



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Prognosuppföljning 2024

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

Datum: 2025-04-28

Dnr: 2025-00846

ESV-nr: 2025:16

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Kira Bergheden

Förord

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

Enligt regleringsbrevet ska ESV senast den 9 maj 2025 publicera en redovisning av prognosprecisionen och prognosavvikelser för centrala variabler för 2024. Vi ska även jämföra våra prognoser med motsvarande prognoser som görs av regeringen.

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

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

Ekonomistyrningsverket överlämnar härmed prognosuppföljningen och uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm
2025-04-28

Clas Olsson
Generaldirektör

Helena Kaplan
Enhetschef

Inledning

I syfte att mäta måluppfyllelsen gör ESV varje år en uppföljning av precisionen i prognoserna. I prognosuppföljningen analyseras det totala prognoser för 2024 som publicerats mellan september 2022 och november 2024. Alla variabler jämförs med utfallet förutom skatteintäkterna där det fortfarande inte finns utfall för 2024. Skatteintäkterna jämförs därför med prognosen i mars 2025. Prognoserna för skatteintäkterna och utgifterna på statens budget jämförs också med de fem bedömningar avseende 2024 som regeringen har presenterat i budget- och vårpropositionerna från hösten 2022 till hösten 2024. Prognoserna för BNP-tillväxten och det finansiella sparandet jämförs med andra statliga prognosmakare och de stora bankerna.

ESV gör prognoser i strukturen för statens budget, vilket möjliggör direkta och detaljerade jämförelser med regeringens prognoser. Våra prognoser presenteras vid varje tillfälle innan propositionerna är framlagda. För att möjliggöra jämförelser justeras våra prognoser för beslut¹ om ändrade skatter och utgifter.

Prognosuppföljningen är en viktig utgångspunkt för ESV:s arbete med att utveckla prognosmetoderna och därigenom förbättra precisionen. De områden som ingår i utvärderingen är vissa makroekonomiska variabler, offentliga sektorns skatteintäkter och statens inkomster, de takbegränsade utgifterna och övriga utgifter i statens budget samt finansiellt sparande i offentliga sektorn. Avvikelserna för intäkterna och utgifterna hänförs till tre kategorier: *beslut*, *makro* (förändrade makroekonomiska förutsättningar) och *övrigt*. Prognoserna för 2023 års skatteintäkter jämförs också med utfall, eftersom utfallet inte var tillgängligt vid den förra uppföljningen.

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

¹ Med *beslut* avses gällande riksdags- och regeringsbeslut samt framlagda propositioner och utskottsbetänkanden.

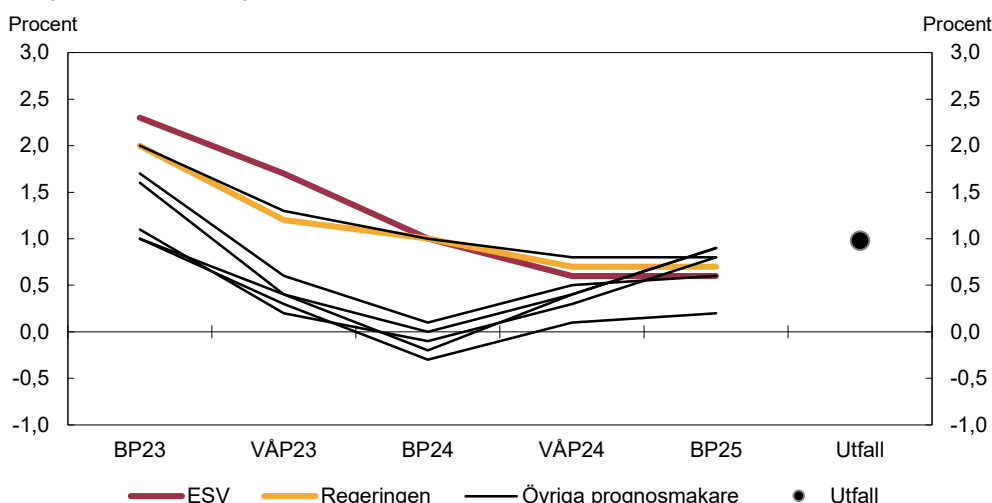
Prognosuppföljning 2024

BNP-tillväxten för 2024 överskattades av de flesta prognosmakare vid det första prognostillfället, innan inflationen hade tagit fart och räntorna stigit. Men under 2024 underskattade i stället alla prognosmakare BNP-tillväxten. De flesta prognosmakare överskattade det finansiella sparandet fram till hösten 2023 och genomförde flertalet sänkningar mellan första och sista prognos. Revideringarna förklaras främst av nya beslut, där kapitaltillskottet till Riksbanken står för 25 miljarder kronor i höjda utgifter. Även högre inflation bidrog till att utgifterna underskattades initialt. Skatteintäkterna höjdes också men utgifterna höjdes mer. Efter en första initial sänkning höjde både regeringen och ESV skatteintäkterna vid i stort sett varje tillfälle. Regeringen låg lite närmare nuvarande bedömning vid i stort sett varje prognostillfälle.

BNP-tillväxten överskattades till en början men alla underskattade tillväxten i prognoserna under 2024

De flesta prognosmakare², inklusive regeringen och ESV, överskattade BNP-tillväxten för 2024 vid det första prognostillfället under hösten 2022, innan inflationen hade tagit fart och räntorna stigit. Prognoserna sänktes sedan under 2023 och både regeringen och ESV hade i slutet av 2023 prognoser som låg nära utfallet. De flesta andra hade sänkt mer och låg för lågt. Regeringen och ESV fortsatte sänka prognoserna i början av 2024. De prognosmakare som låg under utfallet under hösten 2023 höjde prognoserna igen under 2024. Alla prognoser som gjordes under 2024 var lägre än utfallet men under hösten låg de flesta ganska nära utfallet. ESV:s och regeringens prognoser låg nära varandra vid varje prognostillfälle från hösten 2023, innan dess låg våra lite över regeringens prognoser. Spridningen mellan prognoserna var stor ända till våren 2024.

Diagram 1 Prognoser och utfall för BNP-tillväxt 2024



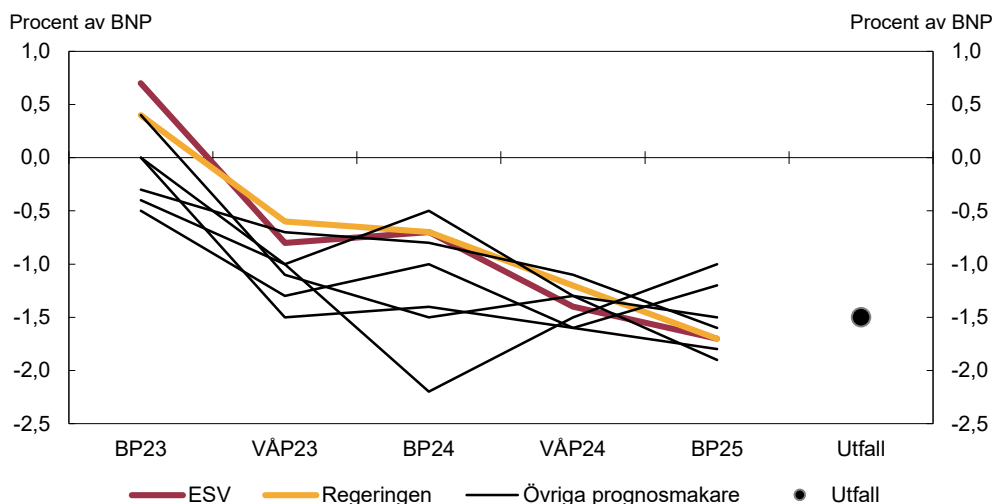
Källa: SCB och respektive prognosmakare

² De prognosmakare utöver regeringen och ESV som ingår i jämförelsen av prognoserna för BNP-tillväxten och det finansiella sparandet är Konjunkturinstitutet, Riksbanken, SEB, Swedbank, Nordea och Handelsbanken. Prognoserna är de som är närmast i tid i förhållande till budget- och vårpropositionen respektive år. Tidpunkterna varierar, och därmed finns skillnader i vilken information som funnits tillgänglig för respektive prognos.

Sparandet överskattades inledningsvis, främst eftersom tillkommande beslut höjde utgifterna

Utfallet för det finansiella sparandet i offentlig sektor blev ett underskott på 1,5 procent av BNP för 2024.³ Prognoserna för det finansiella sparandet varierade kraftigt mellan olika prognostillfällen och mellan olika prognosmakare, men profilen på revideringarna var relativt lika. De flesta prognoser var högre än utfallet ända till hösten 2023 och de flesta sänkte prognoserna markant från det första prognostillfället till det sista. ESV:s och regeringens prognoser var relativt lika vid varje tillfälle och från våren 2024 låg de ganska nära utfallet.

Diagram 2 Prognoser och utfall för finansiellt sparande i offentlig sektor 2024



Källa: SCB och respektive prognosmakare

Regeringen och ESV sänkte prognosen vid nästan varje tillfälle. Sänkningarna i ESV:s prognos förklaras till stor del av tillkommande beslut, främst utgiftsökningar i staten. Kapitaltillskottet till Riksbanken på 25 miljarder kronor står för en del av höjningen av utgifterna. Högre inflation än vad som inledningsvis prognostiserades bidrog också till att höja utgifterna. Även i kommunsektorn överskattades sparandet till en början, främst på grund av att konsumtionsutgifterna och investeringarna blev högre än beräknat.

Både regeringen och ESV underskattade skatteintäkterna under jämförelseperioden

Beskattningsutfallet för skatteintäkterna fastställs i december året efter inkomståret och därför kan ännu ingen jämförelse göras mot utfallet för 2024. I stället jämförs här tidigare prognoser med ESV:s marsprognos 2025. ESV:s prognoser i mars 2025 och regeringens prognoser i vårpropositionen för 2025 är till stor del desamma avseende 2024.

Vid det första prognostillfället hösten 2022 var skillnaden stor mellan regeringens och ESV:s bedömningar av den offentliga sektorns skatteintäkter för 2024. ESV låg då under den nuvarande bedömningen medan regeringen låg något över. Men efter att regeringen sänkt prognosen kraftigt mellan de två första prognostillfällena var

³ I nationalräkenskaperna benämns det finansiella sparandet 2024 som utfall. Detta värde kan dock komma att justeras när inkomstutfallet är slutgiltigt fastställt.

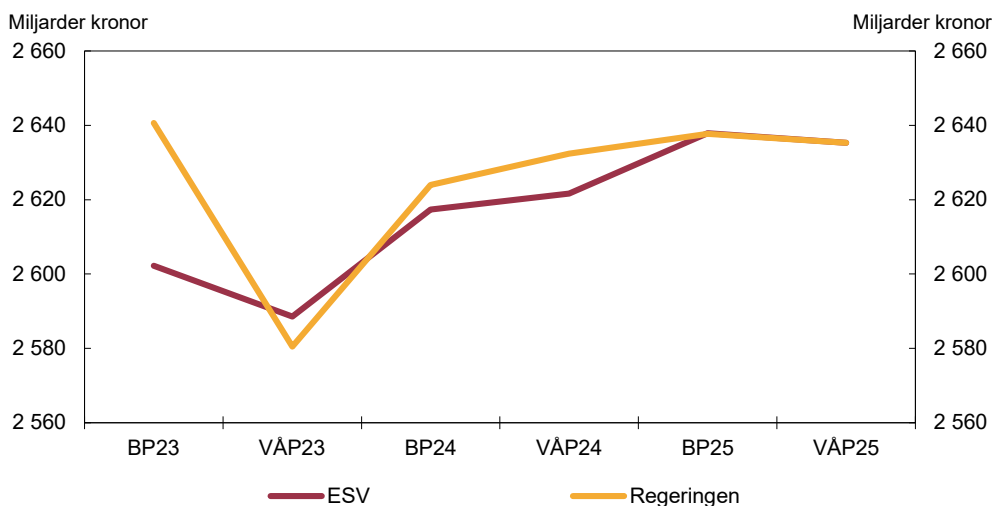
bedömningarna mer samstämmiga och fram till den sista bedömningen har regeringen och ESV höjt prognosen ungefär lika mycket.

ESV sänkte inledningsvis prognosen på mervärdesskatten och den sänktes sedan ytterligare vid varje prognostillfälle. Det förklaras främst av en sänkning av hushållens konsumtion och bostadsinvesteringarna. På totalen motverkades dock sänkningen av mervärdesskatten av att kapitalskatterna höjdes mycket under jämförelseperioden. Även skatt på arbete höjdes. Sammantaget höjdes prognosen på den offentliga sektorns skatteintäkter vid varje prognostillfälle från och med våren 2023 fram till det sista tillfället då den sänktes en aning.

Under perioden höjde ESV prognosen för skatt på kapital mest. Från och med våren 2023 höjdes kapitalskatterna vid varje prognostillfälle och med totalt 53 miljarder kronor. Skatt på företagsvinster har reviderats upp mest, men även hushållens kapitalskatter har höjts. Skatt på företagsvinster justerades framför allt upp mellan våren och hösten 2023. Vi höjde då prognosen till följd av att inkommen preliminärskatt för 2023 och beskattningsutfallet för 2022 var högre än väntat. Det högre beskattningsutfallet 2022 innebär en nivåhöjning som även påverkar 2024. Hushållens kapitalskatter justerades upp mellan hösten 2023 och våren 2025 och höjningen har flera orsaker. Upprevideringen mellan hösten 2023 och våren 2024 förklaras av en ny bedömning av kapitalvinsterna till följd av ny statistik. Mellan hösten 2024 och våren 2025 justerades prognosen upp på grund av kontrolluppgifter som talar för högre utdelningsinkomster än väntat från fåmansaktiebolag.

ESV höjde även prognosen på skatt på arbete under perioden. Prognosen reviderades upp som mest mellan våren och hösten 2023 och då till följd av att lönesumman för 2023 och beskattningsutfallet för 2022 blev högre än väntat. Precis som för kapitalskatterna innebär båda dessa effekter en nivåhöjning som även påverkade 2024.

Diagram 3 Prognoser för offentliga sektorns skatteintäkter 2024



Källa: Regeringen och ESV

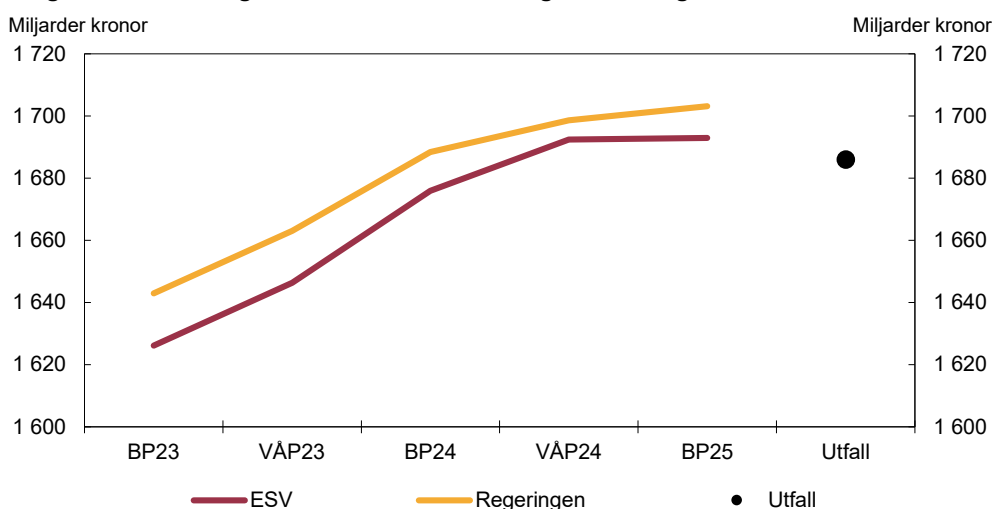
Mellan första och sista prognostillfället reviderade ESV upp prognosen på den offentliga sektorns skatteintäkter medan regeringen sänkte den. Det beror främst på att regeringen inte underskattade kapitalskatterna lika mycket som ESV gjorde. Regeringen underskattade å andra sidan skatt på arbete mer än ESV men överskattade inte momsintäkterna lika mycket, bortsett från det första prognostillfället. Att regeringen låg över nuvarande prognos vid det första prognostillfället beror på att momsintäkterna överskattades mer än kapitalskatterna underskattades. Sammantaget var regeringens prognos på den offentliga sektorns skatteintäkter högre än ESV:s, och

närmare nuvarande bedömning, under så gott som hela jämförelseperioden. Från hösten 2024 har regeringen och ESV i stort sett samma prognos.

De takbegränsade utgifterna underskattades initialt av både regeringen och ESV

Både regeringen och ESV underskattade utgifterna vid de två första prognostillfällena. Underskattningarna förklaras främst av tillkommande beslut under perioden. Dessa innebar att framför allt utgifterna för försvar, hälso- och sjukvård och allmänna bidrag till kommuner underskattades. Anslagshöjningar beslutades bland annat för att stärka det militära och civila försvaret, och för att förstärka både det generella och flertalet riktade statsbidrag till kommuner och regioner. Från och med våren 2024 var ESV:s prognoser ungefär i linje med utfallet, medan regeringens var något högre.

Diagram 4 Prognoser och utfall för takbegränsade utgifter 2024



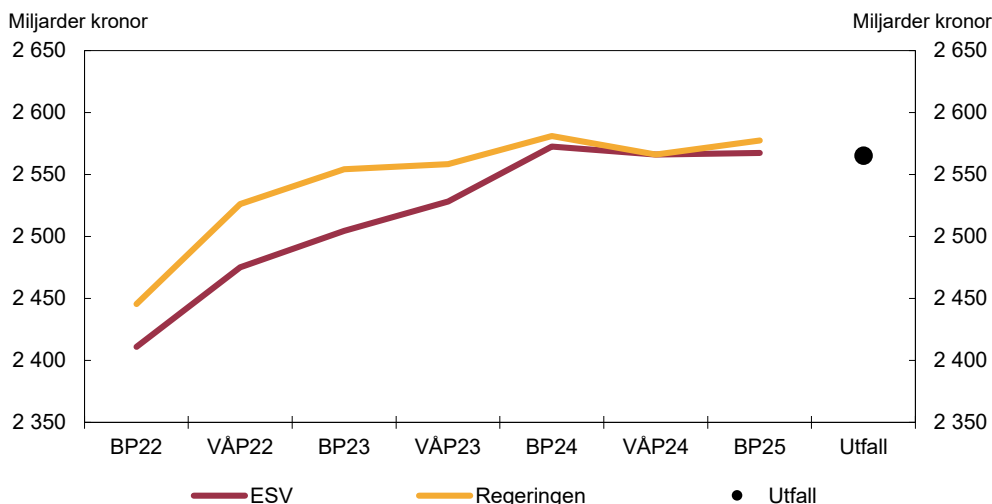
Källa: Regeringen och ESV

Uppföljning av prognoser för skatteintäkterna och det finansiella sparandet avseende 2023

När prognosuppföljningen lämnas på våren efter inkomståret finns ännu inget komplett utfall för de periodiserade skatterna. Utfallet för skatteintäkterna blir klart först efter den årliga inkomsttaxeringen i december året efter inkomståret. Det första helårsutfallet för det finansiella sparandet baseras därför också delvis på en prognos. Därför redovisar vi här en uppföljning av skatteintäkterna för 2023 mot utfallet och av det finansiella sparandet mot nuvarande helårsutfall.

Både regeringen och ESV underskattade den offentliga sektorns skatteintäkter under 2023. Mellan våren 2024 och utfallet för 2023 var vår prognos i princip oförändrad och i linje med utfallet. Regeringen höjde sin prognos mellan vårpropositionen för 2024 och utfallet och prognosen var högre än utfallet.

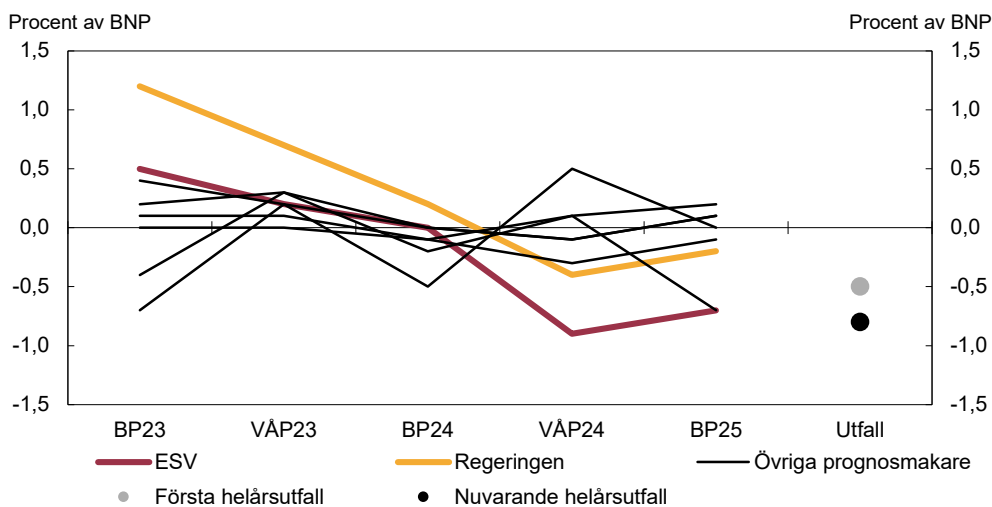
Diagram 5 Prognoser och utfall för totala skatteintäkter 2023



Källa: Skatteverket, regeringen och ESV

Sedan det första helårsutfallet för det finansiella sparandet i offentlig sektor 2023 har utfallet reviderats ner. Framst är det utgifterna för konsumtion och investeringar i staten som har höjts och lett till ett större underskott än vid det första helårsutfallet. Revideringen innebär att ESV:s prognoser för sparandet under 2024 låg nära nuvarande helårsutfall, i stället för lite under som det första utfallet indikerade. ESV:s prognoser är därmed närmare det nuvarande helårsutfallet än regeringens prognos.

Diagram 6 Prognoser och utfall för finansiellt sparande i offentlig sektor 2023



Källa: SCB och respektive prognosmakare

Metoder för prognosuppföljning

Jämförelse med regeringen

ESV publicerar flera prognoser per år. I prognosuppföljningen har vi valt att ta med de prognoser som i tiden låg närmast regeringens två årliga officiella prognoser, det vill säga budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen. Det innebär två prognoser per år för ESV respektive regeringen. Den första prognosen i utvärderingen är vår bedömning i september 2022. Den jämförs med budgetpropositionen för 2023. Vidare jämförs prognoser från de följande två åren, det vill säga vid ytterligare fyra tillfällen. För att få en rättvisande jämförelse har vår närmast föregående prognos justerats med de förslag i budget- respektive vårproposition som skulle ha påverkat prognosen. Prognosen har även justerats för eventuella extra ändringsbudgetar som kommit mellan två prognosomgångar.

ESV:s prognosförändringar

ESV:s prognoser för samhällsekonomin och de offentliga finanserna är konsekvensberäkningar som ska fungera som beslutsunderlag. Prognoseerna baseras därför på fattade beslut, förslag och aviserade förändringar, och således på gällande riksdags- och regeringsbeslut samt på framlagda propositioner och utskottsbetänkanden.

Det redovisas tre förklaringar till förändringar mellan prognoser och från prognos till utfall för skatteintäkter och för utgifter på statens budget. Den första, *makro*, beror på att förutsättningarna för prognosen har förändrats, det vill säga en justerad makroekonomisk bild. När det gäller prognosförändringar till följd av annan makroekonomisk utveckling än den förväntade bör det noteras att analysen i vissa fall görs mot preliminära utfall som kan komma att ändras. Den andra, *beslut*, beror på att beslut (inklusive förslag och aviseringar) har tillkommit.⁴ Den tredje, *övrigt*, är sådana förändringar som inte direkt beror på ändrad makrobild eller nya beslut. I praktiken kan det vara en avvägningsfråga hur klassificeringen görs mellan de olika kategorierna.

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

Bilaga

Hur görs ESV:s prognoser tillgängliga?

ESV gör normalt sett fyra prognoser per år. Rapporten publiceras på vår webbplats tillsammans med en excelfil med prognos- och utfallssiffror bland annat för inkomster, utgifter, finansiellt sparande samt de makrovariabler som prognoserna baseras på. Huvudresultaten från rapporten presenteras även som en webbfilm.

Publiceringen kommuniceras till viktiga målgrupper såsom regering, riksdag, svenska och internationella analysinstitut, massmedia samt andra prenumeranter inom privat och offentlig sektor. Sammanfattningen och ett antal tabeller i publikationen översätts till engelska för internationella läsare. På förfrågan presenterar vi prognosen för till exempel finansutskottet eller på seminarier och konferenser.

Hur dokumenteras prognoserna?

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

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

ESV gör Sverige rikare

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

Ekonomistyrningsverket
Fleminggatan 20
Box 12028
102 21 Stockholm
Tfn 08-690 43 00
www.esv.se