

Rapport

Prognosutvärdering 2019



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Publikationen kan laddas ner
från ESV:s webbplats esv.se.

Datum: 2020-05-08

Dnr: 2020-00449

ESV-nr: ESV 2020:26

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Björn Andersson, Anna Daniels,
Daniel Stedt, Håkan Gustavsson, Peter Kvarfordt

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 10 maj 2020 redovisa och kommentera precisionen i prognoserna och analysera avvikelser för 2019. ESV ska också redovisa hur prognoserna görs tillgängliga och hur prognosmetoderna dokumenteras.

I detta ärende har generaldirektör Clas Olsson beslutat. Avdelningschef Bo Stoltz samt utredarna Anna Daniels, Björn Andersson, Daniel Stedt, Håkan Gustavsson och Peter Kvarfordt har varit föredragande. Därtill har flertalet av medarbetarna på avdelningen Analys och prognoser medverkat i handläggningen.

Sammanfattning

Under jämförelseperioden överskattade samtliga prognosmakare BNP-tillväxten, men ESV är den bedömare med minst avvikelse från utfallet. I linje med övriga statliga prognosmakare överskattade vi inledningsvis det finansiella sparandet. Under den senare delen av perioden underskattade vi dock sparandet. Vi reviderade successivt upp prognosen för skatteintäkterna och vår prognos var lägre än regeringens vid varje tillfälle. Vi både underskattade och överskattade utgifterna medan regeringen överskattade utgifterna i alla jämförda prognoser.

Rapporten utvärderar Ekonomistyrningsverkets (ESV) prognoser avseende kalenderåret 2019 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 ESV:s prognos för lönesumman med regeringens och Konjunkturinstitutets (KI) prognoser. Jämförelserna avser de prognoser som tidsmässigt låg närmast regeringens budget- och vårpropositioner från hösten 2017 till hösten 2019.¹

För samma period jämförs också ESV:s 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 2018. Utfallet för skatteintäkterna fastställs först under våren två år efter inkomståret. Därför var skatteintäkterna för 2018 inte utfall vid tidpunkten för förra årets utvärdering.

I kapitel 3 görs en mer detaljerad analys av ESV:s prognoser. I avsnittet analyseras prognos-

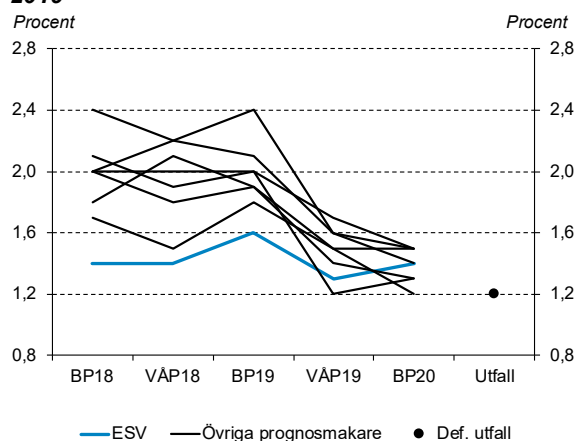
förändringar sedan september 2017 för makroekonomiska variabler samt budgetens skatteintäkter och utgifter. Prognosförändringarna för skatteintäkter och takbegränsade utgifter delas upp i tre kategorier: *Makro*, *Beslut* och *Övrigt*. Kapitel 4 beskriver ESV:s metod för prognosuppföljningen.

ESV:s prognosjämförelser

Alla prognosmakare reviderade ner BNP-tillväxten under perioden...

Den svenska ekonomin växte med 1,2 procent under 2019. Under jämförelseperioden överskattade samtliga prognosmakare BNP-tillväxten. Störst prognosfel återfinns i de prognoser som publicerades under andra halvåret 2017 och under inledningen av 2018, alltså under den första delen av perioden. Därefter minskade skillnaderna mellan prognoser och utfall successivt. Inte vid något tillfälle under perioden underskattade någon prognosmakare tillväxten i ekonomin. ESV är den bedömare med minst avvikelse från utfallet.

Diagram 1. Prognoser och utfall för BNP-tillväxt 2019



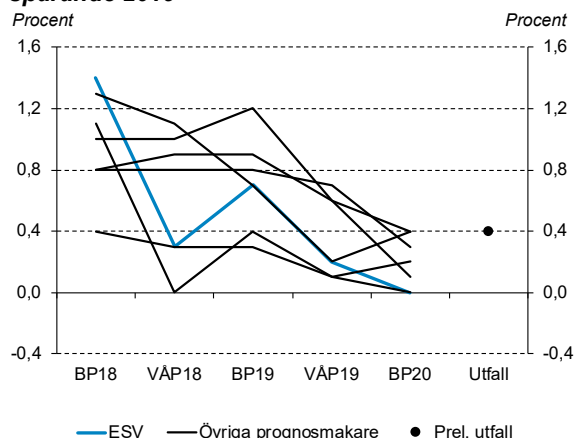
¹ ESV utvärderar prognoserna för BNP, lönesumman och finansiellt sparande mm från budgetpropositionen för 2019. Prognoserna för skatteintäkterna, statens totala inkomster samt utgifterna på statens

budget utgår från M/KD reservationen då den blev statsbudgeten för 2019.

... och många överskattade det finansiella sparandet

Merparten av prognosmakarna överskattade det finansiella sparandet fram till våren 2019. Därefter låg i stället de flesta prognosmakarna under utfallet. Vid flera tillfällen var det även relativt stora prognoskillnader mellan de olika prognosmakarnas bedömningar. I linje med övriga statliga prognosmakare överskattade ESV inledningsvis det finansiella sparandet. På hösten 2018 reviderade vi upp prognosen för det finansiella sparandet till följd av att skatt på företagsvinster reviderades upp. Vid övriga tillfällen reviderade vi dock ner prognosen för sparandet.

Diagram 2. Prognoser och utfall för finansiellt sparande 2019

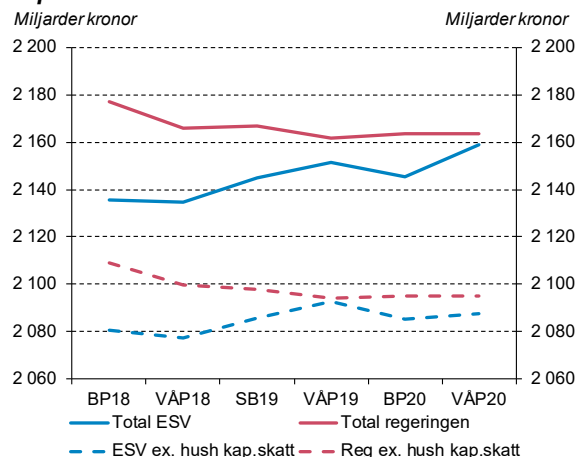


Vår prognos för skatteintäkterna lägre än regeringens

Skatteintäkterna finns det inget utfall för ännu. Därför jämför vi tidigare prognoser med de senaste prognoserna. ESV:s och regeringens prognoser för skatteintäkterna 2019 följde ett motsatt revideringsmönster under jämförelseperioden. Sammantaget reviderade vi upp prognosen medan regeringen reviderade ner prognosen. Regeringen reviderade ner skatt på arbete och konsumtion samtidigt som ESV framför allt reviderade upp skatt på kapital. Skillnaden mellan vår prognos och regeringens prognos var störst vid början av perioden. Skillnaden minskade sedan vid varje tillfälle med undantag för hösten 2019 då regeringen reviderade

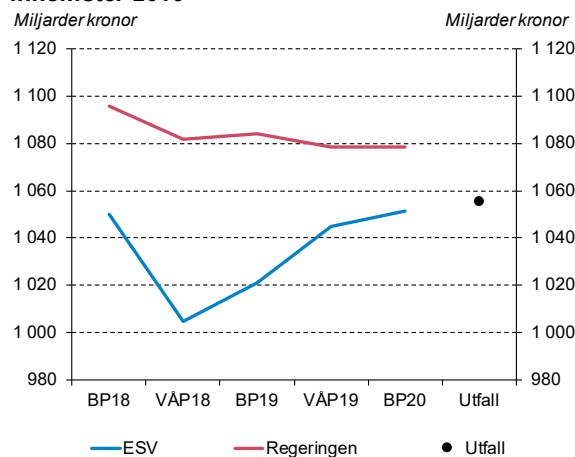
upp prognosen marginellt samtidigt som vi reviderade ner relativt mycket.

Diagram 3. Prognoser för totala skatteintäkter 2019 samt exklusive skatt från hushållens kapitalskatter



Hösten 2017 var ESV:s prognos för de totala intäkterna drygt 40 miljarder kronor lägre än regeringens prognos. Vid tidpunkten för vårpropositionen 2020 är skillnaden knappt 8 miljarder kronor.

Diagram 4. Prognoser och utfall för totala inkomster 2019



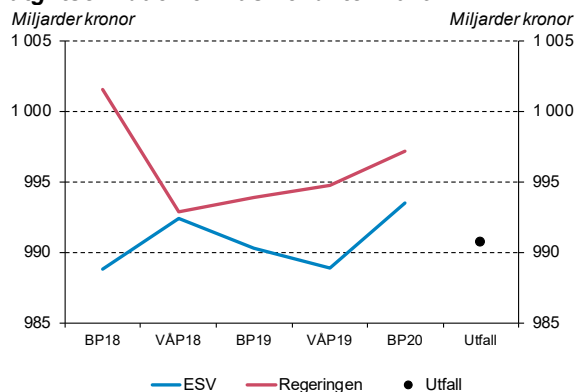
Vid det första prognostillfället låg ESV:s prognos för de totala inkomsterna nära utfallet. Under våren 2018 reviderades dock prognosen ner relativt mycket vilket gjorde att skillnaden ökade. Det gjorde även att vi hade den största skillnaden mot regeringen och mot utfallet under våren 2018. Därefter reviderade vi upp prognosen vid varje tillfälle.

Regeringens prognos låg över utfallet vid varje tillfälle, men prognosen reviderades ner vid alla tillfällen utom vid hösten 2018 då prognosen reviderades upp marginellt. Vår prognos låg närmast utfallet vid de två sista prognostillfällena.

ESV:s prognos närmast utfallet för de takbegränsade utgifterna

ESV pendlade mellan att underskatta och överskatta utgifterna vid jämförelsetillfällena. Ett av områdena som vi både överskattade och underskattade var *Arbetsmarknad och arbetsliv*. Regeringen överskattade utgifterna för budgetens takbegränsade utgiftsområden, det vill säga alla utgiftsområden utom räntorna, i alla prognoser som jämförs. Några av de områden som regeringen överskattade vid alla jämförelsetidpunkter var *Avgiften till Europeiska unionen* samt *Allmän miljö- och naturvård*. Skillnaden mellan våra och regeringens prognoser var minst under våren 2018 men ökade därefter till följd av att vi reviderade ner prognosen medan regeringen reviderade upp prognosen. Vår prognos låg närmast utfallet vid alla tillfällen.

Diagram 5. Prognoser och utfall för utgiftsområdena exklusive räntor 2019



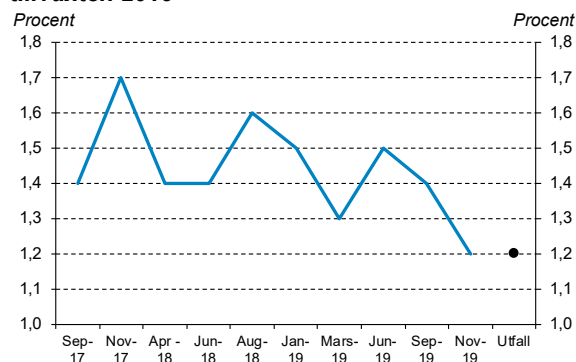
ESV:s prognosrevideringar

Viss överskattning av BNP-tillväxten

Under huvuddelen av perioden överskattade ESV BNP-tillväxten något. Jämfört med utfallet är dock avvikelserna relativt små. Störst överskattning gjordes i november 2017 då tillväxten bedömdes bli 1,7 procent 2019, vilket är 0,5 procentenheter

högre än utfallet. Avvikelseerna minskade sedan över tid. I prognosen från november 2019 bedömdes tillväxten bli 1,2 procent vilket också blev utfallet.

Diagram 6. Prognoser och utfall för BNP-tillväxten 2019



Sysselsättningen såväl under- som överskattades under perioden medan arbetslösheten underskattades i samtliga prognoser. Dessa avvikelser förklaras dock i hög grad av tidigare felaktigheter i Arbetskraftsundersökningarna (AKU).

Höga kapitalskatter främsta skälet till underskattning av skatteintäkterna

De totala skatteintäkterna för 2019 underskattades något hela perioden. Det berodde framför allt på högre kapitalvinster för hushållen och högre vinster för bolagen än väntat.

Vår prognos i september 2017 för de totala skatteintäkterna var 11 miljarder kronor lägre än prognosen i mars 2020. Prognosen reviderades framför allt upp vid det sista prognostillfället, i mars 2020.

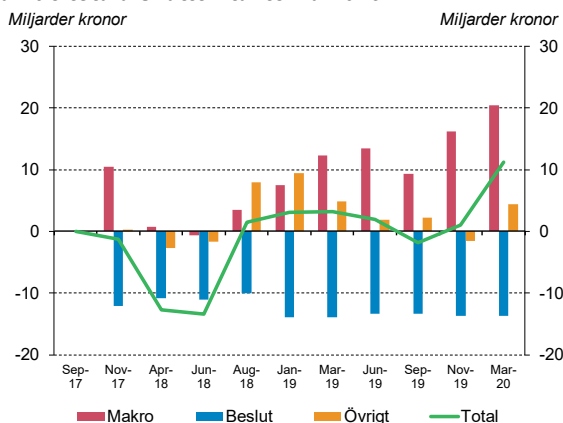
ESV delar upp revideringarna i tre olika kategorier, *Makro*, *Beslut* och *Övrigt*. Under perioden förklarar ändrade makroekonomiska förutsättningar 20 miljarder kronor av upprevideringarna. Det berör framför allt skatt på kapital, som står för 18 miljarder kronor. I ändrade makroekonomiska förutsättningar ingår förändringar av prognosen för hushållens kapitalvinster och de står för en stor del av revideringen. ESV:s antagande är att hushållens kapitalvinster uppgår till 3 procent av BNP om

ingen annan information finns. Det preliminära utfall som finns tillgängligt för närvarande pekar på att skatteintäkterna från hushållens kapitalvinster blev högre än så 2019. Därför har intäkterna reviderats upp med 10 miljarder kronor till följd av *Makro*.

Sammanlagt ledde *Beslut* till att prognosen reviderades ner med 14 miljarder kronor över jämförelseperioden. Skatt på arbete reviderades ner med sammanlagt 25 miljarder kronor medan restförda övriga skatter reviderades upp med drygt 10 miljarder kronor till följd av beslut.

Till följd av övriga orsaker reviderades prognosen upp med 4 miljarder kronor under perioden.

Diagram 7. Ackumulerade prognosförändringar av de totala skatteintäkterna 2019

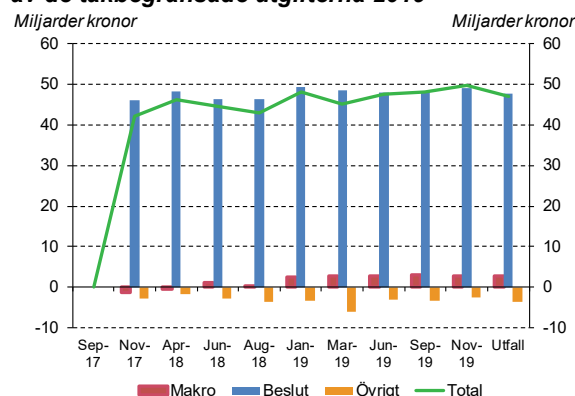


Utgifterna underskattades inledningsvis till följd av tillkommande beslut

De takbegränsade utgifterna för 2019 blev 47 miljarder kronor högre än ESV:s prognos från september 2017.

Det förklaras av *Beslut* om nya utgifter om totalt 48 miljarder kronor, framför allt till följd av förslag i budgetpropositionen för 2018. Utgifterna blev högre för framför allt *Hälsovård, sjukvård och social omsorg* och *Allmänna bidrag till kommunerna*. Ändrade *Makroekonomiska* förutsättningar höjde utgifterna med 3 miljarder kronor från första prognostillfället. Det beror på att sjukförsäkringen höjdes till följd av att sysselsättnings-tillväxten blev högre än väntat och på att avgiften till Europeiska unionen blev högre. *Övriga* orsaker sänkte prognosen med 4 miljarder kronor sett över hela perioden. Utgifterna för *Arbetsmarknad och arbetsliv* blev högre främst till följd av fler arbetslösa men utgifterna för sjukförsäkringen blev lägre till följd av färre utbetalda sjukpenningdagar än vad vi beräknade inledningsvis.

Diagram 8. Ackumulerade prognosförändringar av de takbegränsade utgifterna 2019



Innehåll

1	Inledning.....	9
2	Jämförelse med andra prognosmakare	11
2.1	Jämförelser av prognoser för 2019 avseende BNP, lönesumma och finansiellt sparande.....	11
2.1.1	Jämförelser av BNP-prognoser.....	11
2.1.2	Jämförelser av prognoser för lönesumman.....	12
2.1.3	Jämförelser av prognoser för finansiellt sparande i offentlig sektor	13
2.2	Budgetens inkomster och utgifter – jämförelse med regeringen.....	14
2.2.1	Jämförelse av budgetens inkomster och de totala skatteintäkterna.....	14
2.2.2	Jämförelse av budgetens utgifter	17
2.2.3	Sammanställning av jämförelsen	20
2.3	Uppföljning av prognoser för det finansiella sparandet och skatteintäkterna avseende 2018	23
3	Analys av ESV:s prognosförändringar från september 2017.....	25
3.1	Makroekonomin.....	25
3.2	Offentliga sektorns skatteintäkter	30
3.3	Takbegränsade utgifter.....	34
3.4	Ej takbegränsade utgifter.....	40
4	Metod för prognosuppföljning	43
4.1	Jämförelse med andra prognosmakare.....	43
4.2	ESV:s prognosförändringar	43
	Bilaga.....	45
	Hur görs ESV:s prognoser tillgängliga?.....	45
	Hur dokumenteras prognosmetoderna?.....	45

1 Inledning

ESV ska enligt myndighetens förordning och instruktion göra prognoser och analyser av den statsfinansiella utvecklingen. 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 2019 som gjorts mellan september 2017 och november 2019. 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 intäktsprognoserna 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

Under jämförelseperioden överskattade samtliga prognosmakare BNP-tillväxten. Störst prognosfel återfinns i de prognoser som publicerades under den första delen av perioden. ESV är den bedömare med minst avvikelse från utfallet. I linje med övriga statliga prognosmakare överskattade ESV inledningsvis det finansiella sparandet. Under den senare delen av perioden underskattade dock ESV sparandet. ESV underskattade inkomsterna vid alla prognostillfällen och regeringen överskattade inkomsterna vid alla prognostillfällen. ESV:s prognos låg närmast utfallet vid de två sista prognostillfallen. ESV pendlade mellan att underskatta och överskatta utgifterna medan regeringen överskattade utgifterna vid varje tillfälle.

2.1 Jämförelser av prognoser för 2019 avseende BNP, lönesumma och finansiellt sparande

ESV:s prognoser för BNP-tillväxt och den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande 2019 jämförs med prognoser från andra statliga prognosmakare – regeringen, KI och Riksbanken – samt från de fyra affärsbankerna; Svenska Handelsbanken (SHB)², Nordea, Skandinaviska Enskilda Banken (SEB) och Swedbank. En jämförelse görs också av prognoser för lönesumman 2019, 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. Samtliga granskade prognoser har publicerats från hösten 2017 till hösten 2019.

Vi har jämfört prognostillfällen 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. Under hösten 2018 är den tidsmässiga skillnaden mellan de olika prognoserna större än vanligt. Till följd av det parlamentariska läget efter valet kom budgetpropositionen först i november, inte i september som i normala fall. De flesta prognoserna för övriga institut är dock från augusti eller september (förutom KI:s prognos som är från oktober). ESV:s prognos publicerades den 31 augusti. Det försvårar jämförelsen eftersom bland annat tillgång till utfall skiljer sig åt i relativt stor utsträckning.

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

Den svenska ekonomin växte med 1,2 procent under 2019. Under jämförelseperioden överskattade samtliga prognosmakare BNP-tillväxten. Störst prognosfel återfinns i de prognoser som publicerades under andra halvåret 2017 och under inledningen av 2018, alltså under den första delen av perioden. Därefter minskade skillnaderna mellan prognoser och utfall successivt. Som mest överskattades tillväxten med drygt 1 procentenhet. Inte vid något tillfälle under perioden underskattade någon prognosmakare tillväxten i ekonomin.

Under jämförelseperioden återfinns relativt stora skillnader mellan de olika prognosmakarnas

² Då SHB inte redovisat prognoser för offentliga sektorns finansiella sparande vid alla tillfällen inkluderas inte deras prognoser vad gäller sparandet.

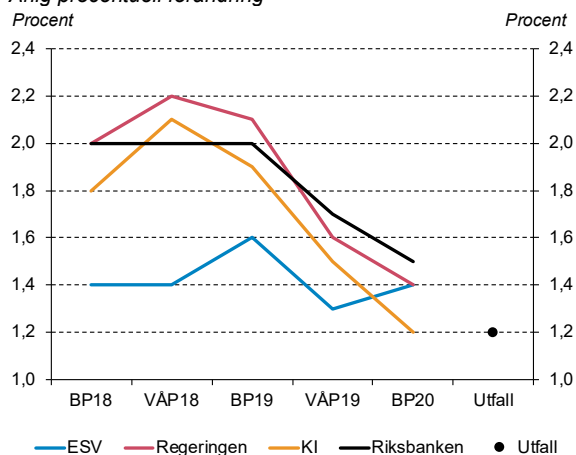
bedömningar. Skillnaderna var störst under inledningen av perioden men även mellan de prognoser som publicerades under hösten 2019 återfinns vissa skillnader. Mönstret i revideringarna är dock likartat då samtliga prognosmakare – förutom ESV – reviderat ner sina prognoser under perioden.

Vid slutet av jämförelseperioden var avvikelserna mellan prognoser och utfall små. Som mest noterades då prognosfel på 0,3 procentenheter.

Bland jämförda prognoser, från såväl myndigheter som banker, är ESV den prognosmakare som sammantaget uppvisar det minsta prognosfelet. Det var framför allt under inledningen av perioden som ESV:s prognoser låg närmare utfallet än övriga prognosmakare. Under perioden reviderade därmed ESV sina prognoser i mindre grad än övriga prognosmakare.

Diagram 9. Prognoser och utfall för BNP-tillväxten 2019 – statliga bedömare

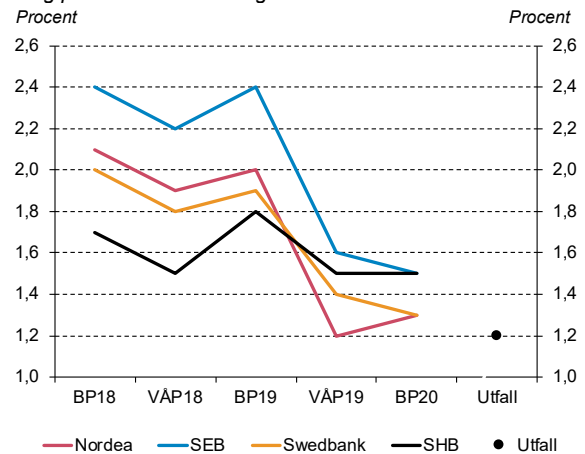
Årlig procentuell förändring
Procent



Under perioden är SEB den prognosmakare som sammantaget överskattat tillväxten mest. Under inledningen av perioden låg även regeringens prognoser högt medan Riksbanken överskattade tillväxten något mer än övriga bedömare under den senare delen av perioden. Sett över hela perioden låg, vid sidan av ESV, Handelsbanken närmast utfallet.

Diagram 10. Prognoser och utfall för BNP-tillväxten 2019 – banker

Årlig procentuell förändring



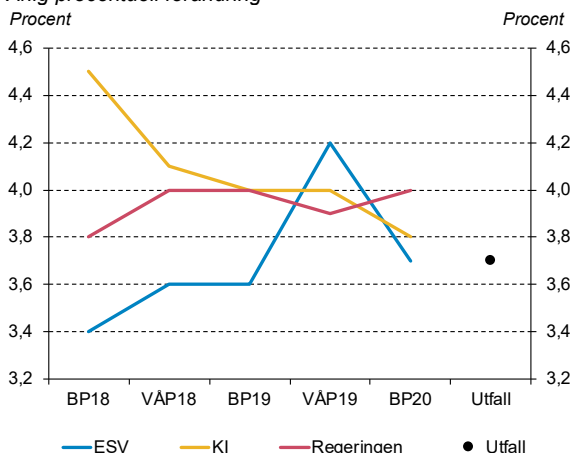
2.1.2 Jämförelser av prognoser för lönesumman

Under 2019 ökade lönesumman med 3,7 procent. Inledningsvis noterades stora skillnader mellan de olika bedömarens prognoser. KI låg då högre än såväl övriga prognosmakare som jämfört med utfallet medan ESV låg lägst och då samtidigt underskattade lönesummans utveckling. Minst prognosfel under inledningen av perioden återfinns i ESV:s och i regeringens bedömningar. Under perioden reviderade KI successivt ner sina bedömningar medan ESV först reviderade upp sin prognos för att sedan justera ner densamma. Regeringen är den bedömare som reviderat sin prognos minst under perioden. Samtidigt låg regeringens bedömningar över utfallet vid varje prognostillfälle.

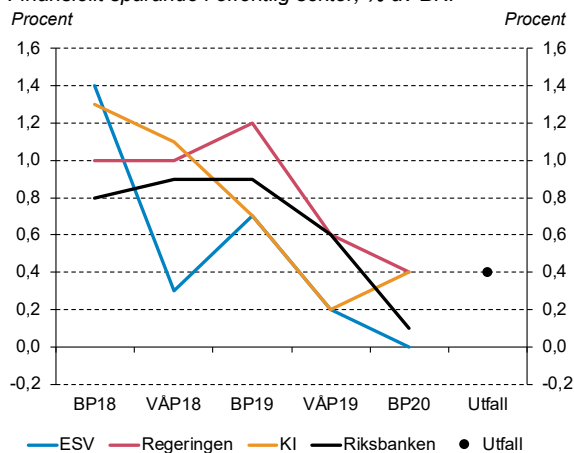
Vid en jämförelse av de sist publicerade prognoserna under perioden var ESV den prognosmakare som låg närmast i sin bedömning. ESV:s bedömning var då helt i linje med utfallet medan både KI och regeringen överskattade lönesummans ökning något. Totalt sett är ESV och regeringen de bedömare som uppvisar det minsta prognosfelet.

Diagram 11. Prognoser och utfall för lönesumman 2019

Årlig procentuell förändring

**Diagram 12. Prognoser och utfall för finansiellt sparande 2019 – statliga bedömare**

Finansiellt sparande i offentlig sektor, % av BNP



2.1.3 Jämförelser av prognoser för finansiellt sparande i offentlig sektor

Utfallet för den offentliga sektorns finansiella sparande 2019 blev 0,4 procent av BNP.³ Merparten av prognosmakarna överskattade det finansiella sparandet fram till våren 2019. Därefter låg i stället de flesta prognosmakarna under utfallet. Flertalet prognosmakare underskattade därför sparandet i den sista prognosen. Vid flera tillfällen var det även relativt stora skillnader mellan de olika prognosmakarnas bedömningar.

I linje med övriga statliga prognosmakare överskattade ESV inledningsvis det finansiella sparandet. Det var framför allt skatt på arbete samt statliga och kommunala utgifter som överskattades. Skatt på arbete överskattades inledningsvis på grund av regeländringar som tillkom i budgetpropositionen för 2019. Under våren 2018 sänkte vi prognosen för sparandet, bland annat på grund av en lägre prognos för konsumtions- och kapitalsskatter samt högre utgifter. På hösten 2018 reviderade ESV upp skatt på företagsvinster och hushållens kapitalsskatter, vilket bidrog till att prognosen för sparandet höjdes. Därefter sänkte vi prognosen för sparandet successivt, bland annat på grund av det utökade jobbskatteavdraget som innebar en sänkt prognos på skatt på arbete och en höjd utgiftsprognos.

Riksbanken var närmast utfallet inledningsvis men regeringen och KI hamnade närmast utfallet vid det sista prognostillfället. Med undantag från en kraftigare initial sänkning av prognosen skiljer sig inte mönstret i ESV:s prognos markant från de andra statliga prognosmakarna. Vår prognos låg inledningsvis över utfallet för att sedan ligga under från våren 2019 till sista prognosen. Under samma period sänkte även övriga statliga prognosmakare sina prognoser, dock inte i samma utsträckning.

Av bankerna var Nordea initialt närmast utfallsnivån och SEB närmast vid sista prognostillfället. SEB och Nordea hade ett likartat revideringsmönster. Nordea underskattade dock utfallet mer vid det sista tillfället medan SEB då var i linje med utfallet.

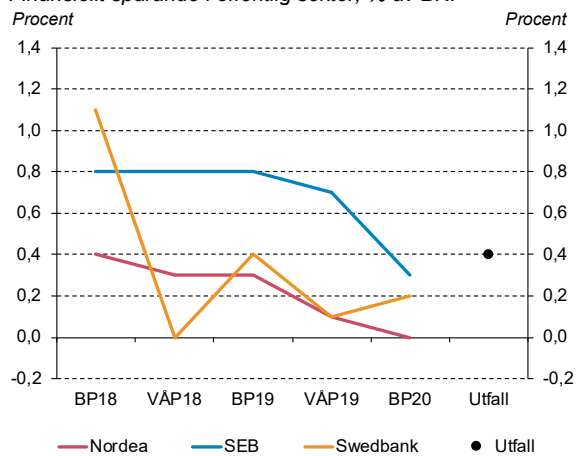
Sammantaget innebär detta att ESV tillsammans med Nordea låg längst ifrån utfallet vid det sista prognostillfället. Det främsta skälet till att vi underskattade utfallet var att skatt på kapital och konsumtion blev högre än förväntat.

³ Vi utvärderar mot det första, preliminära utfallet. I SCB:s EDP-rapportering i mars höjdes utfallet till 0,5 procent av BNP. Utfallet är

dock fortsatt preliminärt och kan exempelvis ändras i samband med att taxeringsutfallet blir klart i december 2019.

Diagram 13. Prognoser och utfall för finansiellt sparande 2019 – banker

Finansiellt sparande i offentlig sektor, % av BNP



Anm.: Handelsbanken redovisar inte löpande prognoser för det finansiella sparandet.

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 ESV som gör prognoser på en så detaljerad nivå. Utgångspunkten för jämförelsen är de fem bedömningar avseende 2019 som regeringen har presenterat i budget- och vårpropositionerna från hösten 2017 till hösten 2019.⁴ För skatteintäkterna jämförs även ESV:s prognos från mars 2020 med vårpropositionen för 2020.

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 skatteintäkterna gjordes för våra prognoser i september 2017 och augusti 2018.

⁴ Den sista prognosen för 2018 som utvärderas är den av riksdagen beslutade budgeten för 2019 (Moderaternas och Kristdemokraternas gemensamma reservation). Övergångsbudgeten utvärderas inte.

Tabell 1. Justeringar av ESV:s prognoser för 2019 till följd av propositioner 2017–2020

Miljarder kronor

	Sep-17	Apr-18	Aug-18	Mar-19	Sep-19	Mar-20
Totala skatteintäkter	-12	0	-4	1	0	-9
varav kommuner, AP och EU	-3	0	-3	0	0	-9
varav staten	-9	0	-1	1	0	0
Periodiseringar	0	0	0	-5	0	0
Skatteinkomster, staten	-9	-1	-1	-5	0	0
Övriga inkomster, staten	0	0	-9	0	0	0
Totala inkomster, staten	-9	-1	-10	-5	0	0

Justering till följd av regeringens ändringsbudget 2020

Under våren 2020 presenterade regeringen ett förslag⁵ om utökad möjlighet till avsättning till periodiseringsfond. Regeländringen innebär att små näringsidkare ges möjlighet till anstånd med skattebetalningar. Förslaget är en del av regeringens åtgärder för att begränsa den negativa ekonomiska effekten av coronaviruset och påverkar även skatteintäkterna 2019. I jämförelsen mellan vår marsprognos 2020 och vårpropositionen för 2020 har vi justerat vår prognos med den beräknade effekten i propositionen som är -9 miljarder kronor. Vi har även antagit att hela effekten träffar kommunal inkomstskatt. En liten del av förslaget kan dock i realiteten förväntas träffa statlig inkomstskatt och skatt på kapital. I justeringen har vi inte heller räknat med att förslaget påverkar periodiseringarna för 2019.

Vi underskattade inkomsterna vid alla prognostillfällen och regeringen överskattade inkomsterna vid alla prognostillfällen. Vår prognos låg nära utfallet vid den första prognosen. I april 2018 sänkte vi prognosen och fick då den största avvikelserna av alla prognostillfällen, både sett till våra prognoser och regeringens prognoser. Därefter reviderade vi upp prognosen vid varje tillfälle, vilket gjorde att avvikelserna minskade successivt. Regeringens bedömning låg ganska långt från utfallet i den första prognosen på hösten 2017. Regeringen reviderade ner prognosen vid samtliga tillfällen med undantag för på hösten 2018 då prognosen reviderades upp, om än marginellt. Regeringens prognos låg närmare det slutliga utfallet under våren och hösten 2018. Därefter reviderade vi upp prognosen medan regeringen endast reviderade ner prognosen marginellt. På hösten 2019 underskattade vi de totala inkomsterna med 4 miljarder

⁵ Prop. 2019/20:151.

kronor medan regeringen överskattade utfallet med 23 miljarder kronor.

Tabell 2. ESV:s justerade prognoser för 2019⁶

	Sep-17	Apr-18	Aug-18	Mar-19	Sep-19
Statens skatteintäkter	1 100	1 095	1 107	1 108	1 105
Periodiseringar	1	-45	-35	-8	2
Skatteinkomster	1 101	1 050	1 072	1 100	1 107
Övriga inkomster	-51	-45	-51	-55	-56
Totala inkomster	1 050	1 005	1 021	1 045	1 051

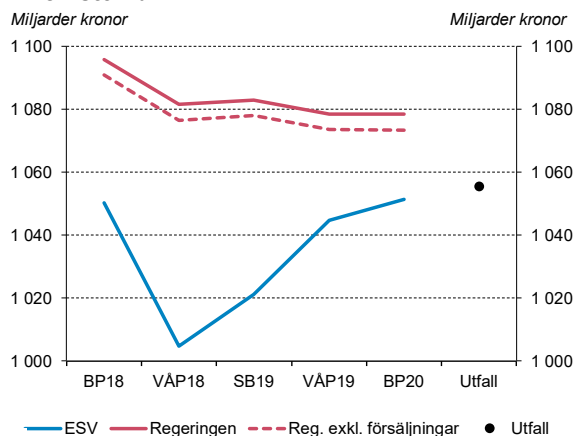
Tabell 3. Regeringens prognoser för 2019

	BP18	VÄP18	SB19	VÄP19	BP20
Statens skatteintäkter	1 132	1 120	1 122	1 117	1 120
Periodiseringar	8	6	8	11	8
Skatteinkomster	1 140	1 126	1 131	1 128	1 128
Övriga inkomster	-45	-44	-48	-49	-49
Totala inkomster	1 096	1 082	1 083	1 079	1 078

Budgetens inkomster underskattades av ESV och överskattades av regeringen

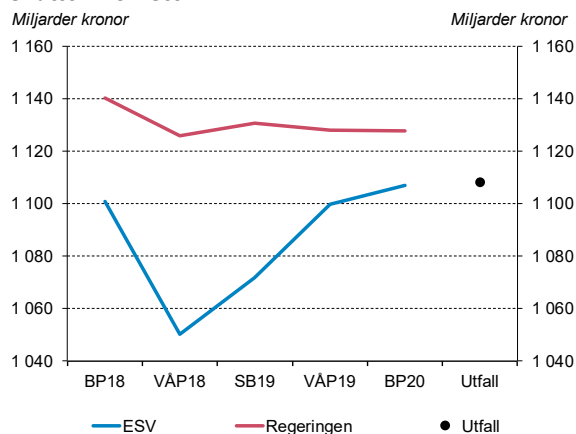
Hösten 2017 var vår prognos för de totala inkomsterna drygt 5 miljarder kronor lägre än utfallet. Vid samma tidpunkt var regeringens prognos drygt 40 miljarder kronor högre än utfallet. Det var för regeringen den största avvikelser från utfallet under perioden. Vår största avvikelse var vid våren 2018 då vi sänkte prognosen för inkomsterna. Avvikelsen uppgick då till knappt -51 miljarder kronor. I den första prognosen och i de två sista prognoserna låg vår bedömning närmare utfallet än regeringens bedömning.

Diagram 14. Prognoser och utfall för de totala inkomsterna



Vi reviderade sammantaget upp prognosen från hösten 2017 medan regeringen sammantaget reviderade ner prognosen. Regeringen reviderade framför allt ner statens skatteintäkter. Vi reviderade upp statens skatteintäkter och reviderade upp periodiseringarna. Vi underskattade inkomsterna vid alla tillfällen medan regeringen överskattade inkomsterna vid alla tillfällen. Regeringen räknar vanligtvis med en schablonmässig inkomst från försäljning av egendom. Under jämförelseperioden har de schablonmässigt satts till 5 miljarder kronor. Vi har som princip att endast räkna med faktiska beslut om försäljningar. Försäljningsinkomsterna blev marginella, vilket innebär att vår prognos på övriga inkomster låg närmare utfallet än regeringens.

⁶ 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.

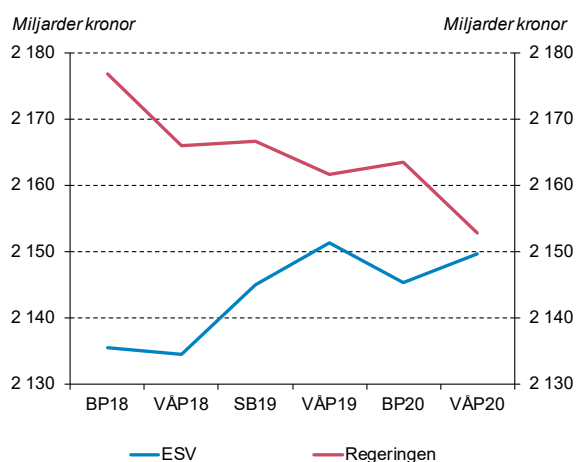
Diagram 15. Prognoser och utfall för statens skatteinkomster

Revideringsmönstret var detsamma för statens skatteinkomster som för de totala inkomsterna för både oss och regeringen.

ESV:s prognos för skatteintäkterna lägre än regeringens under hela perioden

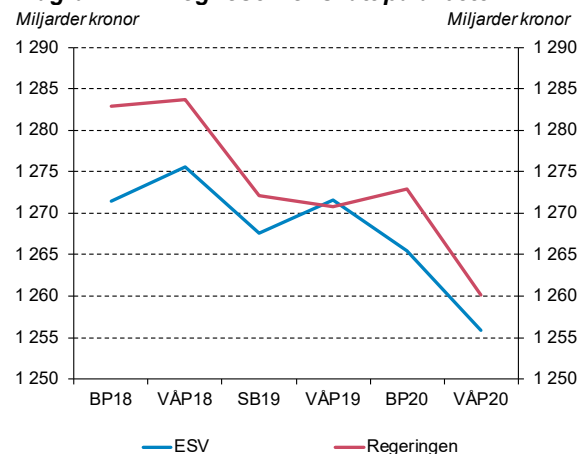
Inkomsterna i statens budget redovisas kassamässigt, det vill säga när de faktiska betalningarna sker. Det innebär att skatteinkomsterna består av betalningar som kan avse skatter för olika inkomstår. För den offentliga sektorns skatteintäkter tillämpas en periodiserad redovisning, vilken betyder att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

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

Diagram 16. Prognoser för de totala skatteintäkterna

Under jämförelseperioden uppvisade våra och regeringens prognoser för skatteintäkterna 2019 ett motsatt revideringsmönster. Sammantaget reviderade vi upp prognosen medan regeringen reviderade ner prognosen.

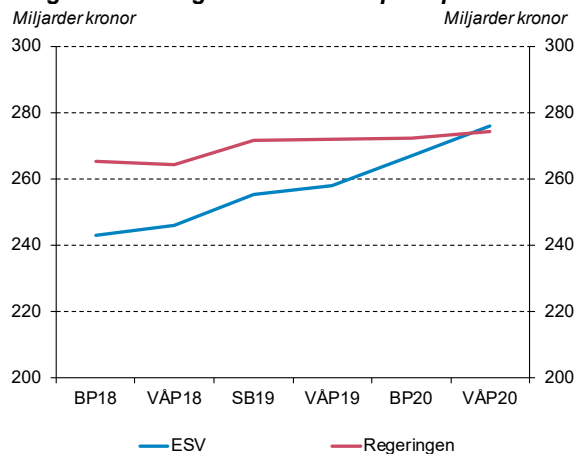
Skillnaden mellan oss och regeringen var störst hösten 2017 och uppgick då till 41 miljarder kronor. Till vårpropositionen för 2018 reviderade både vi och regeringen ner prognosen, främst på grund av att bådass prognoser för mervärdesskatten sänktes. Regeringen reviderade dock ner mer, vilket gjorde att skillnaden minskade mellan prognoserna. I de efterföljande två prognoserna reviderade vi sammantaget upp intäkterna med nästan 17 miljarder kronor medan regeringen reviderade ner med 4 miljarder kronor. Det gjorde att skillnaden mellan prognoserna låg på drygt 10 miljarder kronor vid våren 2019. Skillnaden mellan prognoserna ökade sedan, främst för att vi reviderade ner skatt på arbete och övriga och restförda skatter relativt mycket. På våren 2020 krympte återigen skillnaden. Vi reviderade då upp både skatt på konsumtion och skatt på kapital, medan regeringen reviderade ner skatt på arbete.

Diagram 17. Prognoser för skatt på arbete

Både vi och regeringen reviderade sammantaget ner prognosen för skatt på arbete under perioden. Regeringens prognos var dock högre än vår prognos vid varje tillfälle med undantag för på våren 2019. Skillnaden mellan prognoserna var störst under hösten 2017 då skillnaden uppgick till knappt 12 miljarder kronor. Både vi och regeringen reviderade upp prognosen under våren 2018 och reviderade ner prognosen under hösten 2018.

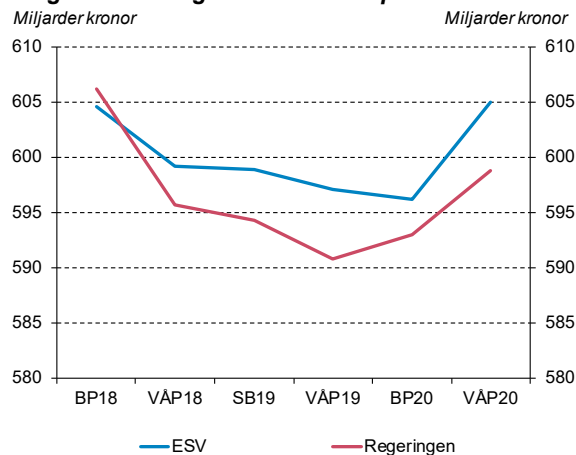
Under våren 2019 skilde det mindre än 1 miljard mellan prognoserna efter att vi reviderat upp prognosen och regeringen reviderat ner prognosen. Under hösten 2019 ökade åter skillnaden då vi reviderade ner prognosen medan regeringen reviderade upp prognosen. Den största revideringen för både oss och regeringen gjordes på våren 2020. Det beror bland annat på den utökade möjligheten till avsättning till periodiseringsfond för små näringsidkare. Regeländringen är en del av regeringens åtgärder för att begränsa de ekonomiska effekterna av coronaviruset.

Diagram 18. Prognoser för skatt på kapital



Skillnaden mellan vår prognos och regeringens prognos för skatt på kapital var störst hösten 2017. Vår prognos låg då drygt 22 miljarder under regeringens prognos. Regeringen reviderade upp prognosen våren 2019 men lämnade den i stort sett oförändrad vid övriga tillfällen. Vi reviderade dock upp prognosen vid samtliga tillfällen. Det gjorde att skillnaden mellan vår prognos och regeringens prognos minskade gradvis. Skillnaden mellan vår prognos och regeringens prognos under perioden beror på att regeringen räknat med större intäkter både från hushållens kapitalskatter och från skatt på företagsvinster. Våra revideringar av kapitalskatterna från våren 2018 till hösten 2020 berodde främst på att vi höjde prognosen för skatt på företagsvinster. Revideringen vid våren 2020 berodde främst på att vi höjde prognosen för hushållens kapitalskatter. Regeringen reviderade upp prognosen marginellt vid våren 2020. Därmed skilde det endast drygt 1 miljard kronor mellan vår bedömning och regeringens bedömning.

Diagram 19. Prognoser för skatt på konsumtion



Skillnaden mellan vår prognos och regeringens prognos för skatt på konsumtion var mycket liten vid hösten 2017. Därefter reviderade båda ner prognosen fram till våren 2019. Regeringen reviderade dock ner prognosen mer än oss vid varje steg, vilket gjorde att skillnaden ökade under perioden. Till följd av det låg vår prognos högre än regeringens prognos vid alla tillfällen än vid den första jämförda prognosen. Under hösten 2019 reviderade regeringen upp prognosen medan vi reviderade ner prognosen, vilket gjorde att skillnaden minskade. Under våren 2020 reviderade vi upp prognosen relativt mycket. Det var nästan uteslutande mervärdesskatten som reviderades upp på grund av starkare utfall än beräknat. Upprevideringen innebar att vår prognos vid våren 2020 låg mycket nära vår första prognos vid hösten 2017. Vid våren 2020 reviderade även regeringen upp prognosen, vilket gjorde att skillnaden mellan prognoserna minskade.

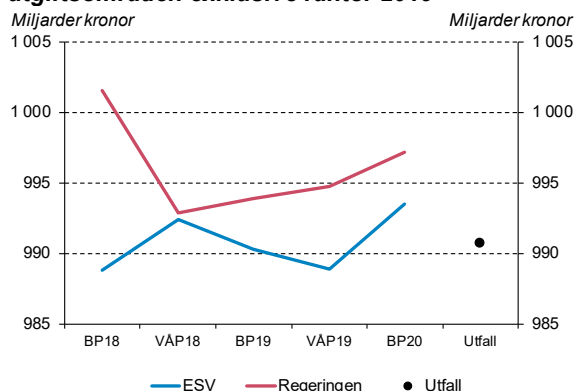
2.2.2 Jämförelse av budgetens utgifter

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. Den enskilt största justeringen har gjorts av ESV:s prognos i september 2017 till följd av regeringens förslag i budgetpropositionen för 2018.

Tabell 5. Justeringar av ESV:s prognoser för 2019
Miljarder kronor

	Sep-17	Apr-18	Aug-18	Mar-19	Sep-19
Totala utgifter	45,5	1,5	2,9	-0,7	1,5
Utgiftsområden exkl. räntor	45,5	1,5	2,9	-0,7	1,5
Statsskuldräntor m.m.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Riksgäldens nettoutlåning	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kassamässig korrigerig	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Regeringen överskattade utgifterna för budgetens takbegränsade utgiftsområden, det vill säga alla utgiftsområden utom statsskuldräntor, i alla prognoser som jämförs. Några av de områden som regeringen överskattade vid alla jämförelsetidpunkter var *Avgiften till Europeiska unionen* samt *Allmän miljö- och naturvård*. ESV pendlade mellan att något underskatta och något överskatta utgifterna vid jämförelsetillfällena. Ett av områdena som ESV både över- och underskattade var *Arbetsmarknad och arbetsliv*.

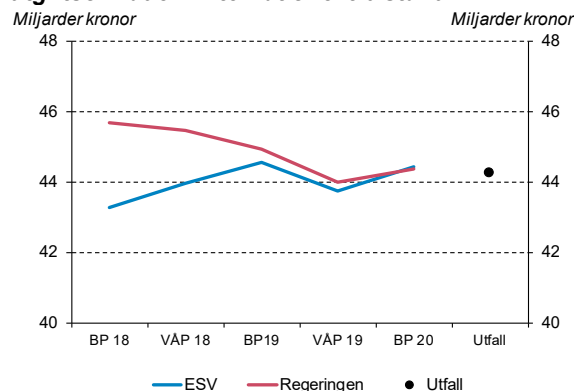
Diagram 20. Prognoser och utfall för utgiftsområden exklusive räntor 2019**Tabell 6. ESV:s justerade prognoser för 2019**
Miljarder kronor

	Sep-17	Apr-18	Aug-18	Mar-19	Sep-19	Utfall
Totala utgifter	1 006	1 014	1 007	941	945	944
Utgiftsområden exkl. räntor	989	992	990	989	993	991
Statsskuldräntor m.m.	24	26	22	21	21	22
Riksgäldens nettoutlåning	-6	-4	-5	-66	-67	-67
Kassamässig korrigerig	0	0	0	-2	-2	-2

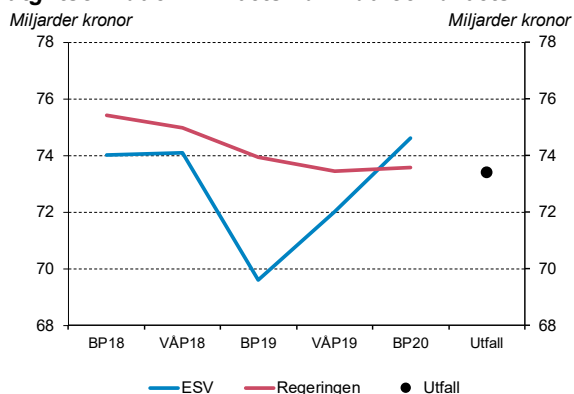
Tabell 7. Regeringens prognoser för 2019
Miljarder kronor

	BP18	VÅP18	BP19	VÅP19	BP20	Utfall
Totala utgifter	1 024	1 014	1 023	947	949	944
Utgiftsområden exkl. räntor	1 002	993	994	995	997	991
Statsskuldräntor m.m.	26	28	25	22	21	22
Riksgäldens nettoutlåning	-3	-6	4	-67	-67	-67
Kassamässig korrigerig	0	0	0	-2	-2	-2

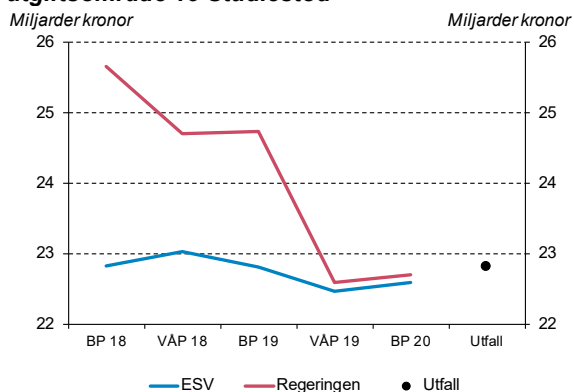
Både regeringen och ESV gjorde vid de tre första prognoserna som jämförs stora överskattningar av de totala utgifterna. Detta är en följd av bådas överskattningar av Riksgäldens nettoutlåning.

Diagram 21. Prognoser och utfall för utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

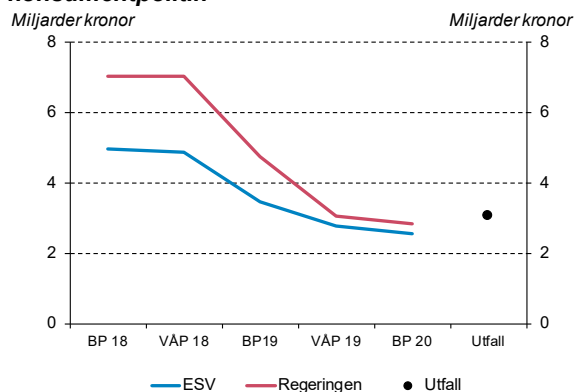
Utgifterna för biståndet underskattades av ESV men överskattades av regeringen vid de två första prognostillfällena. Vid det tredje prognostillfället överskattade båda utgifterna. I de två sista prognoserna var regeringens bedömning i linje med utfallet. ESV låg vid det fjärde prognostillfället lägre än regeringen och vid det sista marginellt högre än regeringen. Skillnaden var störst vid de två första tillfällena. ESV räknade inledningsvis med för låg biståndsram och för höga avräkningar för flyktingkostnader. Att ESV låg lägre än regeringen vid BP19 och VÅP19 berodde på att vi antog att alla medel inte skulle förbrukas, medan utfallet visar att de gick åt.

Diagram 22. Prognoser och utfall för utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

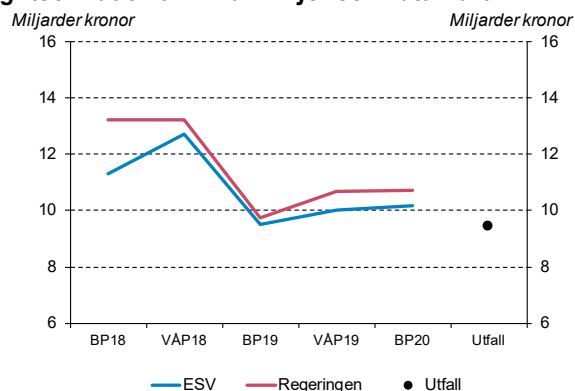
Utgifterna för arbetsmarknadsområdet överskattades av både ESV och regeringen vid både det första och andra tillfället. Vid det tredje prognostillfället sänkte ESV utgifterna kraftigt, främst för arbetsmarknadspolitiska program och Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag. Det ledde till en underskattning av utgifterna på området. Regeringen sänkte utgifterna men fortsatte att överskatta utgifterna. Från och med våren 2019 var både ESV:s och regeringens prognoser relativt nära utfallet även om ESV höjde prognosen vid det sista tillfället och då överskattade utgifterna.

Diagram 23. Prognoser och utfall för utgiftsområde 15 Studiestöd

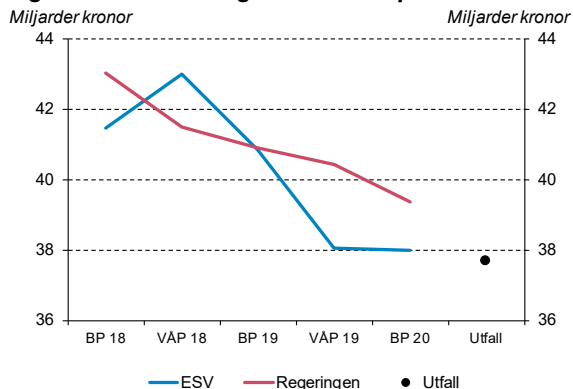
Utgifterna för studiemedel överskattades av regeringen vid de tre första prognostillfällena. ESV låg under samma period närmare utfallet. Från och med våren 2019 låg båda prognosmakarna relativt nära utfallet. Orsaken till regeringens initiala överskattning var framför allt att utgifterna för den högre bidragsnivån inom studiemedlen blev lägre än beräknat. Även utgifterna för studiestartsstöd överskattades något.

Diagram 24. Prognoser och utfall för utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik

Utgifterna för samhällsplanering och bostadsförsörjning överskattades inledningsvis både av ESV och av regeringen. ESV:s prognos hösten 2018 var i linje med utfallet, men därefter sänktes prognosen något. Detta ledde till att utgifterna underskattades vid de två sista prognostillfällena. De medel som riksdagen anvisat anslaget Investeringstöd för hyresbostäder och studentbostäder för 2019 översteg vad som behövdes för att hantera ansökningar om utbetalning av tidigare beviljade stöd. I enlighet med vårändringsbudgeten för 2019 minskade riksdagen därför anslaget med 750 miljoner kronor.

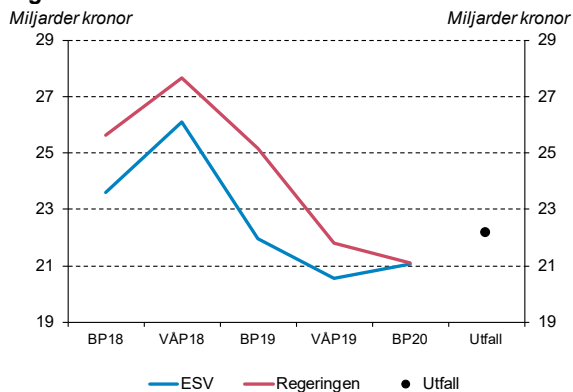
Diagram 25. Prognoser och utfall för utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård

Både ESV och regeringen har genomgående överskattat utgifterna för allmän miljö- och naturvård. ESV har dock legat närmare utfallet i samtliga prognoser. Det förklaras av att ESV antagit att anslagna medel inte skulle utnyttjas fullt ut.

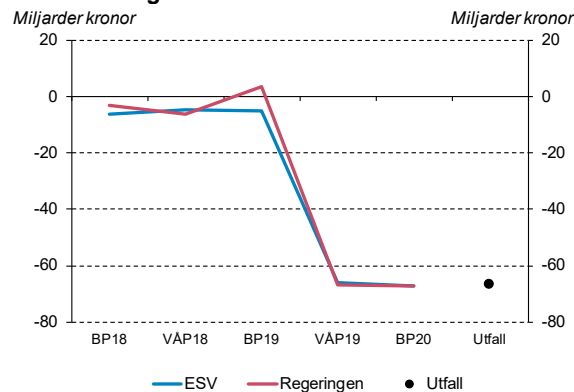
Diagram 26. Prognoser och utfall för utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen

Utgifterna för avgiften till Europeiska unionen överskattades av både regeringen och ESV vid de tre första prognostillfällena. EU-budgeten var inte fastslagen vid de prognostillfällena vilket bidrog till prognosfelen. Vid de två sista jämförelsetillfällena låg ESV i linje med utfallet medan regeringen fortsatt överskattade utgifterna. ESV räknade vid dessa tillfällen med att de återbetalningar som EU beslutat om skulle ske under 2019 och som sänkte Sveriges avgift men regeringen räknade inte med dessa.

ESV:s och regeringens prognoser för statskuldsräntor och Riksgäldens nettoutlåning, det vill säga utgifter på budgeten som inte omfattas av utgiftstaket, hade liknande profiler. Både regeringen och ESV överskattade inledningsvis dessa prognoser, men bedömningarna sänktes sedan och från våren 2019 låg de relativt nära utfallet.

Diagram 27. Prognoser och utfall för utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.

Inledningsvis överskattade regeringen och ESV utgifterna för statsskuldsräntor. Överskattningen var något större i regeringens prognos. Den främsta förklaringen till överskattningarna är att marknadsräntorna blev mycket lägre än bedömningarna från hösten 2017. En bidragande orsak var också att statskulden utvecklades mer gynnsamt än prognostiserat. Båda gjorde successiva nedrevideringar vid de följande prognostillfällena. Från våren 2019 var ESV:s och regeringens bedömningar likartade och nära utfallet.

Diagram 28. Prognoser och utfall för Riksgäldens nettoutlåning

Både ESV och regeringen överskattade riksgäldens nettoutlåning kraftigt inledningsvis, fram till våren 2019. De stora avvikelserna i början av perioden berodde på ett beslut från Riksbanken som kom i februari 2019 om att inte refinansiera tre valutalån som förföll under året. Det förklarar huvuddelen av prognosavvikelsen fram till våren 2019. Därefter låg både regeringen och ESV nära utfallet.

2.2.3 Sammanställning av jämförelsen

I tabell 7 nedan visas i sammandrag ESV:s och regeringens avvikelser för statens budget från hösten 2017 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 8. Statens budget i sammandrag

Miljarder kronor

	Avvikelse ESV					Avvikelse Regeringen					Utfall
	Sep-17	Apr-18	Aug-18	Mar-19	Sep-19	BP18	VÅP18	SB19	VÅP19	BP20	
	6/9	5/4	31/8	13/3	4/9	20/9	16/4	15/11	10/4	18/7	
Totala inkomster	-5,4	-50,7	-34,4	-10,8	-4,1	40,2	26,0	27,4	23,0	22,9	1 056
Statens skatteinkomster	-7,3	-58,1	-36,4	-8,6	-1,2	32,0	17,7	22,4	19,7	19,3	1 108
Övriga inkomster	2,0	7,4	2,0	-2,2	-2,9	8,2	8,3	5,0	3,3	3,5	-53
varav försäljningsinkomster	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	0,0
Totala utgifter	62,5	70,5	63,8	-2,5	1,4	80,6	70,7	79,0	3,8	5,1	944
Utgiftsområden exkl. räntor	-1,9	1,7	-0,4	-1,8	2,8	10,9	2,2	3,2	4,0	6,5	991
Statsskuldräntor m.m.	1,4	3,9	-0,2	-1,6	-1,1	3,5	5,4	2,9	-0,4	-1,1	22
Riksgäldskontorets nettoutlåning	60,6	62,4	62,0	0,8	-0,4	63,9	60,7	70,5	-0,1	-0,5	-67
Kassamässig korrigering	2,4	2,4	2,4	0,1	0,1	2,4	2,4	2,4	0,1	0,1	-2
Budgetsaldo	-68	-121	-98	-8	-6	-40	-45	-50	19	18	112

Avvikelse = prog. minus utfall. ESV:s närmast föreg. prognos har justerats för förslag i: BP 2018, VÅP 2018, SB 2019, VÅB 2019 och HÅB 2019.

Tabell 8. Totala skatteintäkter och totala inkomster på statens budget

Miljarder kronor

	Prognos ESV						Prognos Regeringen					
	Sep-17	Apr-18	Aug-18	Mar-19	Sep-19	Mar-20	BP18	VÅP18	SB19	VÅP19	BP20	VÅP20
	6/9	4/4	27/8	13/3	4/9	24/3	20/9	16/4	15/11	10/4	18/7	15/4
Skatt på arbete	1 271	1 276	1 268	1 272	1 266	1 256	1 283	1 284	1 272	1 271	1 273	1 260
Direkta skatter på arbete	674	673	661	664	661	652	678	676	666	665	665	655
Indirekta skatter på arbete	598	603	606	607	605	604	605	607	607	606	608	605
Skatt på kapital	243	246	255	258	267	276	265	264	272	272	272	274
Skatt på kapital, hushåll	55	57	59	59	60	71	68	66	69	68	68	72
Skatt på företagsvinster	128	126	137	141	147	145	136	137	143	145	145	145
Övriga skatter på kapital	60	62	59	58	60	59	61	61	60	59	58	58
Skatt på konsumtion och insatsvaror	605	599	599	597	596	605	606	596	594	591	593	599
Mervärdesskatt	463	458	459	457	455	462	471	462	461	455	458	462
Punktskatter	142	141	140	140	141	143	135	134	134	136	135	137
Restförda och övriga skatter	16	14	23	25	17	13	15	15	22	21	18	13
Totala skatteintäkter	2 135	2 135	2 145	2 151	2 145	2 150	2 177	2 166	2 167	2 162	2 164	2 153
Avgår EU-skatter	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Offentliga sektorns skatteintäkter	2 129	2 128	2 138	2 144	2 139	2 143	2 170	2 159	2 161	2 155	2 156	2 146
Avgår skatter till andra sektorer												
Kommunala skatter	767	768	766	770	768	758	773	773	771	771	771	761
Avgifter till ÅP-systemet	262	264	265	267	266	267	264	266	267	266	266	267
Statens skatteintäkter	1 100	1 095	1 107	1 108	1 105	1 118	1 132	1 120	1 122	1 117	1 120	1 119
Periodiseringar	1	-45	-35	-8	2	-10	8	6	8	11	8	-13
Övriga inkomster	-51	-45	-51	-55	-56	-53	-45	-44	-48	-49	-49	-50
Totala inkomster	1 050	1 005	1 021	1 045	1 051	1 056	1 096	1 082	1 083	1 079	1 078	1 056

Anm.: ESV:s prognoser har justerats för beslut enligt budgetpropositioner och vårpropositioner under 2017 och 2020, samt för den av riksdagen antagna budgeten för 2019.

Tabell 9. Utgiftsområden exklusive ränteutgifter
 Miljarder kronor

Utgiftsområde	Avvikelse ESV					Avvikelse Regeringen					Utfall
	Sep-17	Apr-18	Aug-18	Mar-19	Sep-19	BP18	VÅP18	BP19	VÅP19	BP20	
	6/9	5/4	31/8	13/3	4/9	20/9	16/4	15/11	10/4	18/7	
1 Rikets styrelse	-0,2	-0,2	-0,1	-0,2	0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,4	0,1	15
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	-0,3	-0,3	0,3	0,1	0,0	-0,2	-0,3	0,4	0,1	0,0	17
3 Skatt, tull och exekution	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,1	12
4 Rättsväsendet	-2,2	-1,7	-0,4	-0,2	-0,3	-2,0	-2,2	-1,0	-0,6	-0,1	49
5 Internationell samverkan	-0,3	-0,3	0,0	0,0	0,0	-0,3	-0,3	0,0	-0,1	0,0	2
6 Försvar och samhällets krisberedskap	-3,6	-4,4	-1,4	-0,9	-0,8	-4,5	-4,3	-0,5	-1,1	-0,8	61
7 Internationellt bistånd	-1,0	-0,3	0,3	-0,5	0,2	1,4	1,2	0,7	-0,3	0,1	44
8 Migration	-0,6	0,5	1,0	0,9	0,2	-1,3	-0,9	0,3	0,9	0,3	12
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	-5,2	-4,3	0,3	-0,1	0,3	-3,8	-5,6	1,7	0,7	0,1	80
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom o funktionsnedsättn.	4,5	0,3	-0,7	0,7	0,3	4,0	-2,0	-0,2	0,5	0,2	98
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	-0,3	-0,5	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,5	0,4	-0,1	-0,1	34
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	0,8	1,2	0,2	0,3	0,4	1,2	1,3	0,0	0,5	1,3	97
13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering	1,1	1,4	0,0	-0,8	-0,4	1,8	1,0	1,0	0,4	0,6	17
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	0,6	0,7	-3,8	-1,4	1,2	2,0	1,6	0,5	0,0	0,2	73
15 Studiestöd	0,0	0,2	0,0	-0,4	-0,2	2,8	1,9	1,9	-0,2	-0,1	23
16 Utbildning och universitetsforskning	-0,2	0,2	0,5	-0,4	-0,4	1,8	1,6	2,3	-0,4	0,1	79
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	-0,2	-0,1	16
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	1,9	1,8	0,4	-0,3	-0,5	4,0	4,0	1,7	0,0	-0,2	3
19 Regional tillväxt	1,3	1,4	0,0	0,2	0,2	1,7	1,7	0,2	0,3	0,3	3
20 Allmän miljö- och naturvård	1,9	3,3	0,1	0,6	0,7	3,8	3,8	0,3	1,2	1,3	9
21 Energi	1,5	1,5	0,9	1,1	1,6	1,5	1,5	0,9	1,2	1,7	2
22 Kommunikationer	-0,2	0,5	-0,2	-0,4	0,3	0,9	0,8	0,4	-1,2	-0,1	59
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	-2,3	-1,5	-0,8	-0,4	-0,4	-1,0	-0,8	0,1	-0,6	0,1	21
24 Näringsliv	0,1	0,1	0,1	0,0	-0,1	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	7
25 Allmänna bidrag till kommuner	-3,1	-3,1	-0,1	0,0	0,0	-3,1	-3,1	-0,1	-0,1	0,0	120
27 Avgiften till Europeiska unionen	3,8	5,3	3,1	0,4	0,3	5,4	3,8	3,2	2,8	1,7	38
Förändring av anslagsbehållningar ¹						-5,1	-2,2	-11,2			
Summa utgiftsområden exklusive räntor (UO 26)	-1,9	1,7	-0,4	-1,8	2,8	10,9	2,2	3,2	4,0	6,5	991

Anm.: Avvikelse = prognos minus utfall. ESV:s närmast föregående prognos har justerats för förslag i BP 2018, VÅP 2018, SB 2019, VÅB 2019 och HÅB 2019.

¹Denna post ingår endast vid budgetering (BP18, VÅP18 och BP19) 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 2018

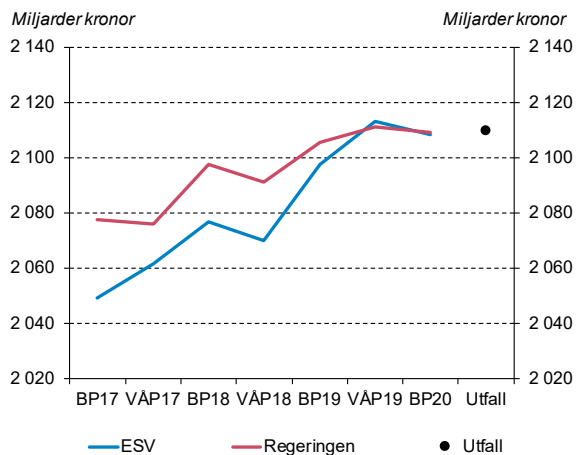
När prognosutvärderingen lämnas i maj året efter inkomståret finns inget utfall för de periodiserade skatterna. Utfallet för det finansiella sparandet är därmed också preliminärt. Det definitiva utfallet för skatteintäkterna blir klart i samband med den årliga inkomsttaxeringen i december året efter 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 prognosutvärderingen för 2018 med det definitiva utfallet inlagt. För skatteintäkterna redovisas här inte något preliminärt utfall. De bedömningar som ingick i prognosuppföljningen för 2018 är i stället förlängda med den prognos som gjordes hösten 2019 och med det slutliga utfallet.

De totala skatteintäkterna 2018 överskattades något under våren 2019

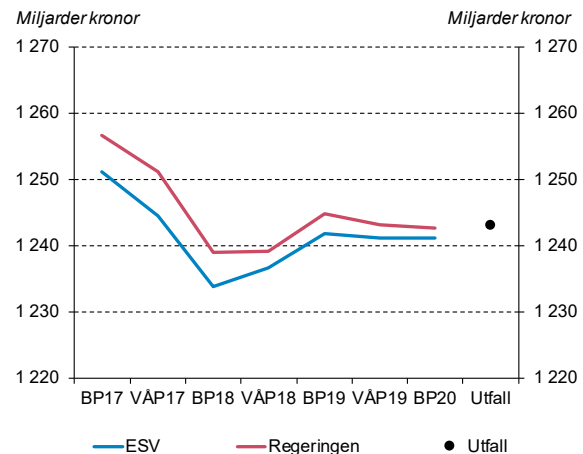
Våren 2019 låg både ESV:s och regeringens prognos något över det definitiva utfallet för de totala skatteintäkterna 2018. Vi överskattade dock intäkterna lite mer än regeringen. Hösten 2019 reviderade båda ner prognosen vilket gjorde att avvikelsen minskade, både mellan prognoserna och mot utfallet. I den sista prognosen underskattade båda utfallet med ungefär en miljard kronor.

Diagram 29. Prognoser och utfall för totala skatteintäkter 2018



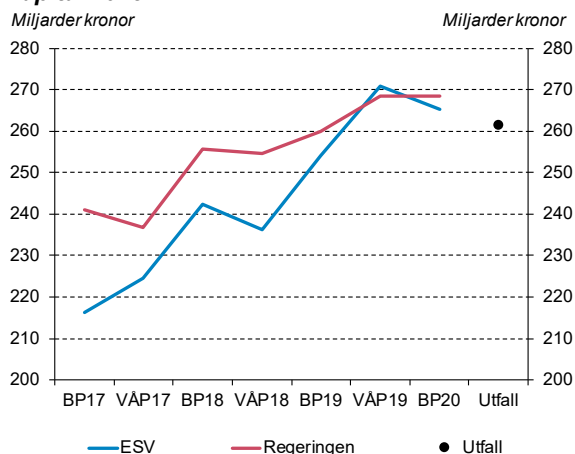
Under våren 2019 underskattade vi skatt på arbete med knappt två miljarder kronor medan regeringen låg nära utfallet. Vår prognos var oförändrad till hösten 2019 medan regeringen reviderade ner prognosen något.

Diagram 30. Prognoser och utfall för skatt på arbete 2018



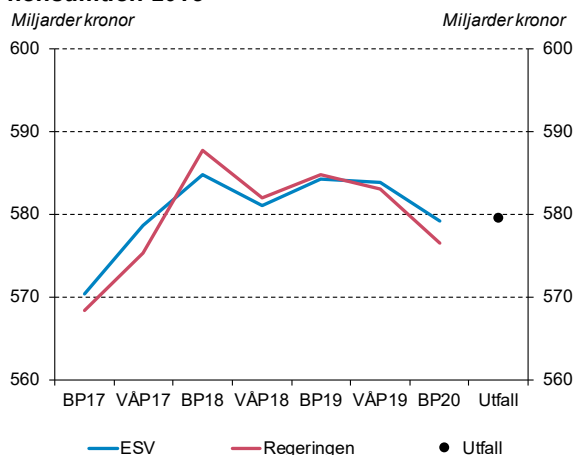
Både vi och regeringen överskattade skatt på kapital relativt mycket under våren och hösten 2019. Överskattning berodde i båda fallen främst på att den avräknade utländska skatten för skatt på företagsvinster blev väldigt stor. En högre avräknad skatt gör att skatteintäkterna blir mindre. Vi överskattade intäkterna mer under våren medan regeringen överskattade intäkterna mer under hösten. I den sista jämförda prognosen överskattade vi intäkterna med nästan 4 miljarder kronor och regeringen överskattade intäkterna med nästan 7 miljarder kronor.

Diagram 31. Prognoser och utfall för skatt på kapital 2018



Både vi och regeringen överskattade skatt på konsumtion under våren 2019. Regeringen överskattade intäkterna något mer. Under hösten 2019 reviderade båda ner prognosen. Vår prognos för skatt på konsumtion låg då nära utfallet. Regeringens prognos låg längre från utfallet då man underskattade intäkterna med 3 miljarder kronor.

Diagram 32. Prognoser och utfall för skatt på konsumtion 2018

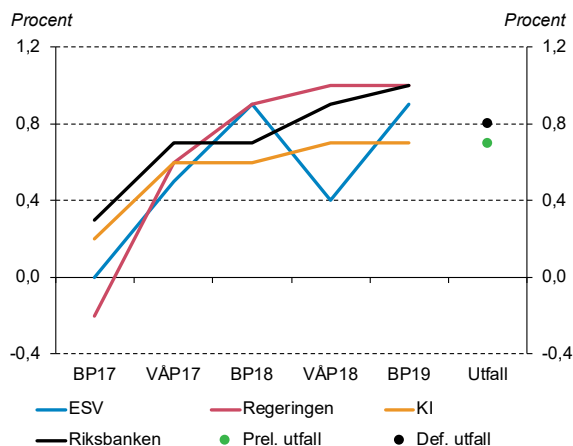


Marginellt högre sparande

Det preliminära utfallet för 2018, som presenterades under våren 2019, visade på ett finansiellt sparande i den offentliga sektorn på 0,7 procent av BNP. Det definitiva utfallet, som redovisades i mars 2020, blev 0,8 procent. Det innebär att vi under hösten 2018 överskattade utfallet något

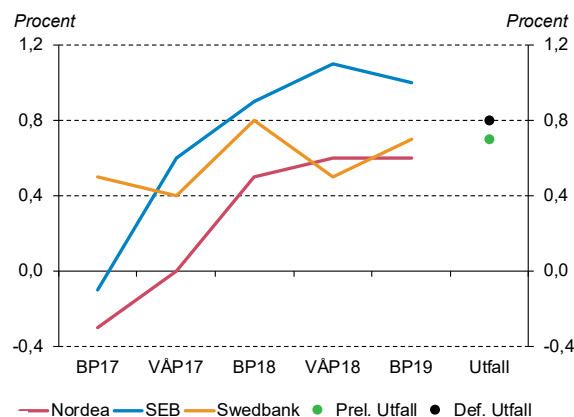
mindre än vad vi redovisade i den förra prognosprecisionsrapporten.

Diagram 33. Prognoser och utfall för finansiellt sparande 2018 – statliga prognosmakare
Finansiellt sparande i offentlig sektor, % av BNP



På hösten 2018 reviderade vi upp skatt på kapital, framförallt hushållens kapital skatter, vilket bidrog till att prognosen för sparandet höjdes. Liksom flera andra prognosmakare överskattade vi därmed det definitiva utfallet något vid det sista prognostillfället. Det var relativt stora prognoskillnader mellan de olika prognosinstituten vid flera tillfällen.

Diagram 34. Prognoser och utfall för finansiellt sparande 2018 – banker
Finansiellt sparande i offentlig sektor, % av BNP



3 Analys av ESV:s prognosförändringar från september 2017

ESV överskattade BNP-tillväxten något under huvuddelen av perioden. De tidigare felaktigheterna i AKU gav stora prognosfel för sysselsättningen och arbetslösheten. De totala skatteintäkterna underskattades något hela perioden. Det berodde framför allt på högre kapitalvinster för hushållen och högre vinster för bolagen än väntat. De takbe-gränsade utgifterna underskattades initialt av ESV. Det var framför allt en följd av stora utgiftsökningar i budgetpropositionen för 2018.

3.1 Makroekonomin

Under huvuddelen av perioden överskattade ESV BNP-tillväxten något. Jämfört med utfallet är dock avvikelserna relativt små. Störst avvikelser från utfallet noteras för investeringarna, vilka genomgående överskattades, samt för exporten som genomgående underskattades.

Sysselsättningen såväl under- som överskattades under perioden medan arbetslösheten underskattades i samtliga prognoser. Dessa avvikelser förklaras dock i hög grad av tidigare felaktigheter i Arbetskraftsundersökningarna (AKU).

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 driftsöverskottet i företagssektorn är ett viktigt underlag för prognosen för bolagsskatten. KPI-inflationen påverkar både uppräknningen av 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 statsskuldsräntorna.

Viss överskattning av BNP-tillväxten

Utfallet visar på en BNP-tillväxt på 1,2 procent under 2019. Under huvuddelen av jämförelseperioden överskattades tillväxten i ekonomin. Jämfört med utfallet är dock avvikelserna för prognoserna för BNP-tillväxten relativt små.

Prognoserna för BNP-tillväxten var högre än utfallet ända fram till november 2019. Jämfört med utfallet var avvikelserna som störst i de första prognoserna under perioden. Störst överskattning gjordes i november 2017 då tillväxten bedömdes bli 1,7 procent 2019, alltså 0,5 procentenheter högre än utfallet. Avvikelseerna minskade sedan över tid. I prognosen från november 2019 bedömdes tillväxten bli 1,2 procent vilket också blev utfallet.

Vid de första prognostillfällena överskattades framför allt investeringarna, importen och hushållens konsumtion. Samtidigt underskattades exporten vilket medförde att också nettoexporten underskattades. Bedömningarna för den offentliga konsumtionen var dock sammantaget mycket nära utfallet.

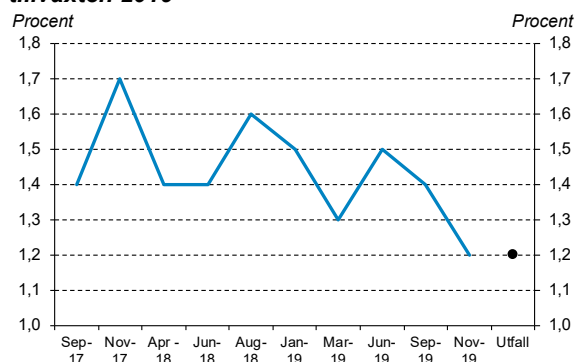
Under 2019, det vill säga under den senare delen av perioden, sänktes sammantaget bedömningarna av BNP-tillväxten. Jämfört med tidigare publicerade prognoser innebar detta att avvikelserna mot utfallet blev något mindre. Under 2019 överskattades tillväxten med som mest 0,3 procentenheter. Detta skedde i prognoserna från januari respektive juni.

Även under den senare delen av perioden var det framför allt investeringarna som överskattades men också importen bedömdes alltjämt bli högre än vad som senare kom att bli fallet. Trots höjningar fortsatte vi att underskatta styrkan i omvärldens efterfrågan på svenska varor och tjänster i vår prognos för exporten. Detta innebar att även utrikeshandelns bidrag till tillväxten fortsatte att underskattas. Däremot uppvisade såväl prognoserna för

hushållens konsumtion som för den offentliga konsumtionen sammantaget endast mindre avvikelser från utfallet.

Störst prognosfel under hela perioden noteras således för investeringarna. Den relativt stora avvikelser från utfallet förklaras främst av att vi under huvuddelen av perioden missbedömde inbromningen av bygginvesteringarna. Överskattningen av tillväxten för hushållens konsumtion förklaras av ett oväntat svagt utfall givet de goda förutsättningarna för hushållen att öka sin konsumtion mer än vad som blev fallet. Detta bidrog till att även importen överskattades. Som nämnts ovan förklaras avvikelser avseende exporten av en underskattning av den internationella efterfrågan på svenska varor och tjänster.

Diagram 35. Prognoser och utfall för BNP-tillväxten 2019



Felaktigheter i AKU gav stora prognosfel för sysselsättningen och arbetslösheten

Under hösten 2019 uppdagades att tidigare publicerade uppgifter från Arbetskraftsundersökningarna (AKU) innehållit felaktigheter.⁷ Statistiska centralbyrån (SCB) har därför reviderat tidigare publicerade uppgifter för perioden juli 2018–september 2019. I och med att de tidigare publicerade uppgifterna utgjorde grunden för bedömningarna av utvecklingen på arbetsmarknaden i flera av ESV:s prognoser under perioden påverkas möjligheterna till korrekta jämförelser mellan prognoser och utfall. I de nu aktuella uppgifterna från AKU har även underlaget för undersökningen reducerats

⁷ Läs mer om de tidigare felaktiga uppgifterna i Arbetskraftsundersökningarna via www.scb.se/aku.

kraftigt. Detta ökar osäkerheten i uppgifterna vilket i sin tur försvårar analyser av utvecklingen på arbetsmarknaden påtagligt.

Jämfört med de reviderade uppgifterna i AKU underskattade ESV inledningsvis tillväxten av sysselsättningen. I de prognoser som publicerades under första halvåret 2019 höjdes prognoserna för sysselsättningen relativt mycket vilket emellertid innebar att bedömningarna i stället överskattade ökningen av antalet sysselsatta. Höjningarna under början av 2019 berodde på mycket starka utfall under slutet av 2018, som alltså senare visade sig vara felaktiga. I prognosen från november 2019 underskattades åter tillväxten av sysselsättningen. I underlaget till novemberprognosen fanns ännu inte reviderade utfall från AKU men vi var medvetna om att det fanns felaktigheter. Avvikelsen för året förklaras därför av ett oväntat starkt utfall för sysselsättningen för hela fjärde kvartalet 2019.

Under perioden underskattades arbetslösheten genomgående. Även detta jämfört med de reviderade uppgifterna i AKU. Eftersom sysselsättningen underskattades vid flera tillfällen beror underskattningen av arbetslösheten främst på att arbetskraftsutbudet underskattades kraftigt. Jämfört med utfallet var avvikelser för arbetslösheten minst i början respektive i slutet av perioden. Som mest underskattades arbetslösheten med 0,7 procentenheter. I prognosen från november 2019 bedömdes arbetslösheten bli 6,6 procent, att jämföra med utfallet på 6,8 procent. Denna avvikelse förklaras av att utfallet för arbetskraften blev än högre fjärde kvartalet 2019 än vad sysselsättningen blev.

Vid sidan av de konsekvenser som felaktigheterna i AKU fört med sig har ESV även underskattat styrkan såväl i efterfrågan på arbetskraft som av hur mycket arbetskraftsutbudet skulle kunna öka. Sysselsättningsgraden har varit hög länge och under periodens inledning var vår bedömning att utbudsrestriktioner och matchningsproblem skulle dämpa sysselsättningsuppgången. I likhet med andra prognosmakare hade även vi svårt att förutse att de strukturella förbättringarna på arbetsmarknaden skulle fortgå i den utsträckning som vi nu

bedömer har skett de senaste åren. Detta särskilt med tanke på den kraftiga ökningen av antalet utlandsfödda i befolkningen, till följd av det stora antalet asylsökande under 2014-2015.

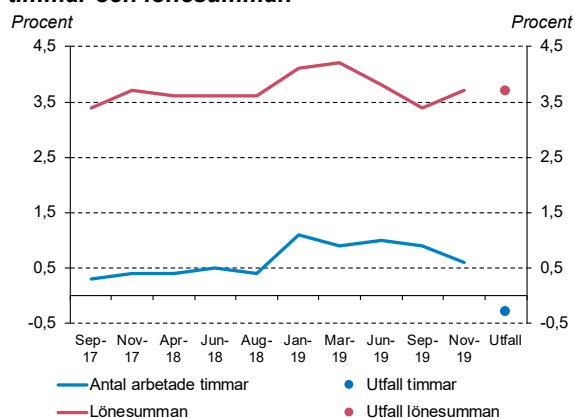
Även arbetade timmar överskattades

Felaktigheterna i AKU påverkade även prognoserna för antalet arbetade timmar. Utfallen sänktes kraftigt när statistiken korrigerades. Därmed överskattades utvecklingen under hela perioden. Jämfört med utfallet var avvikelserna som störst i de prognoser som publicerades under senare delen av perioden. I dessa prognoser bedömdes antalet arbetade timmar öka med närmare 1 procent – att jämföra med utfallet där antalet timmar i stället minskade med 0,3 procent.

Utvecklingen för timlönerna (enligt konjunkturlönestatistiken) överskattades inledningsvis något. Som mest uppgick överskattningen till 0,7 procentenheter. De initiala överskattningarna hänger samman med en bedömning om att det höga resursutnyttjandet i ekonomin skulle medföra större löneökningar. Prognoserna för timlönerna sänktes dock gradvis och mot slutet av perioden var bedömningarna helt i linje med utfallet.

För lönesumman var avvikelserna mellan prognos och utfall sammantaget små. Endast vid två tillfällen – prognoserna från januari respektive mars 2019 – noterades något större prognosfel. Mot slutet av perioden var bedömningarna helt i linje med utfallet.

Diagram 36. Prognoser och utfall för arbetade timmar och lönesumman

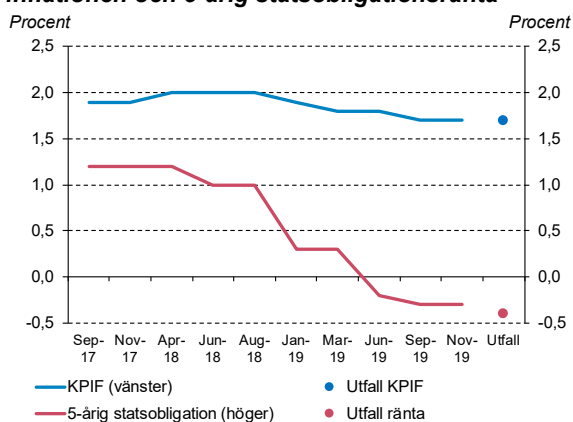


Inflationen och marknadsräntorna överskattades inledningsvis

Utfallet för KPIF-inflationen blev 1,7 procent 2019. ESV överskattade inledningsvis prisutvecklingen. Prognoserna sänktes dock gradvis och under den senare delen av perioden närmade sig bedömningarna utfallet. I de två sista prognoserna noterades bedömningar helt i linje med utfallet. Detta gäller även KPI-inflationen. Att inflationen inledningsvis överskattades beror främst på att resursutnyttjandet initialt förväntades bli högre.

Jämfört med utfallet låg inledningsvis även prognoserna för marknadsräntorna något högt. Detta gäller såväl korta som långa räntor. Prognoserna sänktes dock gradvis och mot slutet av perioden låg bedömningarna för den 5-åriga statsobligationsräntan nära utfallet. Prognoserna för 3-månadersräntan underskattade dock utfallet. Det inledningsvis relativt stora prognosfelet för marknadsräntorna förklaras huvudsakligen av att styrräntorna då förväntades bli högre. Avvikelsen avseende de korta marknadsräntorna mot slutet av perioden hänger samman med att riskpremien var större än förväntat.

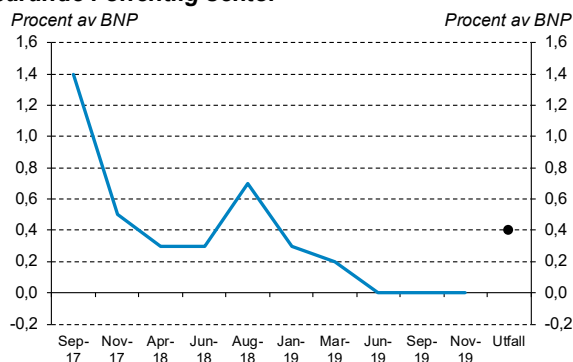
Diagram 37. Prognoser och utfall för KPIF-inflationen och 5-årig statsobligationsränta



Det finansiella sparandet överskattades inledningsvis. Utfallet för den offentliga sektorns finansiella sparande 2019 blev 0,4 procent av BNP.⁸ ESV överskattade inledningsvis det finansiella sparandet, delvis som ett resultat av att utgifterna underskattades. Under våren 2018 sänkte vi prognosen för sparandet, bland annat på grund av en lägre prognos för konsumtions- och kapitalskattorna.

I augusti 2018 reviderade vi upp skatt på företagsvinster och hushållens kapitalskatter, vilket bidrog till att prognosen för sparandet höjdes något. Under första halvan av 2019 sänktes prognosen successivt bland annat på grund av att det utökade jobbskatteavdraget medförde en sänkt prognos för skatt på arbete samt högre förväntade statliga och kommunala utgifter. Vid sista prognostillfället underskattade vi därför utfallet. Det var framför allt skatt på hushållens kapitalvinster som var för lågt och kommunala investeringar som överskattades.

Diagram 38. Prognoser och utfall för finansiellt sparande i offentlig sektor



⁸ Vi utvärderar mot det första, preliminära utfallet. I SCB:s EDP-rapportering i mars höjdes utfallet till 0,5 procent av BNP. Utfallet är

dock fortsatt preliminärt och kan exempelvis ändras i samband med att taxeringsutfallet blir klart i december 2019.

Tabell 10. Makroekonomiska variabler, ESV:s prognoser för 2019

Årlig procentuell förändring om inget annat anges	Prognostillfälle										Utfall
	Sep -17	Nov -17	April -18	Juni -18	Aug -18	Jan -19	Mars -19	Juni -19	Sep -19	Nov -19	
Försörjningsbalans, fasta priser											
BNP	1,4	1,7	1,4	1,4	1,6	1,5	1,3	1,5	1,4	1,2	1,2
Hushållens konsumtion	2,0	2,2	2,1	2,0	2,1	1,8	1,6	1,4	1,0	1,2	1,2
Offentlig konsumtion	0,1	0,6	0,4	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,5	0,7	0,4
Fasta investeringar	2,1	2,0	1,3	1,2	1,2	1,4	1,4	1,0	0,2	-0,8	-1,2
Lager, bidrag till BNP-tillväxten	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	0,1	-0,2	-0,2	-0,3
Export	2,7	2,8	3,0	3,6	3,5	2,9	2,8	3,6	3,4	4,0	4,2
Import	3,0	3,1	3,0	3,4	3,3	2,5	2,6	2,6	1,4	2,1	1,8
Nettoexport	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,2	0,5	1,0	0,9	1,1
Arbetsmarknadsvariabler											
Sysselsatta	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	1,0	1,1	1,1	0,7	0,3	0,7
Arbetslöshet, % av arbetskraften	6,6	6,4	6,3	6,1	6,1	6,1	6,2	6,3	6,4	6,6	6,8
Arbetade timmar	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	1,1	0,9	1,0	0,9	0,8	-0,3
Timlön, KL	3,2	3,3	3,3	3,2	3,1	2,9	2,8	2,7	2,6	2,6	2,6
Lönesumma	3,4	3,7	3,6	3,6	3,6	4,1	4,2	3,8	3,7	3,7	3,7
Övriga nyckeltal											
KPI	2,6	2,6	2,6	2,8	2,8	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8
KPIF	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	1,9	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7
3-månaders ränta, årsgenomsnitt	0,5	0,4	0,1	0,1	0,1	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	0,0
5-årig statsobligation, årsgenomsnitt	1,2	1,2	1,2	1,0	1,0	0,3	0,3	-0,2	-0,3	-0,3	-0,4
EUR/SEK, årsgenomsnitt	9,1	9,1	9,3	9,3	9,3	10,1	10,4	10,6	10,6	10,6	10,6
USD/SEK, årsgenomsnitt	8,0	8,0	7,9	8,0	8,0	8,8	9,1	9,4	9,4	9,5	9,5

Anm.: Prognoser avseende 2019 vid respektive prognostillfälle.

3.2 Offentliga sektorns skatteintäkter

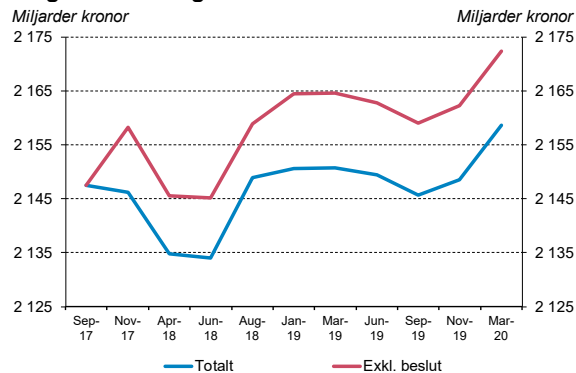
De totala skatteintäkterna för 2019 underskattades något hela perioden. Det berodde framför allt på högre kapitalvinster för hushållen och högre vinster för bolagen än väntat. Utvärderingen av prognoserna görs mot den prognos som ESV redovisade i mars 2020. Det definitiva utfallet redovisas under våren 2021.

Vår prognos i september 2017 för de totala skatteintäkterna var 11 miljarder kronor lägre än prognosen i mars 2020. Skatt på kapital reviderades upp med 32 miljarder kronor och skatt på konsumtion med 2 miljarder kronor. Skatt på arbete reviderades samtidigt ner med 20 miljarder kronor och restförda och övriga skatter med 3 miljarder kronor över perioden.

Den förhållandevis stora nedrevideringen av prognosen i april 2018 berodde främst på att prognosen på investeringarna i näringslivet sänktes vilket ledde till att intäkterna från mervärdesskatterna reviderades ner.

I prognoserna i november 2017 och januari 2019 reviderades skatt på arbete ner med 13 respektive 12 miljarder kronor till följd av politiska beslut. Exklusive beslut har därför även skatt på arbete reviderats upp över perioden, med sammanlagt 5 miljarder kronor.

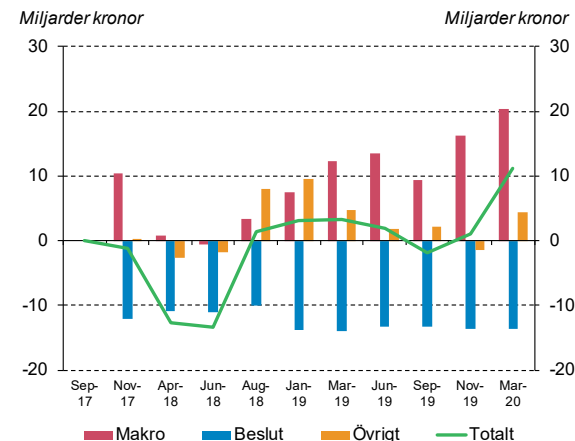
Diagram 39. Prognoser för totala skatteintäkter



Vi delar upp revideringarna i tre olika kategorier, *Makro*, *Beslut* och *Övrigt*. Den främsta förklaringen till nedrevideringen av skatt på arbete är *Beslut*. För skatt på kapital är den främsta förklaringen till upprevideringen *Makro*, men även

Övrigt förklarar en stor del. För skatt på konsumtion är den främsta förklaringen *Övrigt*. Av den totala upprevideringen på 11 miljarder kronor från september 2017 till mars 2020 förklaras 20 miljarder kronor av *Makro*. *Beslut* förklarar -14 miljarder kronor och *Övrigt* 4 miljarder kronor.

Diagram 40. Ackumulerade prognosförändringar av de totala skatteintäkterna 2019



Påverkan av Makro

Under perioden förklarar ändrade makroekonomiska förutsättningar 20 miljarder kronor av upprevideringarna. Det berör framför allt skatt på kapital, som reviderades upp med 18 miljarder kronor till följd av *Makro*.

I ändrade makroekonomiska förutsättningar ingår förändringar av prognosen för hushållens kapitalvinster. Vår grundprognos är att hushållens kapitalvinster uppgår till 3 procent av BNP om ingen annan information finns. Det preliminära utfall som finns tillgängligt för närvarande pekar på att skatteintäkterna från hushållens kapitalvinster blev högre än så 2019. Därför har intäkterna reviderats upp med 10 miljarder kronor totalt.

Under perioden reviderades prognosen för skatt på företagsvinster upp med 9 miljarder kronor. Anledningen är att driftöverskottet i företagssektorn höjdes. Det var främst under första halvåret 2019 som prognosen reviderades upp.

Prognosen för lönesumman har reviderats upp totalt sett under perioden vilket sammanlagt ledde

till att skatt på arbete höjdes med 7 miljarder kronor. Det var främst i början av perioden, i november 2017, som skatt på arbete reviderades upp.

I april 2018 reviderades mervärdesskatten ner med 8 miljarder kronor till följd av *Makro*. Det berodde framför allt på att prognosen för bostadsinvesteringarna reviderades ner då bostadsbyggandet bromsade in mer än väntat. Även hushållens konsumtion reviderades ner. Offentlig konsumtion och investeringar höjdes däremot. I november 2019 reviderades mervärdesskatten upp något igen. Sammantaget har revideringarna av mervärdesskatten till följd av *Makro* bidragit till en nedrevidering om 5 miljarder kronor över jämförelseperioden.

Påverkan av Beslut

Sammanlagt ledde *Beslut* till att prognosen reviderades ner med 14 miljarder kronor över jämförelseperioden. Skatt på arbete reviderades ner med sammanlagt 25 miljarder kronor medan restförda och övriga skatter reviderades upp med 10 miljarder kronor.

I november 2017 reviderades skatt på arbete ner till följd av aviserade beslut i budgetpropositionen för 2018. Bland annat bidrog den sänkta skatten för personer över 65 år till nedrevideringen. Även införandet av skattereduktion för fackföreningsavgift och sjuk- och aktivitetsersättning bidrog till nedrevideringen. I januari 2019 reviderades skatt på arbete ner till följd av ändringar i den beslutade budgeten för 2019. Det var främst utökningen av jobb-skatteavdraget som bidrog till nedrevideringen.

Påverkan av Övrigt

Till följd av övriga orsaker reviderades prognosen upp med 4 miljarder kronor under perioden. Den

enskilt största revideringen till följd av *Övrigt* gjordes i augusti 2018 då skatt på företagsvinster reviderades upp med 7 miljarder kronor.

Det var framför allt skatt på kapital och skatt på konsumtion och insatsvaror som reviderades upp på grund av övriga orsaker, såsom exempelvis utfall. Skatt på kapital reviderades upp med 14 miljarder kronor och skatt på konsumtion och insatsvaror reviderades upp med 6 miljarder kronor.

Hushållens kapitalskatter reviderades upp med 3 miljarder kronor. De flesta förändringar av prognosen för hushållens kapitalvinster klassas som *Makro*, men till exempel förändringar på grund av taxeringsutfallet eller kontrolluppgifter från Skatteverket klassas som *Övrigt*. I augusti 2018 reviderades skatten på företagsvinster upp med 7 miljarder kronor. Detta berodde på att det preliminära taxeringsutfallet för inkomståret 2017 indikerade att prognosen var för låg, vilket medförde att även nivån framåt reviderades upp.

Avseende revideringarna på skatt på konsumtion och insatsvaror stod revideringarna av mervärdesskatten för drygt 3 miljarder kronor. Även punktskatterna har reviderats upp med drygt 2 miljarder kronor under jämförelseperioden. En stor del av dessa revideringar gjordes i den senaste prognosen, i mars 2020.

Skatt på arbete och framför allt restförda och övriga skatter reviderades däremot ner under perioden. De restförda och övriga skatterna reviderades sammanlagt ner med 14 miljarder kronor till följd av *Övrigt*.

Tabell 11. Skatteintäkter och inkomster på statens budget
 Miljarder kronor

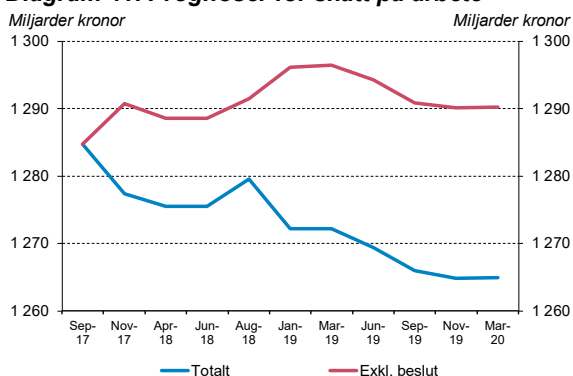
Prognosförändringar mellan september 2017 och mars 2020													
	Prognos sep-17	Nov- 17	Apr- 18	Jun- 18	Aug- 18	Jan- 19	Mar- 19	Jun- 19	Sep- 19	Nov- 19	Mar- 20	S:a för- ändring	Prognos Mar-20
Skatt på arbete	1 284,7	-7,3	-1,9	-0,1	4,1	-7,4	0,0	-2,8	-3,4	-1,1	0,1	-19,8	1 264,9
Direkta skatter på arbete	686,0	-9,8	-3,1	-1,8	1,9	-8,1	-0,9	-0,7	-2,6	-0,5	0,5	-25,1	660,9
Indirekta skatter på arbete	598,8	2,5	1,3	1,7	2,1	0,8	0,8	-2,1	-0,8	-0,6	-0,4	5,2	604,0
Skatt på kapital	243,7	1,5	0,5	-1,6	10,4	1,6	1,7	5,6	3,5	1,0	7,8	32,1	275,9
Skatt på kapital, hushåll	55,1	0,4	2,0	-1,0	2,9	1,2	-1,7	0,7	0,5	5,9	5,3	16,2	71,2
Skatt på företagsvinster	129,2	0,2	-3,3	1,9	7,9	1,5	3,3	3,8	2,8	-3,1	1,1	16,0	145,2
Övriga skatter på kapital	59,5	0,9	1,9	-2,5	-0,4	-1,1	0,1	1,1	0,3	-1,8	1,5	-0,1	59,4
Skatt på konsumtion och insatsvaror	602,9	4,3	-7,6	0,8	0,3	-0,9	-3,8	1,3	-1,0	3,4	5,4	2,1	605,0
Mervärdesskatt	463,0	3,5	-8,5	0,6	-0,1	2,5	-3,8	-0,5	-1,8	3,5	3,2	-1,4	461,6
Punktskatter	139,9	0,8	0,9	0,2	0,4	-3,4	0,0	1,8	0,8	-0,1	2,2	3,6	143,4
Restförda och övriga skatter	16,1	0,4	-2,5	0,2	0,1	8,3	2,3	-5,4	-2,8	-0,5	-3,2	-3,2	12,9
Totala skatteintäkter	2 147,5	-1,3	-11,5	-0,7	14,9	1,7	0,1	-1,3	-3,7	2,8	10,2	11,2	2 158,7
Avgår EU-skatter	6,9	0,1	-0,2	0,3	0,3	-0,4	0,0	-0,1	0,0	-0,1	0,2	0,0	6,9
Offentliga sektorns skatteintäkter	2 140,6	-1,3	-11,3	-1,0	14,6	2,1	0,1	-1,2	-3,7	2,9	10,0	11,2	2 151,8
Avgår skatter till andra sektorer													
Kommunala skatter	770,8	-1,3	-1,2	-0,9	1,6	0,8	0,4	-0,2	-2,2	-0,1	-0,4	-3,5	767,3
Avgifter till ÅP-systemet	261,1	2,6	0,4	0,1	0,9	1,2	0,4	-0,7	-0,3	-0,2	1,2	5,6	266,7
Statens skatteintäkter	1 108,7	-2,7	-10,5	-0,2	12,2	0,1	-0,6	-0,4	-1,2	3,2	9,2	9,2	1 117,9
Periodiseringar	0,8	-0,9	-44,7	4,4	5,7	21,3	10,7	-6,4	11,0	-7,3	-4,1	-10,3	-10
Övriga inkomster	-50,7	0,1	5,3	1,7	1,9	-14,7	1,4	-1,1	0,4	-2,1	5,1	-2,1	-53
Statens inkomster	1 058,8	-3,5	-49,8	6,0	19,8	6,7	11,4	-7,9	10,1	-6,2	10,2	-3,2	1 055,5
Totala skatteintäkter	2 147,5	-1,3	-11,5	-0,7	14,9	1,7	0,1	-1,3	-3,7	2,8	10,2	11,2	2 158,7
- Makro		10,5	-9,7	-1,4	4,1	4,1	4,8	1,1	-4,1	6,9	4,2	20,4	
-Beslut		-12,0	1,2	-0,2	1,1	-3,9	0,0	0,6	0,0	-0,4	0,0	-13,7	
-Övrigt		0,3	-2,9	0,9	9,7	1,5	-4,6	-3,0	0,4	-3,7	5,9	4,5	

Anm.: Prognosförändring är den upp- respektive nedrevidering som gjorts avseende 2019 vid varje enskild prognos sedan september 2017.

Skatt på arbete överskattades

Skatt på arbete överskattades initialt, huvudsakligen på grund av *Beslut*. Prognosen reviderades framför allt ner i november 2017 och i januari 2019. I november 2017 reviderades prognosen främst ner på grund av att skatten för personer över 65 år sänktes och i januari 2019 reviderades prognosen ner ytterligare på grund av att jobbskatteavdraget utökades. Därefter reviderades den ner ytterligare, främst till följd av att den makroekonomiska prognosen ändrades. Den blå linjen i diagram 41 visar den faktiska utvecklingen av prognosen. Den röda linjen visar utvecklingen av prognosen exklusive *Beslut*. Rensat för *Beslut* underskattades skatt på arbete initialt med 5 miljarder kronor. Det förklaras av att skatt på arbete reviderades upp med 10 miljarder kronor från november 2017 till januari 2019 till följd av ändrade makroekonomiska förutsättningar. Det är lönesumman som har reviderades upp successivt under den här perioden.

Diagram 41. Prognoser för skatt på arbete



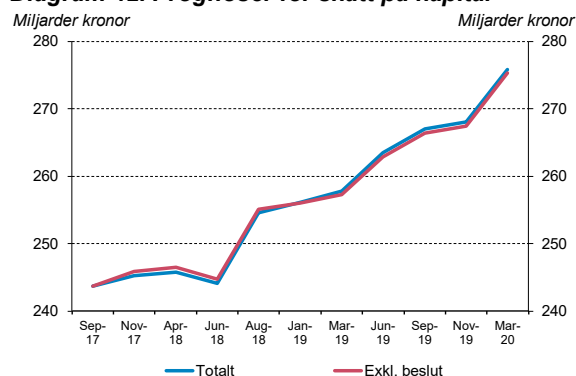
Sammantaget reviderades prognosen ner med 25 miljarder kronor på grund av *Beslut* samtidigt som prognosen reviderades upp med 7 miljarder kronor till följd av att de makroekonomiska förutsättningarna ändrades.

Skatt på kapital underskattades

I september 2017 var prognosen för skatt på kapital 244 miljarder kronor. Prognosen reviderades sedan upp vid varje prognosomgång förutom i juni 2018. Prognosen i mars 2020 uppgick till 276 miljarder

kronor. Sammanlagt reviderades prognosen därmed upp med 32 miljarder kronor, varav 18 miljarder kronor under perioden juni 2019 till mars 2020. Det var både hushållens kapitalskatter och skatt på företagsvinster som reviderades upp med 16 miljarder kronor vardera. Övriga revideringar av kapitalskatterna är förhållandevis små och har sammantaget tagit ut varandra.

Diagram 42. Prognoser för skatt på kapital



Hushållens kapitalskatter har reviderats upp både under 2018 och 2019. Det är framför allt hushållens kapitalvinster, men även de löpande inkomsterna, som har reviderats upp. Hushållens kapitalskatter har sammantaget reviderats upp med 16 miljarder kronor under jämförelseperioden, varav 13 miljarder kronor avser höjda skatteintäkter till följd av uppreviderade kapitalvinster. Det var främst vid de två senaste prognostillfällena, november 2019 och mars 2020, som hushållens kapitalskatter reviderades upp.

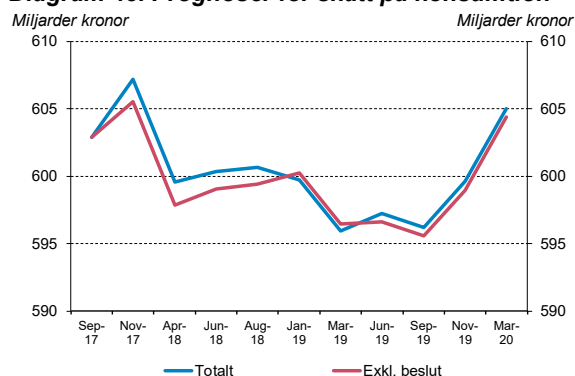
Skatt på företagsvinster har reviderats upp med 16 miljarder kronor under jämförelseperioden. Intäkterna har reviderats upp vid samtliga prognostillfällen från och med juni 2018 till och med september 2019. Den största revideringen gjordes i augusti 2018 då intäkterna reviderades upp med 8 miljarder kronor. I november 2019 reviderades dock intäkterna ner med 3 miljarder kronor.

Skatt på konsumtion har reviderats förhållandevis lite

Mervärdesskatten har reviderats ner med drygt 1 miljard kronor under perioden. Punktskatterna har dock reviderats upp med knappt 4 miljarder

kronor. I april 2018 reviderades mervärdesskatteprognosen ner med 9 miljarder kronor, vilket framför allt berodde på att prognosen för bostadsinvesteringar och hushållens konsumtion reviderades ner. Därefter har mervärdesskatteintäkterna successivt reviderats upp igen. Vid några prognostillfällen, framför allt mars och september 2019, reviderades dock intäkterna ner.

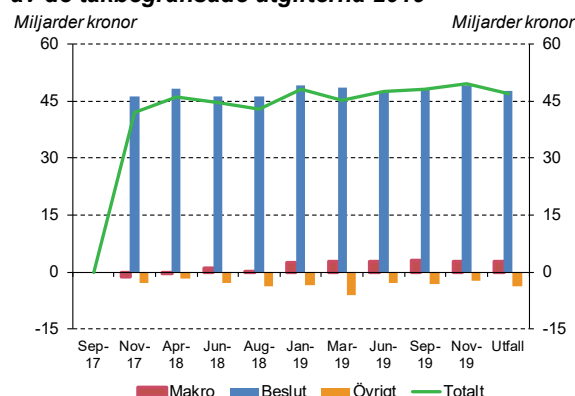
Diagram 43. Prognoser för skatt på konsumtion



3.3 Takbegränsade utgifter

De takbegränsade utgifterna för 2019 blev 47 miljarder kronor högre än ESV:s prognos från september 2017. Det förklaras av *Beslut* om nya utgifter om totalt 48 miljarder kronor, framför allt till följd av förslag i budgetpropositionen för 2018. Ändrade *Makroekonomiska* förutsättningar höjde utgifterna med 3 miljarder kronor från första prognostillfället. *Övriga* orsaker sänkte med 4 miljarder kronor sett över hela perioden.

Diagram 44. Ackumulerade prognosförändringar av de takbegränsade utgifterna 2019



Påverkan av Beslut

Sammantaget bidrog *Beslut* till att höja utgifterna 2019 med 48 miljarder kronor. Förslag i budgetpropositionen för 2018 höjde utgifterna med 46 miljarder kronor. Det handlade om utgiftsökningar på ett flertal områden. Bland annat höjdes utgifterna för *Allmänna bidrag till kommuner* med 11 miljarder kronor. Utgifterna för *Hälsovård, sjukvård och social omsorg* höjdes med 7 miljarder kronor för bland annat medel till en patientmiljard, hälso- och sjukvårdens personal, förlossningsvården samt bidrag till psykiatrin. Utgifterna för *Ekonomisk trygghet för familjer och barn* samt *Utbildning och universitetsforskning* höjdes båda med 5 miljarder kronor var. Ökningarna var en följd av en höjning av barnbidraget samt förslag i budgeten som bland annat avsåg stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling, statligt stöd till vuxenutbildning samt ökade anslag till universitet och högskolor.

Den av riksdagen beslutade budget för 2019 höjde prognosen i januari 2019 med 3 miljarder kronor. För några områden blev utgifterna högre medan de för några områden blev lägre. *Hälsovård, sjukvård och social omsorg* höjdes med 5 miljarder kronor och *Försvar och samhällets krisberedskap* samt *Allmänna bidrag till kommunerna* höjdes med vardera 3 miljarder kronor. Bland de områden där utgifterna minskade fanns *Arbetsmarknad och arbetsliv* samt *Allmän miljö- och naturvård* som sänktes med 4 respektive 3 miljarder kronor.

Påverkan av Makro

Normalt har makroutvecklingen inte så stor påverkan på budgetens utgifter på kort sikt. Under den dryga två-årsperiod som analyseras uppgick den totala förändringen av utgifterna till följd av makroförändringar från det första prognostillfället till utfallet till en höjning med 3 miljarder kronor.

Utgifterna för sjukförsäkringen höjdes med totalt 1 miljard kronor, främst till följd av att systerstämningstillväxten blev högre än väntat.

Prognosen för eurokursen höjdes vid flertalet tillfällen vilket bidrog till att utgifterna för *Avgiften till Europeiska unionen* blev 2 miljarder kronor högre.

Påverkan av Övrigt

De takbegränsade utgifterna reviderades ner med 4 miljarder kronor till följd av övriga orsaker under

perioden. För några områden blev utgifterna högre än beräknat medan de för flera områden blev lägre.

Utgifterna för *Arbetsmarknad och arbetsliv* blev 4 miljarder högre främst till följd av fler arbetslösa.

Färre utbetalda sjukpenningdagar än inledningsvis beräknat bidrog till att sänka utgifterna för sjukförsäkringen med 5 miljarder kronor under perioden.

Utgifterna för *Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering* sänktes med 3 miljarder kronor. Lägre kostnader för kommunersättningar var främsta orsaken.

Utgifterna för *Hälsovård, sjukvård och social omsorg* sänktes med 2 miljarder kronor. Främsta orsaken är färre antal brukare med statlig assistansersättning.

Tabell 12. Takbegränsade utgifter
Miljarder kronor

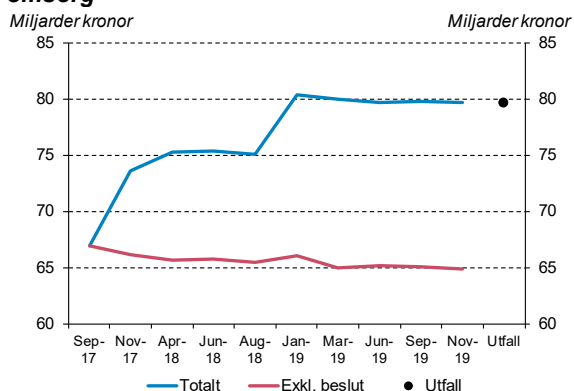
Utgiftsområde	Prognos Sep-17	Prognosförändringar mellan september 2017 och utfall										S:a förändring	Utfall 2019
		Nov-17	Apr-18	Jun-18	Aug-18	Jan-19	Mar-19	Jun-19	Sep-19	Nov-19	Utfall		
1 Rikets styrelse	14	0,8	-0,1	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,4	0,0	0,0	-0,1	0,9	15
2 Samhällesekonomi och finansförvaltning	16	0,3	0,0	0,0	0,0	0,6	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,6	17
3 Skatt, tull och exekution	11	0,3	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,1	12
4 Rättsväsendet	46	1,2	0,5	0,3	0,0	1,2	0,0	0,1	-0,1	-0,2	0,5	3,5	49
5 Internationell samverkan	2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	2
6 Försvar och samhällets krisberedskap	56	-0,3	0,0	0,0	0,0	3,0	0,4	-0,1	0,3	0,1	0,7	4,1	61
7 Internationellt bistånd	43	1,6	-0,2	0,0	0,0	0,5	0,0	-0,4	0,0	0,3	-0,2	1,6	44
8 Migration	12	-0,9	0,9	0,5	-0,2	0,1	-0,3	0,5	-0,8	-0,1	-0,2	-0,5	12
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	67	6,7	1,6	0,1	-0,3	5,3	-0,4	-0,3	0,1	-0,1	-0,1	12,7	80
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom o funktionsnedsättning	101	-0,9	-1,5	-1,8	1,1	1,1	0,0	-0,1	-0,3	-0,2	0,0	-2,7	98
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	33	0,7	-0,1	0,1	0,2	0,5	0,0	-0,5	0,0	0,0	0,1	1,0	34
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	93	4,9	0,4	0,3	-1,3	0,1	0,0	-0,1	0,2	-0,3	-0,1	4,1	97
13 Jämställdhet och nyanlända invandras etablering	19	-1,5	0,0	0,3	-0,5	-1,0	-0,3	0,6	0,3	0,6	-0,3	-1,8	17
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	73	0,5	0,9	1,0	-1,5	-2,1	0,3	2,3	0,4	-0,6	-0,5	0,8	73
15 Studiestöd	21	2,3	-0,1	0,1	0,0	-0,2	-0,2	0,0	0,1	0,2	0,1	2,3	23
16 Utbildning och universitetsforskning	73	4,9	0,5	0,0	-0,1	0,5	-0,3	-0,6	-0,2	0,7	-0,2	5,2	79
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	15	1,2	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	16
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning samt konsumentpolitik	5	0,2	-0,2	0,1	0,0	-1,4	0,0	-1,0	0,0	0,3	0,1	-1,8	3
19 Regional tillväxt	3	1,3	0,0	0,0	0,0	-1,3	0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	3
20 Allmän miljö- och naturvård	8	4,3	0,3	0,0	0,0	-3,2	-0,3	0,7	0,0	-0,2	-0,4	1,3	9
21 Energi	3	0,9	0,0	0,0	0,0	-0,7	0,0	0,3	0,0	0,6	-1,7	-0,6	2
22 Kommunikationer	58	1,2	0,3	-0,2	-0,2	-0,9	0,2	0,4	0,4	0,3	-0,6	1,0	59
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	18	1,4	0,3	0,0	0,3	0,6	0,2	0,0	0,0	0,4	0,1	3,2	21
24 Näringsliv	7	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,7	7
25 Allmänna bidrag till kommuner	106	10,7	0,0	0,0	0,4	2,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	13,8	120
27 Avgiften till Europeiska unionen	41	0,0	1,5	-2,5	0,3	-0,9	-1,9	-0,1	0,0	-0,4	0,1	-3,8	38
Summa utgiftsområden exklusive räntor (UO 26)	943	42,7	4,9	-1,7	-1,8	4,6	-2,5	2,2	0,2	1,4	-2,7	47,4	991
Ålderspensionssystemet	318	-0,6	-0,9	0,2	0,0	0,8	-0,6	0,1	0,3	0,2	0,0	-0,5	318
Summa takbegränsade utgifter	1 261	42,1	4,0	-1,5	-1,7	5,4	-3,0	2,4	0,5	1,6	-2,7	46,9	1 308
-Makro		-1,3	0,8	1,4	-0,8	2,2	0,3	0,1	0,4	-0,3	0,0	2,9	
-Beslut		46,2	2,2	-2,0	0,0	2,9	-0,7	-0,7	0,3	1,0	-1,5	47,7	
-Övrigt		-2,8	1,0	-1,0	-0,9	0,4	-2,6	3,0	-0,2	0,8	-1,2	-3,7	

Anm.: Prognosförändring är den upp- respektive nedrevidering som gjorts vid varje enskild prognos avseende 2019 sedan september 2017.

Ökade utgifter för UO 9 efter förslag i budgetpropositionen för 2018

Utgifterna för utgiftsområde 9 *Sjukvård, hälsovård och social omsorg* beräknades i september 2017 till 67 miljarder kronor, vilket var 13 miljarder lägre än utfallet.

Diagram 45. Prognoser och utfall för utgiftsområde 9 Sjukvård, hälsovård och social omsorg



I november 2017 höjdes prognosen med 7 miljarder kronor efter i första hand förslag i budgetpropositionen för 2018. För anslaget *Bidrag till folkhälsa och sjukvård* höjdes prognosen med 4 miljarder kronor efter förslag om nya medel till bland annat en patientmiljard, hälso- och sjukvårdens personal och förlossningsvården. För anslaget *Bidrag till psykiatri* höjdes prognosen med 1 miljard kronor. Samtidigt sänktes prognosen för anslaget *Kostnader för statlig assistansersättning* med 1 miljard kronor. Sänkningen berodde på lägre utbetalningsgrad, färre antal brukare och färre antal timmar per brukare.

I aprilprognosen 2018 ökade utgifterna med ytterligare 2 miljarder kronor. Höjningen berodde på att regeringen fattat beslut om ett nytt avtal med Sveriges Kommuner och Landsting (numera Sveriges Kommuner och Regioner) avseende läkemedelsförmånerna för 2018. Beslutet innebar att prognosen för anslaget *Bidrag för läkemedelsförmånerna* för 2019 höjdes med 2 miljarder kronor.

I juniprognosen och augustiprognosen 2018 gjordes endast mindre justeringar av utgifterna.

I januari 2019 höjdes prognosen med ytterligare 5 miljarder kronor, huvudsakligen efter förslag i

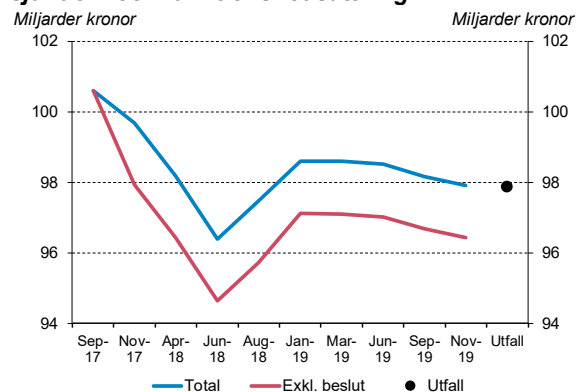
statens budget. För anslaget *Bidrag till folkhälsa och sjukvård* höjdes prognosen med 3 miljarder kronor varav 2 miljarder kronor till primärvården. Även prognosen för anslaget *Stimulansbidrag och åtgärder inom äldreområdet* höjdes med 1 miljard kronor efter förslag i statens budget. Det tillkom ett nytt anslag *Prestationsbundna insatser för att korta värdköerna* i budgeten som höjde utgifterna med 1 miljard kronor. Därutöver höjs prognosen för anslaget *Kostnader för statlig assistansersättning* med 1 miljard kronor, i första hand beroende på höjd utbetalningsgrad men också beroende på förslag i statens budget.

I de efterföljande prognoserna under 2019 görs på total nivå endast mindre revideringar som gör att prognoserna succesivt närmar sig utfallet.

Utgifterna för sjukförsäkringen överskattades

Utgiftsområde 10 *Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning* beräknades i september 2017 uppgå till 101 miljarder kronor 2019. Det innebär att utfallet överskattades med 3 miljarder kronor. Utgifterna överskattades främst på grund av att antalet nettosjukpenningdagar blev lägre än beräknat.

Diagram 46. Prognoser och utfall för utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning



Mellan prognostillfällena i september 2017 och juni 2018 sänkte vi prognosen med 4 miljarder kronor. Detta gjordes främst till följd av att antalet nettosjukpenningdagar såg ut att bli färre än tidigare beräknat. Även prognosen för medelantalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning sänktes

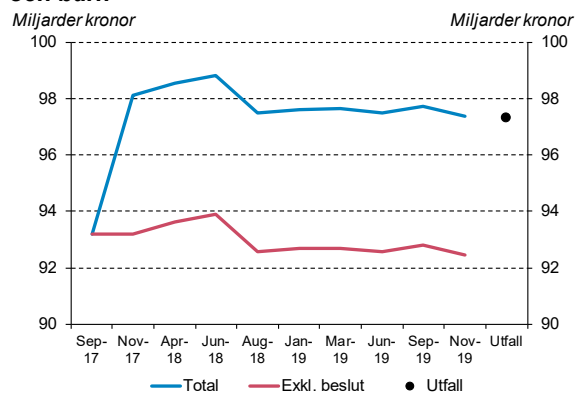
dock under samma period på grund av utfall. Budgetpropositionen för 2018 innehöll förslag på höjd garantiersättning inom sjuk- och aktivitetsersättningen samt höjt inkomsttak för sjukpenningen vilket höjde prognosen med 2 miljarder kronor.

Mellan prognostillfällena i juni 2018 och januari 2019 höjdes prognosen med 2 miljarder kronor, vilket framför allt berodde på att prognosen för antalet nettosjukpenningdagar höjdes. Mellan prognostillfällena i januari 2019 och november samma år sänktes prognosen för antalet nettosjukpenningdagar successivt. Vid det sista prognostillfället överskattades utgifterna med 50 miljoner kronor.

Barnbidraget höjdes i budgetpropositionen 2018

Utgiftsområde 12 *Ekonomisk trygghet för familjer och barn* beräknades i september 2017 uppgå till 93 miljarder kronor 2019, vilket var 4 miljarder kronor lägre än utfallet.

Diagram 47. Prognoser och utfall för utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn



I november 2017 höjdes utgifterna markant. Det berodde främst på höjningen av barnbidraget i budgetpropositionen för 2018. Bara den effekten innebar en höjning av prognosen med knappt 5 miljarder kronor sedan september 2017.

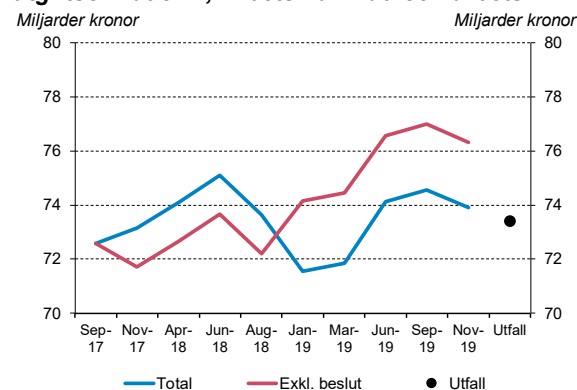
Mellan prognostillfällena i november 2017 och juni 2018 höjdes utgifterna ytterligare för att sedan sänkas i augusti 2018. Höjningen i april berodde dels på ökade antal dagar i den tillfälliga föräldraförsäkringen, dels på att Försäkringskassan höjde utgiften för underhållstödet i sin januariprognos

med anledning av regeländringar, vilket gav genomslag på kommande prognoser. Ändringsförslaget innebar en höjning av underhållstödet med 150 kronor för barn mellan 11 och 14 år och med 350 kronor för barn över 15 år. Ett ökat antal dagar i föräldraförsäkringen bidrog till höjningen i juni 2018. Sänkningen i augusti 2018 var främst en följd av att Försäkringskassan reviderade ner sin prognos i enlighet med SCB:s sänkning av befolkningsprognosen. Därefter har prognosen legat nära utfallsnivån.

Högre utgifter för arbetslöshetsersättning men lägre för arbetsmarknadspolitiska program

Utgiftsområde 14 *Arbetsmarknad och arbetsliv* beräknades i september 2017 till 73 miljarder kronor 2019, vilket var 1 miljard kronor lägre än utfallet.

Diagram 48. Prognoser och utfall för utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv



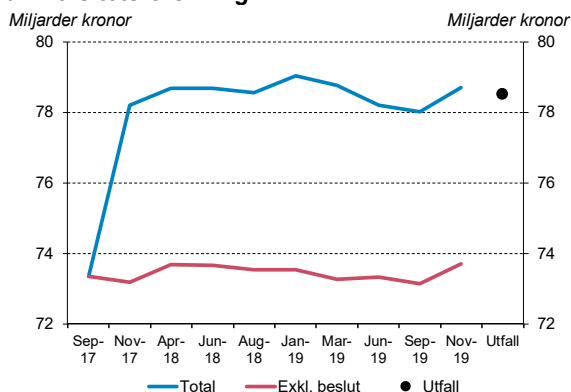
Utgifterna för arbetsmarknadsområdet underskattades något vid det första prognostillfället i september 2017. Arbetslöshetsersättningen underskattades med 2 miljarder kronor och Lönebidrag och Samhall med nästan 1 miljard kronor. Utgifterna för arbetsmarknadspolitiska program och Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag överskattades däremot med nästan 2 miljarder kronor och överskattningen ökade fram till början av 2019. Den beslutade budgeten innebar en kraftig nedrevidering av prognosen för dessa utgifter. På grund av fortsatt underskattning av arbetslöshetsersätt-

ningen och Lönebidrag och Samhall underskattades prognosen på hela arbetsmarknadsområdet. Arbetslöshetsersättningen fortsatte att revideras upp under 2019 och i juni 2019 reviderades även Samhall och lönebidrag upp på grund av de höjningar som alliansen kommit med i sitt budgetförslag och därefter låg den posten i nivå med utfallet. Upprevideringarna första halvåret 2019 gjorde att prognosen låg lite över det slutliga utfallet.

Utgifterna för utbildning och universitetsforskning underskattades

Utgiftsområde 16 *Utbildning och universitetsforskning* beräknades i september 2017 till 73 miljarder kronor 2019, vilket var 5 miljarder kronor lägre än utfallet. Utgifterna underskattades framför allt till följd av tillkommande beslut.

Diagram 49. Prognoser och utfall för utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

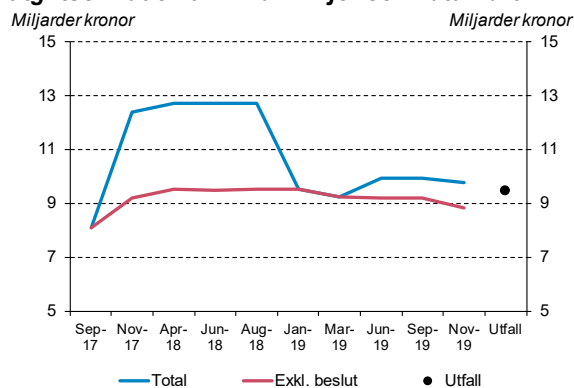


I november 2017 höjdes prognosen med 5 miljarder kronor och i januari 2019 hade prognosen i två steg höjts med ytterligare 1 miljard kronor. Merparten av höjningarna berodde på förslag i budgeten som bland annat avsåg stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling, statligt stöd till vuxenutbildning samt ökade anslag till universitet och högskolor. I juni 2019 sänktes prognosen med 600 miljoner kronor på grund av vårändringsbudgeten som bland annat medförde minskade anslag för stöd till vuxenutbildning. Vid det sista prognostillfället höjdes prognosen, dels på grund av tidigare underskattningar av utfallet, dels på grund av höständringsbudgeten 2019.

Klimatinvesteringar påverkade prognosen

Utgiftsområde 20 *Allmän miljö- och naturvård* beräknades i september 2017 till 8 miljarder kronor, vilket var drygt 1 miljard lägre än utfallet.

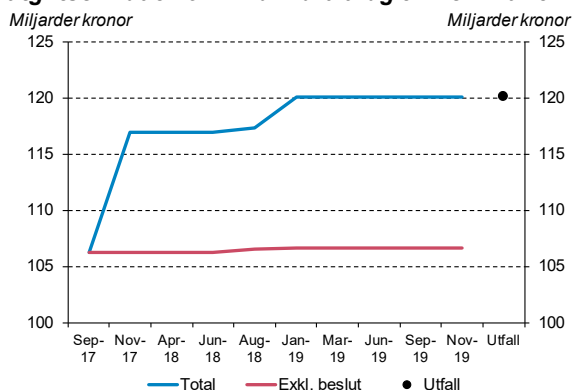
Diagram 50. Prognoser och utfall för utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård.



I november 2017 höjdes prognosen med 4 miljarder kronor, främst till följd av beslut i budgetpropositionen för 2018. Flera anslag inom området ökades. Den enskilt största anslagshöjningen rörde klimatinvesteringar. Dessa anslagsökningar togs sedan bort i den beslutade budgeten för 2019 och prognosen sänktes igen. Rensat för beslut var prognosen i princip oförändrad från november 2017.

Kompensation till kommunerna och mer pengar till välfärden höjde bidragen

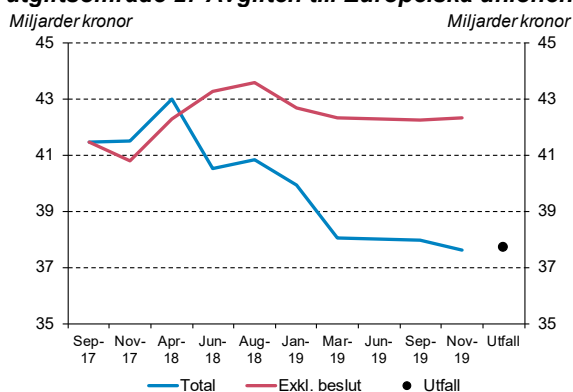
Utgiftsområde 25 *Allmänna bidrag till kommunerna* beräknades i september 2017 till 106 miljarder kronor, vilket var knappt 14 miljarder lägre än utfallet. Orsaken till underskattningen är framför allt nya beslut som höjde utgifterna.

Diagram 51. Prognoser och utfall för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

I november 2017 höjdes utgifterna med drygt 10 miljarder kronor till följd av mer pengar i budgeten för 2018. Hälften av höjningen var mer pengar till välfärden. Nästan hela övriga höjningen gällde en kompensation till kommunsektorn till följd av sänkt skatt för pensionärer i budgeten för 2018, vilket minskar kommunernas skatteunderlag. Ökningen i januari 2019 beror främst på kompensation till kommunsektorn för ytterligare sänkningar av skatten för pensionärer i den beslutade budgeten för 2019. Från och med januari 2019 låg utgifterna i linje med utfallet.

EU-budgeten sänkte Sveriges avgift

Utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen beräknades i september 2017 till 41 miljarder kronor, vilket var knappt 4 miljard högre än utfallet.

Diagram 52. Prognoser och utfall för utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen

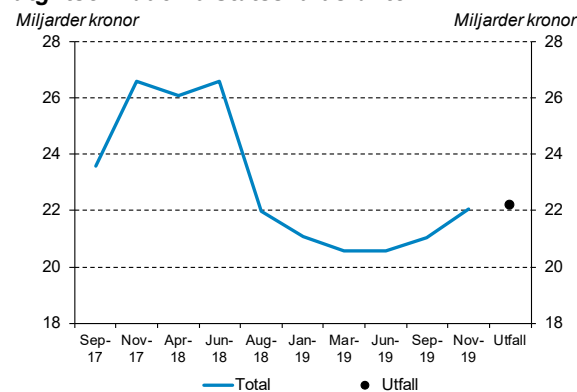
Ny prognos på eurokursen höjde prognosen i april 2018. Sänkningen i nästkommande prognos berodde på ny budget från EU. Den sänkningen motverkades något utav höjd eurokurs. Sänkningen i mars 2019 var en följd av nya uträkningar från EU om alla länders betalningar vilket ledde till en återbetalning för Sverige. Från och med mars 2019 låg prognosen i stort sett i linje med utfallet. Det var endast en ändringsbudget i slutet av året som sänkte prognosen något i november 2019.

3.4 Ej takbegränsade utgifter

Utöver de 26 utgiftsområden på statens budget som omfattas av utgiftstaket ingår ytterligare tre poster i budgetens totala utgifter: Utgiftsområde 26 *Statsskuldräntor 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 räntenivåer, 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 53. Prognoser och utfall för utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

Statsskuldräntorna för 2019 prognostiserades i september 2017 till 24 miljarder kronor, medan utfallet drygt två år senare blev knappt 22 miljarder

kronor. Därmed blev avvikelserna jämfört mot utfall 2 miljarder kronor i den första prognosen.

Överskattningen var främst en följd av lägre marknadsräntor än väntat. Den genomsnittliga svenska femårsräntan för 2019 prognostiserades i den första prognosen till 1,2 procent. Utfallet blev -0,4 procent.

Vid det andra prognostillfället höjdes prognosen för räntenivåerna ytterligare något och utgifterna överskattades därmed än mer fram till augusti 2018. Överskattningen berodde i huvudsak på att de lägre marknadsräntorna medförde större överkurs vid emission. Det motverkades till viss del av att en svagare kronkurs gav större valutakursförluster. Kronans värde överskattades mot euron och den amerikanska dollarn vid alla prognostillfällen.

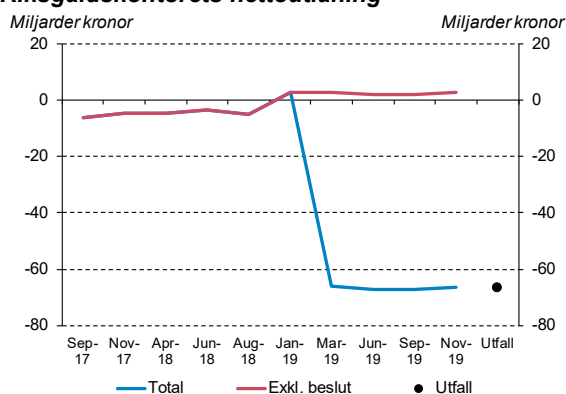
I augusti 2018 gjordes en kraftig sänkning och därefter varierade prognosen på statsskuld räntorna relativt nära utfallsnivån.

Riksgäldens nettoutlåning blev lägre till följd av beslut från Riksbanken

Riksgäldens nettoutlåning är en post med stor betydelse för budgetens totala utgifter och saldo. Den består av förändringen av alla lån och kontobehållningar i Riksgälden. Nettoutlåningen innehåller såväl löpande statlig verksamhet som tillfälliga poster, vilka ofta beslutas med kort varsel och därför är svåra att prognostisera.

Nettoutlåningen för 2019 beräknades i september 2017 till -6 miljarder kronor, medan utfallet drygt två år senare blev -67 miljarder kronor. Avvikelsen var som störst i april 2018 på totalt 61 miljarder kronor. Prognosen reviderades därefter ner kraftigt till -66 miljarder kronor i mars 2019, vilket var den lägsta avvikelserna under hela prognosperioden.

Diagram 54. Prognoser och utfall för Riksgäldskontorets nettoutlåning



Den inledningsvis stora avvikelserna förklaras till största del av att Riksbanken under prognosperioden beslutade att minska valutaservens genom att inte refinansiera tre valutalån – som förföll under 2019 – hos Riksgälden. När detta var känt reviderades prognosen för Riksbankslånen ner med 69 miljarder kronor. Revideringen gjordes i mars 2019.

Riksbankens lån är en post som varierat mycket under perioden. Riksbanken hade innan beslutet i början av 2019 lånat drygt 200 miljarder kronor, i dollar och euro, för att stärka valutaservens. Lånet bestod av ett tiotal enskilda lån med löptider på 3-5 år. 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 6 miljarder kronor och plus 2 miljarder kronor. Prognosen för detta var som lägst i augusti 2018 och som högst från juni 2019.

Trafikverkets infrastrukturlån är en annan post som varierat mycket under perioden, med förändrad upplåningstakt. Inledningsvis beräknades att utlåningen under 2019 skulle öka med drygt 3,5 miljarder kronor, men detta har under periodens gång justerats ner. I mitten av 2019 beräknades lånet öka med 1 miljard kronor. Utfallet blev till slut 0 miljard kronor.

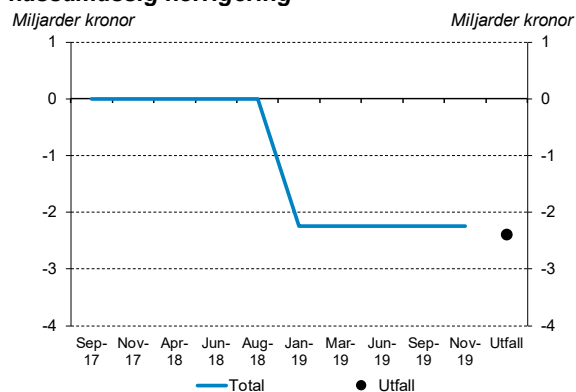
Inbetalningarna till Resolutionsreserven beräknades inledningsvis leda till en minskning av netto-upplåningen med 9 miljarder kronor under 2019. I april 2018 beräknades dock inbetalningar minska

till följd av att Nordea beslutade att flytta moderbolaget till Finland. Det gjorde att prognosen justerades upp till -6 miljarder kronor, vilket var i linje med utfallet.

Auktion hos PTS skapade kassamässig korrigerig

Posten Kassamässig korrigerig 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 bud-getens anslag och inkomsttitlar och å andra sidan nettot av ut- och inbetalningar över statens central-konto i Riksbanken.

Diagram 55. Prognoser och utfall för kassamässig korrigerig



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.

Den kassamässiga korrigeringen antogs bli 0 kronor fram till mars 2019. Då sänktes prognosen med drygt 2 miljarder kronor på grund av en auk-tion som avslutades hos Post- och Telestyrelsen (PTS) i december 2018. Den avsåg användning av 700 MHz-bandet mellan 2019-2040 och betalning-en för tillstånden för hela perioden gjordes i slutet av 2018. Utfallet hamnade i linje med denna prognos.

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

	Prognos Sep-17	Prognosförändringar mellan september 2017 och utfall										S:a för-ändring	Utfall 2019
		Nov-17	Apr-18	Jun-18	Aug-18	Jan-19	Mar-19	Jun-19	Sep-19	Nov-19	Utfall		
Statsskuldräntor m.m.	24	3,0	-0,5	0,5	-4,6	-0,9	-0,5	0,0	0,5	1,0	0,1	-1,4	22
Riksgäldskontorets nettoutlåning	-6	1,7	0,1	1,2	-1,6	7,6	-68,8	-1,0	-0,1	0,8	-0,4	-60,6	-67
Kassamässig korrigerig	0	0,0	0,0	0,0	0,0	-2,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-2,4	-2

Anm.: Prognosförändringen är den upp- respektive nedrevidering som ESV gjort avseende 2019 vid varje enskild prognos sedan september 2017.

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 affärsbankerna Nordea, Swedbank, Handelsbanken (SHB)⁹ 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 september 2017. Den jämförs med regeringens proposition som lämnades hösten 2017 (BP18). 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 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 nya beslut (inklusive förslag och aviseringar) har tillkommit. 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. ESV strävar därför alltid efter konsekvens och tydlighet vid klassificeringen.

Förändringarna i prognoserna gjorda för 2019 har klassificerats i ESV:s differensanalys. Med hjälp av denna analys delas förändringar mellan

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

prognoser och utfall upp i de tre kategorierna *Makro*, *Beslut* och *Övrigt*. 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.

Bilaga

Hur görs ESV:s prognoser tillgängliga?

ESV gör normalt sett fyra prognoser per år. Två prognospublikationer är mer omfattande textmässigt än de övriga. Dessa mer omfattande publikationer trycks medan de mindre omfattande endast publiceras digitalt. 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. Det översatta materialet används även vid internationella besök.

I samband med publiceringen håller ESV vid valda tillfällen en pressträff för journalister och ett seminarium för externa intressenter. 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. Från 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 2019, liksom tidigare år, genomfört olika utvecklingsinsatser för att stärka kvaliteten i prognoserna genom fördjupade analyser. En del av analyserna har presenterats som fördjupningsavsnitt i prognospublikationerna. Under 2019 skrevs två fördjupningar.

Sveriges Maastrichtskuld bland de lägsta i EU

Fördjupningen belyser utvecklingen av Maastrichtskulden sedan 1999 och orsakerna till den nu historiskt sett låga nivån som andel av BNP. Sveriges skuld är bland de lägsta i EU.

Indirekta effekter av sänkt skatt för pensionärer

Skatten för pensionärer har sänkts nästan varje år de senaste tio åren. Sänkningarna har utförts genom att grundavdraget för personer över 65 år har höjts. Det är framför allt den kommunala inkomstskatten som har omfattats av skattesänkningarna, men även andra skatter och avgifter har påverkats. Det sätt som kommunerna har kompenserats för minskade skatteintäkter har därtill haft effekter både på kommunernas intäkter och på utjämningen mellan kommuner och mellan regioner.

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.