

Rapport

Prognosuppföljning 2022



EKONOMISTYRNINGSVERKET

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

Datum: 2023-05-12

Dnr: 2023-04343

ESV-nr: 2023:31

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Björn Andersson, Anna Daniels,
Evelina Söderblom, Thomas Wilhelmsson och Ann-Sofie Öberg

Förord

Ekonomistyrningsverkets (ESV:s) prognoser ska vara tillförlitliga som beslutsunderlag och ska därvid beakta förslag och aviseringar i propositioner. Enligt regleringsbrevet ska ESV senast den 12 maj 2023 redovisa och kommentera precisionen i prognoserna och analysera avvikelser för 2022. ESV ska också redovisa hur prognoserna görs tillgängliga och hur prognosmetoderna dokumenteras.

I detta ärende har generaldirektör Clas Olsson beslutat. Enhetschef Helena Kaplan och biträdande prognoschef Ann-Sofie Öberg samt utredarna Björn Andersson, Anna Daniels, Evelina Söderblom och Thomas Wilhelmsson har varit föredragande. Därtill har flertalet av medarbetarna på enheten Analys och prognoser medverkat i handläggningen.

Sammanfattning

Prognoserna avseende 2022 justerades kraftigt under den period som följs upp då effekterna av coronapandemin, energikrisen och den snabbt stigande inflationen var svårbedömda. De flesta bedömde inledningsvis att återhämtningen efter pandemin skulle pågå under 2022 och att BNP-tillväxten därför skulle bli högre än vad utfallet sedan visade. Skatteintäkterna och därmed det finansiella sparandet underskattades samtidigt, vilket till stor del beror på att lönesumman var för låg inledningsvis. Även utgifterna på statens budget underskattades initialt men överskattades vid de två sista prognostillfällena.

Rapporten följer upp Ekonomistyrningsverkets (ESV) prognoser avseende kalenderåret 2022. I kapitel 2 jämförs ESV:s prognoser för BNP-tillväxten och offentliga sektorns finansiella sparande med prognoser från andra statliga prognosinstitut och de största svenska bankerna. Dessutom jämförs vår prognos för lönesumman med regeringens och Konjunkturinstitutets (KI) prognoser. Jämförelserna avser de prognoser som tidsmässigt låg närmast regeringens budget- och vårpropositioner från hösten 2020 till hösten 2022. För samma period jämförs också våra prognoser för budgetens skatteintäkter samt inkomster och utgifter med regeringens prognoser. För att möjliggöra jämförelser justeras prognoserna för beslut om ändrade skatter och utgifter.

I kapitel 2 görs också en slutlig utvärdering av prognoserna för det finansiella sparandet och skatteintäkterna avseende 2021. Utfallet för skatteintäkterna fastställs först under våren två år efter inkomståret. Därför fanns det inget utfall för skatteintäkterna för 2021 vid tidpunkten för förra årets utvärdering.

I kapitel 3 görs en mer detaljerad analys av våra prognoser. I avsnittet analyseras prognosförändringar sedan september 2020 för makroekonomiska variabler samt budgetens skatteintäkter och utgifter. Orsakerna till prognosförändringarna för skatteintäkter och takbegränsade utgifter delas upp i tre kategorier: Makro, Beslut och Övrigt.

Kapitel 4 beskriver vår metod för prognosuppföljningen.

Jämförelse med andra prognosmakare

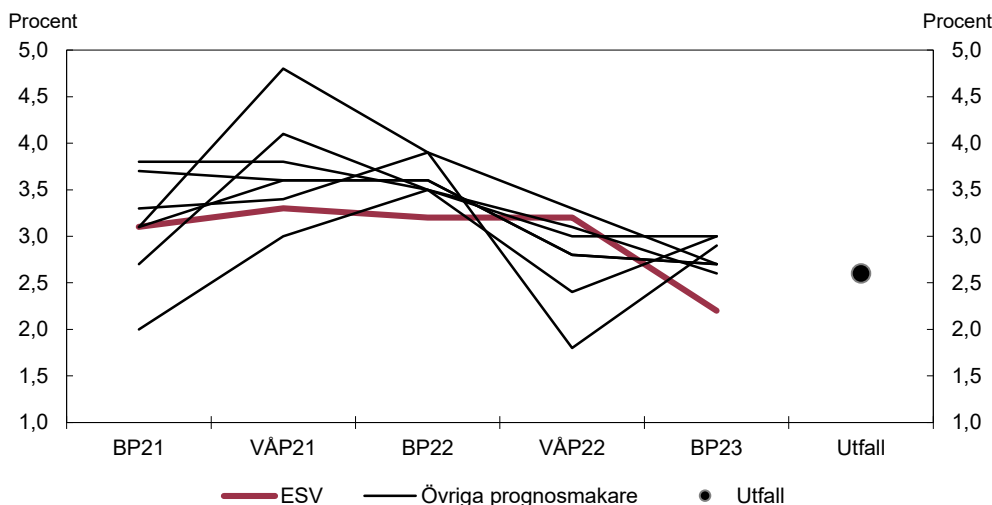
De flesta prognosmakare sänkte BNP-tillväxten under perioden...

Prognoserna för BNP-tillväxten svängde som en följd av hur coronapandemin, energikrisen och inflationen utvecklades. Spridningen mellan prognoserna var därför mycket stor och prognoserna reviderades kraftigt. Skillnaderna i prognoserna var som störst våren 2021. Då skilde det 1,8 procentenheter mellan den lägsta och den högsta prognosen. Till en början överskattade de flesta tillväxten då ekonomin bedömdes återhämta sig från pandemin. När återhämtningen gick snabbare än väntat, det vill säga tillväxten för 2021 höjdes, sänktes prognoserna för BNP-tillväxten 2022. Under 2022 sänktes prognoserna också av att hög inflation och stigande räntor väntades

¹ Med Beslut avses gällande riksdags- och regeringsbeslut samt framlagda propositioner och utskottsbetänkanden. Vi tar även hänsyn till beslut från Riksbanken och EU.

dämpa tillväxten. Vi var lite sena med att revidera ner prognosen under 2022 och Riksbanken och ett par av bankerna låg närmare utfallet under våren 2022.

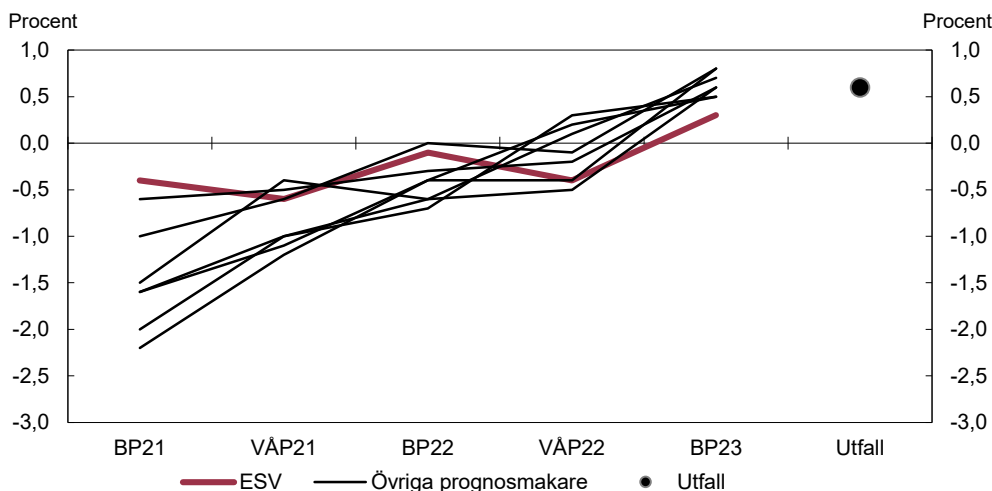
Diagram 1.1 Prognoser och utfall för BNP-tillväxt 2022



... men samtidigt underskattades det finansiella sparandet

Under hösten 2020 låg samtliga prognoser för det finansiella sparandet i offentlig sektor en bra bit under utfallet. Då räknade alla med att ekonomin fortfarande skulle vara påverkad av pandemin och att det skulle sätta spår i sparandet, främst genom lägre skatteintäkter än vad som blev fallet. Omfattande pandemiåtgärder väntades också bidra till underskottet. Därefter höjde de flesta prognoserna successivt, framför allt de som inledningsvis låg långt från utfallet, men några reviderade upp och ner. Det var först under hösten 2022 som samtliga prognosmakare räknade med överskott. Vi låg närmare utfallet än regeringen till och med våren 2022, men de träffade utfallet vid sista prognostillfället medan vi stod för den största underskattningen.

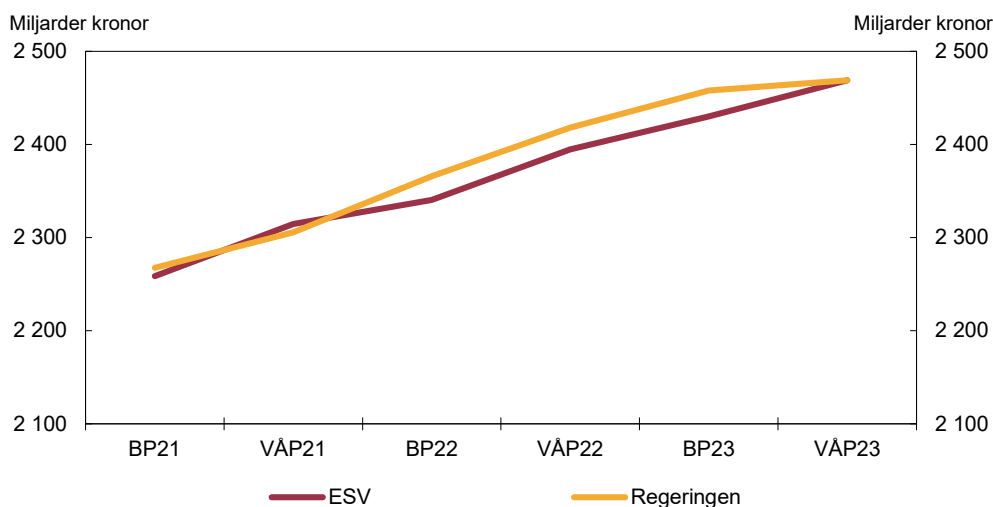
Diagram 1.2 Prognoser och utfall för finansiellt sparande 2022



ESV och regeringen underskattade skatteintäkterna

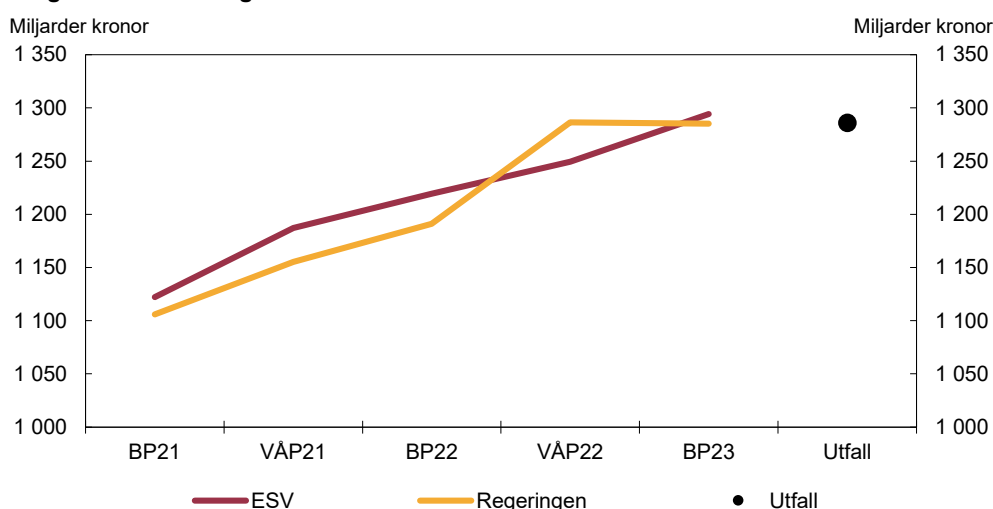
Under jämförelseperioden uppvisade ESV:s och regeringens prognoser för offentliga sektorns skatteintäkter 2022 ett likartat revideringsmönster. Prognoserna reviderades upp kraftigt under hela prognosperioden till följd av underskattade makroekonomiska förutsättningar. Från hösten 2021 var regeringens prognos konstant högre.

Diagram 1.3 Prognoser för totala skatteintäkter 2022



Både ESV och regeringen underskattade statens totala inkomster. Både vi och regeringen reviderade kraftigt upp prognoserna under hela jämförelseperioden. Vi underskattade de totala inkomsterna med 164 miljarder kronor i september 2020 och regeringen med 171 miljarder kronor i budgetpropositionen för 2021.

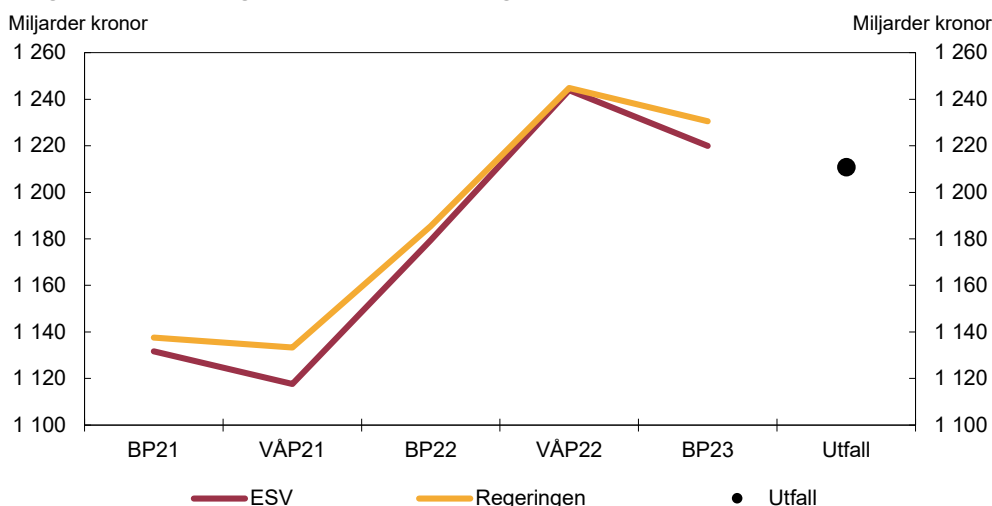
Diagram 1.4 Prognoser och utfall för totala inkomster 2022



De takbegränsade utgifterna underskattades initialt men överskattades därefter

Både ESV och regeringen underskattade utgifterna kraftigt vid de tre första prognostillfällena. Många tillkommande beslut under perioden förklarar den initiala underskattningen. Under våren 2022 överskattade istället båda utgifterna. Regeringen hade en något högre prognos än ESV vid alla tillfällen. Störst skillnad var det vid andra och sista tillfället. I den sista prognosen sänktes prognoserna, men inte tillräckligt, och regeringen överskattade utgifterna något mer än ESV.

Diagram 1.5 Prognoser och utfall för utgiftsområden exklusive räntor 2022

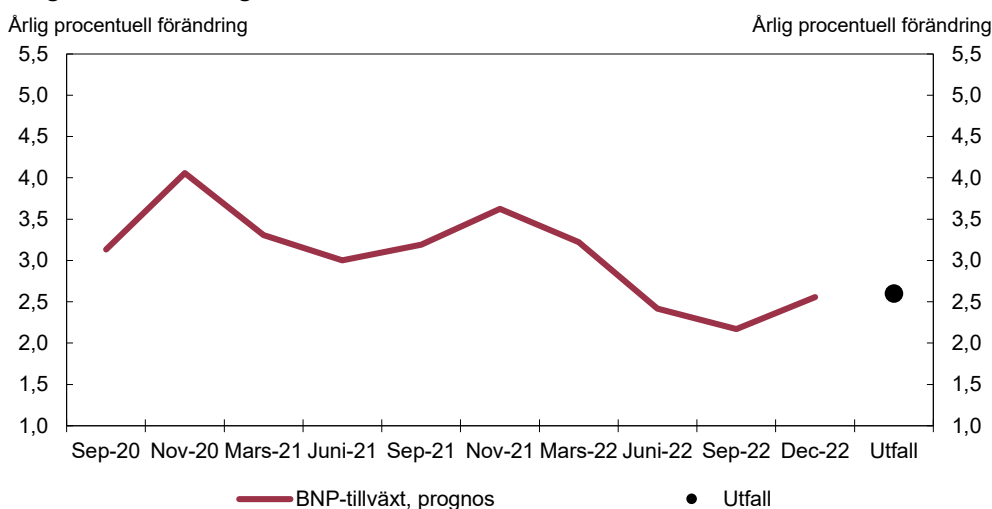


ESV:s prognosrevideringar

BNP-tillväxten överskattades till en början för att sedan underskattas

ESV räknade inledningsvis med en högre BNP-tillväxt än vad som blev fallet till följd av att vi räknade med en återhämtning i ekonomin under 2022, efter att BNP hade fallit kraftigt när pandemin bröt ut. I nivå var BNP lägre än utfallet då tillväxten för både 2020 och 2021 inledningsvis underskattades. I juni 2022 sänktes prognosen för BNP-tillväxten till strax under utfallet. Högre inflation, snabbare höjning av räntorna än väntat samt Rysslands invasion av Ukraina väntades då dämpa tillväxten i ekonomin. Därefter sänktes prognosen ytterligare och vi underskattade tillväxten något fram till sista prognostillfället då prognosen var i linje med utfallet.

Diagram 1.6 Prognoser för BNP-tillväxten 2022



I likhet med prognosen för BNP väntades vid prognostillfällena under 2020 en återhämtning av sysselsättningen 2022 efter pandemin. Detta innebar en stark utveckling av sysselsättningen som låg i linje med det som sedan blev utfall. I mars 2021, då återhämtningen efter pandemin gick snabbare än väntat, reviderades sysselsättningen ner innan den åter reviderades upp och låg slutligen i nivå med

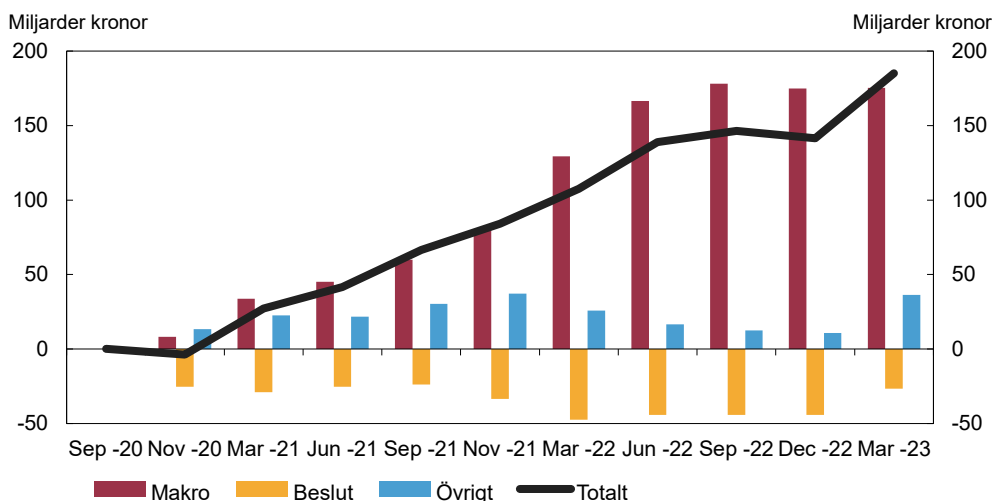
utfallet. Prognosen för arbetslösheten låg sedan novemberprognosen 2020 i linje med utfallet.

Skatteintäkterna underskattades

De totala skatteintäkterna för 2022 underskattades under hela perioden. I september 2020 var vår prognos för de totala skatteintäkterna 185 miljarder kronor lägre än prognosen i mars 2023. Prognosen reviderades upp vid alla prognostillfällen förutom i november 2020 och december 2022.

ESV delar upp revideringarna i tre olika kategorier: Makro, Beslut och Övrigt. Under perioden förklarar ändrade makroekonomiska förutsättningar 175 miljarder kronor av upprevideringarna. Det rör främst skatt på arbete och mervärdesskatten. Sammanlagt ledde Beslut till att prognosen reviderades ner med 27 miljarder kronor över jämförelseperioden. Skatt på arbete reviderades ner med 43 miljarder kronor medan skatt på konsumtion reviderades upp med 14 miljarder. Till följd av övriga orsaker reviderades prognosen upp med 36 miljarder kronor. Det är främst kapitalskatterna, och särskilt hushållens kapitalskatter, som står för revideringarna.

Diagram 1.7 Ackumulerade prognosförändringar av de totala skatteintäkterna 2022

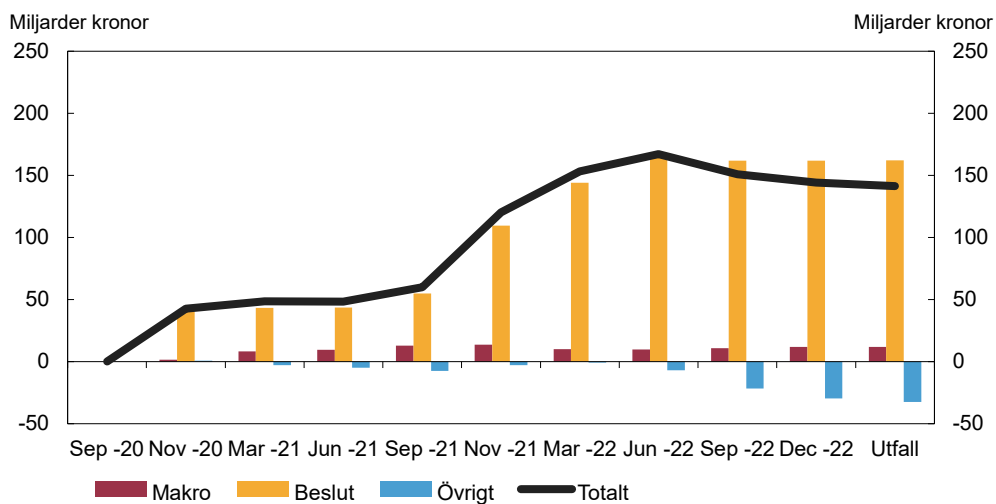


Utgifterna underskattades inledningsvis till följd av många nya budgetförslag

De takbegränsade utgifterna 2022 blev 141 miljarder kronor högre än ESV:s prognos från september 2020. Det förklaras främst av beslut om nya utgifter om totalt 162² miljarder kronor, framför allt till följd av förslag i budgetpropositionen 2021 och 2022. De största tillskotten rörde stöd till Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Ändrade makroekonomiska förutsättningar höjde utgifterna med 12 miljarder kronor från första prognostillfället. Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget hade störst höjning vilket berodde på en ändrad prognos på inkomstindex. Övriga orsaker sänkte prognosen för utgifterna med 33 miljarder kronor. Det berodde främst på att utgifterna för Arbetsmarknad och arbetsliv blev lägre än väntat.

² Detta avser ESV:s första bedömning av utgifterna för de förslag och aviseringar som presenterats.

Diagram 1.8 Ackumulerade prognosförändringar av de takbegränsade utgifterna 2021



Innehåll

1	Inledning.....	9
2	Jämförelse med andra prognosmakare.....	10
2.1	Jämförelser av prognoser för 2022 avseende BNP, lönesumma och finansiellt sparande.....	10
2.1.1	Jämförelser av BNP-prognoser.....	10
2.1.2	Jämförelser av prognoser för lönesumman.....	11
2.1.3	Jämförelser av prognoser för finansiellt sparande.....	12
2.2	Budgetens inkomster och utgifter – jämförelse med regeringen.....	13
2.2.1	Jämförelse av budgetens inkomster och de totala skatteintäkterna.....	13
2.2.2	Jämförelse av budgetens utgifter.....	18
2.2.3	Sammanställning av jämförelsen.....	20
2.3	Uppföljning av prognoser för det finansiella sparandet och skatteintäkterna avseende 2021.....	23
3	Analys av ESV:s prognosförändringar från september 2020.....	27
3.1	Makroekonomin.....	27
3.2	Offentliga sektorns skatteintäkter.....	31
3.3	Takbegränsade utgifter.....	37
3.4	Ej takbegränsade utgifter.....	41
3.5	Uppföljning utifrån genomsnittligt prognosfel och per anslagstyp.....	42
3.6	Finansiellt sparande.....	43
4	Metoder för prognosuppföljning.....	45
4.1	Jämförelse med andra prognosmakare.....	45
4.2	ESV:s prognosförändringar.....	45
	Bilaga.....	47
	Hur görs ESV:s prognoser tillgängliga?.....	47
	Hur dokumenteras prognosmetoderna?.....	47
	ESV:s arbete med fördjupade analyser.....	47

1 Inledning

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

I syfte att mäta måluppfyllelsen gör ESV varje år en uppföljning av precisionen i prognoserna. I denna rapport analyseras de tio prognoser för 2022 som gjorts mellan september 2020 och december 2022. 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. Avvikelserna hänförs till tre kategorier: Beslut, Makro och Övrigt. Förutom posterna som ingår i statens budget kommenteras och analyseras även prognoserna för BNP, offentliga sektorns finansiella sparande och lönesumman.

I kapitel 2 jämförs ESV:s prognoser med andra prognosmakares bedömningar. I detta avsnitt redovisas även det definitiva utfallet för skatteintäkterna och finansiellt sparande för år 2021. 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

Coronapandemin, snabbt stigande inflation och höjda räntor påverkade svensk ekonomi under 2022. Det bidrog till att prognoserna för BNP-tillväxten reviderades mellan prognosomgångarna. Till en början räknade de flesta med högre tillväxt än vad utfallet visar medan några hamnade för lågt under våren 2022. Trots att BNP-tillväxten inledningsvis överskattades av de flesta så underskattades det finansiella sparandet under nästan hela prognosperioden. Det var först under hösten 2022 som samtliga prognosmakare räknade med ett överskott. Trots att både regeringen och ESV höjde prognoserna för skatteintäkterna under varje prognosomgång underskattades de under hela jämförelseperioden. Även utgifterna på statens budget underskattades initialt men överskattades vid de två sista prognostillfällena.

2.1 Jämförelser av prognoser för 2022 avseende BNP, lönesumma och finansiellt sparande

ESV:s prognoser för BNP-tillväxten och för den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande 2022 jämförs med prognoser från andra statliga prognosmakare – regeringen, KI och Riksbanken – samt från Svenska Handelsbanken (SHB), Nordea, Skandinaviska Enskilda Banken (SEB) och Swedbank. En jämförelse görs också av prognoser för lönesumman 2022, den viktigaste skattebasen. Här ingår prognoser från ESV, KI och regeringen i jämförelsen. Jämförelsen inkluderar prognoser som i tid publicerats nära budget- (BP) och vårpropositionerna (VÅP) respektive år från hösten 2020 till hösten 2022.

2.1.1 Jämförelser av BNP-prognoser

Prognoserna för BNP-tillväxten påverkades av coronapandemin samt snabbt stigande inflation och höjda räntor. Prognoserna spretade mycket under den period som här analyseras och flera reviderade prognoserna kraftigt. Vid det första tillfället som visas i diagrammet nedan, på hösten 2020, förväntades BNP återhämta sig från pandemin och de flesta bedömde att tillväxten skulle bli stark. Alla prognosmakare, utom Nordea, räknade till en början med en tillväxt som var högre än utfallet. Mellan hösten 2020 och våren 2021 höjde de flesta prognoserna ytterligare. Delvis för att återhämtningen bedömdes skjutas på framtiden då smittspridningen tog fart på nytt, men även på grund av ytterligare finans- och penningpolitiska åtgärder för att stötta återhämtningen. Skillnaderna i prognoserna var som störst våren 2021 då de låg mellan 3 och 4,8 procent. Mellan våren 2021 och hösten samma år sänkte några prognosen medan andra höjde den, men skillnaderna mellan olika prognosmakare minskade. Fortfarande räknade alla med en tillväxt som var högre än vad den skulle visa sig bli, även Nordea som inte gjorde det vid det första prognostillfället. Under 2022, när det blev uppenbart att återhämtningen hade gått fortare än väntat, sänkte alla BNP-tillväxten för 2022. Då hade också de första effekterna av energikrisen börjat synas och inflationen och räntorna steg. De flesta räknade med att det skulle dämpa tillväxten. En del hamnade på en för låg prognos för tillväxten våren 2022 medan andra fortfarande låg kvar på en för hög prognos. Det var först under hösten 2022 som de flesta låg relativt nära utfallet. ESV:s prognos låg relativt konstant på drygt 3 procent fram till hösten 2022 då vi sänkte och prognosen hamnade då under utfallet. Vid flertalet tillfällen låg vi närmare utfallet än många andra prognosmakare, som

reviderade prognoserna kraftigt. Men vi var lite sena med att revidera ner prognosen under 2022, Riksbanken och ett par av bankerna låg då närmare utfallet än oss. Under hösten reviderade vi istället ner för mycket och låg då längst ifrån utfallet av alla. Tittar man på olika delar i BNP är bilden lite annorlunda. Många låg långt ifrån utfallet på flera variabler men låg ändå nära BNP totalt sett. Vår prognos för hushållens konsumtion låg nära utfallet, till skillnad från de flesta andra prognosmakare som räknade med en betydligt högre konsumtion än vad som blev fallet. Många räknade i stället med ett för stort negativt bidrag från nettoexporten och en del räknade också med för låga investeringar. Även ESV underskattade bidraget nettoexporten, om än inte lika mycket som många andra. Det var en av anledningarna till att prognosen för BNP-tillväxten var lägre än utfallet under hösten 2022. Vi räknade också med ett lite för lågt bidrag från lagerinvesteringarna.

Diagram 2.1 Prognoser för BNP-tillväxten 2022 – statliga bedömare

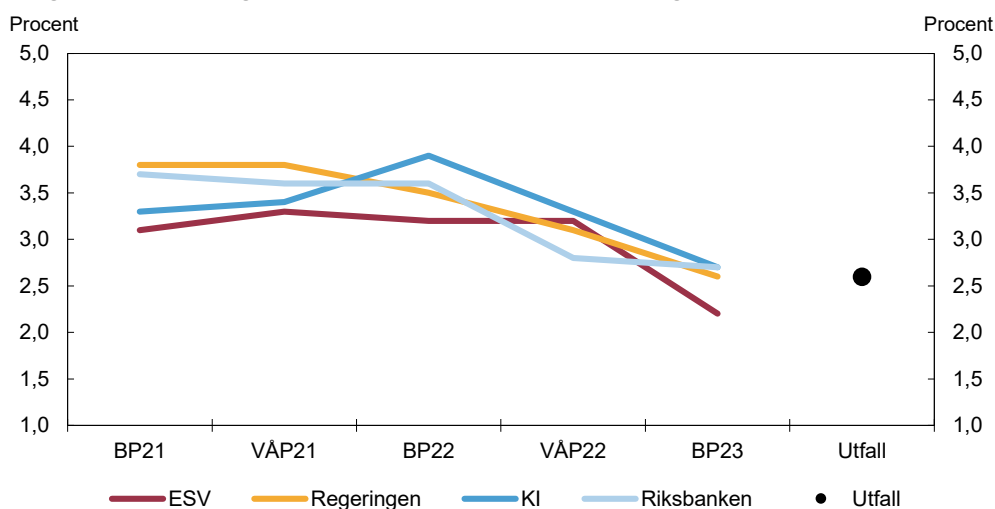
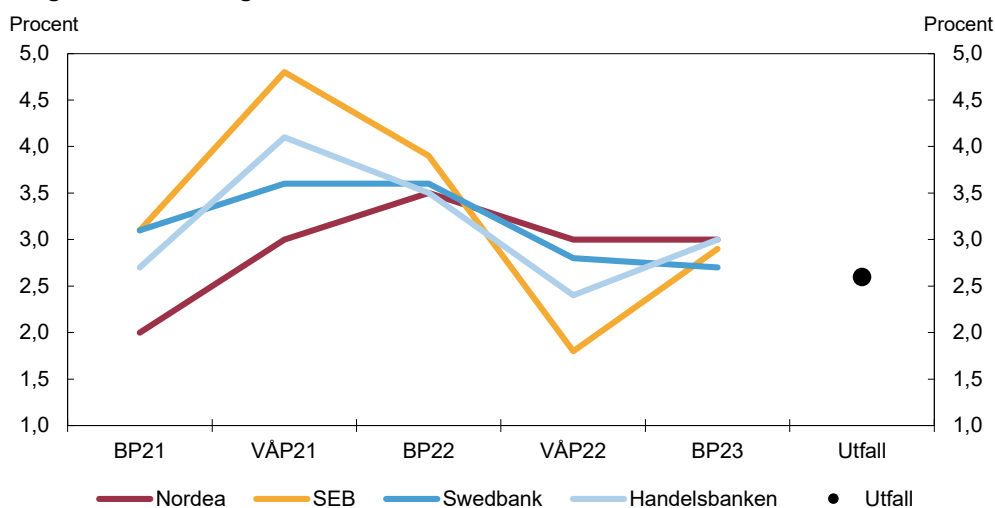


Diagram 2.2 Prognoser för BNP-tillväxten 2022 - banker

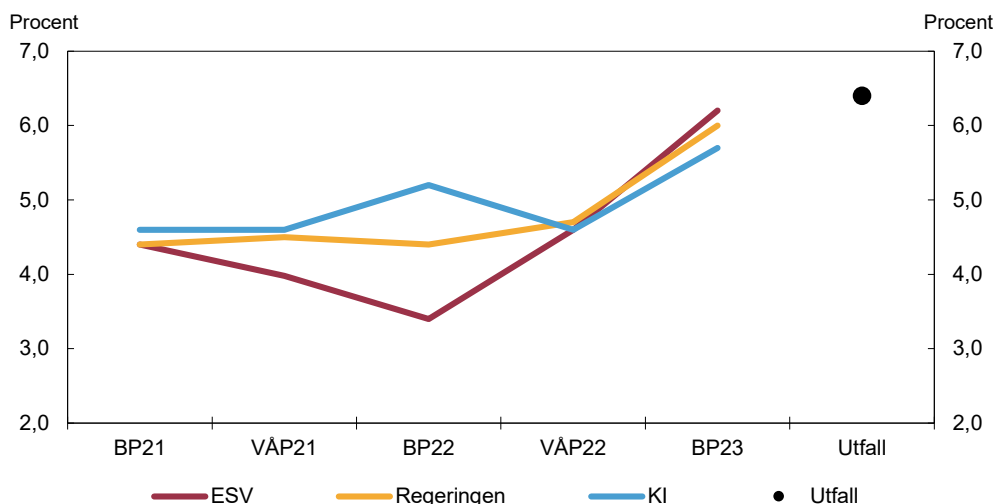


2.1.2 Jämförelser av prognoser för lönesumman

Prognoserna för lönesumman var till en början relativt samlade för att sedan skilja sig åt mer i prognoserna som gjordes under 2021. Under 2022 var prognoserna åter mer samstämmiga. Vid alla tillfällen underskattade såväl ESV som regeringen och KI ökningen av lönesumman. ESV gjorde den största underskattningen på hösten 2021. Anledningen var att vi antog att den höga sjukfrånvaron och möjligheten till korttidsarbete under pandemin, som höll upp lönesumman under 2020, skulle få

omvänd effekt under 2021 och 2022. Det skulle ha inneburit en svagare utveckling för lönesumman de åren än vad utvecklingen av antalet arbetade timmar och timlönen indikerade. Så blev dock inte fallet utan det blev återigen en stor positiv diskrepans dessa år som enligt ESV är svår att förklara. Under 2022 höjdes prognoserna för lönesumman successivt vilket främst berodde på att utfallen visade på en starkare ökning av lönesumman än tidigare prognostiserat.

Diagram 2.3 Prognoser för årlig procentuell förändring av lönesumman 2022



2.1.3 Jämförelser av prognoser för finansiellt sparande

Under hösten 2020 låg samtliga prognoser för det finansiella sparandet i offentlig sektor en bra bit under utfallet på 0,6 procent av BNP. Det var också stora skillnader mellan olika prognosmakare, från ESV:s prognos på ett underskott på 0,4 procent av BNP till ett underskott på 2,2 procent. För de flesta prognosmakare beror det sannolikt på att BNP-nivån trots allt var lägre än utfallet eftersom prognoserna för BNP-tillväxten för 2020 och 2021 var för låga till en början. Då räknade alla med att ekonomin fortfarande skulle återhämta sig från pandemin och att det skulle sätta spår i sparandet. Omfattande pandemiåtgärder väntades enligt ESV:s prognos, och troligtvis de flesta andras, också bidra till underskottet. Sedan höjde de flesta prognoserna successivt, framför allt de som inledningsvis låg långt från utfallet, men några reviderade upp och ner mellan prognosomgångarna. Det var först under hösten 2022 som alla de statliga prognosmakarna räknade med överskott. Bankerna, förutom Swedbank, gjorde det från och med våren 2022. ESV:s prognos varierade mellan -0,1 och -0,6 procent av BNP fram till hösten 2022 då vi för första gången räknade med ett överskott, på 0,1 procent av BNP. Det var fortfarande relativt långt ifrån utfallet. Vi låg då längst ifrån utfallet av alla. Vi låg närmare utfallet än regeringen till och med våren 2022 men de träffade utfallet vid sista prognostillfället medan vi underskattade. Anledningen till att vi underskattade sparandet vid det tillfället var framför allt att vi räknade med för låga skatteintäkter, vilket vare sig KI eller regeringen gjorde. Det är de prognosmakarna som vi kan jämföra prognoserna mer detaljerat med. KI underskattade å andra sidan utgifterna vilket gjorde att de hade ett större överskott än vad utfallet blev.

Diagram 2.4 Prognoser och utfall för finansiellt sparande 2022 – statliga bedömare

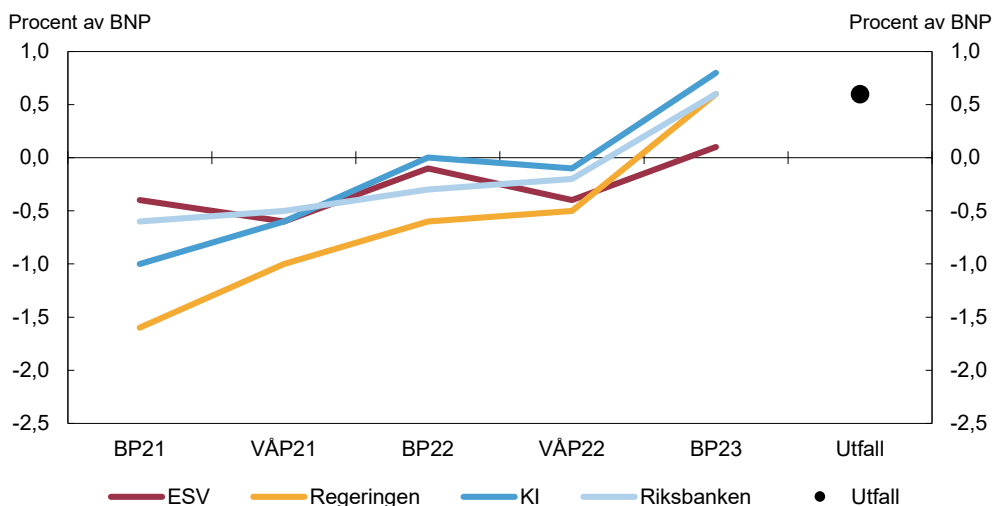
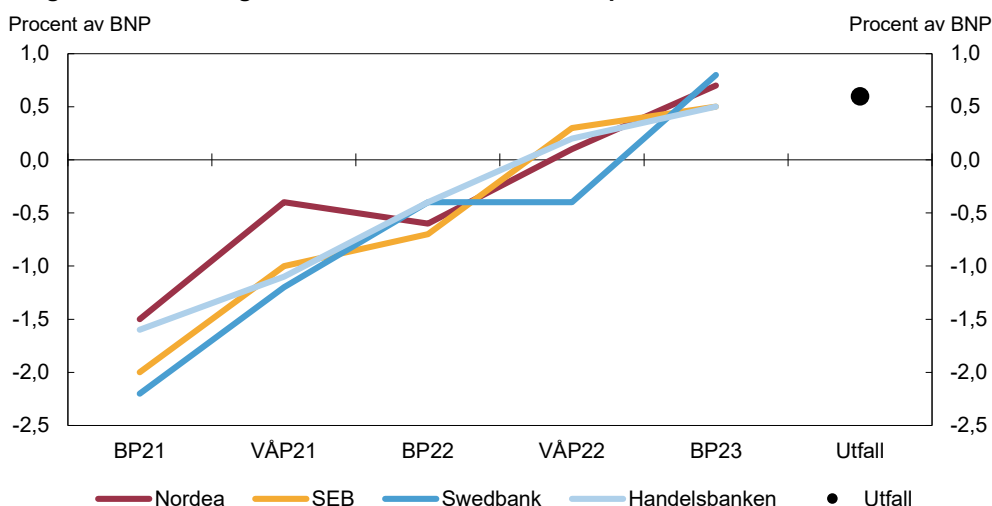


Diagram 2.5 Prognoser och utfall för finansiellt sparande 2022 – banker



2.2 Budgetens inkomster och utgifter – jämförelse med regeringen

ESV gör prognoser i strukturen för statens budget, vilket möjliggör direkta och detaljerade jämförelser med regeringens prognoser. Det är bara regeringen och vi som gör prognoser på en så detaljerad nivå. Utgångspunkten för jämförelsen är de fem bedömningar avseende 2022 som regeringen har presenterat i budget- och vårpropositionerna från hösten 2020 till hösten 2022. För skatteintäkterna finns det ännu inte något utfall, den sista punkten i diagrammen är vår marsprognos 2023. Regeringen har valt att samordna prognoserna över skatteintäkterna för föregående år med ESV:s för att prognoserna ska stämma överens med rapporteringen till EU.

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. Budgetpropositionen för 2023 publicerades först den 3 november

2022 vilket kan ha föranlett att regeringens prognos lästes senare än vanligt, vilket i så fall har påverkat jämförelsetidpunkten för september 2022.

Tabell 2.1 Justering av ESV:s prognoser för 2022

Miljarder kronor

	BP21	VÅP21	BP22	VÅP22	BP23
Totala skatteintäkter	-25	4	-10	3	0
varav kommuner, AP och EU	-2	0	0	0	0
varav staten	-23	4	-10	3	0
Periodiseringar	-2	0	8	0	0
Skatteinkomster, staten	-25	4	-2	3	0
Övriga inkomster, staten	0	0	0	0	0
Totala inkomster, staten	-25	4	-2	3	0

Under 2021 och 2022 reviderade både ESV och regeringen upp prognosen över de totala inkomsterna vid varje jämfört prognostillfälle. ESV har reviderat upp både skatteintäkterna och periodiseringarna relativt mycket, med 96 respektive 43 miljarder kronor mellan september 2020 och september 2022. Regeringen har däremot främst reviderat upp skatteintäkterna, som var 135 miljarder kronor högre i prognosen i BP23 än i prognosen i BP21.

Tabell 2.2 ESV:s justerade prognoser för 2022

Miljarder kronor

	Sep-20	Mar-21	Sep-21	Mar-22	Sep-22
Statens skatteintäkter	1 155	1 184	1 198	1 233	1 251
Periodiseringar	21	35	51	36	65
Skatteinkomster	1 176	1 219	1 249	1 269	1 316
Övriga inkomster	-54	-32	-29	-20	-22
Totala inkomster	1 122	1 187	1 219	1 250	1 294

Tabell 2.3 Regeringens prognoser för 2022

Miljarder kronor

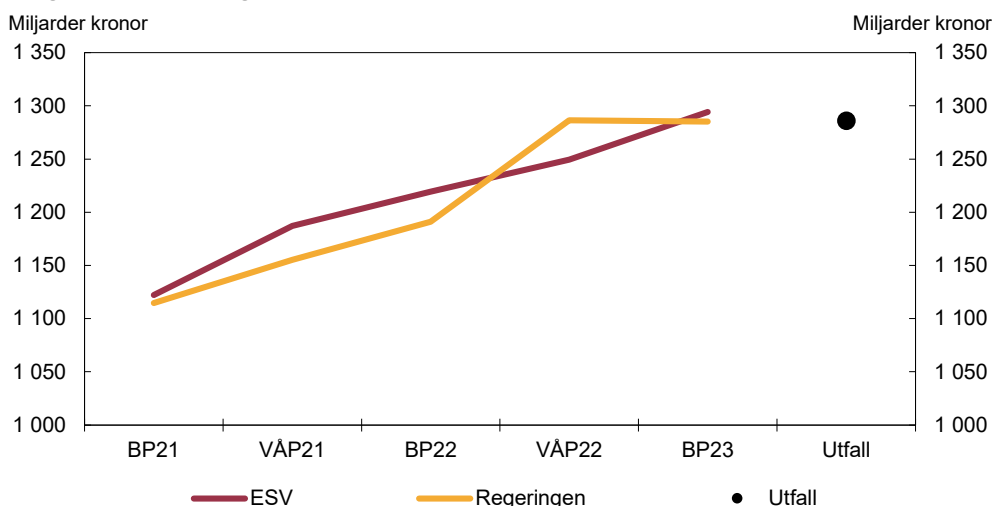
	BP21	VÅP21	BP22	VÅP22	BP23
Statens skatteintäkter	1 144	1 172	1 217	1 253	1 278
Periodiseringar	0	16	5	41	22
Skatteinkomster	1 144	1 188	1 222	1 293	1 300
Övriga inkomster	-29	-32	-31	-7	-15
Totala inkomster	1 115	1 155	1 191	1 286	1 285

Budgetens inkomster underskattades av både ESV och regeringen

Både ESV:s och regeringens prognoser underskattade som nämnts de totala inkomsterna för 2022. Vi underskattade de totala inkomsterna vid den första jämförelsetidpunkten med 164 miljarder kronor (14,6 procent) och regeringen med 171 miljarder kronor (15,4 procent).³

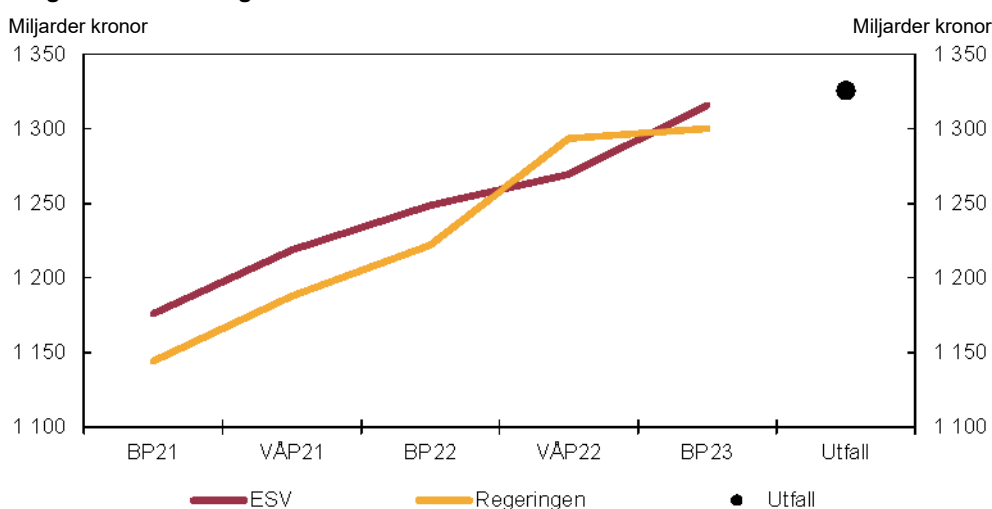
³ Regeringen räknar vanligtvis med en schablonmässig inkomst från försäljning av egendom – under jämförelseperioden har de schablonmässigt satts till 5 miljarder kronor – medan vi har som princip att endast räkna med faktiska beslut om försäljningar. Försäljningsinkomsterna blev knappt 1 miljard kronor.

Diagram 2.6 Prognoser och utfall för de totala inkomsterna



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

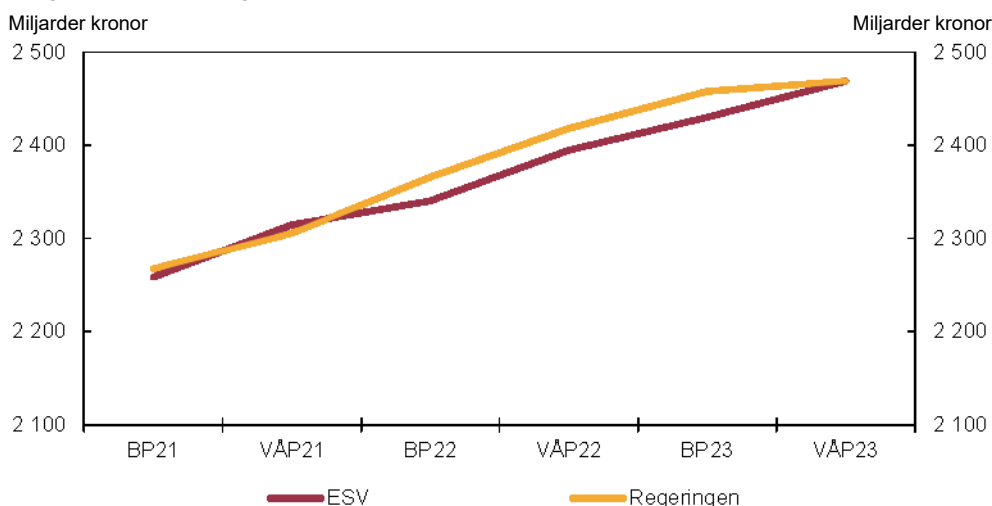
Diagram 2.7 Prognoser och utfall för statens skatteinkomster



Prognoserna för skatteintäkterna 2022 reviderades upp kraftigt

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. Det 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 för 2022, men som nämnts ovan är ESV:s prognoser i mars 2023 och regeringens prognoser i vårpropositionen desamma.

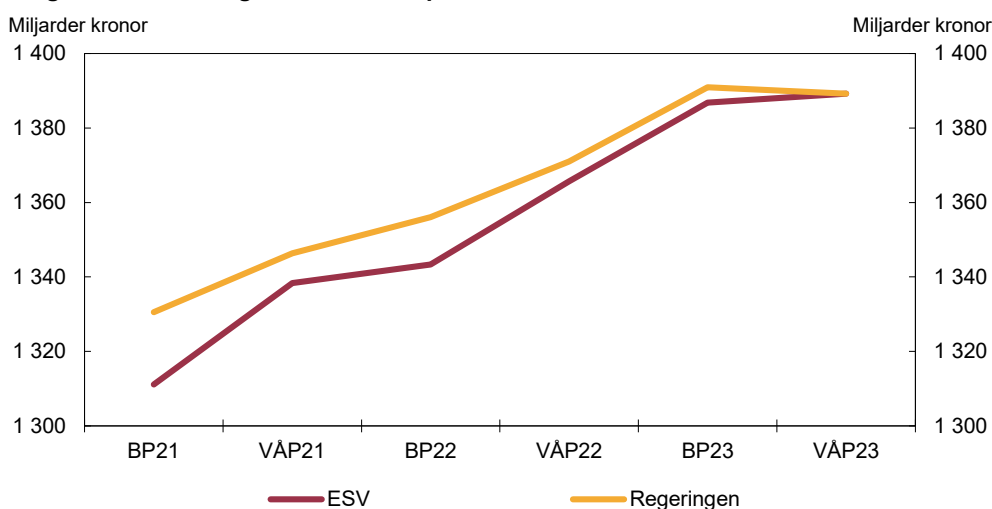
Diagram 2.8 Prognoser för de totala skatteintäkterna



Under jämförelseperioden uppvisade ESV:s och regeringens prognoser för skatteintäkterna 2022 ett likartat revideringsmönster. Vi har båda reviderat upp prognoserna vid samtliga tillfällen. Exkluderas upprevideringen av punktskatterna med 17,5 miljarder kronor våren 2023, till följd av att elstödet som betalades ut till hushållen under februari och mars 2023 bokfördes som en punktskatt 2022, har dock regeringen reviderat ner skatteintäkterna med 7 miljarder kronor mellan BP23 och VÅP23. Det var framför allt mervärdesskatten som regeringen reviderade ner.

Både ESV och regeringen reviderade upp prognoserna kraftigt under jämförelseperioden. Sedan hösten 2020 har ESV reviderat upp prognosen med 210 miljarder kronor och regeringen har reviderat upp prognosen med 201 miljarder kronor. Den största skillnaden under perioden mellan oss och regeringen var under hösten 2022 då det skilde 28 miljarder kronor mellan prognoserna för de totala skatteintäkterna.

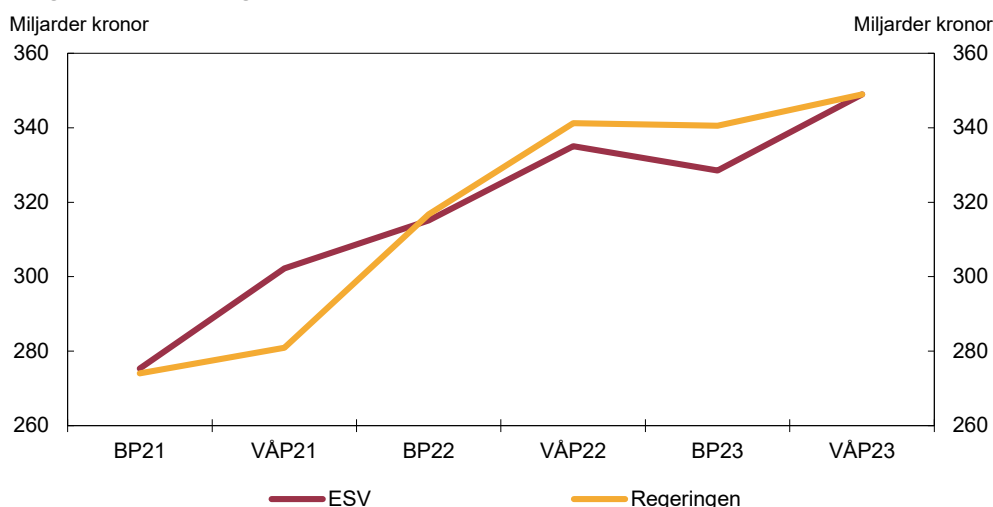
Diagram 2.9 Prognoser för skatt på arbete



Prognosen för skatt på arbete har reviderats upp mycket under jämförelseperioden främst till följd av uppreviderad lönesumma. ESV:s prognos har reviderats upp med 78 miljarder kronor, varav direkta skatter står för 35 miljarder kronor. Regeringen har reviderat upp skatt på arbete med 59 miljarder kronor, varav direkta skatter står för 22 miljarder kronor. Detta trots att vissa skattesänkningar har beslutats under

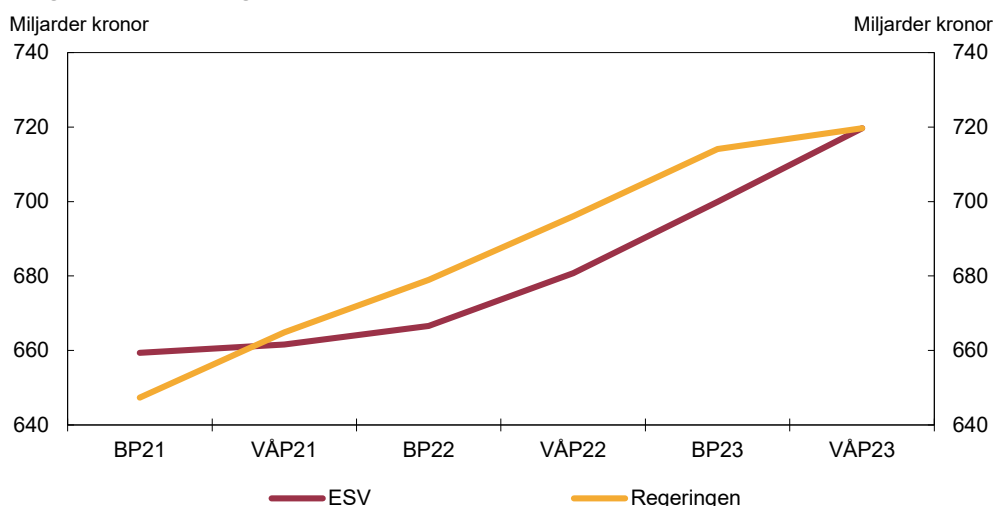
perioden. ESV har reviderat upp prognosen vid alla jämförelsetidpunkter, om än marginellt våren 2023. Regeringen har också reviderat upp prognosen vid alla tidpunkter förutom i vårpropositionen 2023.

Diagram 2.10 Prognoser för skatt på kapital



Vi, liksom regeringen, har höjt prognosen på skatt på kapital mycket sedan hösten 2020. ESV:s prognos har reviderats upp med 74 miljarder kronor och regeringens med 75 miljarder kronor. Orsakerna till upprevideringen skiljer sig åt en del. ESV har reviderat upp hushållens kapitalskatter mest, med 33 miljarder kronor. Skatt på företagsvinster och övriga kapitalskatter har reviderats upp med cirka 20 miljarder kronor vardera. Regeringen har reviderat upp hushållens kapitalskatter med lite mindre än ESV, men skatt på företagsvinster mer, med 35 miljarder kronor. För övriga kapitalskatter har vi gjort liknande prognosjusteringar, ESV har dock reviderat upp stämpelskatten något mer.

Diagram 2.11 Prognoser för skatt på konsumtion



Både vi och regeringen har höjt prognosen för skatt på konsumtion vid alla prognostillfällen. Hösten 2020 hade vi en högre prognos på mervärdesskatten och ungefär samma prognos på punktskatterna. Men från och med våren 2021 har vi haft lägre prognoser på mervärdesskatten. Vi har haft snarlika prognoser på punktskatterna vid samtliga jämförelsetidpunkter, regeringen har dock haft något högre prognoser även på punktskatterna. Våren 2023 reviderade både vi och regeringen upp

punktskatterna med 17,5 miljarder kronor till följd av att det elstöd som betalades ut till hushållen under februari och mars 2023 bokfördes som en punktskatt under 2022, vilket blev klart först under 2023. Exkluderas den revideringen har både ESV och regeringen reviderat ner punktskatterna med cirka 8 miljarder kronor under jämförelseperioden. Sedan hösten 2020 har vi reviderat upp skatt på konsumtion med 60 miljarder kronor, varav mervärdesskatten står för 51 miljarder kronor. Regeringen har reviderat upp skatt på konsumtion med 72 miljarder kronor, varav mervärdesskatten står för 64 miljarder kronor.

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 samt ändringsbudgetar. Dessutom har vi justerat för skillnaderna mellan budgetpropositionen för 2022 och den budget riksdagen beslutade om för 2022.

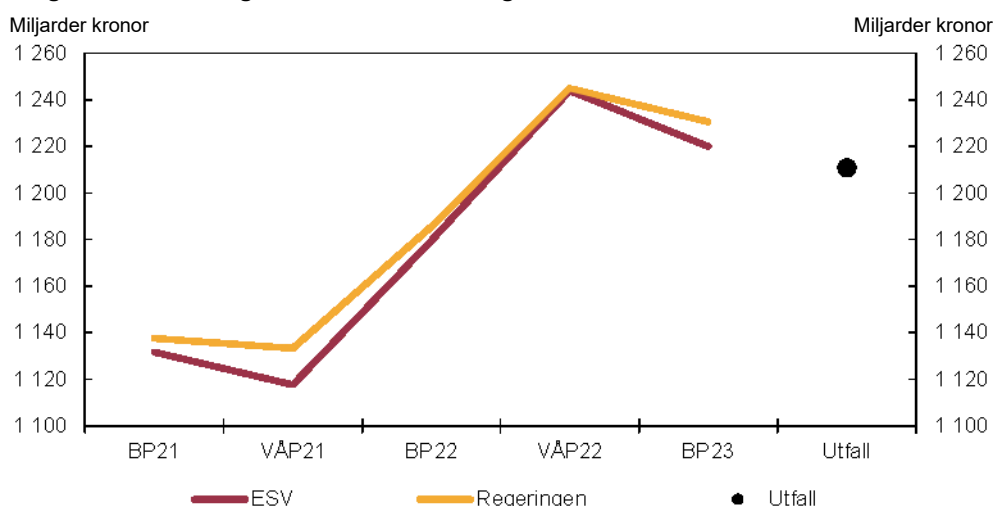
Tabell 2.4 Justering av ESV:s prognoser för 2022

Miljarder kronor

	Sep-20	Mar-21	Sep-21	Mar-22	Sep-22
Totala utgifter	54,5	0,1	54,7	21,3	0,0
Utgiftsområden exkl. räntor	54,5	0,1	54,7	21,3	0,0
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

Förslag i BP och ändringsbudgetar gjorde att vi höjde prognosen ända fram till våren 2022 men då hamnade vi för högt. Regeringen hade en något högre prognos än ESV vid alla tillfällen. Störst skillnad var det vid andra och sista tillfället.

Diagram 2.12 Prognoser och utfall för utgiftsområden exklusive räntor 2022



Däremot överskattade både ESV och regeringen de totala utgifterna vid det första prognostillfället för att sedan underskatta vid nästa. Vid de tre sista tillfällena överskattade sedan regeringen utgifterna igen. Vi överskattade även utgifterna vid prognostillfälle tre och fyra för att sedan underskatta dem vid det sista tillfället. Det tillkom beslut på ca 180 miljarder kronor under perioden som förklarar en stor del av revideringarna. Det område med störst prognosavvikelse för både ESV och regeringen var Riksgäldens nettoutlåning som överskattades med som mest hela 107 miljarder

kronor, det vill säga utlåningen bedömdes till en början bli betydligt högre än den blev. De avvikelserna berodde inte på beslut av regeringen utan på att Riksbanken under våren 2021 bestämde sig för att amortera sina valutalån samt på oväntat höga kapacitetsavgifter till Svenska kraftnät. Mer information om nettoutlåningen och varför prognosavvikelsen var så stor återfinns i avsnitt 3.4 Ej takbegränsade utgifter.

Tabell 2.5 ESV:s justerade prognoser för 2022

Miljarder kronor

	Sep-20	Mar-21	Sep-21	Mar-22	Sep-22	Utfall
Totala utgifter	1 138	1 066	1 131	1 190	1 095	1 123
Utgiftsområden exkl. räntor	1 132	1 118	1 179	1 244	1 220	1 211
Statsskuldräntor m.m.	9	9	12	13	19	27
Riksgäldens nettoutlåning	-4	-62	-61	-69	-146	-111
Kassamässig korrigerig	0	0	0	3	3	-5

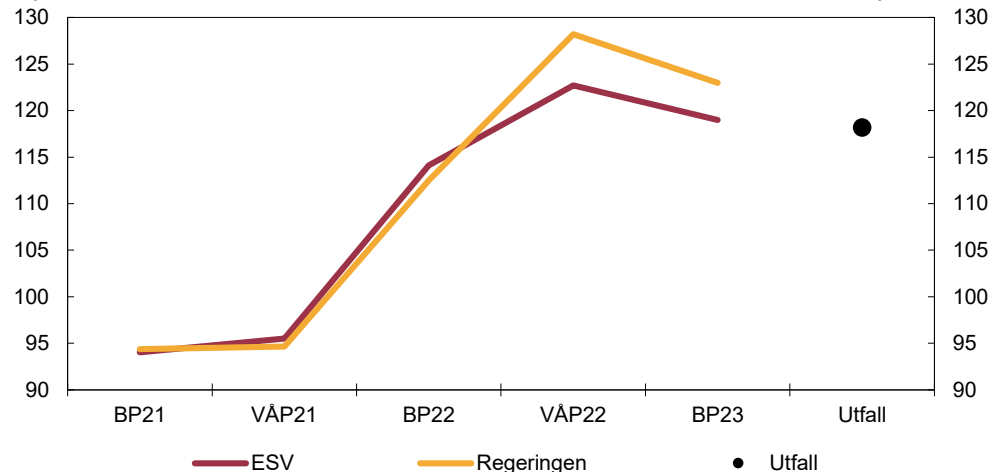
Tabell 2.6 Regeringens prognoser för 2022

Miljarder kronor

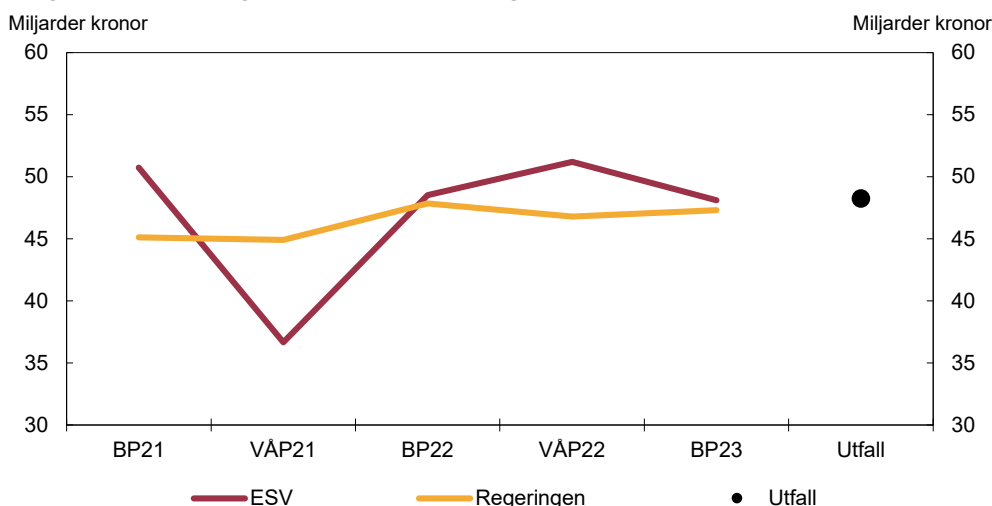
	BP21	VÅP21	BP22	VÅP22	BP23	Utfall
Totala utgifter	1 141	1 079	1 138	1 198	1 134	1 123
Utgiftsområden exkl. räntor	1 138	1 133	1 185	1 245	1 231	1 211
Statsskuldräntor m.m.	7	7	12	16	23	27
Riksgäldens nettoutlåning	-4	-62	-60	-63	-119	-111
Kassamässig korrigerig	0	0	0	0	0	-5

Diagram 2.13 Prognoser och utfall för Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Miljarder kronor



Utgifterna för Hälsovård, sjukvård och social omsorg underskattades kraftigt av både ESV och regeringen vid de två första prognostillfällena, då framför allt utgifterna för flera av åtgärderna med anledning av pandemin underskattades. I BP22 höjdes utgifterna kraftigt av både ESV och regeringen, främst på grund av fortsatta utgifter för vaccin, vaccinering och testning mot covid-19. Utgifterna fortsatte höjas till VÅP22 och utgifterna överskattades då främst av regeringen. Även ESV överskattade utgifterna men inte lika mycket, framför allt på grund av att vi räknade med lägre utgifter för testning och vaccin för covid-19 än regeringen. Vid det sista prognostillfället hade utgifterna sänkts men de överskattades fortfarande av regeringen. Det var framför allt anslaget Bidrag till folkhälsa och sjukvård med ett flertal utgifter för pandemirelaterade åtgärder som överskattades medan ESV låg nära utfallet.

Diagram 2.14 Prognoser och utfall för Avgiften till Europeiska unionen

Regeringen underskattade utgifterna för Avgiften till Europeiska unionen vid alla jämförelsetillfällen men prognosen låg relativt konstant. ESV:s prognoser var desto mer volatila. Vid det första tillfället fanns inte någon ny EU-budget och ESV:s prognos var en ökning av utgifterna i takt med tidigare års ökningar. Vid det andra tillfället sänkte vi vår prognos och låg klart under regeringen. Förslag på ny långtidsbudget för åren 2021–2027 från EU hade då presenterats. Sänkningen berodde främst på att ESV räknade med att Sverige under 2022 skulle få dubbla rabatter. Vi bedömde att rabatten för 2021 skulle betalas ut i efterhand, i likhet med tidigare år när en ny period för EU:s budget påbörjas. EU hann dock med att ta beslut om och betala ut rabatten redan 2021. Därmed höjde ESV prognosen för 2022 vid nästa tillfälle. Vid både det tredje och det sista jämförelsetillfället låg ESV:s prognos något högre än regeringens och i linje med utfallet. Orsaken till att vi höjde prognosen vid det näst sista tillfället var på grund av att EU kommit med information om korrigeringsbetalningar avseende tidigare år. ESV lade in denna korrigering i juni, som det varit tidigare år. Det visade sig sedan att EU ändrat så att denna extra betalning skulle ske först 2023 varför prognosen för 2022 sänktes igen till det sista tillfället.

2.2.3 Sammanställning av jämförelsen

I tabell 2.7 nedan visas i sammandrag ESV:s och regeringens prognosavvikelser för statens budget från hösten 2020 till utfallet. I tabell 2.8 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 2024. Tabell 2.9 visar avvikelserna jämfört med utfallet för samtliga utgiftsområden exklusive räntor.

Tabell 2.7 Statens budget i sammandrag

Miljarder kronor

	Avvikelse ESV					Avvikelse Regeringen					Utfall
	Sep-20	Mar-21	Sep-21	Mar-22	Sep-22	BP21	VÅP21	BP22	VÅP22	BP23	
	16/9	25/3	10/9	25/3	16/9	21/9	15/4	20/9	19/4	8/11	2022
Totala inkomster	-163,8	-99,1	-66,7	-36,6	8,1	-171,4	-130,7	-95,1	0,2	-1,0	1 286
Statens skatteinkomster	-149,7	-106,9	-77,1	-56,4	-9,8	-181,6	-137,8	-103,8	-32,3	-25,5	1 326
Övriga inkomster	-14,2	7,8	10,4	19,8	17,9	10,2	7,1	8,7	32,4	24,5	-39
varav försäljningsinkomster	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9	0,0	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	1
Totala utgifter	15,1	-57,0	8,8	67,7	-27,7	18,4	-43,8	15,3	75,5	11,7	1 123
Utgiftsområden exkl. räntor	-79,1	-93,2	-31,4	33,0	9,2	-73,2	-77,5	-25,4	34,1	19,8	1 211
Statsskuldräntor m.m.	-18,0	-18,1	-15,0	-14,0	-8,6	-20,6	-20,1	-15,1	-11,0	-4,6	27
Riksgäldskontorets nettoutlåning	107,4	49,4	50,3	41,5	-35,6	107,4	48,9	50,8	47,6	-8,5	-111
Kassamässig korrigering	4,8	4,9	4,9	7,2	7,2	4,8	4,9	4,9	4,9	4,9	-5
Budgetsaldo	-178,9	-42,1	-75,4	-104,3	35,8	-189,8	-87,0	-110,5	-75,3	-12,7	164

Anm.: Avvikelse = prognos minus utfall. ESV:s respektive prognos har justerats för förslag i efterföljande proposition.

Tabell 2.8 Totala skatteintäkter och totala inkomster på statens budget

Miljarder kronor

	Prognos ESV						Prognos Regeringen					
	Sep-20	Mar-21	Sep-21	Mar-22	Sep-22	Mar-23	BP21	VÅP21	BP22	VÅP22	BP23	VÅP23
	16/9	25/3	10/9	25/3	16/9	24/3	21/9	15/4	20/9	19/4	8/11	17/4
Skatt på arbete	1 311	1 338	1 343	1 366	1 387	1 389	1 331	1 346	1 356	1 371	1 391	1 389
Direkta skatter på arbete	681	692	688	699	715	716	694	699	700	708	719	716
Indirekta skatter på arbete	630	647	655	667	672	673	637	647	656	663	672	673
Skatt på kapital	275	302	315	335	329	349	274	281	317	341	341	349
Skatt på kapital, hushåll	54	68	77	96	79	87	64	65	86	95	84	87
Skatt på företagsvinster	160	171	174	170	175	182	147	154	167	170	178	182
Övriga skatter på kapital	61	63	64	69	74	80	64	62	64	77	79	80
Skatt på konsumtion och insatsvaror	659	662	667	681	700	720	640	658	672	688	705	720
Mervärdesskatt	509	514	519	538	555	560	496	516	527	547	568	560
Punktskatter	151	148	148	143	145	160	145	142	145	141	137	160
Restförda och övriga skatter	13	12	15	13	15	11	16	14	14	10	12	11
Totala skatteintäkter	2 259	2 315	2 340	2 395	2 430	2 469	2 268	2 306	2 366	2 418	2 458	2 469
Avgår EU-skatter	7	7	7	8	10	9	7	7	7	8	9	9
Offentliga sektorns skatteintäkter	2 252	2 307	2 333	2 386	2 421	2 459	2 261	2 299	2 359	2 410	2 449	2 459
Avgår skatter till andra sektorer	1 097	1 124	1 135	1 153	1 169	1 168		1 127	1 142	1 158	1 170	1 168
Kommunala skatter	816	834	842	854	868	868	831	839	850	860	870	868
Avgifter till ÅP-systemet	281	289	293	299	301	301	286	288	293	298	300	301
Statens skatteintäkter	1 155	1 184	1 198	1 233	1 251	1 291	1 144	1 172	1 217	1 253	1 278	1 291
Periodiseringar	21	35	51	36	65	35	0	16	5	41	22	35
Övriga inkomster	-54	-32	-29	-20	-22	-39	-29	-32	-31	-7	-15	-39
Statens inkomster	1 122	1 187	1 219	1 250	1 294	1 286	1 115	1 188	1 222	1 293	1 300	1 286

Anm.: ESV:s prognoser har justerats för beslut enligt budgetpropositioner och vårpropositioner under perioden 2020–2023.

Tabell 2.9 Utgiftsområden exklusive ränteutgifter

Miljarder kronor

	Avvikelse ESV					Avvikelse Regeringen					Utfall
	Sep-20	Mar-21	Sep-21	Mar-22	Sep-22	BP21	VÅP21	BP22	VÅP22	BP23	
Utgiftsområde	16/9	25/3	10/9	25/3	16/9	21/9	15/4	20/9	19/4	8/11	
01 Rikets styrelse	-0,9	-1,0	-0,5	-0,2	-0,2	-1,4	-1,4	-0,3	0,6	0,4	18
02 Samhällsekonomi och finansförvaltning	0,3	0,2	0,3	0,2	0,0	0,3	0,3	0,6	0,5	0,1	17
03 Skatt, tull och exekution	-0,4	-0,4	-0,2	0,0	0,0	-0,4	-0,3	-0,1	0,2	0,1	13
04 Rättsväsendet	-2,2	-2,0	-0,2	1,0	0,2	-3,4	-3,3	0,2	0,3	0,3	61
05 Internationell samverkan	-1,4	-1,4	-1,3	-0,1	-0,1	-1,4	-1,4	-1,1	-0,6	0,1	3
06 Försvar och samhällets krisberedskap	-6,7	-7,3	-6,4	-2,8	-1,9	-6,8	-7,6	-7,0	-3,7	-2,4	84
07 Internationellt bistånd	4,1	5,1	5,7	5,7	0,8	2,9	4,3	5,7	-3,6	0,7	46
08 Migration	-3,2	-3,3	-3,5	0,6	1,9	-2,9	-2,7	-3,3	7,2	2,5	12
09 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	-24,1	-22,7	-4,1	4,5	0,8	-23,8	-23,5	-5,7	10,0	4,8	118
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	-21,7	-22,2	-17,4	-1,1	-0,7	-22,5	-21,8	-16,6	0,6	-0,5	114
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	-5,0	-6,0	-4,9	0,3	-0,3	-5,4	-5,6	-4,6	0,4	0,1	46
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	4,3	4,2	1,3	2,0	0,7	4,6	4,0	2,0	1,1	0,9	101
13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering	1,6	0,4	0,8	0,8	0,5	1,8	0,8	0,9	0,7	0,4	5
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	14,7	14,8	12,5	7,8	1,7	17,3	15,6	15,6	10,7	2,5	78
15 Studiestöd	1,8	1,6	1,8	1,5	0,6	2,7	1,5	2,3	1,5	0,8	25
16 Utbildning och universitetsforskning	-4,4	-4,1	-0,3	0,4	0,3	-2,2	-2,1	1,6	-0,5	-0,7	93
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	-3,5	-3,5	-1,4	0,4	0,4	-3,4	-3,4	-1,3	0,4	0,1	20
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	-2,2	-3,2	-2,3	-1,9	-0,2	0,1	-0,2	-0,7	-2,0	-0,2	8
19 Regional utveckling	0,1	1,0	1,6	0,6	0,3	1,4	1,4	1,9	0,7	0,3	3
20 Allmän miljö- och naturvård	-8,0	-8,0	-2,8	-0,9	-1,0	-5,9	-5,9	0,3	2,8	1,1	22
21 Energi	-8,3	-8,2	-6,8	1,0	0,3	-8,1	-8,2	-7,4	0,7	0,3	12
22 Kommunikationer	-2,4	-3,4	2,3	7,5	1,0	-1,8	-1,4	4,1	3,2	4,4	73
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	-3,3	-1,6	-1,1	0,4	0,6	-0,8	-1,1	0,1	-1,2	0,7	22
24 Näringsliv	-2,3	-2,3	-0,3	2,3	3,3	-2,1	-2,1	-0,9	5,5	4,0	10
25 Allmänna bidrag till kommuner	-8,5	-8,4	-4,7	0,1	0,1	-8,5	-8,5	-4,7	0,1	0,1	157
27 Avgiften till Europeiska unionen	2,5	-11,6	0,3	3,0	-0,1	-3,1	-3,3	-0,4	-1,5	-0,9	48
Förändring av anslagsbehållningar ¹						-0,4	-1,7	-6,6			
Summa utgiftsområden exklusive räntor (UO 26)	-79,1	-93,2	-31,4	33,0	9,2	-73,2	-77,5	-25,4	34,1	19,8	1 211

¹ Denna post ingår endast vid budgetering (BP21, VÅP21 och BP22) och utgör det beräknade nettot mellan förbrukning och 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.

Anm.: Avvikelse = prognos minus utfall. ESV:s närmast föregående prognos har justerats för förslag i BP 2021, VÅP 2021, BP 2022, VÅP 2022 och HÅB 2022. Justeringar har även gjorts för eventuella ändringsbudgetar som kommit mellan prognoserna.

2.3 Uppföljning av prognoser för det finansiella sparandet och skatteintäkterna avseende 2021

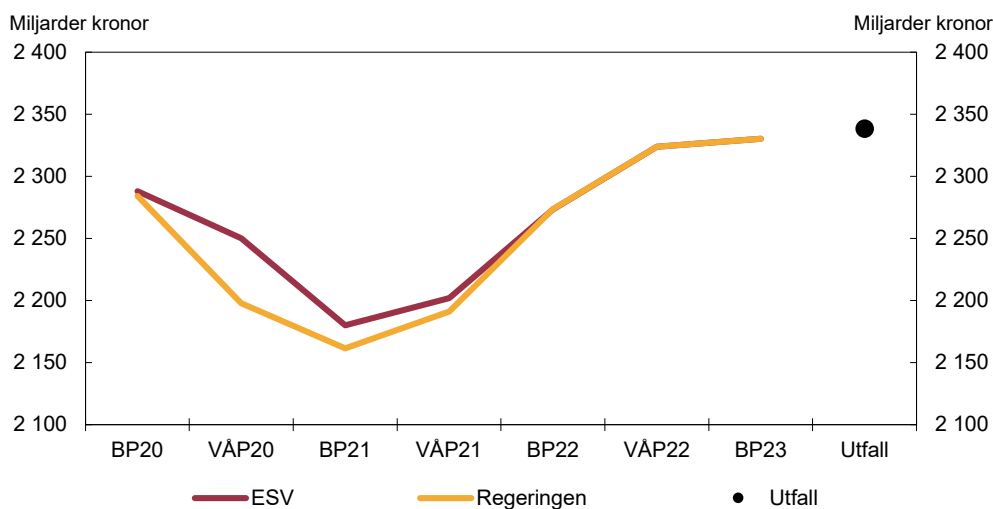
När prognosuppföljningen lämnas i maj året efter inkomståret finns inget utfall för de periodiserade skatterna. Utfallet för det finansiella sparandet är därmed också preliminärt. Det definitiva utfallet för skatteintäkterna blir klart i samband med den årliga inkomsttaxeringen i december året efter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

I detta avsnitt redovisas därför det diagram som fanns med över det finansiella sparandet i prognosuppföljningen för 2021 med det definitiva utfallet inlagt. För skatteintäkterna redovisas här inte något preliminärt utfall. De bedömningar som ingick i prognosuppföljningen för 2021 är i stället förlängda med den prognos som gjordes hösten 2022 och med det slutliga utfallet.

De totala skatteintäkterna 2021 underskattades vid alla tidpunkter

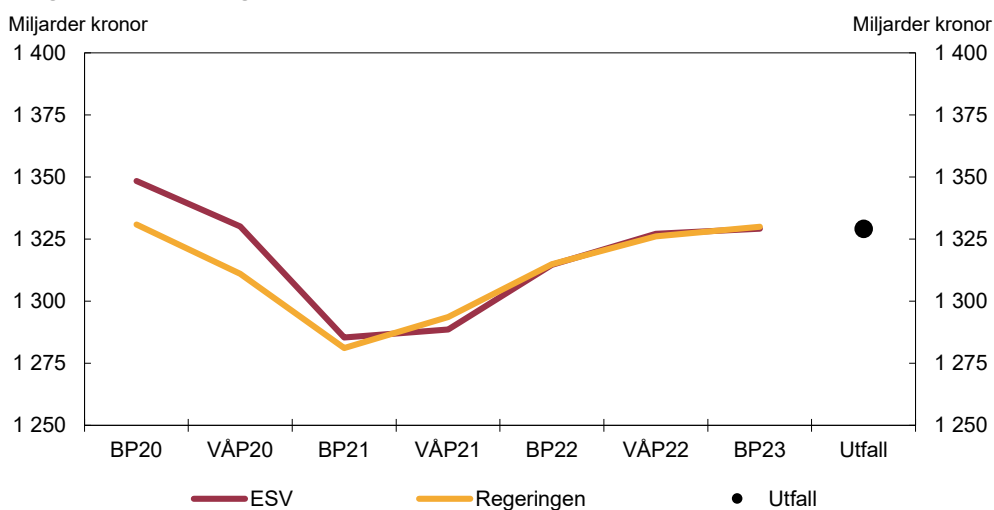
Både vi och regeringen har haft samma prognos på de totala skatteintäkterna vid jämförelsetidpunkterna från hösten 2021 till hösten 2022. Hösten 2021 hade dock regeringen något högre prognos på konsumtionsskatterna och något lägre prognos på kapitalskatterna samt restförda och övriga skatter. Vid det sista prognostillfället, hösten 2022, var bådas prognoser 8 miljarder kronor (0,3 procent) lägre än utfallet. Hela den differensen hänför sig till kapitalskatterna.

Diagram 2.15 Prognoser och utfall för totala skatteintäkter 2021



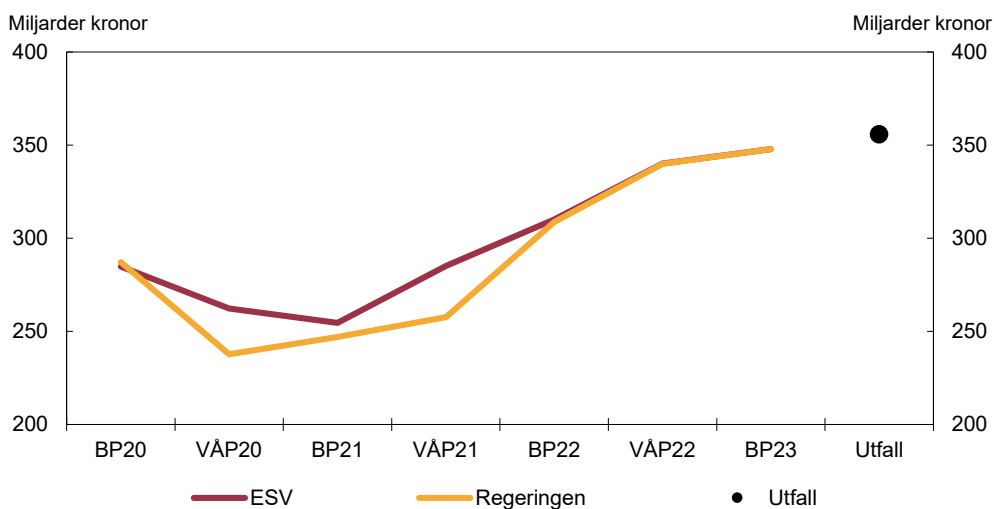
Under våren och hösten 2022 var prognoserna för skatt på arbete mycket nära utfallet.

Diagram 2.16 Prognoser och utfall för skatt på arbete 2021



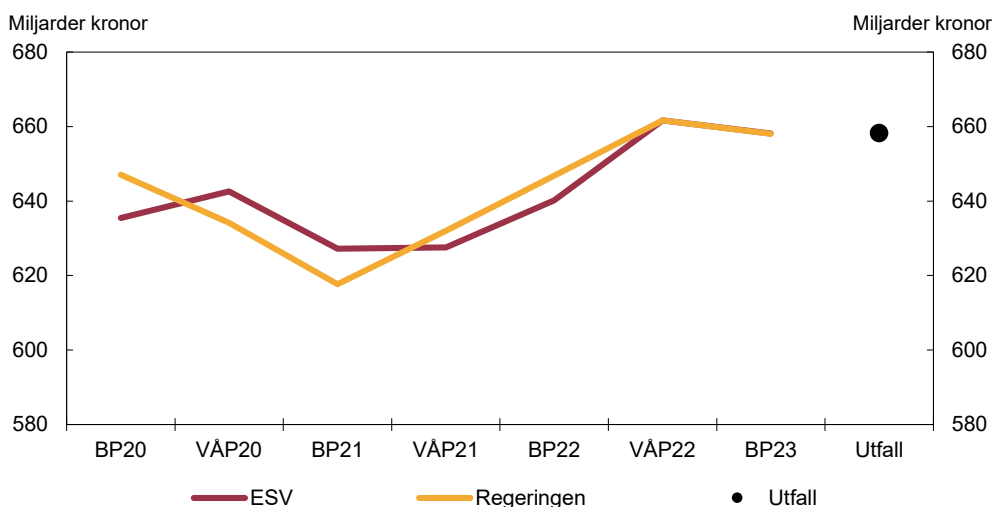
Skatt på kapital underskattades under våren och hösten 2022. Det var skatt på företagsvinster som underskattades vid dessa tidpunkter. Hushållens kapitalskatter överskattades något under våren 2022, men inte under hösten.

Diagram 2.17 Prognoser och utfall för skatt på kapital 2021



Konsumtionsskatterna överskattades med 3 miljarder kronor under våren 2022. Det var mervärdesskatteintäkterna som överskattades.

Diagram 2.18 Prognoser och utfall för skatt på konsumtion 2021



Ingen större förändring i sparandet i det uppdaterade utfallet

Det preliminära utfallet för 2021, som presenterades under våren 2022, visade på ett finansiellt sparande i den offentliga sektorn på -0,2 procent av BNP. Det senast uppdaterade utfallet avseende 2021, som redovisades i mars 2023, blev 0,0 procent. Det innebär att ESV, liksom alla andra prognosmakare, under hösten 2022 underskattade sparandet något mer än vad som redovisades i den förra prognosuppföljningen. Det var fortsatt relativt stor spridning mellan prognoserna så sent som hösten 2021, från ett beräknat underskott på 1,9 procent av BNP till ett underskott på 1 procent av BNP. KI låg närmast utfallet. ESV:s prognos hörde till dem som låg längst från utfallet. Vi räknade både med för låga inkomster och för höga utgifter. Både KI och regeringen, de som vi kan jämföra prognosen för finansiellt sparande med mer detaljerat, underskattade också inkomsterna, framför allt skatteintäkterna, men KI överskattade inte utgifterna. Vi underskattade både skatteintäkterna och övriga inkomster mer än KI och regeringen. Regeringen överskattade utgifterna mer än vad vi gjorde, störst skillnad noteras för transfereringarna och för ränteutgifterna.

Diagram 2.19 Prognoser och utfall för finansiellt sparande 2021 – statliga bedömare

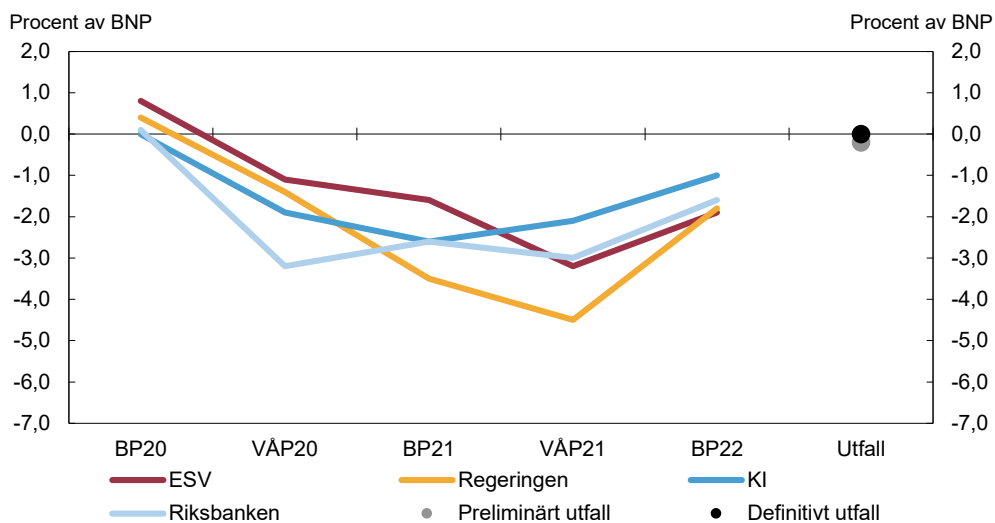
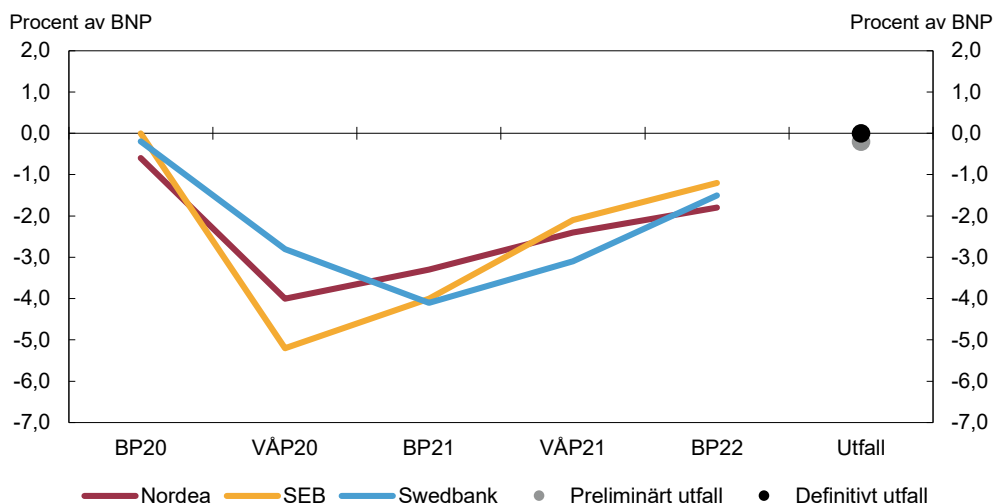


Diagram 2.20 Prognoser och utfall för finansiellt sparande 2021 – banker



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

3 Analys av ESV:s prognosförändringar från september 2020

ESV räknade med en högre BNP-tillväxt än vad som blev fallet ända fram till juni 2022 då tillväxten i stället underskattades något fram till sista prognostillfället. Vid det tillfället var prognosen i linje med utfallet. De totala skatteintäkterna underskattades under hela perioden. De takbegränsade utgifterna underskattades initialt på grund av tillkommande beslut men överskattades vid de två sista prognostillfällena.

3.1 Makroekonomin

BNP-tillväxten överskattades till en början för att sedan underskattas

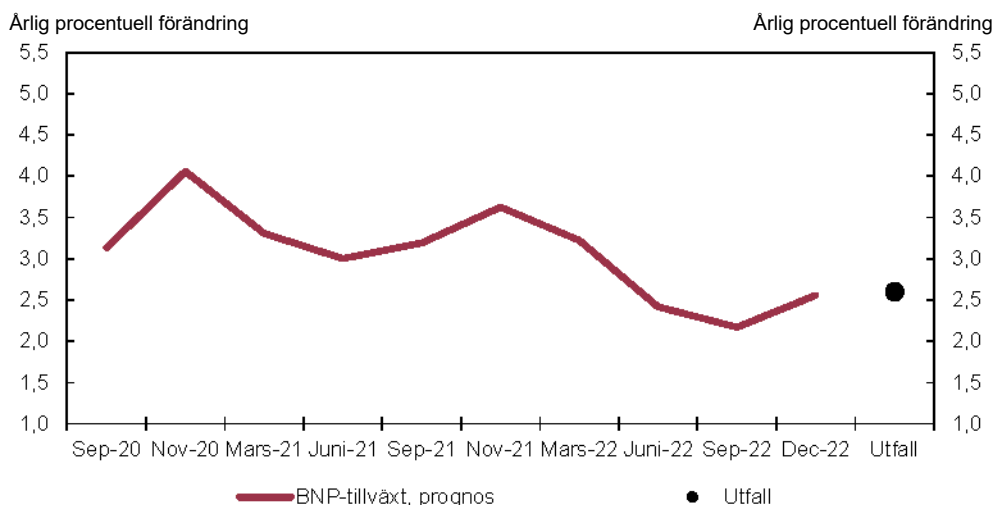
Prognoserna för BNP-tillväxten 2022 påverkades av coronapandemin och även den höga inflationen och stigande räntorna. Under hösten 2020 beräknades det ske en återhämtning i ekonomin under 2022, efter att BNP hade fallit kraftigt när pandemin bröt ut. Tillväxten beräknades då bli högre 2022 än vad utfallet blev, men i nivå var BNP lägre än utfallet då tillväxten för både 2020 och 2021 underskattades inledningsvis. Den sammantagna BNP-tillväxten för åren 2020-2022 var med andra lägre än utfallet visar och därmed var BNP-nivån lägre. Svensk ekonomi beräknades till en början fortfarande befinna sig i en lågkonjunktur 2022 medan nuvarande bedömning är att BNP-gapet var positivt 2022. Prognosen låg relativt stabilt på en tillväxt mellan 3,0 och 3,6 ända fram till mars 2022, bortsett från november 2022 då den var så hög som 4,1 procent.

I juni 2022 sänktes prognosen för BNP-tillväxten till 2,4 procent, det vill säga strax under utfallet. Högre inflation och snabbare höjning av räntorna än tidigare väntat samt Rysslands invasion av Ukraina väntades då dämpa tillväxten i ekonomin i volymtermer.

Det var både tillväxten i hushållens konsumtion och investeringarna som överskattades inledningsvis. Hushållens konsumtion överskattades vid alla tillfällen men låg relativt nära utfallet vid de sista två prognostillfällena. Investeringarna varierade kraftigt mellan prognosomgångarna och efter överskattningen vid de första två tillfällena var prognosen lägre än utfallet mellan mars 2021 och september 2022. En delförklaring till att utfallet var högre än prognosen var att investeringarna i forskning och utveckling ökade kraftigt 2022 vilket var svårt att förutse. Vid de två sista prognosomgångarna låg prognosen för investeringarna nära utfallet. Offentlig konsumtion underskattades fram till november 2021 då den höjdes kraftigt när budgeten för 2022 hade lagts fram. Prognosen låg då för högt och sänktes sedan. Framför allt var det kommunal konsumtion som låg för högt från och med november 2021. Eftersom statsbidragen var höga räknade vi med att kommunsektorn skulle öka verksamheten mer än vad de gjorde. Lagerinvesteringarna gav ett stort positivt bidrag till BNP-tillväxten vilket vi inte räknade med inledningsvis. Det avspeglar delvis en icke önskvärd lageruppbbyggnad som kan ha berott på att efterfrågan blev mindre än väntat. Exporten och importen var lägre än utfallet vid alla prognostillfällen men bidraget från nettoexporten överskattades vid alla tillfällen utom de två sista då det underskattades något. En viktig förklaring till att prognoserna för exporten och

importen låg lägre än utfallet, även så sent som i december 2022, var att utfallen för de första kvartalen för 2022 reviderades upp när det första helåret för 2022 publicerades.

Diagram 3.1 Prognoser för BNP-tillväxten 2022



Sysselsättningen underskattades vid de flesta prognostillfällena men prognoserna på arbetslösheten låg i linje med utfallet

I likhet med prognosen för BNP väntades i prognoserna under hösten 2020 en återhämtning av sysselsättningen 2022 efter pandemin. Detta innebar en stark utveckling av sysselsättningen som låg i linje med det som sedan blev utfall. I första prognosen 2021 reviderades dock prognosen för 2021 upp då ekonomin och arbetsmarknaden utvecklades starkare än prognostiserat. Detta innebar i sin tur att prognosen för 2022 reviderades ner mycket då återhämtningen efter pandemin väntades komma tidigare. Under loppet av 2021 och 2022 reviderades sedan prognosen för sysselsättningen successivt upp då utfall och indikatorer kom in starkt.

Prognosen på arbetslösheten låg sedan novemberprognosen 2020 stabilt mellan 7,6 procent och 7,3 procent i varje prognosomgång, vilket var i linje med utfallet.

I prognoserna under 2021 väntades en ökning av medelarbetstiden 2022. Prognoserna för antalet arbetade timmar hamnade relativt nära utfallet, både de som gjordes under 2021 och 2022. Men medelarbetstiden sjönk i stället, vilket var en bidragande förklaring till att prognoserna för sysselsättningen höjdes, medan prognosen för antalet arbetade timmar låg kvar.

Tabell 3.1 Makroekonomiska variabler, ESV:s prognoser för 2022

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	Sep-20	Nov-20	Mars-21	Juni-21	Sep-21	Nov-21	Mars-22	Juni-22	Sep-22	Dec-22	Utfall
Försörjningsbalans, fasta priser											
BNP	3,1	4,1	3,3	3,0	3,2	3,6	3,2	2,4	2,2	2,6	2,6
Hushållens konsumtion	3,5	5,5	5,5	5,5	5,5	4,7	4,0	3,0	2,3	2,3	2,1
Offentlig konsumtion	-0,4	-0,2	-0,5	-0,8	-1,1	1,4	0,9	1,2	0,3	-0,1	0,0
Fasta investeringar	7,0	6,7	4,9	4,2	3,3	3,3	3,3	1,4	4,8	5,6	5,2
Lager, bidrag till tillväxten	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	0,4	0,7	1,2	1,0
Export	3,7	4,5	3,8	3,2	4,3	4,1	5,8	4,6	4,4	4,1	6,6
Import	4,2	4,9	4,9	4,2	4,3	3,9	5,8	4,8	6,9	7,2	8,7
Nettoexport, bidrag till tillväxten	-0,1	0,0	-0,3	-0,3	0,2	0,3	0,2	0,1	-0,9	-1,1	-0,6
Arbetsmarknadsvariabler											
Sysselsatta	2,0	2,7	1,5	1,7	1,7	2,0	1,8	2,2	2,9	2,7	2,7
Arbetslöshet, % av arbetskraften	8,1	7,6	7,6	7,5	7,4	7,3	7,5	7,5	7,4	7,4	7,5
Arbetade timmar	2,0	2,9	2,4	2,1	2,7	2,6	2,6	2,3	2,4	2,3	2,4
Timlön, KL ¹	2,4	2,0	2,0	2,0	2,1	2,3	2,3	2,5	2,7	2,9	2,7
Lönesumma	4,4	4,9	4,0	3,2	3,4	3,5	4,6	5,5	6,2	6,2	6,4
Övriga nyckeltal											
KPI	1,1	1,2	1,3	1,3	1,4	1,7	3,9	6,0	7,9	8,2	8,4
KPIF	1,2	1,2	1,4	1,4	1,5	1,8	3,9	5,6	7,3	7,5	7,7
3-månadersränta, årsgenomsnitt	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,3	0,7	0,8	0,8
5-årig statsobligation, årsgenomsnitt	0,3	0,3	0,4	0,4	0,0	0,1	0,4	1,3	1,4	1,6	1,6
EUR/SEK, årsgenomsnitt	10,3	10,3	10,0	10,0	10,0	10,0	10,7	10,4	10,5	10,6	10,6
USD/SEK, årsgenomsnitt	8,7	8,7	8,2	8,2	8,5	8,6	9,8	9,7	10,0	10,1	10,1

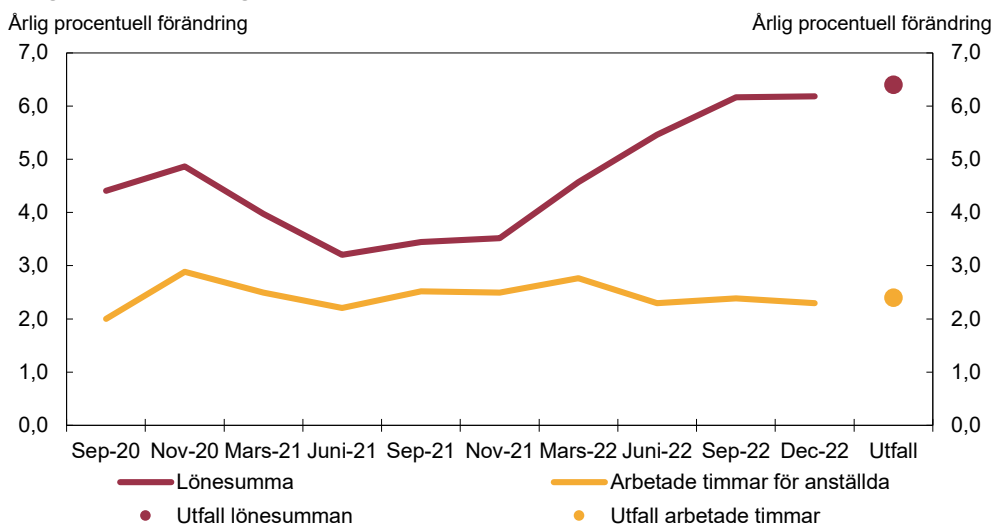
¹KL avser konjunkturlönestatistiken.

Timlön och lönesumman underskattades till en början

Prognoserna för timlönen justerades i november 2020 som en följd av nya avtal och låg därefter relativt stilla på en för låg nivå under 2021. I prognoserna under 2022 höjdes prognosen successivt när utfallen visade på större löneökningar utanför de centrala avtalen än tidigare prognostiserat.

Prognosen för lönesumman låg långt under utfallet under nästan hela prognosperioden trots att prognosen för det totala antalet arbetade timmar och prognosen för timlönen enligt konjunkturlönestatistiken låg nära utfallet från och med november 2021. Det berodde till största delen på att det var en stor skillnad mellan ökningen av lönesumman och ökningen av antalet arbetade timmar multiplicerat med den officiella timlöneökningen (konjunkturlönestatistiken) som vi har svårt att förklara. Under pandemin uppstod en skillnad då stödet vid korttidsarbete och stora utbetalningar av sjuklön höll uppe lönesumman, det vill säga NR-lönen (timlönen enligt nationalräkenskaperna) blev högre än KL-lönen (timlönen enligt konjunkturlönestatistiken). Efter pandemin trodde vi att detta skulle slå tillbaka under 2021 och 2022 men NR-lönen fortsatte istället att vara högre än KL-lönen vilket gjorde att vi underskattade lönesumman. När detta sedan blev tydligt i utfallen reviderades prognosen för lönesumman successivt upp vilket var fallet från juni 2022.

Diagram 3.2 Prognoser för arbetade timmar och lönesumman 2022

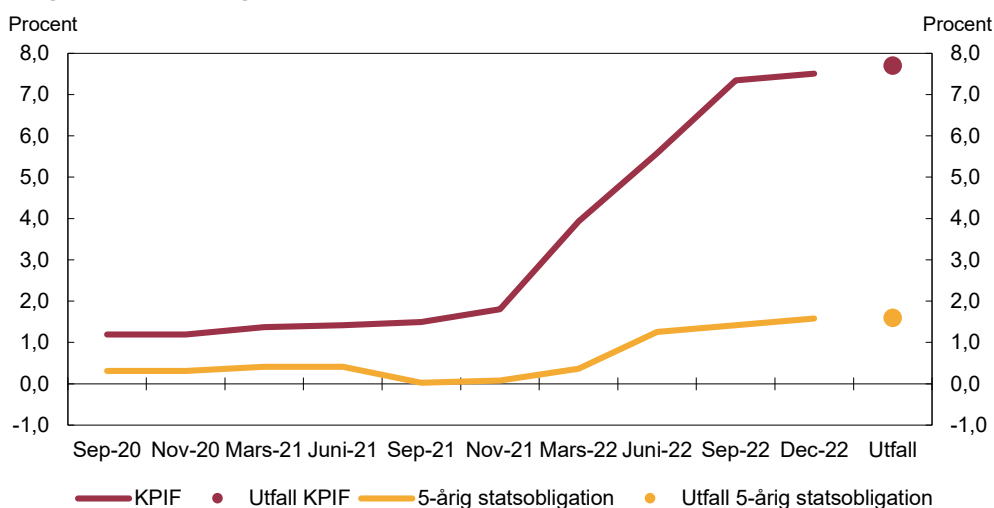


Inflationen och räntorna blev högre än väntat

Inflationen underskattades kraftigt. Den väntades ligga mellan 1 och 2 procent ända till mars 2022. Därefter höjdes den successivt när energipriserna sköt i höjden, delvis som en följd av kriget i Ukraina, samt att det uppstod flaskhalsar och leveransproblem när ekonomierna öppnade upp efter pandemin som drev upp priserna på många varor och tjänster. Stimulanser för att öka efterfrågan i ekonomin bidrog också. En så snabbt stigande inflation, efter en lång period med låg inflation, förutsåg vare sig vi eller andra prognosmakare.

För att få bukt med inflationen höjdes räntorna mer än väntat. Så sent som i februari 2022 aviserade Riksbanken att de avsåg att låta styrräntan ligga på 0 procent ända fram till andra halvåret 2024. Men räntebanan ändrades snabbt när inflationen drevs upp. De långa marknadsräntorna följde uppgången i styrräntan.

Diagram 3.3 Prognoser för inflation och ränta 2022



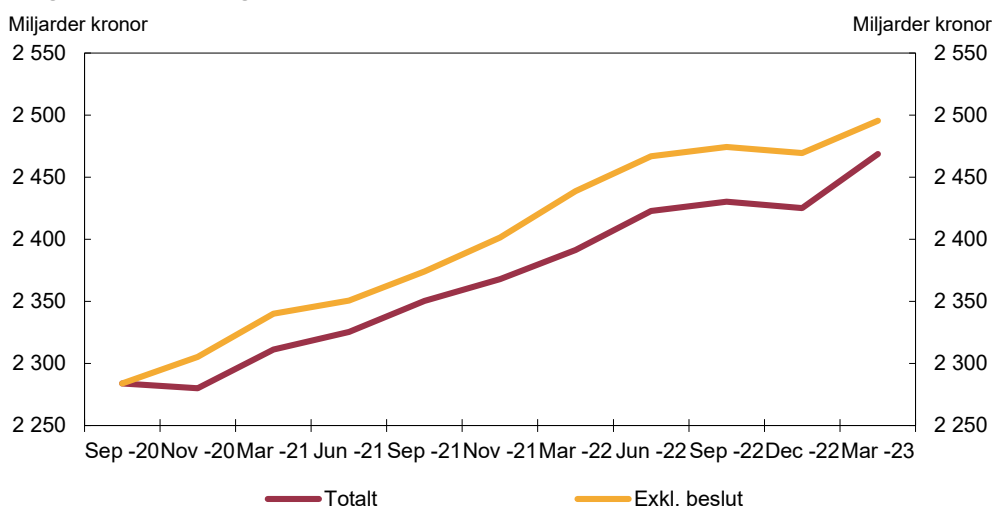
3.2 Offentliga sektorns skatteintäkter

De totala skatteintäkterna för 2022 har reviderats upp mycket sedan september 2020. Prognosen reviderades upp vid alla prognostillfällen förutom i november 2020 och december 2022. Utvärderingen av prognoserna görs mot den prognos som vi redovisade i mars 2023. Det definitiva utfallet redovisas under våren 2024.

Vår prognos i september 2020 för de totala skatteintäkterna 2022 var 185 miljarder kronor lägre än prognosen i mars 2023. De restförda och övriga skatteintäkterna har reviderats ner med 4 miljarder kronor sedan september 2020. Övriga skatteslag har däremot reviderats upp mycket, med sammanlagt 189 miljarder kronor. Skatt på arbete reviderades upp med 51 miljarder kronor, skatt på kapital med 77 miljarder kronor och skatt på konsumtion med 62 miljarder kronor från den första prognosen.

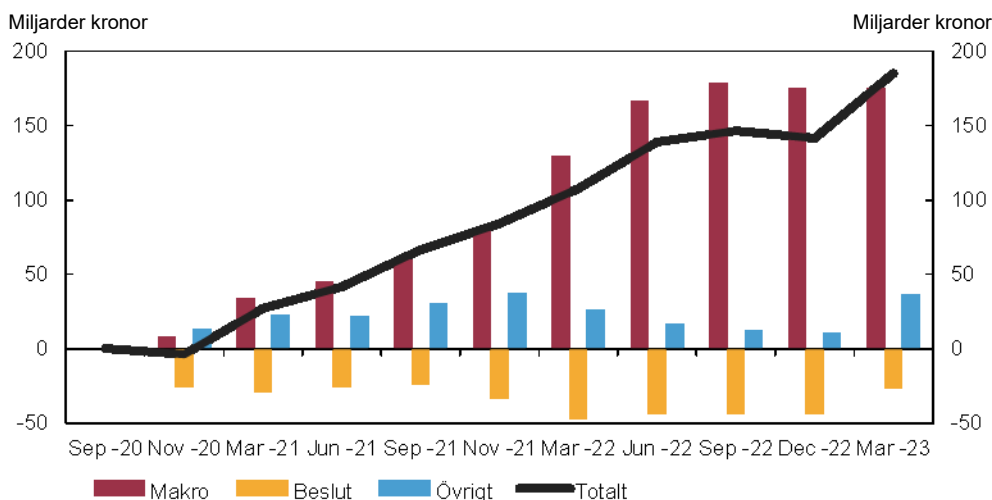
Exklusive beslut har skatteintäkterna reviderats upp med 212 miljarder kronor eftersom skatteintäkterna totalt sett har reviderats ner med 27 miljarder kronor till följd av politiska beslut.

Diagram 3.4 Prognoser för totala skatteintäkter 2022



Vi delar upp revideringarna i tre olika kategorier: Makro, Beslut och Övrigt. Kategorin Beslut avser ESV:s första bedömning av effekterna av de politiska beslut som tillkommer under perioden. Den främsta förklaringen till upprevideringen av de totala skatteintäkterna är Makro, som förklarar lejonparten av upprevideringen.

Diagram 3.5 Ackumulerade prognosförändringar av de totala skatteintäkterna 2022



Påverkan av Makro

Ändrade makroekonomiska förutsättningar förklarar 175 miljarder kronor av upprevideringarna av de totala skatteintäkterna. Fram till och med septemberprognosen 2022 reviderades intäkterna upp mycket vid varje prognostillfälle till följd av Makro. I december 2022 reviderades prognosen däremot ner något till följd av Makro. Det är främst skatt på arbete och mervärdesskatten som har reviderats upp till följd av lönesumman och hushållens konsumtion. Nästan halva upprevideringen beror på att lönesumman succesivt justerats upp.

Tabell 3.2 Revideringar till följd av ändrade makroekonomiska förutsättningar

Miljarder kronor/procent

	Miljarder kronor	Procent
Lönesumma	81,6	47
Hushållens konsumtion	22,5	13
Kapitalvinster	11,4	7
Transfereringar	9,8	6
Investeringar i näringslivet	9,5	5
Offentlig konsumtion och investeringar	7,1	4
Driftöverskott i näringslivet	6,7	4
Konsumentprisindex	1,5	1
Räntor	-0,9	-1
Övriga makroekonomiska förändringar	25,5	15
Summa	175,4	100

Påverkan av Beslut

Sammanlagt ledde Beslut till att prognosen reviderades ner med 27 miljarder kronor över jämförelseperioden. Skatt på arbete reviderades ner med 43 miljarder kronor, främst i samband med förslag i budgetpropositionen för 2021 men även till följd av förslag i budgeten för 2022, såsom exempelvis skattereduktionen för förvärvsinkomster i BP21 och det höjda jobbskatteavdraget i budgeten för 2022. Skatt på konsumtion reviderades upp med 14 miljarder kronor till följd av beslut, varav 17,5 miljarder kronor beror på att det elstöd som betalades ut till hushållen i februari och mars 2023 bokfördes som en skatt 2022 i nationalräkenskaperna. Det blev klart först under 2023 och därmed höjdes prognosen i marsprognosen 2023. Exkluderas

det beslutet har konsumtionsskatterna i stället reviderats ner med drygt 3 miljarder kronor under perioden till följd av Beslut.

Påverkan av Övrigt

Till följd av övriga orsaker reviderades prognosen totalt sett upp med 36 miljarder kronor under perioden. Det är främst kapitalskatterna som har reviderats upp till följd av övriga orsaker och särskilt hushållens kapitalskatter. Exempelvis reviderades hushållens kapitalskatter upp med 5,7 miljarder kronor i marsprognosen 2023 till följd av att Skatteverket publicerade preliminär statistik avseende kontrolluppgifter och saldon på skattekonton. Detta har klassificerats som övriga orsaker i uppföljningen. Under alla prognostillfällen 2022 reviderades dock de totala skatteintäkterna ner på grund av övriga orsaker. Den största nedrevideringen gjordes i marsprognosen 2022 då framför allt skatt på arbete reviderades ner. I juni- och septemberprognoserna 2022 justerades mervärdesskatten ner mycket på grund av övriga orsaker. Totalt sett reviderades dock mervärdesskatten upp vid dessa tillfällen, men upprevideringen blev mindre än vad den makroekonomiska prognosen indikerade till följd av utfall. Den största upprevideringen till följd av övriga orsaker gjordes i marsprognosen 2023 då både skatt på företagsvinster och hushållens kapitalskatter reviderades upp mycket till följd av preliminära utfall.

Tabell 3.3 Prognosförändringar för skatteintäkter och inkomster år 2022 på statens budget från september 2020 till mars 2023

Miljarder kronor

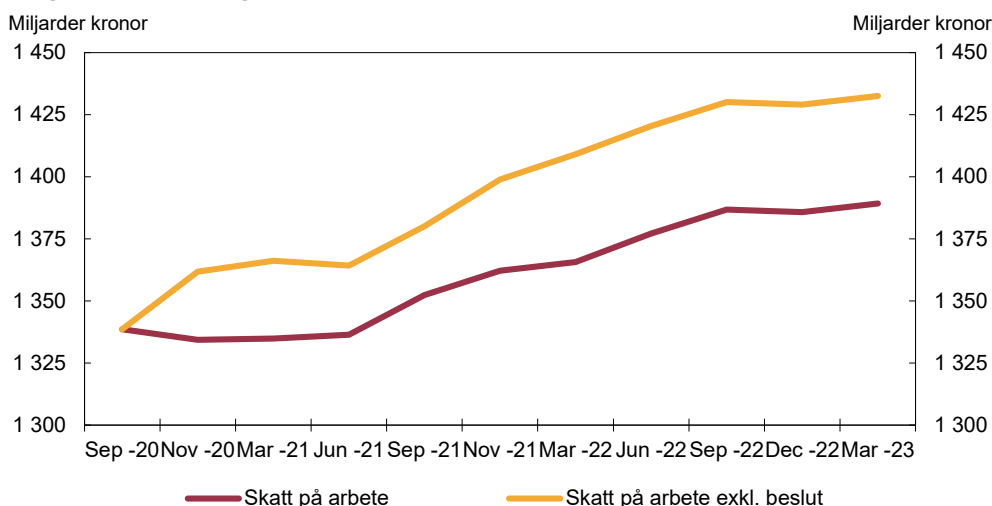
	Prognos Sep-20	Nov- 20	Mar- 21	Jun- 21	Sep- 21	Nov- 21	Mar- 22	Jun- 22	Sep- 22	Dec- 22	Mar- 23	S:a för- ändring	Prognos Mar-23
Skatt på arbete	1 338,6	-4,3	0,5	1,6	15,9	9,8	3,6	11,5	9,7	-1,1	3,5	50,7	1 389,2
Direkta skatter på arbete	697,9	-7,1	1,0	-3,3	7,0	6,0	-2,7	5,3	11,0	0,2	0,8	18,1	716,0
Indirekta skatter på arbete	640,6	2,8	-0,4	4,9	8,9	3,8	6,3	6,1	-1,4	-1,3	2,7	32,6	673,2
Skatt på kapital	272,4	6,4	23,4	2,5	9,9	7,9	12,5	2,2	-8,7	2,4	18,1	76,6	349,0
Skatt på kapital, hushåll	54,2	0,0	14,1	4,4	4,0	9,0	10,3	0,0	-16,8	-0,8	9,1	33,2	87,4
Skatt på företagsvinster	157,3	5,7	8,5	-2,8	5,5	-1,8	-1,9	-4,7	9,6	-1,5	7,9	24,5	181,7
Övriga skatter på kapital	60,9	0,8	0,8	0,8	0,5	0,7	4,1	6,9	-1,4	4,7	1,1	18,9	79,9
Skatt på konsumtion och insatsvaror	657,5	-3,6	7,7	4,4	1,6	-0,4	10,3	18,2	4,3	0,1	19,7	62,2	719,7
Mervärdesskatt	507,8	-1,4	7,5	4,1	0,6	1,3	17,9	14,7	2,1	0,7	4,4	51,9	559,7
Punktskatter	149,7	-2,2	0,3	0,3	0,9	-1,7	-7,6	3,5	2,1	-0,6	15,3	10,3	160,0
Restfördä och övriga skatter	15,3	-2,3	-0,6	5,8	-2,4	0,2	-2,9	-0,3	2,2	-6,4	2,3	-4,4	10,9
Totala skatteintäkter	2 283,8	-3,8	31,0	14,3	25,0	17,5	23,5	31,5	7,5	-5,1	43,6	185,0	2 468,8
Avgår EU-skatter	6,9	0,0	0,2	0,0	0,3	-0,2	1,3	0,6	0,6	-0,1	-0,3	2,4	9,3
Offentliga sektorns skatteintäkter	2 276,9	-3,8	30,9	14,3	24,7	17,7	22,2	30,9	6,9	-5,0	43,9	182,6	2 459,5
Avgår skatter till andra sektorer	1 098,9	18,2	6,5	-1,0	12,3	15,7	2,1	8,6	7,9	-2,0	1,0	69,5	1 168,4
Kommunala skatter	817,1	13,2	4,1	-1,4	9,0	12,9	-0,8	7,1	7,0	-1,1	0,4	50,4	867,6
Avgifter till ÅP-systemet	281,8	5,0	2,4	0,4	3,3	2,8	3,0	1,5	0,9	-0,9	0,6	19,1	300,9
Statens skatteintäkter	1 177,9	-22,0	24,3	15,3	12,3	2,0	20,0	22,3	-1,0	-3,0	42,8	113,1	1 291,0
Periodiseringar	23,2	-2,9	14,5	9,0	-1,1	-6,1	-0,6	18,5	10,1	12,2	-42,2	11,4	34,6
Övriga inkomster	-53,7	15,4	6,6	0,5	2,1	-2,5	11,9	4,2	-6,1	1,9	-19,8	14,2	-39,5
Statens inkomster	1 147,4	-9,5	45,5	24,7	13,3	-6,6	31,3	45,0	3,1	11,1	-19,2	138,7	1 286,1
Totala skatteintäkter	2 283,8	-3,8	31,0	14,3	25,0	17,5	23,5	31,5	7,5	-5,1	43,6	185,0	2 468,8
-Makro		8,1	25,5	11,5	14,8	20,6	48,8	37,2	11,6	-3,3	0,5	175,4	
-Beslut		-25,3	-3,7	3,6	1,7	-9,8	-14,0	3,4	0,0	0,0	17,5	-26,7	
-Övrigt		13,4	9,2	-0,8	8,6	6,7	-11,4	-9,1	-4,1	-1,7	25,6	36,4	

Anm.: Prognosförändring är den upp- respektive nedrevidering som gjorts avseende 2022 vid varje enskild prognos sedan september 2020.

Skatt på arbete har reviderats upp till följd av högre lönesumma

Skatt på arbete har sammanlagt reviderats upp med 51 miljarder kronor (4 procent) under perioden. Prognosen har reviderats upp vid alla tillfällen förutom i november 2020 och december 2022 då skatt på arbete reviderades ner något. I novemberprognosen 2020 reviderades prognosen ner på grund av att skattereduktionerna och nedsättningarna höjdes till följd av förslag i budgetpropositionen för 2021.

Högre lönesumma är den främsta anledningen till att skatt på arbete reviderats upp med 98 miljarder kronor till följd av Makro. Prognosen har reviderats ner med 4 miljarder kronor till följd av Övrigt och 43 miljarder kronor till följd av Beslut, såsom exempelvis skattereduktionen för förvärvsinkomster i BP21 och det höjda jobbskatteavdraget i budgeten för 2022. Exkluderas revideringarna till följd av Beslut har skatt på arbete totalt sett reviderats upp med 94 miljarder kronor under perioden.

Diagram 3.6 Prognoser för skatt på arbete

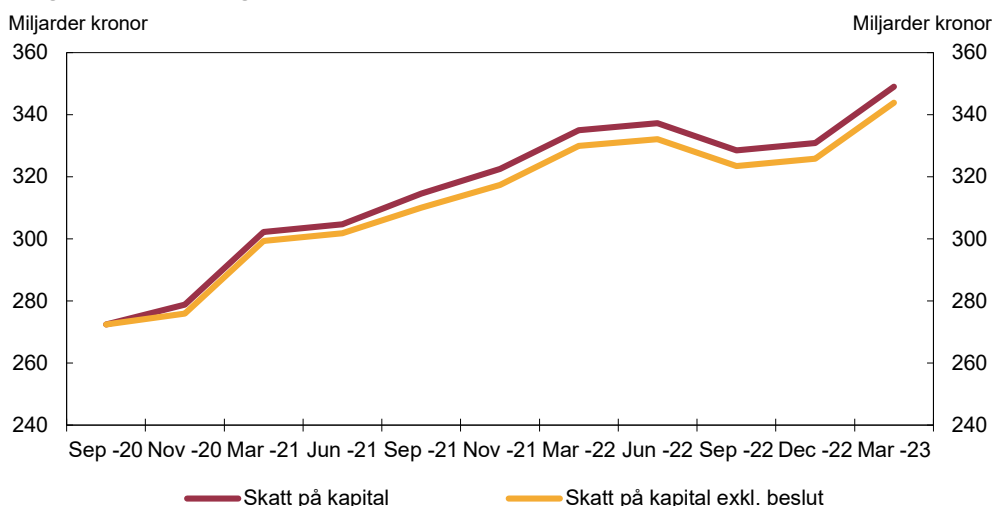
Skatt på kapital har höjts av flera orsaker

Skatt på kapital har sammanlagt reviderats upp med 77 miljarder kronor (28 procent) under perioden. Prognosen har reviderats upp vid alla tillfällen förutom i september 2022 då hushållens kapitalsskatter reviderades ner mycket. Det är flera kapitalsskatter som har reviderats upp relativt mycket under perioden. Det är främst hushållens kapitalsskatter och skatt på företagsvinster som har reviderats upp, men även övriga kapitalsskatter har reviderats upp med sammanlagt 19 miljarder kronor. Dels har det tillkommit en ny skatt, Riskskatt för kreditinstitut, som har bidragit med en upprevidering på drygt 6 miljarder kronor, dels har kupongskatten reviderats upp med 6 miljarder kronor. Därutöver har stämpelskatten reviderats upp med 3 miljarder kronor, avkastningsskatten har höjts med 2 miljarder kronor som en följd av högre räntor och fastighetsskatten har också höjts med 2 miljarder kronor.

Hushållens kapitalsskatter har främst reviderats upp till följd av att kapitalvinsterna beräknas bli högre än det historiska genomsnittet som andel av BNP, vilket användes i de första prognosomgångarna under jämförelseperioden. Även utdelningsinkomsterna och ränteintäkterna har reviderats upp. Hushållens ränteutgifter har däremot inte reviderats speciellt mycket.

Skatt på företagsvinster har främst reviderats upp till följd av Makro. Av totalt 24 miljarder kronor i upprevideringar beror 14 miljarder kronor (56 procent) på förändrade makroekonomiska förutsättningar. Det är bland annat driftöverskottet i näringslivet som har reviderats upp. I juni 2022 reviderades prognosen ner med drygt 6 miljarder kronor till följd av att Riskskatt för kreditinstitut då flyttades över till en egen inkomsttitel. Exklusive denna redovisningsmässiga ändring har skatt på företagsvinster därför reviderats upp med 31 miljarder kronor under perioden.

Sammantaget har prognosen för skatt på kapital reviderats upp med 32 miljarder kronor till följd av Makro, 40 miljarder kronor till följd av Övrigt och 5 miljarder kronor till följd av Beslut. Exkluderas revideringarna till följd av Beslut har skatt på kapital totalt sett reviderats upp med 72 miljarder kronor under perioden.

Diagram 3.7 Prognoser för skatt på kapital

Skatt på konsumtion har reviderats upp till följd av högre konsumtion

Skatt på konsumtion har sammanlagt reviderats upp med 62 miljarder kronor (9 procent) under perioden. Prognosen har reviderats upp vid alla tillfällen förutom i novemberprognoserna 2020 och 2021. Totalt sett har mervärdesskatten reviderats upp med 52 miljarder kronor och punktskatterna med 10 miljarder kronor sedan september 2020.

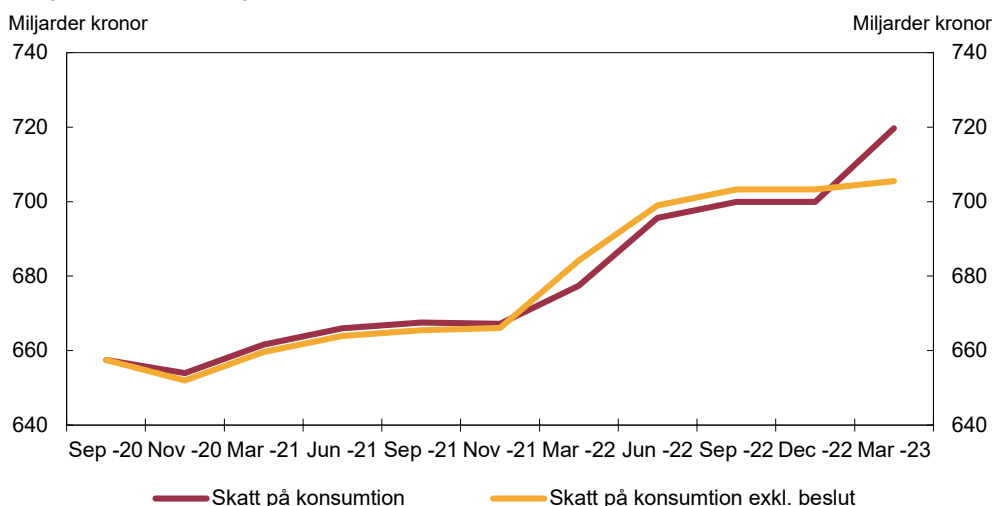
En stor del av upprevideringen av mervärdesskatten, 46 miljarder kronor (89 procent), beror på att de makroekonomiska förutsättningarna har reviderats. Såväl hushållens konsumtion som offentlig konsumtion och investeringar har höjts. Till en del förklaras höjningen av en högre inflation men vad gäller offentlig konsumtion och investeringar blev också volymerna högre än vad vi räknade med till en början.

Punktskatterna reviderades upp med 17,5 miljarder kronor i marsprognosen 2023 till följd av att det elstöd som betalades ut till hushållen under februari och mars 2023 bokfördes som en punktskatt under 2022, vilket blev klart först under 2023.⁴ Exkluderas den revideringen har punktskatterna istället reviderats ner med 7 miljarder kronor, varav 4 miljarder kronor beror på revideringar till följd av andra regeländringar.

Sammantaget har prognosen för skatt på konsumtion reviderats upp med 45 miljarder kronor till följd av Makro, 14 miljarder kronor till följd av Beslut och 4 miljarder kronor till följd av Övrigt. Exkluderas revideringarna till följd av Beslut har skatt på konsumtion totalt sett reviderats upp med 48 miljarder kronor under perioden.

⁴ Elstödet avser förbrukning i elområde 3 och 4 under perioden 1 oktober 2021 till 30 september 2022. Kapacitetsavgifterna betalades därmed in till Svenska kraftnät under den perioden. Sedan betalades stödet ut till hushållen under februari och mars 2023.

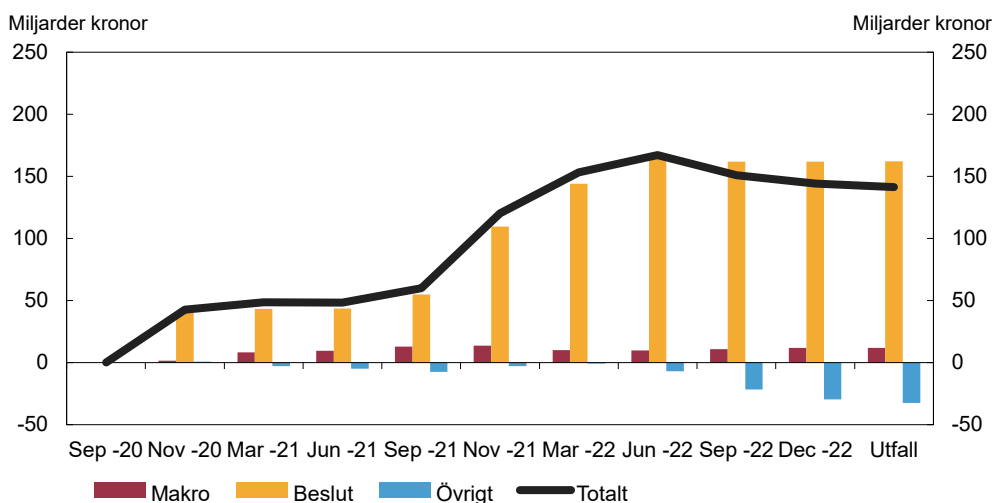
Diagram 3.8 Prognoser för skatt på konsumtion



3.3 Takbegränsade utgifter

De takbegränsade utgifterna för 2022 blev 141 miljarder kronor högre än ESV:s prognos från september 2020. Det förklaras främst av Beslut om nya utgifter om totalt 162 miljarder kronor, framför allt till följd av förslag i budgetpropositionen för 2021 och 2022 och i extra ändringsbudgetar under första halvåret 2022. Ändrade makroekonomiska förutsättningar, Makro, höjde utgifterna med 12 miljarder kronor från första prognostillfället. Övriga orsaker sänkte prognosen för utgifterna med 33 miljarder kronor.

Diagram 3.9 Ackumulerade prognosförändringar av de takbegränsade utgifterna 2022



Påverkan av Beslut

Sammantaget uppskattar ESV att Beslut bidrog till att höja utgifterna 2022 med 162 miljarder kronor. Detta avser ESV:s första bedömning av utgifterna för de förslag och aviseringar som presenterats i budget- och vårpropositioner samt ändringsbudgetar. Eventuella revideringar av dessa bedömningar redovisas under kategorin Övrigt. Störst ökning skedde i prognoserna i november 2021 samt november 2020 till följd av ändringar i budgetpropositionen för 2022 respektive 2021. Men ökningarna var även stora i mars 2022 och juni 2022 till följd av ändringsbudgetar.

Det område som ökade mest på grund av Beslut under perioden var Hälsovård, sjukvård och social omsorg. I budgetpropositionen för 2021 var det främst pengar till äldreården samt pengar för hantering av uppskjuten vård samt vård på grund av covid-19. Pengar för vaccin var en av anledningarna till ökningarna i budgetpropositionen för 2022. Men även områden som uppskjuten vård, testning och personalsatsningar fick mer pengar. Totalt sett ökade området Hälsovård, sjukvård och social omsorg med 38 miljarder kronor till följd av beslut.

Extra pengar för höga sjuklönekostnader är den främsta orsaken till att Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning ökade med 17 miljarder kronor. Men även sjukpenning och rehabilitering ökade, främst till följd av en höjning av taket i sjukpenningen. Aktivitets- och sjukersättning fick mer pengar för ett höjt bostadstillägg och höjd garantinivå.

Utgifterna för Allmänna bidrag till kommuner höjdes med 16 miljarder kronor. Både tillfällig samt långsiktig förstärkning av det generella statsbidraget samt kompensation för sänkt skatt för personer över 65 år bidrog.

En ökning av garantipensionen samt införandet av inkomstpensionstillägget var de största orsakerna till att Ekonomisk trygghet vid ålderdom ökade med 11 miljarder kronor till följd av beslut.

Både i budgetpropositionen för 2021 och 2022 höjdes utgifterna för Utbildning och universitetsforskning. Totalt sett var ökningen för området 10 miljarder kronor.

Bland övriga stora ökningar som skett till följd av beslut kan elpriskompensationen för höga elpriser under december 2021–mars 2022, som presenterades under våren 2022, nämnas. Elpriskompensationen var huvudorsaken till att utgifterna för Energi ökade med totalt 9 miljarder kronor.

Påverkan av Makro

Normalt har Makro inte så stor påverkan på budgetens utgifter på kort sikt. Under den dryga tvåårsperiod som analyseras uppgick den totala förändringen av utgifterna till följd av Makro från det första prognostillfället till utfallet till en höjning med 12 miljarder kronor.

Ändrad prognos på inkomstindex höjde utgifterna för Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget med 9 miljarder kronor. Färre personer som är öppet arbetslösa sänkte utgifterna för Arbetsmarknad och arbetsliv med 2 miljarder kronor. Utgifterna för Internationellt bistånd höjdes med 2 miljarder kronor till följd av högre BNI i budgetpropositionen för 2022 än vad vi räknade med i september 2020.

Påverkan av Övrigt

De takbegränsade utgifterna reviderades ner med 33 miljarder kronor till följd av övriga orsaker, framför allt i de prognoser som gjordes under 2022.

Mest minskade utgifterna för Arbetsmarknad och arbetsliv som sänktes med 15 miljarder kronor. Sänkningarna berodde främst på färre personer med arbetslöshetsersättning som inte direkt är kopplat till färre arbetslösa, men även färre antal personer med aktivitetsstöd, lönebidrag och nystartsjobb drog ner utgifterna inom området. Ekonomisk trygghet för familjer och barn sänktes med 6 miljarder kronor under perioden. Färre uttagna föräldrapenningdagar än väntat var främsta orsaken.

Utgifterna för Internationellt bistånd sänktes med totalt 6 miljarder kronor. Störst sänkning, med 4 miljarder kronor, var det i juni 2022. Orsaken var att vi räknade med

extra avräkningar för asylkostnader på grund av de många flyktingar som kom från Ukraina genom massflyktsdirektivet. Ökningen av antalet flyktingar orsakade även en ökning av utgifterna för Migration. Totalt sett ökade Migration med 3 miljarder kronor.

Utgifterna för Näringsliv, Studiestöd samt Kommunikationer blev alla 2–3 miljarder lägre till följd av övriga orsaker. Pengarna till stöd vid korttidsarbete och omställningsstöd gick inte åt i den utsträckning som vi från början trodde. Att återbetalningarna blev större än väntat drog också ner utgifterna för Näringsliv. Färre studenter samt svårigheter att driva projekt på grund av leveransproblem och svårigheter att rekrytera personal minskade utgifterna för Studiestöd respektive Kommunikationer.

Utgifterna för Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning ökade med 3 miljarder kronor. Orsaken var både fler dagar och högre medelersättning för sjukpenning.

Tabell 3.4 Takbegränsade utgifter (prognosförändringar mellan september 2019 och utfall)

Miljarder kronor

	Prognos											Total förändring	Utfall 2022
	Sep-20	Nov-20	Mar-21	Jun-21	Sp-21	Nov-21	Mar-22	Jun-22	Sep-22	Nov-22	Utfall		
1 Rikets styrelse	16	0,7	-0,1	0,0	-0,1	0,7	0,0	0,2	-0,1	0,4	-0,1	1,7	18
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	18	0,1	-0,2	0,0	-0,1	0,2	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,3	17
3 Skatt, tull och exekution	12	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	13
4 Rättsväsendet	57	3,0	0,0	0,1	-0,1	1,8	1,1	-0,4	-0,4	-0,7	0,5	5,0	61
5 Internationell samverkan	2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,5	0,7	0,0	0,1	0,0	1,4	3
6 Försvar och samhällets krisberedskap	76	0,0	-0,1	-0,3	0,6	1,7	-0,5	3,3	0,6	-0,5	2,3	7,1	84
7 Internationellt bistånd	50	1,1	0,8	0,6	-0,5	0,4	0,0	-4,2	0,0	-0,6	-0,9	-3,3	46
8 Migration	9	0,0	-0,1	0,0	0,1	-0,3	3,6	1,2	0,6	-0,8	-1,0	3,2	12
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	81	13,0	1,5	0,1	2,9	16,5	6,4	0,9	-3,6	0,2	-0,8	37,1	118
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	93	-2,2	0,8	-0,4	0,2	6,7	8,8	5,5	0,6	0,6	0,3	20,9	114
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	35	5,6	-0,4	0,0	0,0	1,4	4,6	0,3	-0,6	0,3	0,0	11,2	46
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	105	-1,2	1,3	-0,6	-4,9	4,2	-2,0	0,4	-0,5	-0,5	-0,2	-4,1	101
13 Jämställdhet och nyanlända invandranes etablering	7	0,4	-1,1	0,1	-0,2	0,5	0,0	-0,1	-0,1	-0,3	-0,2	-1,1	5
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	87	6,9	-0,2	-1,7	-3,8	2,6	-4,1	-1,6	-4,4	-1,3	-0,4	-8,2	78
15 Studiestöd	27	0,5	-0,1	-0,4	0,1	0,5	-0,3	-0,3	-0,5	-0,5	-0,1	-1,3	25
16 Utbildning och universitetsforskning	83	5,3	0,1	0,3	0,0	3,6	0,5	0,1	-0,1	0,1	-0,4	9,5	93
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	16	0,7	0,0	0,0	0,0	2,1	1,6	0,2	0,0	0,0	-0,4	4,2	20
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	4	1,6	-0,9	-0,2	1,0	0,8	-0,4	-0,4	2,1	-0,1	0,4	3,9	8
19 Regional utveckling	3	0,6	0,8	0,1	0,0	0,5	-1,0	-0,1	-0,3	-0,3	0,0	0,4	3
20 Allmän miljö- och naturvård	12	1,3	0,0	0,5	0,0	4,7	1,9	-0,2	0,1	1,0	0,0	9,3	22
21 Energi	3	0,5	0,0	0,4	0,3	0,7	7,2	0,6	-0,8	-0,3	0,0	8,8	12
22 Kommunikationer	69	1,5	-0,8	0,4	0,1	6,3	-0,2	3,6	-5,9	0,2	-1,1	4,1	73
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	15	5,4	0,1	-0,2	-0,1	0,5	-0,4	2,1	0,1	-0,1	-0,4	7,1	22
24 Näringsliv	7	1,0	0,0	-0,1	1,0	0,2	2,9	2,5	-1,0	-3,4	0,1	3,3	10
25 Allmänna bidrag till kommuner	141	7,3	0,0	0,0	0,0	3,9	4,2	0,4	0,0	0,0	-0,1	15,7	157
27 Avgiften till Europeiska unionen	51	-14,3	0,2	-0,1	12,0	-0,3	3,0	-0,8	-2,3	0,1	0,0	-2,5	48
Summa utgiftsområden exklusive räntor (UO 26)	1 077	38,9	1,5	-1,4	8,5	60,4	37,4	13,9	-16,5	-6,6	-2,5	133,6	1 211
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	340	3,8	4,3	1,1	3,2	0,0	-4,5	0,1	0,0	0,0	-0,3	7,7	348
Summa takbegränsade utgifter	1 417	42,6	5,8	-0,2	11,7	60,4	32,9	14,0	-16,5	-6,7	-2,8	141,3	1 559
- Makro		1,5	6,6	1,5	3,2	0,8	-3,6	-0,2	1,0	1,0	0,0	11,8	
- Beslut		40,4	2,8	0,4	11,3	54,7	34,6	20,3	-2,6	0,1	0,3	162,2	
- Övrigt		0,8	-3,6	-2,1	-2,8	4,8	1,9	-6,1	-14,9	-7,8	-3,1	-32,7	

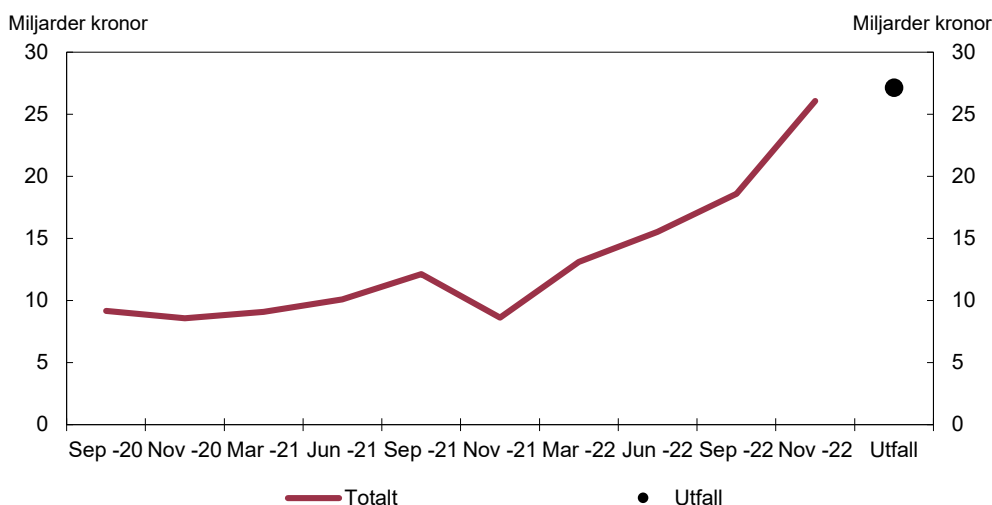
3.4 Ej takbegränsade utgifter

Utöver de 26 utgiftsområden på statens budget som omfattas av utgiftstaket ingår ytterligare tre poster i budgetens totala utgifter: Statsskuldräntor m.m., Riksgäldskontorets nettoutlåning och Kassamässig korrigerig. De två första redovisas i avsnittet nedan, som avslutas med en gemensam tabell.

Ränteutgifterna underskattades

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 3.10 Prognos och utfall för Statsskuldräntor m.m.



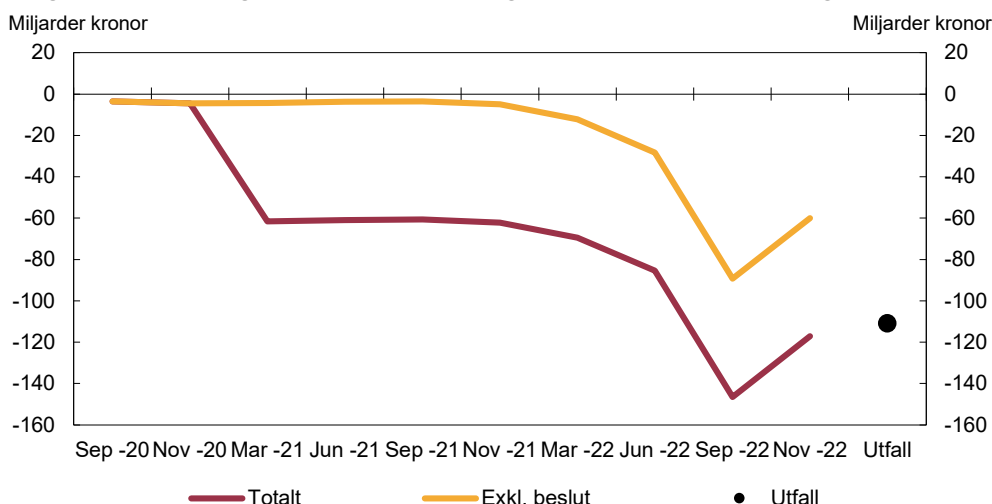
Statsskuldräntorna för 2022 prognostiserades i september 2020 till 9 miljarder kronor, medan utfallet drygt två år senare blev 27 miljarder kronor. Därmed blev avvikelserna jämfört mot utfall 18 miljarder kronor i den första prognosen. Underskattningen beror på att den svenska kronan blev svagare än beräknat samtidigt som marknadsräntorna och inflationen blev betydligt högre än vad som ursprungligen antogs. Prognosen för ränteutgifterna höjdes därför vid varje prognostillfälle under 2022.

Nettoutlåningen sänktes kraftigt på grund av återbetalning av Riksbankens lån och höga kapacitetsavgifter

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

Nettoutlåningen för 2022 beräknades i september 2020 till omkring -4 miljarder kronor, medan utfallet drygt två år senare blev -111 miljarder kronor.

Diagram 3.11 Prognos och utfall för Riksgäldskontorets nettoutlåning



Den inledningsvis stora avvikelserna förklaras bland annat av Riksbankens lån. I januari 2021 beslutade Riksbanken att de skulle påbörja en övergång till en helt egenfinansierad valutaresev. Det innebar att de började köpa upp utländsk valuta på valutamarknaden och att lånen som Riksgälden tagit för Riksbankens räkning återbetalades när de förföll. Under 2022 förföll tre lån på sammanlagt 61 miljarder kronor vilket minskade nettoutlåningen med samma belopp. ESV hade med detta för första gången i sin marsprognos 2021.

Förutom riksbankslånen förklaras avvikelserna främst av ökad inlåning på Svenska kraftnäts konto i Riksgälden. Kraftigt ökade kapacitetsavgifter ledde till att Svenska kraftnät satte in medel på sitt konto i Riksgälden både 2021 och 2022 vilket minskade nettoutlåningen. För 2022 uppgick kapacitetsavgifterna till 69 miljarder kronor jämfört med 22 miljarder kronor 2021. ESV började successivt under slutet av 2020 och under 2021 revidera ner sin prognos på nettoutlåningen något för 2022 på grund av ökade kapacitetsavgifter men det var framför allt under 2022 som nedrevideringarna gjordes. I sista prognosen reviderades prognosen upp då kapacitetsavgifterna inte beräknades bli så stora som tidigare prognostiserats, då prisskillnaderna mellan olika elområden i Sverige minskade igen.

Tabell 3.5 Utgifter på statens budget som inte omfattas av utgiftstaket (Prognosförändringar mellan september 2020 och utfall)

Miljarder kronor

	Prognos Sep-20	Nov- 20	Mar- 21	Jun- 21	Sep- 21	Nov- 21	Mar- 22	Jun- 22	Sep- 22	Dec- 22	Utfall	S:a för- ändring	Utfall 2022
Statsskuldräntor m.m.	9	-0,6	0,5	1,0	2,0	-3,5	4,5	2,4	3,1	7,5	1,1	18,0	27
Riksgäldskontorets nettoutlåning	-4	-1,0	-57,0	0,6	0,2	-1,5	-7,2	-16,0	-61,0	29,3	6,2	-107,4	-111
Kassamässig korrigering	0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	2,3	0,0	0,0	-2,3	-4,9	-4,8	-5

3.5 Uppföljning utifrån genomsnittligt prognosfel och per anslagstyp

Vi har även granskat utgiftsområdenas genomsnittliga prognosfel för 2022. Till skillnad mot tidigare analys så har vi här utgått ifrån en kortare tidsperiod (nov-21 till dec-22) samt rensat bort all påverkan av Beslut. Resultaten presenteras sedan utifrån olika anslagstyper (pristyper) för att se om det finns systematiska över- eller underskattningar mellan olika typer av anslag. Anslagen är indelade i tre olika

anslagstyper.⁵ De är antingen pris- och lönekänsliga (PLK), nominellt bestämda (BNB) eller pris- och löneomräknade (PLO).

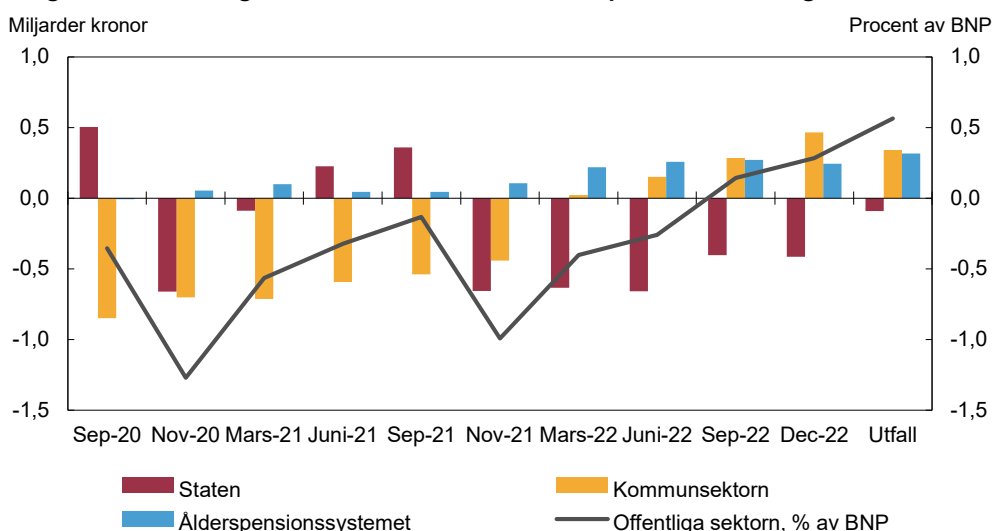
För att få ett mer rättvisande resultat har vissa justeringar gjorts av prognoserna. Det gäller sådant som ESV inte kände till vid de separata prognostillfällena. Det kan gälla olika regeländringar eller tilldelning/indragning av medel för 2022 i någon av de ändringsbudgetar som beslutats om under slutet av 2021 och under 2022. Efter att justeringarna har gjorts visar resultatet att prognoserna för de tre olika pristyperna totalt sett i genomsnitt har överskattats med omkring 1 procent eller 13 miljarder kronor jämfört med utfallet. BNB-anlagen har överskattats mest med 2,2 procent (8,1 miljarder kronor) följt av PLK-anlagen med 0,8 procent (4,4 miljarder kronor). PLO-anlagen har överskattats minst med 0,2 procent (0,5 miljarder kronor). Överskattningen har varit som störst vid det andra prognostillfället (mars-22) och minst vid det sista prognostillfället (dec-22).

När det gäller PLO-anlagen har lika många utgiftsområden överskattats som underskattats. För PLK- och BNB-anlagen har betydligt fler utgiftsområden överskattats än underskattats. Det går dock inte att se några tydliga tecken på systematisk överskattning. När det gäller BNB-anlagen är det främst anslag som har tilldelats mer medel i en ändringsbudget som har överskattats. Bland PLK-anlagen finns anslag där för höga volymantaganden lett till överskattning och anslag som underskattats kraftigt på grund av att den svenska kronan blev svagare samtidigt som marknadsräntorna och inflationen blev betydligt högre.

3.6 Finansiellt sparande

Det finansiella sparandet i offentlig sektor underskattades vid varje prognostillfälle. Ända till juni 2022 väntades det bli underskott i det finansiella sparandet. Från det första prognostillfället i september 2020 till och med juni 2022 svängde prognosen också kraftigt.

Diagram 3.12 Prognoser och utfall för finansiellt sparande i offentlig sektor 2022



Det var främst i staten som prognosen varierade, från överskott till underskott om vartannat. När budgeten för 2021 inkluderades i prognosen, i november 2020, sänktes

⁵ Klassificeringen av anslag i olika pris- eller anslagstyper görs av regeringen. För att förbättra kvaliteten på klassificeringarna har det ibland gjorts omklassificeringar av anslag, vilket gör att anslagstyperna inte är konsistenta över tid.

prognosen för sparandet i staten. Därefter höjdes prognosen successivt tills budgeten för 2022 inkluderades, i november 2021, och prognosen sänktes markant igen. Den sänkningen visade sig också bli för stor och prognosen revideras sedan upp men fortfarande i december 2022 räknade vi med ett större underskott än vad som blev fallet. Det var både inkomsterna och utgifterna som underskattades. Till en början, innan budgeten för 2021 och 2022 hade inkluderats underskattades utgifterna markant. De underskattades dock ända fram till sista prognostillfället. Främst var det transfereringarna till hushåll som underskattades då. Det beror på att elstödet på 17,5 miljarder kronor som betalades ut till hushållen i februari och mars 2023 bokfördes som en transferering till hushållen under 2022, den period då stödet godkändes. Det blev inte känt förrän under 2023. Skatteintäkterna höjdes med samma belopp och det påverkade alltså inte sparandet. Inkomsterna underskattades också hela perioden. Vid vissa tillfällen mer än utgifterna, vid andra mindre. Från och med november 2021 underskattades de dock mer än utgifterna. Som nämnts ovan var det såväl skatt på arbete som skatt på kapital och konsumtion som underskattades. Även utdelningarna från statliga aktiebolag blev betydligt högre än väntat då de blev rekordhöga. Vid de tillfällen som prognosen var högre än utfallet underskattades inkomsterna mindre än utgifterna, annars var det tvärtom.

Kommunsektorn beräknades visa ett underskott på mellan 0,4 och 0,9 procent av BNP ända tills november 2021. Inkomsterna underskattades under den perioden mer än utgifterna, i november 2021 överskattades till och med utgifterna något. Både inkomsterna och utgifterna höjdes i november 2020 och november 2021 när budgeten för 2021 och 2022 inkluderas och kommunsektorn fick mer statsbidrag och därmed större utrymme att höja konsumtionen. Skatteintäkterna underskattades också eftersom lönesumman blev högre än väntat. Även kapitalinkomsterna underskattades då börsutvecklingen blev betydligt bättre 2022 än väntat. Från och med mars 2022 beräknades kommunsektorn gå med överskott för tredje året i följd då det blev tydligt att verksamheten inte ökade i takt med inkomsterna. Vid de sista två prognostillfällena var prognosen relativt nära utfallet.

Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet underskattades också inledningsvis och prognosen höjdes successivt. Det var framför allt kapitalinkomsterna som underskattades då både ränteinkomsterna och avkastningen på aktier blev högre än väntat. Både avgiftsinkomsterna och pensionsutbetalningarna, som båda påverkas av utvecklingen av lönesumman, underskattades också till en början men avgiftsinkomsterna underskattades mer.

4 Metoder 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 och Riksbanken samt från de fyra största bankerna Nordea, Swedbank, Handelsbanken (SHB) och Skandinaviska Enskilda Banken (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, förutom under hösten 2022 då vi har jämfört prognoser från sent i augusti till mitten på november med regeringens prognos i budgetpropositionen som inte publicerades förrän i november. Både vi och några andra publicerade prognoser i december som låg närmare i tiden än de prognoser som gjordes i augusti/september men för att jämföra prognoser som har så lika underlag som möjligt så valde vi ändå dessa prognostillfällen. Men skillnader i prognostidpunkt får större betydelse för jämförelsen än normalt i denna prognosuppföljning då det är längre tid än vanligt mellan olika prognoser.

Många prognosmakare räknar, till skillnad från regeringen och ESV, med finanspolitik utöver den som är aviserad eller beslutad. Det innebär att prognoserna sällan är direkt jämförbara mellan olika prognosmakare.

Budgetens inkomster och utgifter jämfört med regeringens prognoser

Även denna jämförelse grundas på ESV:s prognoser som ligger närmast före 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 2020. Den jämförs med den av riksdagen beslutade budgeten för 2021. Vidare jämförs prognoser från de följande två åren, det vill säga vid ytterligare fyra tillfällen.

För att få en rättvisande jämförelse har ESV:s närmast föregående prognos justerats med de förslag i vår- respektive budgetproposition som skulle ha påverkat prognosen. Även eventuella extra ändringsbudgetar som kommit mellan två prognosomgångar har det justerats för.

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. 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 förändringskategorin, Beslut, beror på att beslut (inklusive förslag och aviseringar) har tillkommit.⁶ 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.

⁶ Kategorin Beslut avser ESV:s första bedömning av de presenterade förslagen och aviseringarna. Eventuella revideringar av dessa bedömningar för utgifterna redovisas under kategorin Övrigt.

Bilaga

Hur görs ESV:s prognoser tillgängliga?

ESV gör normalt sett fyra prognoser per år. Prognospublikationerna mejlas till viktiga målgrupper såsom regering, riksdag, svenska och internationella analysinstitut, massmedia samt andra prenumeranter inom privat och offentlig sektor. Sammanfattningen och ett antal tabeller i publikationen översätts även till engelska för internationella prenumeranter.

I samband med publiceringen håller ESV en pressträff för journalister och en presentation av prognosen för externa intressenter. En förinspelad webbsändning som sammanfattar huvuddragen i prognosen publiceras också. Dessutom erbjuder vi finansutskottet, skatteutskottet, samtliga riksdagspartier med flera en presentation av rapporten. På ESV:s webbplats finns även en excel-fil med prognos- och utfallsiffror 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. Prognospublikationerna innehåller även 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 2022, liksom tidigare år, genomfört olika utvecklingsinsatser för att stärka kvaliteten i prognoserna genom fördjupade analyser. En del av analyserna presenteras som fördjupningsavsnitt i prognospublikationerna. Under 2022 skrevs två fördjupningar.

De offentliga finansernas känslighet för förändrade räntor och inflation⁷

Under det gångna året har inflationen stigit avsevärt vilket också har fått till följd att räntorna har höjts snabbt. Det har aktualiserat frågan om hur statsbudgetens inkomster och utgifter påverkas av stigande räntor och inflation. I fördjupningen redovisas de offentliga finansernas känslighet för förändrade räntor och inflation på olika tidshorisonter.

⁷ ESV:s decemberprognos 2022

Diskretionära och automatiska ändringar av inkomstskatten 2023⁸

Förändringar i skatten som fysiska personer betalar på sina förvärvsinkomster beror både på diskretionära beslut och på årliga automatiska indexeringar. Stora delar av inkomstbeskattningen är indexerad mot KPI och när inflationen är hög får det stor effekt på skatteintäkterna. Fördelningsmässigt är det för personer som betalar statlig inkomstskatt som indexeringen får störst effekt. I fördjupningen redovisas diskretionära och automatiska ändringar av inkomstskatten 2023 och hur de påverkar olika inkomstgrupper.

⁸ ESV:s decemberprognos 2022

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