 2020.

#### *Påverkan av Beslut*

Sammanlagt ledde *Beslut* till att prognosen reviderades ner med 34 miljarder kronor över jämförelseperioden. Skatt på arbete reviderades ner med sammanlagt 38 miljarder kronor medan restförda och övriga skatter reviderades upp med 10 miljarder kronor.

I juniprognosen 2020 reviderades skatt på arbete ner med 29 miljarder kronor till följd av aviserade beslut. De direkta skatterna reviderades dock upp med 11 miljarder samtidigt som de indirekta skatterna reviderades ner med 40 miljarder kronor till följd av den tillfälliga nedsättningen av socialavgifterna.

Skatt på kapital har endast reviderats ner med

knappt 5 miljarder kronor under perioden till följd av *Beslut*. Hela nedrevideringen kan hänföras till hushållens kapitalskatter. I november 2019 reviderades hushållens kapitalvinster ner på grund av att förslaget att höja taket för uppskovsbeloppet vid avyttring av bostad. I juni 2020 reviderades hushållens kapitalvinster ner på grund av förslaget att avskaffa schablonintäkten på uppskovsbeloppet.

#### *Påverkan av Övrigt*

Till följd av övriga orsaker reviderades prognosen totalt sett ner med 3 miljarder kronor under perioden, men som mest uppgick nedrevideringen från hösten 2018 till 28 miljarder kronor. Men efter att effekten var som störst i juni 2020 höjdes prognosen till följd av *Övrigt* igen. Efter juniprognosen 2020 har skatteintäkterna totalt sett reviderats upp med 24 miljarder kronor till följd av *Övrigt*.

Det var framför allt skatt på konsumtion och insatsvaror som reviderades upp igen under hösten 2020 och våren 2021 på grund av *Övrigt*. Exempelvis har momsintäkterna reviderats upp med sammanlagt 20 miljarder kronor till följd av *Övrigt* under perioden. Det beror på att momsintäkterna blev förhållandevis höga trots en svag konsumtion. Restförda och övriga skatter har reviderats ner mest under perioden, med sammanlagt 13 miljarder kronor.

Skatt på arbete och kapital har reviderats förhållandevis lite till följd av övriga orsaker. Skatt på arbete har reviderats ner med 4 miljarder kronor och skatt på kapital har reviderats ner med 8 miljarder kronor under perioden.

**Tabell 11. Skatteintäkter och inkomster på statens budget**

Miljarder kronor

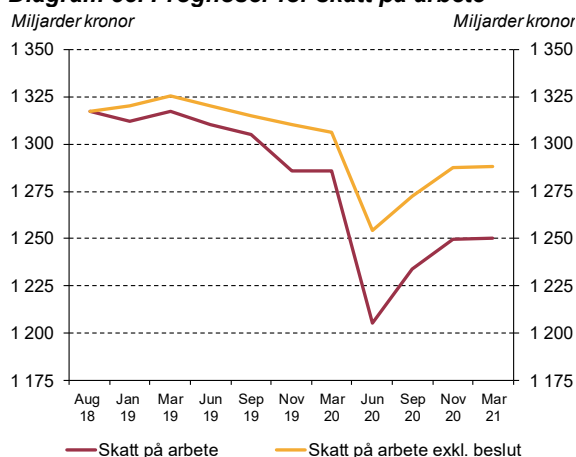
Prognosförändringar mellan augusti 2018 och mars 2021													
	Prognos Aug-18	Jan -19	Mar -19	Jun -19	Sep -19	Nov -19	Mar -20	Jun -20	Sep -20	Nov -20	Mar -21	S:a för- ändring	Prognos Mar-21
<b>Skatt på arbete</b>	<b>1 317,2</b>	<b>-5,2</b>	<b>5,0</b>	<b>-6,8</b>	<b>-5,0</b>	<b>-19,2</b>	<b>0,0</b>	<b>-80,8</b>	<b>28,9</b>	<b>15,3</b>	<b>0,7</b>	<b>-67,2</b>	<b>1 250</b>
Direkta skatter på arbete	690,1	-3,7	1,6	-2,1	-3,3	-13,3	0,1	-14,2	8,8	5,8	1,3	-19,2	670,9
Indirekta skatter på arbete	627,1	-1,5	3,4	-4,7	-1,7	-5,9	-0,1	-66,6	20,1	9,5	-0,6	-48,0	579,1
<b>Skatt på kapital</b>	<b>276,5</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,7</b>	<b>3,2</b>	<b>3,6</b>	<b>-7,4</b>	<b>-19,5</b>	<b>-38,7</b>	<b>12,6</b>	<b>9,6</b>	<b>19,7</b>	<b>-21,9</b>	<b>254,5</b>
Skatt på kapital, hushåll	64,7	1,3	-3,9	-0,5	1,4	-0,9	-8,7	-7,7	5,7	4,3	4,4	-4,7	60,1
Skatt på företagsvinster	144,0	2,4	1,9	5,2	2,0	-4,4	-11,9	-29,2	9,0	4,9	14,4	-5,7	138,3
Övriga skatter på kapital	67,7	-6,0	-0,6	-1,5	0,2	-2,0	1,1	-1,7	-2,1	0,4	0,9	-11,5	56,1
<b>Skatt på konsumtion och insatsvaror</b>	<b>621,7</b>	<b>-1,9</b>	<b>-4,9</b>	<b>2,7</b>	<b>-1,4</b>	<b>3,1</b>	<b>1,5</b>	<b>-33,8</b>	<b>12,1</b>	<b>3,2</b>	<b>5,9</b>	<b>-13,5</b>	<b>608,2</b>
Mervärdesskatt	474,2	3,5	-4,9	-0,7	-1,2	2,6	0,0	-31,4	16,0	2,8	6,9	-6,3	467,8
Punktskatter	147,5	-5,4	0,0	3,5	-0,2	0,5	1,5	-2,4	-3,9	0,3	-1,0	-7,1	140,4
<b>Restförda och övriga skatter</b>	<b>12,2</b>	<b>8,1</b>	<b>1,3</b>	<b>-0,8</b>	<b>-1,6</b>	<b>-0,2</b>	<b>-4,0</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,5</b>	<b>-3,2</b>	<b>-3,4</b>	<b>8,8</b>
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>2 227,6</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,6</b>	<b>-4,5</b>	<b>-23,7</b>	<b>-21,9</b>	<b>-154,7</b>	<b>52,4</b>	<b>27,6</b>	<b>23,1</b>	<b>-105,9</b>	<b>2 121,6</b>
Avgår EU-skatter	7,4	-0,6	0,0	0,2	0,1	-0,2	-0,2	-0,7	0,0	-0,1	0,2	-1,2	6,2
<b>Offentliga sektorns skatteintäkter</b>	<b>2 220,1</b>	<b>-0,7</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,8</b>	<b>-4,7</b>	<b>-23,5</b>	<b>-21,7</b>	<b>-154,0</b>	<b>52,4</b>	<b>27,7</b>	<b>22,9</b>	<b>-104,7</b>	<b>2 115,4</b>
Kommunala skatter	794,0	-0,2	3,0	-0,9	-3,4	-5,3	-0,2	-16,8	5,4	7,1	1,7	-9,5	784,5
Avgifter till AP-systemet	273,9	1,2	1,5	-1,6	-0,7	-0,8	-1,3	-8,9	0,9	4,2	0,1	-5,4	268,5
<b>Statens skatteintäkter</b>	<b>1 152,2</b>	<b>-1,7</b>	<b>-5,8</b>	<b>0,8</b>	<b>-0,6</b>	<b>-17,4</b>	<b>-20,2</b>	<b>-128,2</b>	<b>46,0</b>	<b>16,4</b>	<b>21,0</b>	<b>-89,8</b>	<b>1 062,4</b>
Periodiseringar	-17,9	-31,8	17,2	0,2	-0,5	35,6	-4,6	-67,6	53,9	1,5	-11,0	-7,1	-24,9
Övriga inkomster	-42,1	-15,6	0,9	1,4	1,8	1,3	10,3	-1,2	-0,5	0,9	3,8	3,2	-38,9
<b>Statens inkomster</b>	<b>1 092,3</b>	<b>-49,1</b>	<b>12,2</b>	<b>2,3</b>	<b>0,8</b>	<b>19,5</b>	<b>-14,5</b>	<b>-196,9</b>	<b>99,4</b>	<b>18,9</b>	<b>13,8</b>	<b>-93,7</b>	<b>998,5</b>
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>2 227,6</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,6</b>	<b>-4,5</b>	<b>-23,7</b>	<b>-21,9</b>	<b>-154,7</b>	<b>52,4</b>	<b>27,6</b>	<b>23,1</b>	<b>-105,9</b>	<b>2 121,6</b>
-Makro		0,0	4,6	-4,8	-4,0	-3,5	-18,8	-110,2	34,8	22,7	10,3	-68,8	
-Beslut		-1,1	-0,4	1,5	0,0	-16,1	3,0	-31,3	10,7	0,1	0,0	-33,7	
-Övrigt		-0,2	-5,5	1,6	-0,5	-4,1	-6,0	-13,1	6,8	4,8	12,8	-3,4	

Anm.: Prognosförändring är den upp- respektive nedrevidering som gjorts avseende 2020 vid varje enskild prognos sedan augusti 2018.

### Skatt på arbete har reviderats ner till följd av beslut

Skatt på arbete överskattades initialt, huvudsakligen på grund av *Beslut*. Prognosen reviderades framför allt ner i juni 2020, med 81 miljarder kronor, då de flesta skattebaser sänktes samtidigt som det tillkom tillfälliga skattesänkningar till följd av pandemin. Därefter har prognosen reviderats upp med 45 miljarder kronor, men prognosen i mars 2021 var ändå 67 miljarder kronor (5 procent) lägre än prognosen i augusti 2018. Det är framför allt den tillfälliga nedsättningen av socialavgifterna som lett till att prognosen har reviderats ner till följd av *Beslut*. Den gula linjen visar utvecklingen av prognosen exklusive *Beslut*. Rensat för *Beslut* underskattades skatt på arbete initialt med 29 miljarder kronor (2 procent). Det förklaras främst av att skatt på arbete har reviderats ner med 25 miljarder kronor från augusti 2018 till följd av att lönesumman sänkts på grund av pandemin.

**Diagram 38. Prognoser för skatt på arbete**



Sammantaget reviderades prognosen för skatt på arbete ner med 38 miljarder kronor på grund av *Beslut* samtidigt som prognosen reviderades ner med 25 miljarder kronor till följd av *Makro* och med 4 miljarder kronor till följd av *Övrigt*.

### Skatt på kapital överskattades

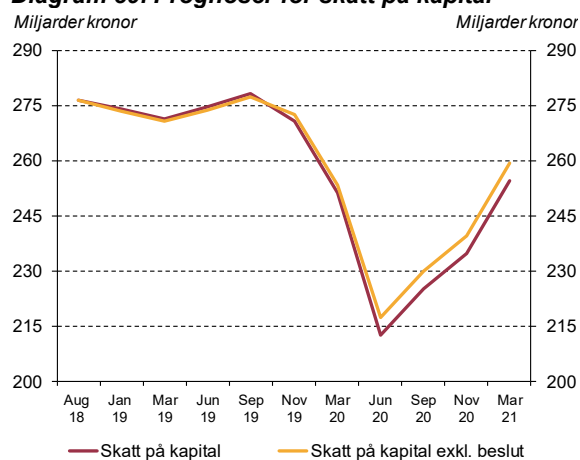
I augusti 2018 var prognosen för skatt på kapital 276 miljarder kronor. Prognosen, särskilt avseende hushållens kapitalskatter och skatt på företagsvinster, reviderades sedan ned kraftigt i mars- och

juniprognoserna 2020. I dessa båda prognoser reviderades intäkterna från skatt på kapital sammanlagt ner med 58 miljarder kronor (21 procent).

Därefter har prognosen reviderats upp igen med 42 miljarder kronor (20 procent), men både hushållens kapitalskatter och skatt på företagsvinster låg ändå på en lägre nivå i mars 2021 än i augusti 2018. Hushållens kapitalskatter var 5 miljarder kronor (7 procent) lägre i mars 2021 än i augusti 2018, vilket beror på att intäkterna har reviderats ner till följd av ändrade uppskovsregler för kapitalvinster. Skatt på företagsvinster var 6 miljarder kronor (4 procent) lägre i mars 2021 än i augusti 2018, vilket till största delen beror på att prognosen har reviderats till följd av *Övrigt*.

Övriga kapitalskatter har reviderats ner med 12 miljarder kronor (17 procent), vilket främst beror på *Makro*. Det är främst avkastningsskatten som har reviderats ner på grund av en lägre statslåneränta.

**Diagram 39. Prognoser för skatt på kapital**

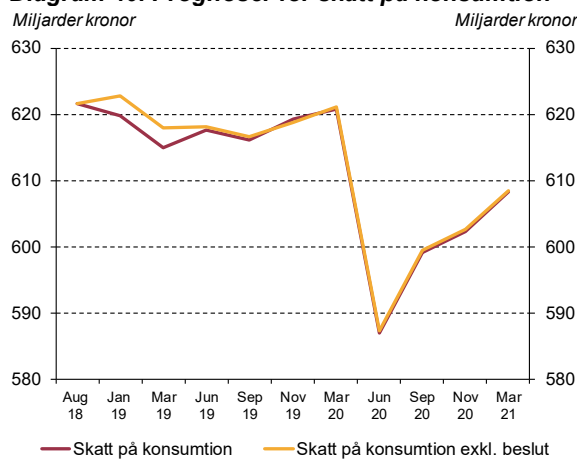


### Skatt på konsumtion har reviderats förhållandevis lite totalt sett

Mervärdesskatten har endast reviderats ner med 6 miljarder kronor (1 procent) under perioden. Punktskatterna har reviderats ner med 7 miljarder kronor (5 procent). Detta innebär att skatt på konsumtion och insatsvaror har reviderats förhållandevis lite. Totalt sett har de endast reviderats ner med 2 procent under perioden, vilket kan jämföras med 5 procent för skatt på arbete och 8 procent för skatt

på kapital. Även skatt på konsumtion och insatavaror reviderades dock ner mycket i juniprognosen, men därefter har ungefär två tredjedelar av nedrevideringen återtagits. Totalt sett har intäkterna reviderats ner med 34 miljarder kronor till följd av *Makro*. Detta motverkas dock av att intäkterna har reviderats upp med 21 miljarder kronor till följd av *Övrigt*. Det är framför allt mervärdesskatten som har reviderats upp på grund av starkare utfall än vad den makroekonomiska bilden har kunnat förklara.

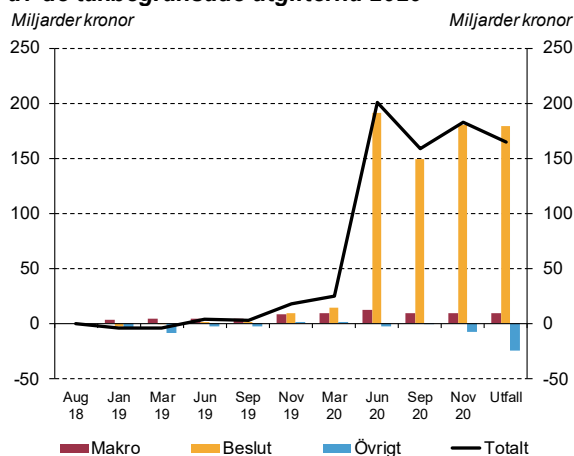
**Diagram 40. Prognoser för skatt på konsumtion**



### 3.3 Takbegränsade utgifter

De takbegränsade utgifterna för 2020 blev 164 miljarder kronor högre än ESV:s prognos från augusti 2018. Det förklaras främst av *Beslut* om nya utgifter om totalt 181 miljarder kronor, framför allt till följd av förslag i vårpropositionen 2020 och extra ändringsbudgetar under 2020. Kategorin *Beslut* avser ESV:s bedömning av effekterna av de beslut som tillkommer och den posten kan alltså ändras även om det inte tillkommer nya beslut. Ändrade Makroekonomiska förutsättningar, *Makro*, höjde utgifterna med 10 miljarder kronor från första prognostillfället. *Övriga* orsaker sänkte prognosen för utgifterna med 26 miljarder kronor.

**Diagram 41. Ackumulerade prognosförändringar av de takbegränsade utgifterna 2020**



#### Påverkan av Beslut

Sammantaget uppskattar ESV att *Beslut* bidrog till att höja utgifterna 2020 med 181 miljarder kronor. Större delen av utgiftsökningen skedde under våren 2020, via vårpropositionen och extra ändringsbudgetar men drygt 40 miljarder skedde också under hösten. Det handlade till helt övervägande del om åtgärder för att lindra effekterna av pandemin. De största tillskotten rörde stöd till näringslivet, hälso- och sjukvård samt bidrag till kommuner och regioner. ESV bedömde redan när stöden infördes att det skulle betalas ut en betydligt lägre summa än vad det anslagits medel för. Men till en början överskattade vi hur mycket som skulle betalas ut, framför allt gällde det omställningsstödet, och prognosen sänktes under hösten 2020. Därmed är posten *Beslut* inte lika stor vid utfallet som bedömningen i juniprognosen då utgifterna höjdes kraftigt till följd av nya beslut.

#### Påverkan av Makro

Normalt har *Makro* inte så stor påverkan på budgetens utgifter på kort sikt. Under den dryga tvåårsperiod som analyseras uppgick den totala förändringen av utgifterna till följd av *Makro* från det första prognostillfället till utfallet till en höjning med 10 miljarder kronor, vilket var en större påverkan än normalt, men ändå en liten effekt i förhållande till påverkan av andra faktorer.

Utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen höjdes med 5 miljarder kronor till följd av en högre

arbetslöshet och *Avgiften till Europeiska unionen* blev nära 5 miljarder kronor högre till följd av en högre eurokurs.

#### *Påverkan av Övrigt*

De takbegränsade utgifterna reviderades ner med 26 miljarder kronor till följd av övriga orsaker, framför allt mellan det sista prognostillfället och

utfallet. Det beror främst på att utgifterna för *Sjukvård, hälsovård och social omsorg* blev 15 miljarder kronor lägre än beräknat i november. Det beror i sin tur främst på att en utbetalning från anslaget *Bidrag till folkhälsa och sjukvård* sköts fram till 2021 vilket inte var känt när vi fastställde novemberprognosen.

**Tabell 12. Takbegränsade utgifter**  
Miljarder kronor

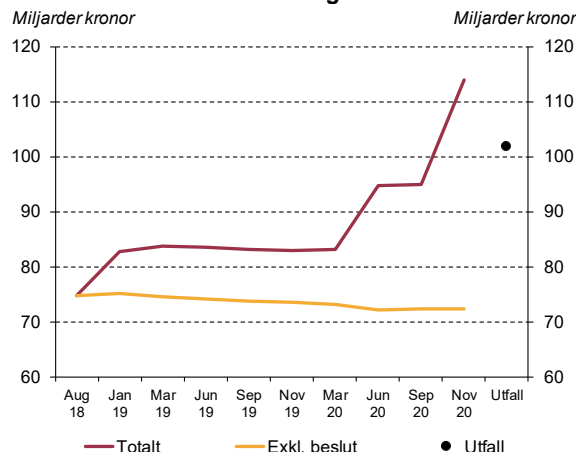
Utgiftsområde	Prognos Aug-18	Prognosförändringar mellan augusti 2018 och utfall										Total för.	Utfall 2020
		Jan -19	Mar -19	Jun -19	Sep -19	Nov -19	Mar -20	Jun -20	Sep -20	Nov -20	Utfall		
1 Rikets styrelse	15	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,7	-0,2	0,0	0,1	1,1	16
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	17	0,8	-0,1	-0,2	-0,1	0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,1	17
3 Skatt, tull och exekution	12	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,4	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,2	12
4 Rättsväsendet	50	2,2	-0,2	0,1	0,0	0,7	0,3	0,1	0,2	-0,1	0,1	3,4	53
5 Internationell samverkan	2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	2
6 Försvar och samhällets krisberedskap	58	5,4	0,1	0,1	0,1	0,6	-0,5	0,0	0,1	-0,4	-0,4	4,9	63
7 Internationellt bistånd	46	-0,3	-0,2	0,4	0,0	0,4	-0,1	0,1	0,0	0,8	-0,2	0,7	47
8 Migration	11	-0,4	-0,6	0,3	0,1	1,1	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2	-0,8	-1,3	10
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	75	7,8	1,1	-0,3	-0,4	-0,1	0,1	11,7	0,1	19,0	-12,2	26,9	102
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	97	0,3	-0,2	0,5	-0,8	-0,7	-0,2	9,2	9,2	1,9	1,3	20,6	118
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	34	0,6	-0,2	1,8	0,0	-0,3	0,2	0,1	-0,1	0,0	0,0	2,3	37
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	100	-0,5	0,2	-0,3	0,3	1,0	-0,9	1,8	0,0	-1,7	-0,2	-0,3	100
13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering	11	-2,1	0,3	0,5	-0,2	0,3	0,4	-0,6	-0,3	0,0	-0,6	-2,3	9
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	79	-7,1	0,1	3,3	0,5	0,8	2,6	11,8	-1,8	-1,4	-0,5	8,3	87
15 Studiestöd	24	-0,7	-0,4	0,0	0,0	0,7	0,4	1,2	0,6	-0,5	-0,3	1,0	25
16 Utbildning och universitetsforskning	82	-1,9	0,1	0,0	0,0	0,9	0,2	1,4	0,0	0,2	-0,1	0,8	83
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	16	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	1,6	0,1	2,7	0,0	4,6	20
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	5	-2,7	0,0	1,0	0,0	0,4	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,0	-1,4	4
19 Regional tillväxt	6	-2,3	0,0	0,2	-0,1	0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-2,4	3
20 Allmän miljö- och naturvård	14	-4,2	-0,3	0,0	0,0	2,0	0,0	0,1	0,0	-0,4	-0,4	-3,3	11
21 Energi	4	-0,8	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,5	3
22 Kommunikationer	62	-0,1	-0,4	0,2	0,0	0,7	0,1	4,2	1,8	-0,3	-2,5	3,6	65
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	19	0,6	0,1	0,1	-0,1	0,0	0,3	0,6	-0,1	-0,1	-0,2	1,2	20
24 Näringsliv	7	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	-0,1	99,4	-48,8	3,9	-1,1	53,3	60
25 Allmänna bidrag till kommuner	122	1,8	0,0	0,0	0,1	4,2	2,5	33,5	-6,6	0,2	0,0	35,6	158
27 Avgiften till Europeiska unionen	43	-1,0	1,3	1,5	-0,2	-3,2	1,5	-0,4	4,5	0,1	0,0	4,1	47
<b>Summa utgiftsområden exklusive räntor (UO 26)</b>	<b>1 010</b>	<b>-4,6</b>	<b>0,6</b>	<b>8,9</b>	<b>-1,0</b>	<b>11,2</b>	<b>6,5</b>	<b>176,1</b>	<b>-41,7</b>	<b>23,4</b>	<b>-18,1</b>	<b>161</b>	<b>1 171</b>
Ålderspensionssystemet	326	0,9	-1,1	-1,1	0,1	3,9	0,4	0,2	-0,4	0,0	0,0	2,9	329
<b>Summa takbegränsade utgifter</b>	<b>1 336</b>	<b>-3,7</b>	<b>-0,5</b>	<b>7,9</b>	<b>-0,9</b>	<b>15,1</b>	<b>7,0</b>	<b>176,3</b>	<b>-42,1</b>	<b>23,4</b>	<b>-18,1</b>	<b>164,4</b>	<b>1 501</b>
-Makro		3,2	1,4	-0,1	-0,5	4,1	1,2	3,1	-2,6	-0,1	-0,1	9,7	
-Beslut		-2,5	1,9	2,3	-0,1	8,2	4,8	176,8	-41,7	31,1	0,1	179,1	
-Övrigt		-4,4	-3,8	5,7	-0,3	2,8	0,9	-3,6	2,3	-7,6	-18,1	-24,3	

Anm.: Prognosförändring är den upp- respektive nedrevidering som gjorts vid varje enskild prognos avseende 2020 sedan augusti 2018.

### Ökade utgifter för hälso- och sjukvård på grund av coronapandemin

Utgifterna för *Sjukvård, hälsovård och social omsorg 2020* beräknades i augusti 2018 till 75 miljarder kronor, vilket var 27 miljarder kronor lägre än utfallet.

#### Diagram 42. Prognoser och utfall för Sjukvård, hälsovård och social omsorg



I januari 2019 höjdes prognosen för 2020 med 8 miljarder kronor efter förslag i budgetpropositionen och socialutskottets betänkande. För anslaget *Bidrag till folkhälsa och sjukvård* höjdes prognosen med 3 miljarder kronor efter förslag om bland annat nya medel till primärvård. För anslaget *Stimulansbidrag och åtgärder inom äldreområdet* höjdes prognosen med 1 miljard kronor. Vidare tillkom ett nytt anslag, *Prestationsbundna insatser för att korta värdköerna*, som höjde prognosen med ytterligare 3 miljarder kronor.

I marsprognosen 2019 höjdes utgifterna för 2020 med 1 miljard kronor. Det berodde på att regeringen fattat beslut om ett nytt avtal med Sveriges kommuner och regioner avseende läkemedelsförmånerna för 2019. Beslutet innebär även

att prognosen för anslaget *Bidrag till läkemedelsförmånerna* för 2020 höjdes med 2 miljarder kronor. Samtidigt sänktes utgifterna för anslaget *Kostnader för statlig assistansersättning* med 1 miljard kronor, främst beroende på ett lägre antal brukare.

I de följande fyra prognoserna gjordes endast mindre justeringar av utgifterna.

I juniprognosen 2020 höjdes utgifterna med 12 miljarder kronor för utgifter kopplade till coronapandemin efter förslag i flera ändringsbudgetar. I första hand höjdes utgifterna för anslaget *Bidrag till folkhälsa och sjukvård* för bland annat testning och provtagning.

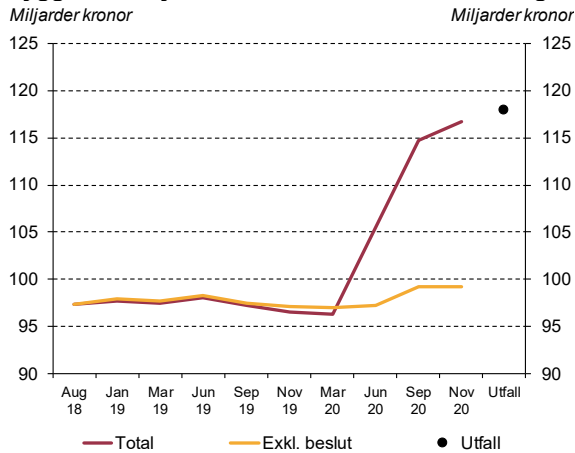
I septemberprognosen gjordes endast en mindre justering av utgifterna.

I novemberprognosen höjdes utgifterna med 19 miljarder kronor efter förslag i flera tillkommande ändringsbudgetar under hösten. Höjningen avsåg i första hand anslaget *Bidrag till folkhälsa och sjukvård* för bland annat medel till kommuner och regioner för merkostnader med anledning av covid-19.

Den sista prognosen för 2020 innebar en kraftig överskattning av utgifterna med 12 miljarder kronor. Överskattningen berodde till största delen på att ersättning för merkostnader till kommunerna och regionerna om 10 miljarder kronor avseende ansökningsperioden september till november inte betalades ut från anslaget *Bidrag till folkhälsa och sjukvård* under 2020. Utbetalningen sker i stället under 2021.

#### Utgifterna för sjukförsäkringen underskattades

*Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning* beräknades i augusti 2018 uppgå till 97 miljarder kronor 2020. Det innebär att utfallet underskattades med nästan 21 miljarder kronor. Underskattningen beror främst på de tillfälliga stöd som infördes under 2020 på grund av pandemin.

**Diagram 43. Prognoser och utfall för Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning**

Mellan prognostillfällena i augusti 2018 och juni 2019 höjde vi prognosen för Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning 2020 med nästan 1 miljard kronor. Vi räknade då med fler sjukpenningdagar än tidigare.

Mellan prognostillfällena i juni 2019 och mars 2020 reviderades prognosen ner med nästan 2 miljarder kronor. Det gjordes främst till följd av att antalet sjukpenningdagar netto såg ut att bli färre än tidigare beräknat.

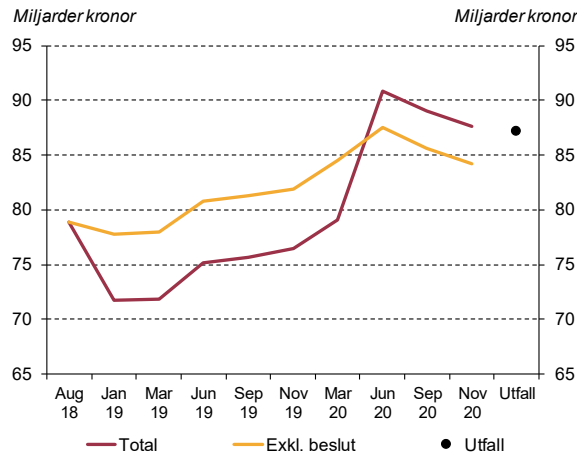
I juni 2020 höjdes prognosen med 9 miljarder kronor till följd av tillfälliga stöd som presenterades i ändringsbudgetar under våren och sommaren. Stöden avsåg statligt övertagande av sjuklönekostnader och ersättning för karensavdrag. Även antalet sjukpenningdagar justerades upp med anledning av pandemin.

I september 2020 höjdes prognosen med ytterligare 9 miljarder kronor. I prognosen för sjuklönekostnader i juni inkluderade vi inte arbetsgivaravgifter för dessa. Till prognostillfället i september korrigerade vi för detta. Prognosen höjdes även på grund av att vi räknade med fler extra sjukpenningdagar till följd av pandemin samt införandet av det nya stödet för förebyggande sjukpenning för vissa riskgrupper.

I november 2020 höjdes prognosen med 2 miljarder kronor. Det beror på att de tillfälliga stöden förlängdes i ändringsbudgetar under hösten. Vid det sista prognostillfället underskattades utgifterna med drygt 1 miljard kronor. Det var främst utgifterna för sjuklönekostnader som underskattades.

**Arbetslöshetsersättningen underskattades kraftigt fram till sommaren 2020**

Arbetsmarknad och arbetsliv beräknades i augusti 2018 till 79 miljarder kronor 2020, vilket var 8 miljarder kronor lägre än utfallet.

**Diagram 44. Prognoser och utfall för Arbetsmarknad och arbetsliv**

Arbetslöshetsersättningen 2020 underskattades kraftigt under hela 2019 och början av 2020 trots att den stegvis reviderades upp under hela 2019 på grund av ökad arbetslöshet. I mars 2020 då coronapandemin började påverka arbetsmarknaden reviderades arbetslöshetsersättningen upp relativt mycket. Trots det var prognosen för arbetslösheten och därmed arbetslöshetsersättningen fortfarande för låg. Därmed underskattades prognosen på hela arbetsmarknadsområdet. I juni 2020 reviderades arbetslöshetsersättningen upp kraftigt, dels på grund av höjd arbetslöshet, dels på grund av ändrade regler i arbetslöshetsförsäkringen. Detta ledde till en viss överskattning av utgifterna och i september och i november reviderades arbetslöshetsersättningen ner, främst på grund av lägre arbetslöshet. I november låg arbetslöshetsersättningen, liksom hela arbetsmarknadsområdet, ungefär i nivå med utfallet.

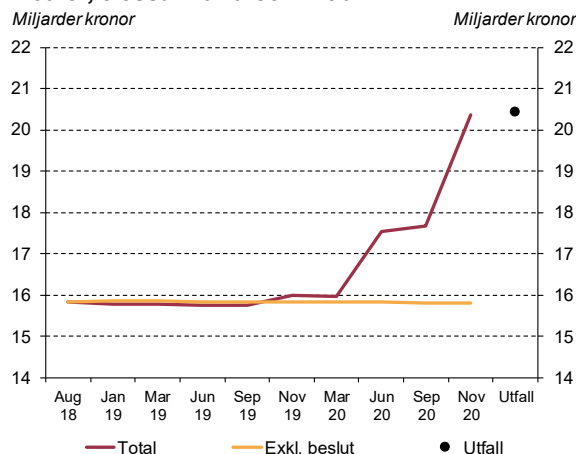
Anslaget för arbetsmarknadspolitiska åtgärder överskattades däremot kraftigt i augusti 2018. Hösten 2018 lämnade övergångsregeringen ett budgetförslag till riksdagen om en neddragning med 1 miljard kronor för anslaget 2020. I slutet av 2018 antogs dock M/KD-budgeten av riksdagen.

Den beslutade budgeten innebar att anslaget för 2020 minskade med ytterligare 4 miljarder kronor jämfört med övergångsregeringens förslag. Samtidigt bedömde ESV också att utgifterna för posten insatser för ersättning till etableringsinsatser inom anslaget skulle bli lägre än i prognosen i augusti 2018. Denna post fortsatte ändå att vara överskattad ända till septemberprognosen 2020 och hela anslaget fortsatte att överskattas till novemberprognosen.

#### Stöd till kultur och idrott höjde utgifterna

Kultur, medier, trossamfund och fritid beräknades i augusti 2018 till 16 miljarder kronor 2020, vilket var knappt 5 miljarder lägre än utfallet.

#### Diagram 45. Prognoser och utfall för Kultur, medier, trossamfund och fritid



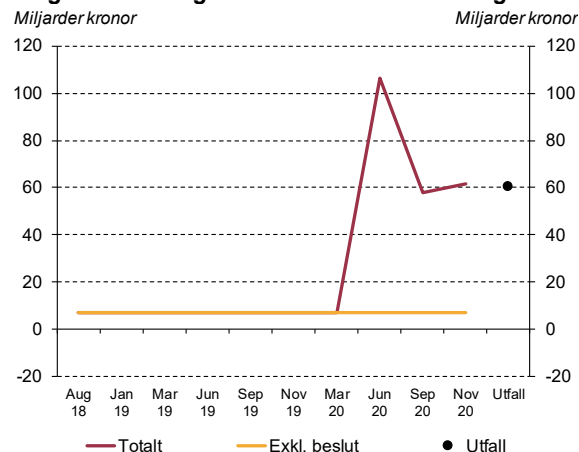
I juni 2020 höjdes utgifterna främst till följd av en extra ändringsbudget. Utgifterna höjdes sedan ytterligare i november 2020, även denna gång främst till följd av mer pengar i en ytterligare extra ändringsbudget. Vid båda dessa tillfällen har det mesta av pengarna avsett stöd till idrotten och kulturen. Rensat för beslut var utgifterna i stort sett oförändrade under alla prognostillfällen.

#### Omfattande stöd till företagen på grund av coronapandemin

Utgifterna för Näringsliv 2020 beräknades till 7 miljarder kronor i augusti 2018. Utfallet blev 60 miljarder kronor vilket alltså är 53 miljarder

kronor högre än den första prognosen. Underskattningen beror helt på effekter av åtgärder med anledning av coronapandemin.

#### Diagram 46. Prognoser och utfall för Näringsliv



Fram till och med mars 2020 låg utgifterna kvar på 7 miljarder kronor, men i juni höjdes de till 106 miljarder kronor. Höjningen berodde uteslutande på de förslag till stödåtgärder som lämnades i flera ändringsbudgetar under våren 2020. Stöd vid korttidsarbete ökade prognosen för utgifterna med 51 miljarder kronor, Omställningsstöd ökade prognosen med 39 miljarder kronor och Tillfälligt stöd för hyreskostnader för vissa företag med 5 miljarder kronor. De anslagna medlen för dessa stöd upp gick dock sammantaget till 139 miljarder kronor.

I september 2020 sänktes utgifterna till 58 miljarder kronor. Det berodde huvudsakligen på att prognosen avseende utgifterna för Stöd vid korttidsarbete sänktes med 18 miljarder kronor och utgifterna för Omställningsstöd med 35 miljarder kronor. Sänkningarna beror på att vi inte bedömde att efterfrågan på stödåtgärderna skulle bli lika stor som vi räknade med när de infördes. Samtidigt höjdes utgifterna för Kapitalinsatser i statliga ägda företag med 8 miljarder kronor efter förslag i ändringsbudget. Prognosen låg då relativt nära utfallet.

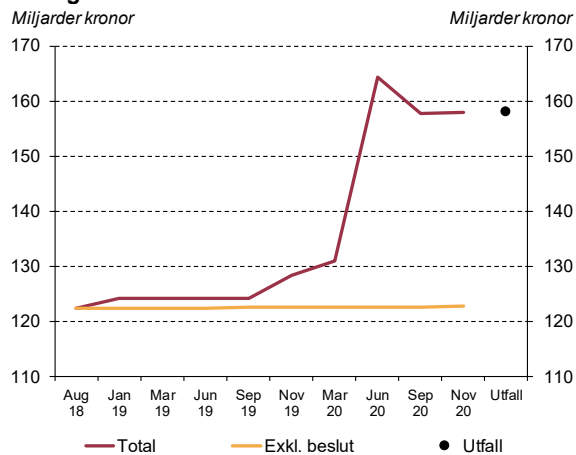
I november 2020 höjdes utgifterna med cirka 5 miljarder kronor, till 62 miljarder kronor. Tiden för att söka ersättning från anslaget Omställningsstöd förlängdes med tre månader vilket ökade utgifterna med 3 miljarder kronor. Det nya anslaget Stöd till enskilda näringsidkare ökade utgifterna

med ytterligare 3 miljarder kronor efter nya förslag i ändringsbudgetar. Samtidigt sänktes utgifterna för *Kapitalinsatser i statliga ägda företag* med 1 miljard kronor.

#### Extra pengar till kommunerna för att stärka välfärden under coronapandemin

Allmänna bidrag till kommunerna beräknades i augusti 2018 till 122 miljarder kronor 2020, vilket var 36 miljarder lägre än utfallet. Orsaken till underskattningen är framför allt nya beslut som höjde utgifterna.

#### Diagram 47. Prognoser och utfall för Allmänna bidrag till kommuner

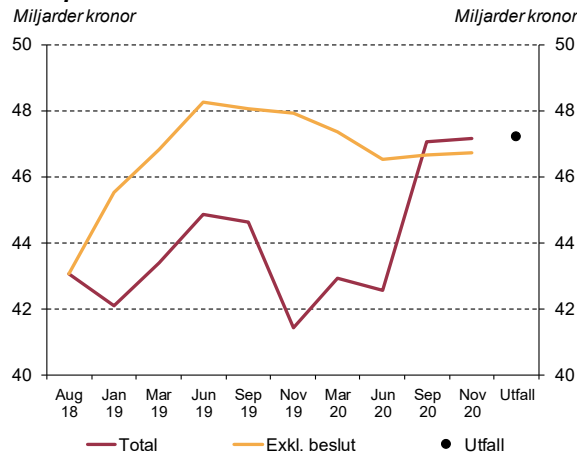


I januari 2019 höjdes utgifterna för 2020 något på grund av förslag i den beslutade budgeten. I november 2019 höjdes utgifterna ytterligare till följd av förslag i budgeten för 2020. Den största delen avsåg kompensation till kommunerna för sänkt skatt för personer över 65 år. Efter ett utskottsinitiativ beslutade riksdagen att ge mer pengar till kommunerna vilket ledde till att utgifterna höjdes i mars 2020. För att stärka välfärden under coronapandemin fick kommunerna mer pengar vilket resulterade i att prognosen höjdes kraftigt i juni 2020. Även en kompensation till kommunerna för minskade skatteintäkter till följd av förslaget att ändra regler för avsättningar till periodiseringsfonder höjde prognosen i juni 2020. Avsättningarna beräknades sedan inte ha så stor påverkan vilket resulterade i den nedrevidering av prognosen som gjordes i september 2020.

#### Ändringar av EU-budgeten höjde Sveriges avgift

Avgiften till Europeiska unionen beräknades i augusti 2018 till 43 miljarder kronor för 2020, vilket var drygt 4 miljard lägre än utfallet.

#### Diagram 48. Prognoser och utfall för Avgiften till Europeiska unionen



Fram till och med septemberprognosen 2019 var inte den definitiva budgeten för EU beslutad. Vår prognos var därför endast en framskrivning av föregående års nivåer. Fram till septemberprognosen 2019 var det främst justeringar i EU-budgeten för 2019 samt ändrad eurokurs som påverkade prognosen för 2020. Till prognosen i november 2019 hade vi med EU-budgeten för 2020 vilket resulterade i en sänkning. I början av 2020 presenterade EU nya beräkningar av alla medlemsländers betalningar avseende tidigare år. Detta resulterade i att Sverige behövde göra en extra betalning, vilket höjde vår prognos i mars 2020. Coronapandemin påverkade EU:s budget och resulterade i flera ändringsbudgetar. Ökningar i EU-budgeten medförde att vi höjde vår prognos i september 2020 och hamnade ungefär i nivå med utfallet.

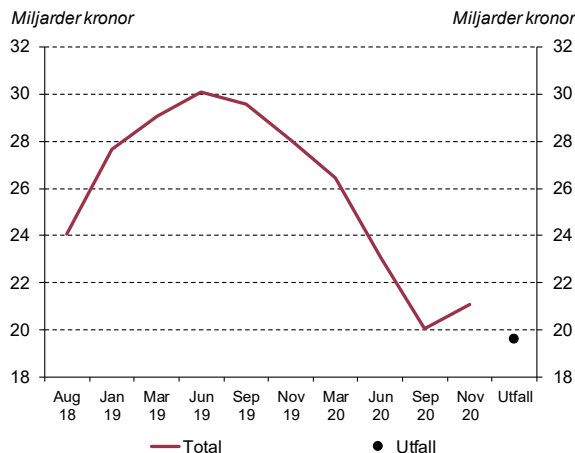
### 3.4 Ej takbegränsade utgifter

Utöver de 26 utgiftsområden på statens budget som omfattas av utgiftstaket ingår ytterligare tre poster i budgetens totala utgifter: *Statsskuldsväntor m.m.*, *Riksgäldskontorets nettoutlåning* och *Kassamässig korrigering*. Dessa redovisas i avsnittet nedan, som avslutas med en gemensam tabell.

### Statsskuldräntorna sänktes till följd av lägre marknadsräntor

Räntorna på statsskulden påverkas främst av räntnivåer, växelkurser och statsskuldens storlek. Eftersom redovisningen på ränteanslaget är utgiftsmässig påverkas anslaget också markant av faktorer som beror på Riksgäldens sätt att låna upp och förvalta skulden.

**Diagram 49. Prognoser och utfall för Statsskuldräntor m.m.**



Statsskuldräntorna för 2020 prognostiserades i augusti 2018 till 24 miljarder kronor, medan utfallet drygt två år senare blev knappt 20 miljarder kronor. Därmed blev avvikelsen jämfört mot utfall 4 miljarder kronor i den första prognosen.

Överskattningen var främst en följd av att marknadsräntorna blev lägre än väntat. Den genomsnittliga svenska femårsräntan för 2020 prognostiserades i den första prognosen till 1,8 procent. Utfallet blev -0,3 procent. Detta medförde att inkomsterna från överkurser vid emission blev större än vad som inledningsvis antogs.

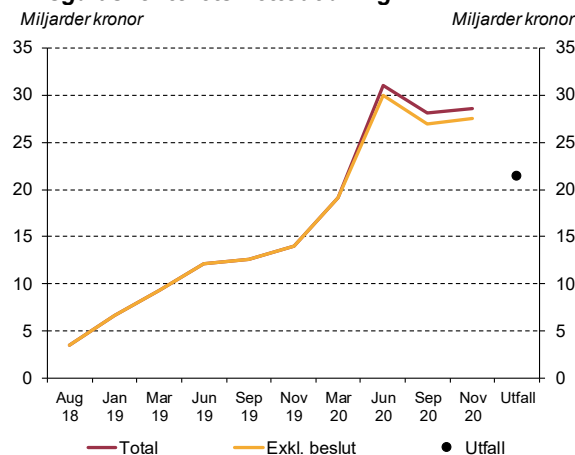
### Riksgäldens nettoutlåning blev högre till följd av svagare kronkurs än väntat och upplåning hos Riksgälden av AB Svensk Exportkredit

Riksgäldens nettoutlåning är en post med stor påverkan på budgetens totala utgifter och saldo. Den består av förändringen av alla lån och kontobehållningar i Riksgälden. Nettoutlåningen inne-

håller såväl löpande statlig verksamhet som tillfälliga poster, vilka ofta beslutas med kort varsel och därför är svåra att prognostisera.

Nettoutlåningen för 2020 beräknades i augusti 2018 till knappt 4 miljarder kronor, medan utfallet drygt två år senare blev 21 miljarder kronor. Avvikelsen var som störst i augusti 2018. Prognosen reviderades därefter upp i kommande prognoser, men underskattades fortfarande med 2 miljarder kronor i mars 2020, vilket var den minsta avvikelsen under hela prognosperioden. Därefter överskattades nettoutlåningen den resterande delen av året.

**Diagram 50. Prognoser och utfall för Riksgäldskontorets nettoutlåning**



Den inledningsvis stora avvikelsen förklaras till stor del av förändringar i Riksbankens lån. Prognosen för Riksbankens lån är en post som varierat mycket under perioden. När ett lån refinansieras påverkas nettoutlåningen av hur växelkursen förändrats sedan lånet tecknats. Under prognosperioden har valutakursförändringar medfört att lånet beräknats ändras med mellan minus 3 miljarder kronor och plus 8 miljarder kronor. Prognosen för 2020 var som lägst i augusti 2018, då kronkursen väntades bli betydligt starkare än vad som blev fallet, och som högst i mars 2020 då styrkan i kronkursen i stället underskattades. Under hösten 2020 minskade sedan posten ner till plus 5 miljarder kronor i november och underskattades då med knappt 1 miljard kronor.

En annan post som förklarar en del av den stora avvikelserna i början av perioden är lån till AB Svensk Exportkredit. I mars 2020 tog de upp ett lån hos Riksgälden på 10 miljarder kronor. Det rådde då en stor osäkerhet på marknaden med anledning av spridningen av covid-19 vilket gjorde det svårt att låna upp pengar på marknaden. Det gjorde att prognosen underskattades med 10 miljarder kronor fram till juni 2020 då lånet inkluderades i prognosen.

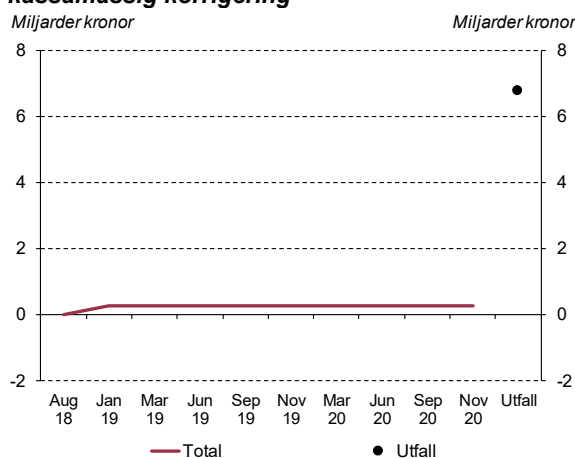
Lån till Svenska kraftnät är en post som i stället överskattades hela prognosen. I augusti 2018 beräknades den för 2020 vara knappt 1 miljard kronor för att öka något fram till september 2019. Därefter minskade posten fram till november 2020 till minus 1 miljard kronor. Utfallet för posten blev minus 6 miljarder kronor då stora intäkter från kapacitetsavgifter gjorde att Svenska kraftnät kunde amortera av sina lån hos Riksgälden och därutöver sätta in drygt 3 miljarder kronor på konto. Posten förklarar således en stor del av de 7 miljarder kronor som nettoutlåningen överskattades med i november 2020.

#### **Utfallet på kassamässig korrigering högre än väntat**

Posten *Kassamässig korrigering* ingår på utgifts-sidan i statens budget för att saldot ska motsvara statens lånebehov. Posten utgör skillnaden mellan å ena sidan nettot av vad som redovisas mot budgetens anslag och inkomsttitlar och å andra sidan nettot av ut- och inbetalningar över statens centralkonto i Riksbanken.

Kassamässiga korrigeringar uppstår dels till följd av periodiseringsskillnader, dels till följd av att det förekommer transaktioner över statens centralkonto som inte har sin motsvarighet på anslag/inkomsttitlar och vice versa. Utfallet beräknas residualt och kan delvis specificeras i efterhand. Vissa poster kan ibland förutses.

**Diagram 51. Prognoser och utfall för kassamässig korrigering**



Den kassamässiga korrigeringen 2020 antogs bli 0 kronor fram till januari 2019. Då höjdes prognosen med 0,3 miljarder kronor på grund av två auktioner som avslutats hos Post- och Telestyrelsen (PTS) i juli 2018 och december 2018 gällande lokalradioavgifter och frekvenstillstånd. Inbetalda medel periodiseras på inkomsttitel på så sätt att de redovisas den period som avgifterna avser, vilket leder till att en kassamässig korrigering uppstår. Prognosen var i linje med utfallet på den delposten.

Vad gäller EU-avgiftsbetalningar underskattades prognosen med 1 miljard kronor. Kommissionen rekviderade ett högre belopp än de avgifter som redovisades mot anslaget. Totalt på posten kassamässig korrigering underskattades utfallet med 7 miljarder kronor. Poster som inte prognostiserats men som uppstod under 2020 var bland annat krediteringar på skattekotot för ersättning för höga sjuklönekostnader (2 miljarder kronor) och skillnader mellan anslagsavräkning och betalningar i räntebärande flöden för främst Trafikverket (1 miljard kronor) och Försvarsmakten (1 miljard kronor).

**Tabell 13. Utgifter på statens budget som inte omfattas av utgiftstaket**  
 Miljarder kronor

	Prognosförändringar mellan augusti 2018 och utfall											S:a för-ändring	Utfall 2020
	Prognos Aug-18	Jan -19	Mar -19	Jun -19	Sep -19	Nov -19	Mar -20	Jun -20	Sep -20	Nov -20	Utfall		
Statsskuldräntor m.m.	24	3,6	1,4	1,0	-0,5	-1,5	-1,6	-3,4	-3,0	1,0	-1,5	-4,5	20
Riksgäldskontorets nettoutlåning	4	3,1	2,6	2,8	0,6	1,4	5,1	11,9	-3,0	0,5	-7,3	17,7	21
Kassamässig korrigering	0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,5	6,8	7

Anm.: Prognosförändringen är den upp- respektive nedrevidering som ESV gjort avseende 2020 vid varje enskild prognos sedan augusti 2018.

### 3.5 Finansiellt sparande

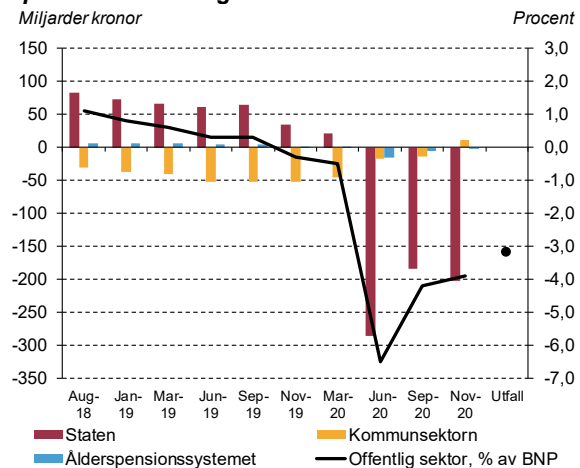
Det blev ett stort underskott i offentliga sektorns finansiella sparande 2020 till följd av pandemin. Innan pandemin bröt ut räknade vi med att det skulle bli ett överskott. Prognosen sänktes dock successivt och i november 2019 räknade vi med ett underskott 2020, om än ett betydligt mindre underskott än vad som blev fallet.

I juniprognosen 2020 sänktes det finansiella sparandet med nära 300 miljarder kronor, eller 6 procentenheter av BNP, till följd av inbromsningen i ekonomin och alla åtgärder för att mildra effekterna av pandemin. Prognosen för det finansiella sparandet låg då under utfallet. Det berodde både på att BNP inte föll lika mycket som väntat i juni, vilket innebar att skatteintäkterna inte blev lika låga, och på att utgifterna inte blev lika höga som väntat. Dels betalades en mindre andel av de anslagna medlen i de extra ändringsbudgetarna ut än vad vi räknade med i juni. Dels blev konsumtionen i offentlig sektor, framför allt i kommunsektorn, lägre än väntat då vissa verksamheter inte kunde genomföras till följd av pandemin. Vi räknade med en sådan effekt men den blev större än väntat. Till följd av att inte alla extra medel som tilldelades kommunsektorn väntades kunna utnyttjas höjdes prognosen för det finansiella sparandet i

kommunsektorn i juni. Vi räknade dock fortfarande med ett underskott men kommunsektorn visade ett överskott 2020.

I både september och november 2020 höjdes prognosen för sparandet i offentlig sektor. Framför allt var det sparandet i staten som reviderades upp, både till följd av högre inkomster och lägre utgifter. Även i novemberprognosen räknade vi dock med ett större underskott än vad utfallet sedan visade. Det berodde främst på att vi fortfarande underskattade intäkterna från kapitalskatterna och momsens.

**Diagram 52. Prognoser och utfall för finansiellt sparande i offentlig sektor**





## 4 Metod för prognosuppföljning

### 4.1 Jämförelse med andra prognosmakare

#### *BNP, lönesumman och det finansiella sparandet jämfört med andra prognosmakare*

Utvärderingen gentemot andra prognosinstitut har gjorts för prognoserna för BNP, det finansiella sparandet i den offentliga sektorn samt lönesumman. I utvärderingen ingår prognoser från regeringen, KI, Riksbanken samt från de fyra största -bankerna Nordea, Swedbank, Handelsbanken (SHB)<sup>9</sup> och SEB. För lönesumman görs dock jämförelser endast med KI och regeringen. ESV och KI publicerar, liksom flera banker, flera prognoser per år. I utvärderingen har vi valt att ta med de prognoser som i tiden låg närmast regeringens två årliga officiella prognoser, det vill säga budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen.

Många prognosmakare räknar, till skillnad från regeringen och ESV, med finanspolitik utöver den som är aviserad eller beslutad. Det innebär att prognoserna inte alltid är direkt jämförbara mellan olika prognosmakare (se avsnitt 2.1 för en mer utförlig beskrivning).

#### *Budgetens inkomster och utgifter jämfört med regeringens prognoser*

Även denna jämförelse grundas på de prognoser som ligger närmast regeringens budgetpropositioner och ekonomiska vårpropositioner. Det innebär två prognoser per år för ESV respektive regeringen. Den första prognosen i utvärderingen är ESV:s bedömning i augusti 2018. Den jämförs med den av riksdagen beslutade budgeten för 2019 (Moderaternas och Kristdemokraternas gemensamma reservation). Vidare jämförs prognoser från de följande två åren, det vill säga vid ytterligare fyra tillfällen.

<sup>9</sup> Då Handelsbanken inte redovisat prognoser för offentliga sektorns finansiella sparande vid alla tillfällen inkluderas inte deras prognoser vad gäller sparandet.

För att få en rättvisande jämförelse har ESV:s närmast föregående prognos justerats med de förslag i vår- respektive budgetproposition som skulle ha påverkat prognosen.

### 4.2 ESV:s prognosförändringar

ESV:s prognoser för samhällsekonomin och de offentliga finanserna är konsekvensberäkningar som ska fungera som beslutsunderlag. Prognoserna baseras därför på två viktiga förutsättningar, dels den makroekonomiska utvecklingen, dels fattade beslut, förslag och aviserade förändringar. Fattade beslut och aviserade förändringar påverkar i större eller mindre utsträckning även den makroekonomiska utvecklingen så det finns en viss ömsesidig påverkan. Prognosen baseras således på gällande riksdags- och regeringsbeslut samt på framlagda propositioner och utskottsbetänkanden. Aviseringar i propositioner måste dock vara så tydliga att ESV kan beräkna effekterna av dem. Vi tar även hänsyn till beslut från Riksbanken och EU.

Det finns därmed tre förklaringar till förändringar mellan prognoser och från prognos till utfall. Den första förändringskategorin, *Makro*, beror på att förutsättningarna för prognosen har förändrats, det vill säga en annorlunda makroekonomisk bild. Den andra förändringskategorin, *Beslut*, beror på att beslut (inklusive förslag och aviseringar) har tillkommit. Det är ESV:s bedömning av hur besluten påverkar inkomsterna som registreras i *Beslut*. Om bedömningen ändras justeras alltså den kategorin. Den tredje kategorin, *Övrigt*, är sådana förändringar som inte direkt beror på ändrad makrobild eller nya beslut. I praktiken kan det vara en avvägningsfråga hur klassificeringen görs mellan de olika kategorierna.

Förändringarna i prognoserna gjorda för 2020 har klassificerats i ESV:s differensanalys. Med

hjälp av denna analys delas förändringar mellan prognoser och utfall upp i de tre kategorierna *Makro*, *Beslut* och *Övrigt*<sup>10</sup>. När det gäller prognosförändringar till följd av annan makroekonomisk

utveckling än den förväntade bör det noteras att analysen i vissa fall görs mot preliminära utfall som kan komma att ändras.

---

<sup>10</sup> Observera att vi har gjort korrigeringar i efterhand av den ursprungliga klassificeringen eftersom det till följd av de många extra ändringsbudgetarna bedömdes att den ursprungliga klassificeringen gav resultat som var svåra att tolka. Korrigeringen kan innebära att

klassificeringen inte är fullt konsekvent på alla områden men det bedöms inte påverka tolkningen av resultaten på något avgörande sätt.

## Bilaga

### Hur görs ESV:s prognoser tillgängliga?

ESV gör normalt sett fyra prognoser per år. År 2020 gjordes det därutöver, med anledning av coronakrisen, en uppdaterad bedömning av det ekonomiska läget, som publicerades i maj. En av prognospublikationerna, den i juni, var mer omfattande textmässigt än de övriga, medan marsprognosen var betydligt kortare än vanligt.

Prognospublikationerna skickas till viktiga målgrupper såsom regering, riksdag, svenska och internationella analysinstitut, massmedia samt andra prenumeranter inom privat och offentlig sektor. Sammanfattningen och ett antal tabeller i publikationen översätts även till engelska för internationella prenumeranter.

I samband med publiceringen håller ESV en pressträff för journalister och ett seminarium för externa intressenter. En förinspelad webbsändning som sammanfattar huvuddragen i prognosen publiceras också. Dessutom erbjuder vi finansutskottet, skatteutskottet, samtliga riksdagspartier med flera en presentation av rapporten. På ESV:s webbplats finns även en excelfil med prognos- och utfallssiffror bland annat för inkomster, utgifter, finansiellt sparande samt de makrovariabler som prognoserna baseras på.

### Hur dokumenteras prognosmetoderna?

Prognoserna dokumenteras dels genom publikationerna, dels genom att vi sparar material internt.

Sedan 2017 har vi också kompletterat de större publikationerna med en särskild faktaruta som beskriver metod och principer för ESV:s beräkningar. Inom ESV finns omfattande dokumentation av prognosmetoderna, för att underlätta arbetet vid till exempel sjukdom eller personalförändringar.

För flera prognoser använder vi ett gemensamt prognosverktyg och i detta system finns en stor del av den interna dokumentationen. Därutöver finns separat dokumentation, särskilt när det gäller beloppsmässigt stora anslag och inkomstitlar som beräknas utanför det gemensamma prognosverktyget.

### ESV:s arbete med fördjupade analyser

ESV har under 2020, liksom tidigare år, genomfört olika utvecklingsinsatser för att stärka kvaliteten i prognoserna genom fördjupade analyser. En del av analyserna presenteras som fördjupningsavsnitt i prognospublikationerna. Under 2020 skrevs en sådan fördjupning.

### *Ekonomiska kriser förr och nu*

Ekonomiska kriser är ett återkommande inslag i historien. Hur djupa kriserna har blivit och hur snabbt återhämtningen har skett har varierat. I fördjupningen jämförs coronakrisen med några tidigare ekonomiska kriser.



### **ESV gör Sverige rikare**

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.