



EKONOMISTYRNINGSVERKET

# Prognosuppföljning 2023

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

**Datum:** 2024-05-08

**Dnr:** 2024-00943

**ESV-nr:** 2024:35

**Copyright:** ESV

**Rapportansvarig:** Kira Bergheden

## Förord

Ekonomistyrningsverket (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.

Enligt regleringsbrevet ska ESV senast den 10 maj 2024 publicera en redovisning av prognosprecisionen och prognosavvikelser för centrala variabler för 2023. ESV ska också jämföra sina prognoser med motsvarande prognoser som görs av regeringen.

Prognosuppföljningen presenteras för första gången i tabellformat i en separat excelfil. Här beskrivs därför, utöver vår metod för prognosuppföljningen, endast de övergripande resultaten av utvärderingen.

I detta ärende har generaldirektör Clas Olsson beslutat. Enhetschef Helena Kaplan och biträdande prognoschef Ann-Sofie Öberg samt utredarna Kira Bergheden, Karin Edlund och Lina Landström har varit föredragande. Därtill har flertalet av medarbetarna på enheten Analys och prognoser medverkat i handläggningen.

Ekonomistyrningsverket överlämnar härmed prognosuppföljningen och uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm  
2024-05-08

Clas Olsson  
Generaldirektör

Helena Kaplan  
Enhetschef

# Inledning

I syfte att mäta måluppfyllelsen gör ESV varje år en uppföljning av precisionen i prognoserna. I prognosuppföljningen analyseras det totala prognoser för 2023 som publicerats mellan september 2021 och november 2023 mot utfallet för alla variabler utom skatteintäkterna där det fortfarande inte finns ett utfall för 2023. Prognoserna för skatteintäkterna jämförs med prognosen i mars 2024. Prognoserna för de makroekonomiska variablerna samt det finansiella sparandet jämförs med andra statliga prognosmakare samt de stora bankerna. Prognoserna för skatteintäkterna och utgifterna på statens budget jämförs med de fem bedömningar avseende 2023 som regeringen har presenterat i budget- och vårpropositionerna från hösten 2021 till hösten 2023. ESV gör prognoser i strukturen för statens budget, vilket möjliggör direkta och detaljerade jämförelser med regeringens prognoser. ESV:s prognoser presenteras vid varje tillfälle innan propositionerna är framlagda. För att möjliggöra jämförelser justeras därför ESV:s prognoser för beslut<sup>1</sup> om ändrade skatter och utgifter.

Prognosuppföljningen är en viktig utgångspunkt för ESV:s arbete med att utveckla prognosmetoderna och därmed förbättra precisionen. De områden som ingår i utvärderingen är vissa makroekonomiska variabler, offentliga sektorns skatteintäkter och statens inkomster, de takbegränsade utgifterna och övriga utgifter i statens budget samt finansiellt sparande i offentliga sektorn. Avvikelserna för intäkterna och utgifterna hänförs till tre kategorier: *beslut*, förändrade makroekonomiska förutsättningar (*makro*) och *övrigt*. Prognoserna för 2022 jämförs också med utfallet för skatteintäkterna, som inte var tillgängligt vid senaste uppföljningen.

ESV:s metod för prognosuppföljning, hur ESV gör prognoserna tillgängliga och hur metoderna dokumenteras presenteras sist i denna skrift.

<sup>1</sup> Med *beslut* avses gällande riksdags- och regeringsbeslut samt framlagda propositioner och utskottsbetänkanden. Vi tar även hänsyn till beslut från Riksbanken och EU.

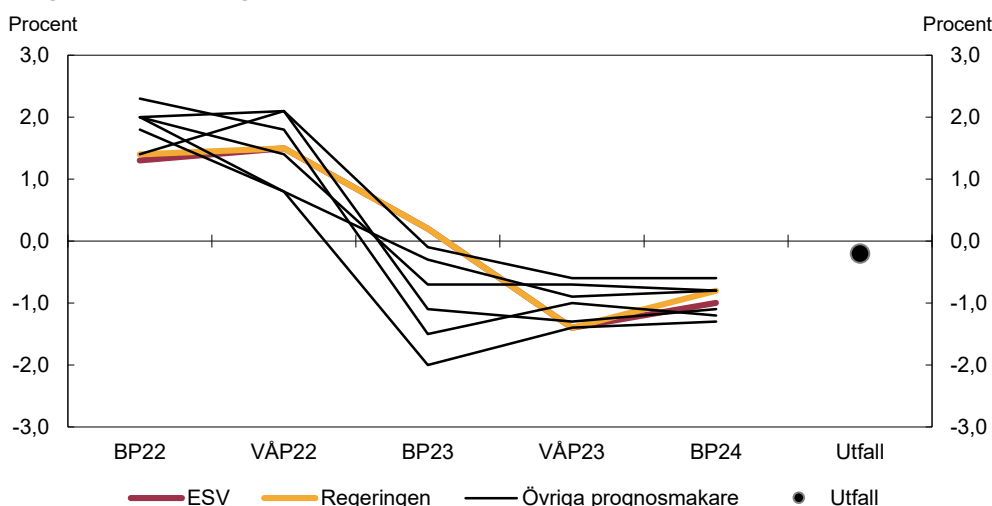
# Prognosuppföljning 2023

Prognoserna avseende BNP för 2023 överskattade tillväxten vid de första prognostillfällena, innan inflationen hade tagit fart och räntorna stigit. Men under 2023 underskattades i stället alla prognosmakare BNP-tillväxten. Det berodde främst på ett historiskt stort bidrag från nettoexporten, men också på att investeringarna inte minskade så mycket som många prognosmakare trodde att de skulle göra. De flesta bedömde inledningsvis att det finansiella sparandet skulle visa ett överskott för 2023, men utfallet blev ett underskott – dock inte fullt så stort som ESV prognostiserat. De makroekonomiska förutsättningarna har kontinuerligt höjt prognoserna för skatteintäkterna, vilket till stor del förklarar varför intäkterna underskattats av både ESV och regeringen. Även utgifterna underskattades initialt, vilket framförallt beror på tillkommande beslut under perioden.

## BNP-tillväxten överskattades fram till hösten 2022 men underskattades därefter

Alla prognosmakare<sup>2</sup> överskattade BNP-tillväxten för 2023 vid de första prognostillfällena, innan inflationen hade tagit fart och räntorna stigit. Prognoserna sänktes sedan kraftigt under 2022 och vissa, bland andra ESV och regeringen, fortsatte sänka prognoserna i början av 2023. Då var alla prognoser lägre än utfallet. Det berodde främst på att bidraget från nettoexporten, som blev mycket stort historiskt sett, underskattades. Samtidigt räknade alla med att investeringarna skulle minska mer än de gjorde. ESV:s och regeringens prognoser låg nära varandra vid varje prognostillfälle. Spridningen mellan prognoserna var stor vid alla prognostillfällen. Störst var den under hösten 2022 då det skiljde 2,2 procentenheter mellan den högsta och den lägsta prognosen.

**Diagram 1** Prognoser och utfall för BNP-tillväxt 2023



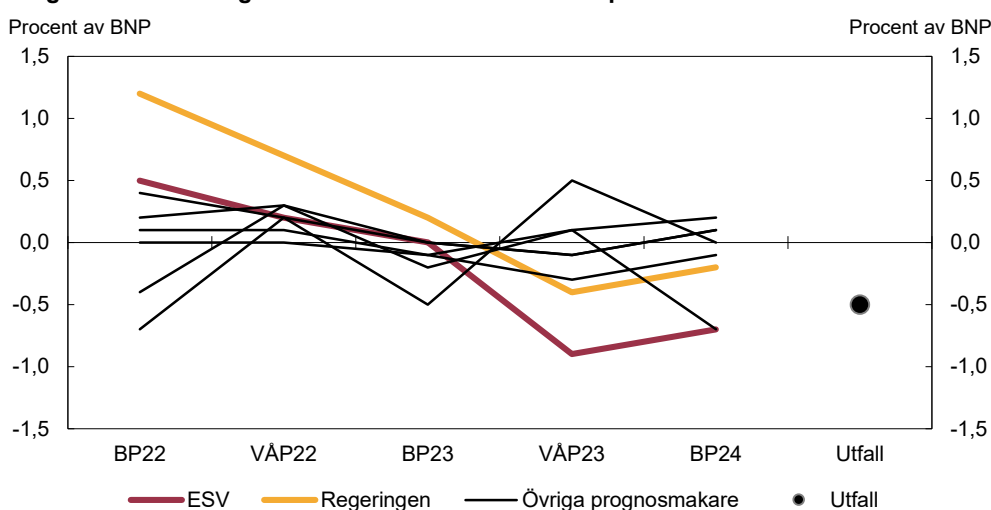
Källa: SCB och respektive prognosmakare

<sup>2</sup> De prognosmakare utöver ESV och regeringen som ingår i jämförelsen av prognoserna för BNP-tillväxten och finansiellt sparande i text och diagram nedan är Konjunkturinstitutet, Riksbanken, SEB, Swedbank, Nordea och Handelsbanken.

## Det finansiella sparandet överskattades inledningsvis

Utfallet för det finansiella sparandet blev ett underskott på 0,5 procent av BNP för 2023.<sup>3</sup> Till en början räknade dock alla med ett överskott. Regeringen överskattade sparandet mest inledningsvis. Det var stor skillnad i prognoserna som gjordes under 2023. De flesta räknade med ett överskott eller ett mindre underskott än vad som blev fallet. ESV räknade däremot med ett större underskott än vad utfallet visar. ESV:s och Nordeas prognos låg dock närmast utfallet under hösten 2023. Anledningen till att underskottet då var större i ESV:s prognos än utfallet var främst att vi räknade med för höga utgifter i staten. Vid prognoserna som gjordes under 2021 och 2022 underskattades både inkomster och utgifter men utgifterna underskattades mest. Den stora nedrevideringen av sparandet i ESV:s prognos mellan hösten 2022 och våren 2023 berodde främst på att vi sänkte inkomsterna när aktiviteten i ekonomin förväntades bli sämre till följd av den stigande inflationen och höjda räntorna samt att fallande bostadspriser skulle minska hushållens kapitalvinster kraftigt.

**Diagram 2** Prognoser och utfall för finansiellt sparande 2023



Källa: SCB och respektive prognosmakare

## ESV och regeringen underskattade skatteintäkterna

Under jämförelseperioden har ESV och regeringen reviderat upp den offentliga sektorns skatteintäkter för 2023 med 165 respektive 120 miljarder kronor. Eftersom taxeringsutfallet för skatteintäkterna fastställs i december året efter inkomståret kan ännu ingen jämförelse göras mot utfallet för 2023. ESV:s prognoser i mars 2024 och regeringens prognoser i vårpropositionen är dock desamma avseende 2023.

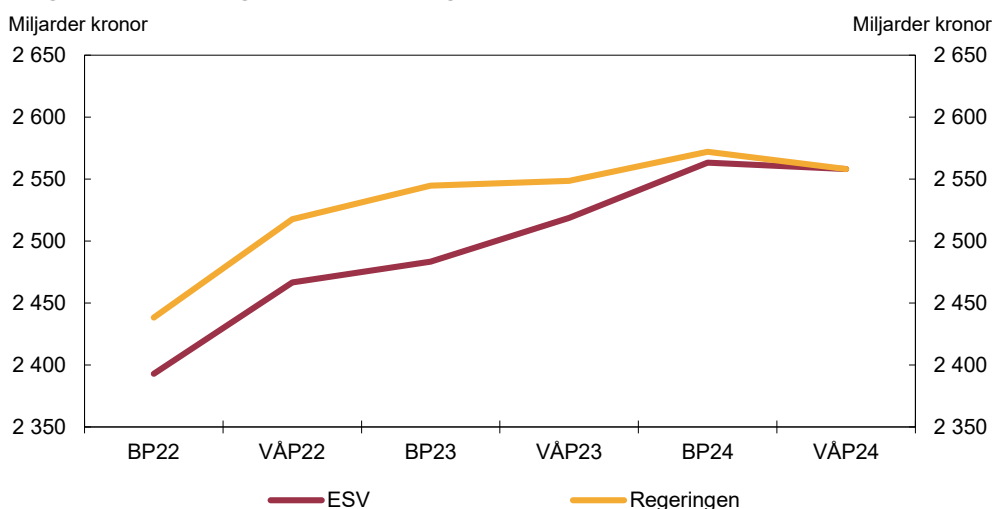
Både ESV och regeringen har reviderat upp prognosen vid nästan samtliga prognostillfällen. Till en början höjdes ESV:s prognos främst på grund av att makroförutsättningarna ändrades, framför allt höjdes skatt på arbete på grund av att lönesumman reviderades upp. Mervärdesskatten höjdes också och även hushållens kapitalskatter på grund av att utdelningarna blev betydligt högre än väntat både 2021 och 2022 vilket föranledde att prognosen för 2023 höjdes. Mellan budgetpropositionen för 2023 (BP23) och den ekonomiska vårpropositionen 2023 (VÅP23) höjdes prognosen främst på grund av att vi då räknade in elstöden som betalades ut till hushåll, företag och organisationer under delar av 2023. Dessa registrerades som en punktskatt. Efter VÅP23 höjdes ESV:s prognoser ytterligare,

<sup>3</sup> I nationalräkenskaperna benämns det finansiella sparandet 2023 som utfall. Detta värde kan dock komma att justeras när inkomstutfallet är slutgiltigt fastställt.

både till följd av att makroförutsättningarna reviderades upp ytterligare men också på grund av andra orsaker, bland annat nytt taxeringsutfall.

Mellan BP23 och budgetpropositionen för 2024 (BP24) reviderade ESV sammantaget upp prognosen på den offentliga sektorns skatteprognoser betydligt mer än regeringen. Det beror dels på att vi reviderade upp indirekt skatt på arbete och skatt på hushållens kapital mer, dels på att regeringen överskattade intäkterna från mervärdesskatten betydligt mer än ESV i BP23. Under 2022 reviderade både ESV och regeringen upp intäkterna från mervärdesskatten mycket, men sänkte sedan prognosen under 2023. Sammantaget var regeringens prognos på den offentliga sektorns skatteintäkter högre än vår under hela jämförelseperioden. Fram till BP24 var regeringens bedömning närmre den sista bedömningen för 2023 som ingår i jämförelsen här.

**Diagram 3 Prognoser för offentliga sektorns skatteintäkter 2023**

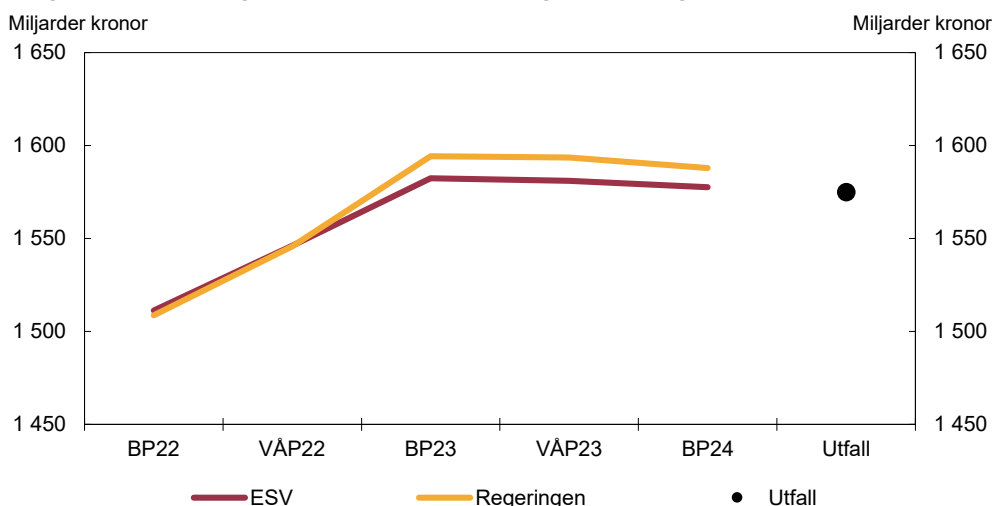


Källa: ESV och regeringen

## De takbegränsade utgifterna underskattades initialt

Både ESV och regeringen underskattade utgifterna vid de två första prognostillfällena. Tillkommande beslut under perioden är det som främst förklarar underskattningarna. Dessa gjorde att framför allt utgifterna för försvaret, ekonomisk trygghet vid ålderdom och allmänna bidrag till kommuner underskattades. Anslagshöjningar gjordes bland annat för att stärka det militära och civila försvaret, förstärka det generella statsbidraget till kommuner och regioner och till ett nytt garantitillägg i bostadstillägget för pensionärer. Från och med BP23 var ESV:s prognoser ungefär i linje med utfallet, medan regeringens var något högre.

**Diagram 4** Prognoser och utfall för takbegränsade utgifter 2023



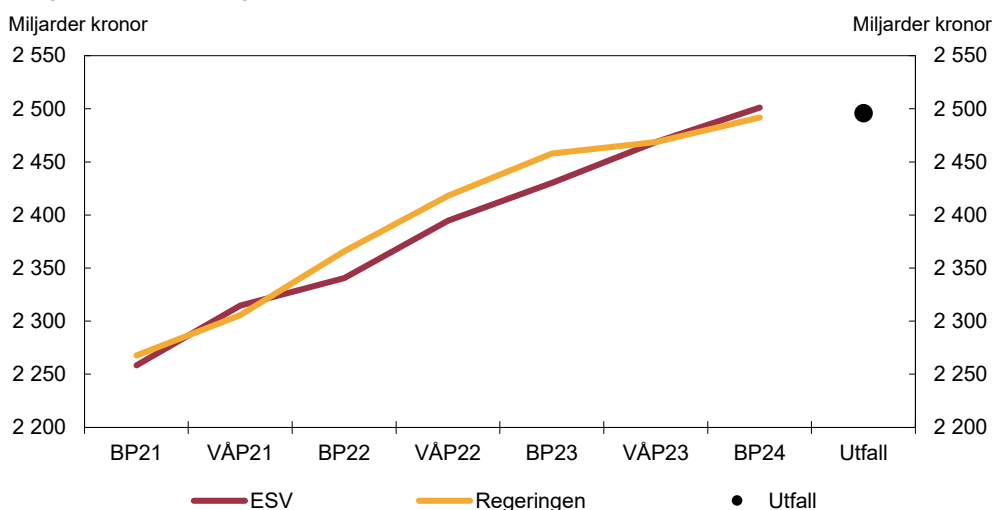
Källa: ESV och regeringen

## Uppföljning av prognoser för skatteintäkterna och det finansiella sparandet avseende 2022

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 två år efter inkomståret.

Skatteintäkterna för 2022 blev högre än väntat under våren 2023. Det innebär att prognoserna för skatteintäkterna avseende 2022 underskattades än mer än vad som redovisades i prognosuppföljningen för 2022. Under hösten 2023 höjde både ESV och regeringen prognoserna för de totala skatteintäkterna för 2022 och låg då ganska nära utfallet, även om båda överskattade något.

**Diagram 5** Prognoser och utfall för totala skatteintäkter 2022

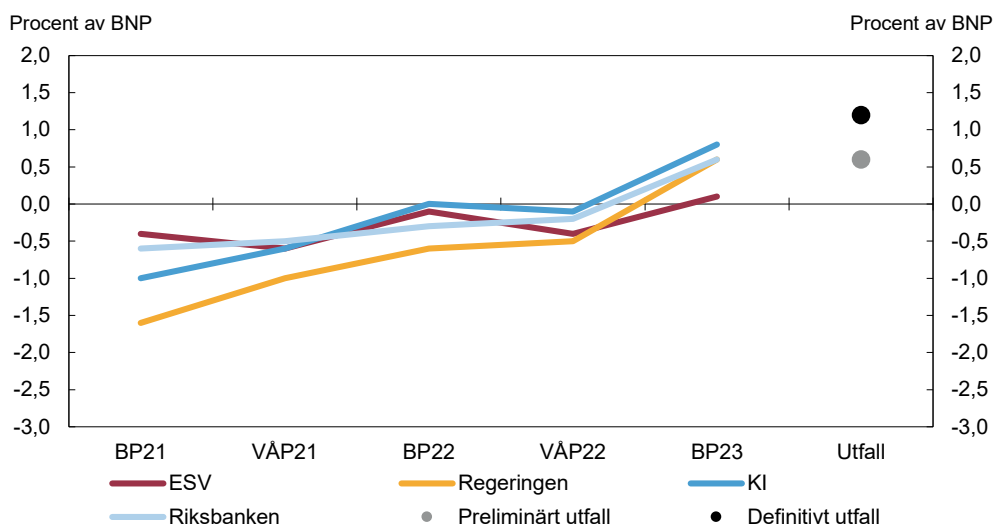


Källa: Skatteverket, ESV och regeringen

Eftersom skatteintäkterna blev högre än väntat under våren 2023 reviderades också utfallet för det finansiella sparandet för 2022 upp. ESV underskattade sparandet vid alla tillfällen och låg längre ifrån det definitiva utfallet än det preliminära. De andra

statliga prognosmakarna underskattade också sparandet. Vid prognosen under hösten 2022 låg dock de övriga högre än det preliminära utfallet men lägre än det definitiva.

**Diagram 6 Prognoser och utfall för finansiellt sparande 2022 – statliga bedömare**



Källa: SCB och respektive prognosmakare

# Metoder för prognosuppföljning

## Jämförelse med regeringen

ESV publicerar flera prognoser per år. I uppföljningen 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. Det innebär två prognoser per år för ESV respektive regeringen. Den första prognosen i utvärderingen är ESV:s bedömning i september 2021. Den jämförs med den av riksdagen beslutade budgeten för 2021. Vidare jämförs prognoser från de följande två åren, det vill säga vid ytterligare fyra tillfällen. 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. Det har även justerats för eventuella extra ändringsbudgetar som kommit mellan två prognosomgångar.

## ESV:s prognosförändringar

ESV:s prognoser för samhällsekonomin och de offentliga finanserna är konsekvensberäkningar som ska fungera som beslutsunderlag. Prognoserna baseras därför på fattade beslut, förslag och aviserade förändringar. Prognosen baseras således på gällande riksdags- och regeringsbeslut samt på framlagda propositioner och utskottsbetänkanden. Vi tar även hänsyn till beslut från Riksbanken och EU.

Det redovisas tre förklaringar till förändringar mellan prognoser och från prognos till utfall för skatteintäkter och för utgifter på statens budget. Den första, *makro*, beror på att förutsättningarna för prognosen har förändrats, det vill säga en annorlunda makroekonomisk bild. 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. Den andra, *beslut*, beror på att beslut (inklusive förslag och aviseringar) har tillkommit.<sup>4</sup> Den tredje, *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.

<sup>4</sup> Med *beslut* avses ESV:s första bedömning av de presenterade förslagen och aviseringarna. Eventuella revideringar av dessa bedömningar för intäkterna eller utgifterna redovisas under *övrigt*.

# Bilaga

## Hur görs ESV:s prognoser tillgängliga?

ESV gör normalt sett fyra prognoser per år. Rapporten publiceras på ESV:s webbplats tillsammans med en excelfil med prognos- och utfallssiffror bland annat för inkomster, utgifter, finansiellt sparande samt de makrovariabler som prognoserna baseras på. Prognospublikationerna mejlas också 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 till engelska för internationella prenumeranter.

I samband med publiceringen håller ESV en presentation av prognosen för externa intressenter. En förinspelad webbsändning som sammanfattar huvuddragen i prognosen publiceras också. På förfrågan presenterar vi prognosen för till exempel finansutskottet eller på seminarier och konferenser.

## Hur dokumenteras prognosmetoderna?

Prognoserna dokumenteras dels genom publikationerna, dels genom att vi sparar material internt. Prognospublikationerna innehåller alltid en särskild faktaruta som beskriver metoder och principer för ESV:s beräkningar, och olika tematiska faktarutor och fördjupningar skrivs i rapporten när det finns behov. 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 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

Ekonomistyrningsverket  
Drottninggatan 89  
Box 45316  
104 30 Stockholm  
Tfn 08-690 43 00  
[www.esv.se](http://www.esv.se)