

Rapport

Prognosuppföljning 2021



EKONOMISTYRNINGSVERKET

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

Datum: 2022-05-12

Dnr: 2022-00423

ESV-nr: ESV 2022:29

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Anna Daniels, Peter Höglund, Evelina
Söderblom, Dan Sölverud, Thomas Wilhelmsson, Ann-
Sofie Öberg

Förord

Ekonomistyrningsverkets (ESV:s) prognoser ska vara tillförlitliga som beslutsunderlag och ska därvid beakta förslag och aviseringar i propositioner. Enligt regleringsbrevet ska ESV senast den 13 maj 2022 redovisa och kommentera precisionen i prognoserna och analysera avvikelser för 2021. ESV ska också redovisa hur prognoserna görs tillgängliga och hur prognosmetoderna dokumenteras.

I detta ärende har generaldirektör Clas Olsson beslutat. Avdelningschef Bo Stoltz och biträdande avdelningschef Ann-Sofie Öberg samt utredarna Anna Daniels, Peter Höglund, Evelina Söderblom, Dan Sölverud och Thomas Wilhelmsson har varit föredragande. Därtill har flertalet av medarbetarna på avdelningen Analys och prognoser medverkat i handläggningen.

Sammanfattning

Prognoserna avseende 2021 svängde kraftigt under den period som följs upp då effekterna av coronapandemin var svårbedömda. Trots att alla prognosmakare räknade med en kraftig återhämnning underskattade samtliga den starka BNP-tillväxten. I linje med övriga prognosmakare sänkte vi prognosen för det finansiella sparandet då pandemin bröt ut och höjde den, men inte tillräckligt, då pandemins effekter blivit mer kända. ESV:s och regeringens prognoser för skatteintäkterna följde samma mönster. Både vi och regeringen räknade med att pandemin skulle få större effekter på skatteintäkterna än vad som blev fallet. Prognoserna för utgifterna höjdes i takt med att omfattande krisåtgärder infördes. Utgiftsprognoserna höjdes dock för mycket och överskattades av både ESV och regeringen vid de två sista prognostillfällena. Regeringens överskattning var större.

Rapporten följer upp Ekonomistyrningsverkets (ESV) prognoser avseende kalenderåret 2021. 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 2019 till hösten 2021. För samma period jämförs också våra prognoser för budgetens skatteintäkter samt inkomster och utgifter med regeringens prognoser. För att möjliggöra jämförelser justeras prognoserna för Beslut¹ om ändrade skatter och utgifter.

I kapitel 2 görs också en slutlig utvärdering av prognoserna för det finansiella sparandet och skatteintäkterna avseende 2020. Utfallet för skatteintäkterna fastställs först under våren två år efter inkomståret. Därför fanns det inget utfall för skatteintäkterna för 2020 vid tidpunkten för förra årets utvärdering.

I kapitel 3 görs en mer detaljerad analys av våra prognoser. I avsnittet analyseras prognosförändringar sedan september 2019 för makroekonomiska variabler samt budgetens skatteintäkter och utgifter. Prognosförändringarna för skatteintäkter och takbegränsade utgifter delas upp i tre kategorier: Makro, Beslut och Övrigt.

Kapitel 4 beskriver vår metod för prognosuppföljningen.

2021 var precis som 2020, ett särskilt svårt år att göra prognoser

2020 präglades starkt av coronapandemin och dess effekter på 2021 var inledningsvis svåra att bedöma. Det har därför stor betydelse när prognoserna fastställdes eftersom den information som fanns tillgänglig varierade mycket vid olika tidpunkter. Det gör det svårare än vanligt att jämföra prognosmakarna med varandra.

ESV läste siffrorna för vår marsprognos 2020 den 12 mars, det vill säga dagen efter att coronaviruset hade klassats som en pandemi. Mellan den 12 mars och den 24 mars 2020 när prognosen publicerades skedde en dramatisk förändring och vi insåg snabbt att den ordinarie marsprognosen inte längre var sannolik. Vi redovisade därför även två alternativscenarier i mars; ett med ett fall i BNP på 1 procent och ett annat med ett

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

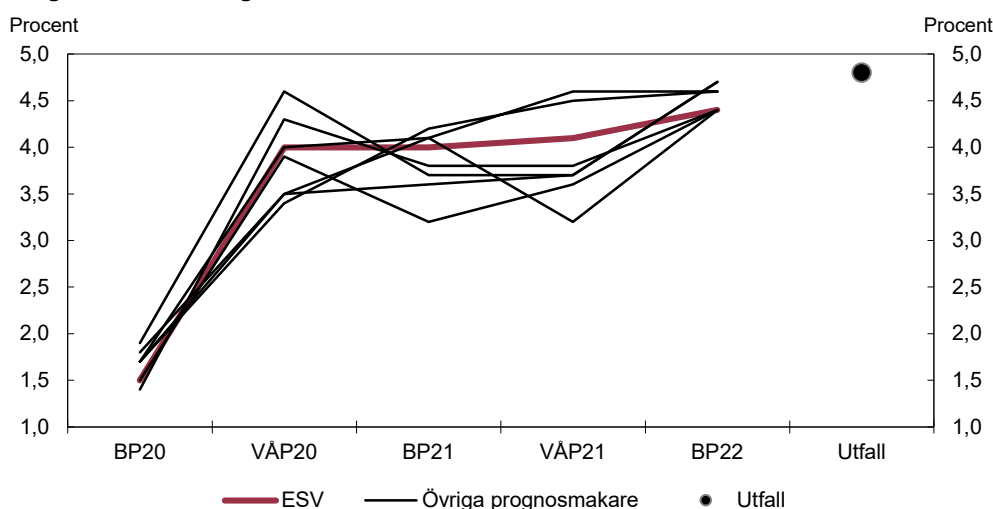
fall på 3 procent. I prognosuppföljningen redovisas som jämförelse med andra prognosmakare det andra alternativscenariot för BNP och sparandet. Men för inkomster och utgifter redovisar vi i jämförelsen med regeringen den ordinarie marsprognosen, justerat för tillkommande beslut till och med vårpropositionen. Anledningen till det är att det saknas prognoser på tillräckligt detaljerad nivå för att kunna jämföra med alternativscenariot.

Jämförelse med andra prognosmakare

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

Prognoserna för BNP-tillväxten påverkades kraftigt av coronapandemin. Innan utbrottet räknade samtliga prognosmakare med en lägre tillväxt än den starka tillväxten på 4,8 procent. Den starka tillväxten 2021 förklaras av att ekonomin återhämtade sig efter fallet i BNP under 2020. Det hade stor betydelse vid vilken tidpunkt prognoserna fastställdes eftersom den information som fanns tillgänglig när prognoserna gjordes varierade mycket. Spridningen mellan prognoserna var därför mycket stor. Som mest skilde det 1,4 procentenheter mellan den lägsta och den högsta prognosen, vilket illustrerar osäkerheten i prognoserna till följd av pandemin. ESV:s prognoser låg relativt konstant på drygt 4 procent från och med våren 2020, vilket betyder att vi, liksom alla andra, underskattade tillväxten under hela perioden. Prognoserna låg från och med våren 2020 något närmare utfallet än genomsnittet av de prognoser som jämförs förutom under hösten 2021 då den låg något lägre.

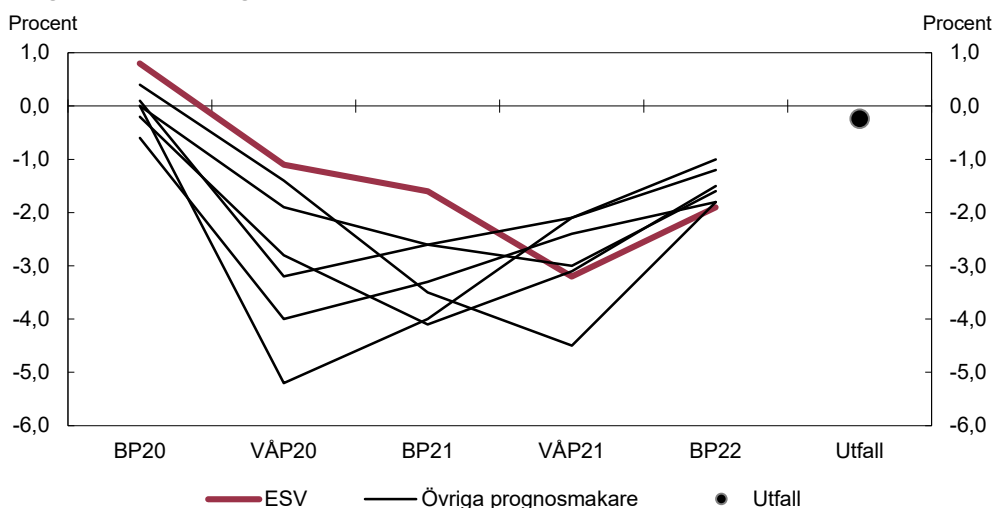
Diagram 1.1 Prognoser och utfall för BNP-tillväxt 2021



...och prognoserna för det finansiella sparandet svängde kraftigt

Under hösten 2019 låg samtliga prognosmakare relativt nära utfallet för det finansiella sparandet. I samband med att pandemin bröt ut sänkte samtliga prognosmakare sina prognoser. Liksom prognoserna för BNP var spridningen mellan prognoserna stor till följd av osäkerheten om pandemins effekter. Under hösten 2021, när det blivit tydligt att pandemins effekter inte var lika stora som förväntat, reviderade samtliga prognosmakare upp sina prognoser och spridningen mellan prognoserna var då som minst. Trots höjningen räknade samtliga med ett större underskott än vad som blev fallet. ESV stod för den största underskattningen.

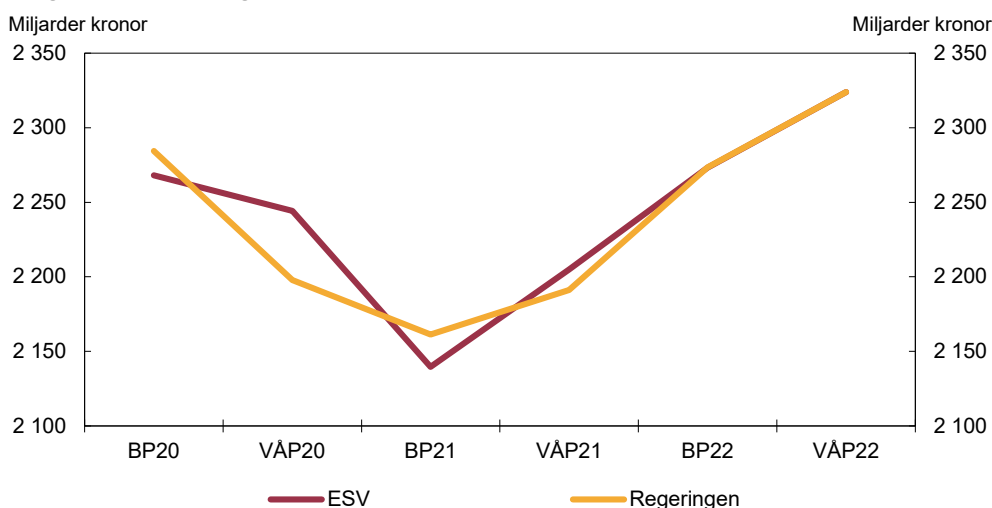
Diagram 1.2 Prognoser och utfall för finansiellt sparande 2021



ESV och regeringen underskattade skatteintäkterna

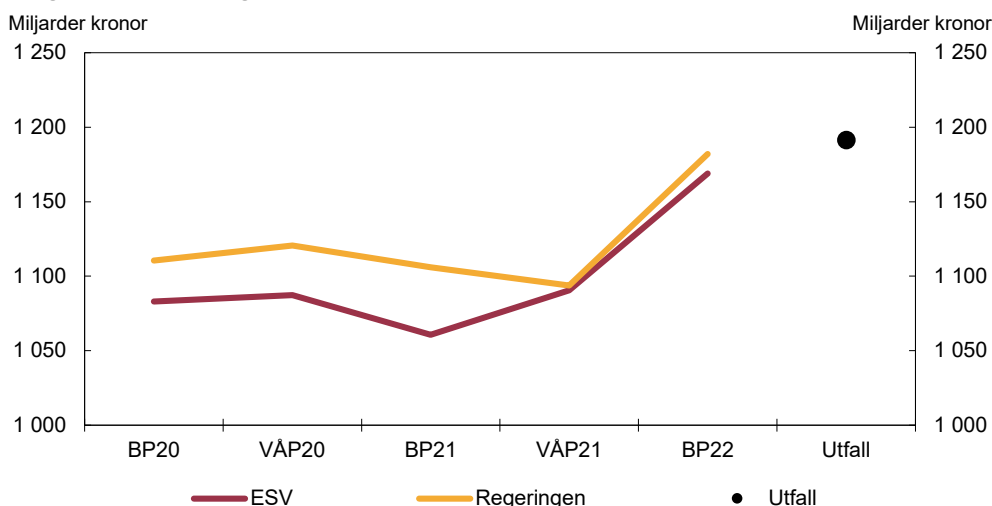
Eftersom taxeringsutfallet för skatteintäkterna fastställs i december året efter inkomståret kan ingen jämförelse göras mot utfallet för 2021. I stället jämförs tidigare prognoser med vår prognos från mars 2022 och vårpropositionen för 2022. Under jämförelseperioden uppvisade ESV:s och regeringens prognoser för offentliga sektorns skatteintäkter 2021 ett likartat revideringsmönster. Prognoserna reviderades ner kraftigt då pandemin bröt ut. ESV:s underskattning var större än regeringens. När pandemins effekter blev mer kända under 2021 reviderades prognoserna upp och skillnaden mellan prognoserna minskade vid varje tillfälle.

Diagram 1.3 Prognoser för totala skatteintäkter 2021



Både ESV och regeringen underskattade statens totala inkomster vid de första prognostillfällena. Prognoserna reviderades kraftigt upp hösten 2021 då en större del av årets utfall var känt. Vi reviderade sammanlagt upp prognosen med 108 miljarder kronor under perioden och regeringen reviderade upp med 81 miljarder kronor. Både ESV och regeringen underskattade inkomsterna vid samtliga tillfällen. Regeringens prognos var högre än vår prognos vid alla tillfällen och låg därmed närmare utfallet.

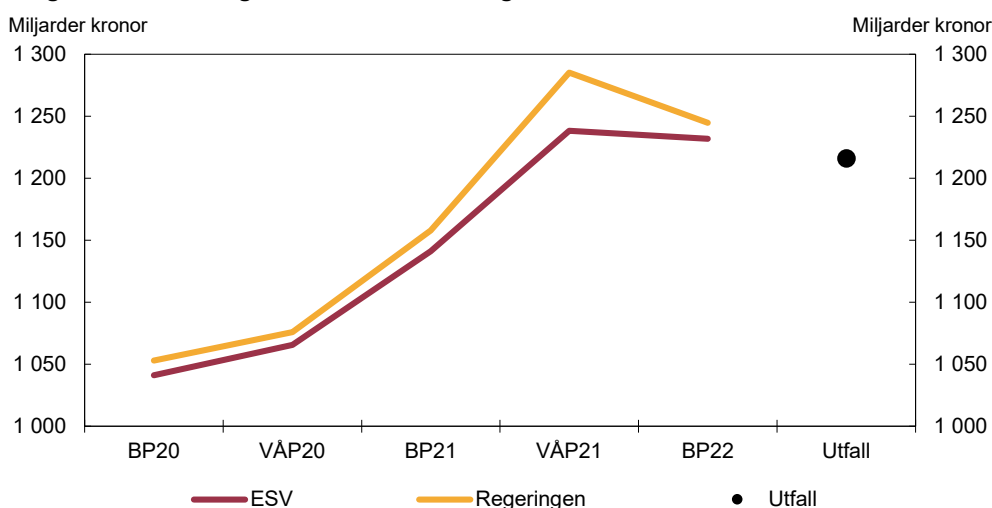
Diagram 1.4 Prognoser och utfall för totala inkomster 2021



De takbegränsade utgifterna underskattades initialt men överskattades därefter

När pandemin bröt ut infördes kraftiga åtgärder på budgetens utgiftssida för att lindra de ekonomiska effekterna. Det medförde att ESV och regeringen underskattade utgifterna kraftigt i de första prognoserna, innan pandemins effekter var kända. Vid de två sista prognostillfällena överskattade både regeringen och ESV utgifterna. Det berodde främst på att utgifterna för Näringsliv samt Hälsovård, sjukvård och social omsorg blev lägre än väntat. Regeringen överskattade utgifterna mer än ESV.

Diagram 1.5 Prognoser och utfall för utgiftsområden exklusive räntor 2021



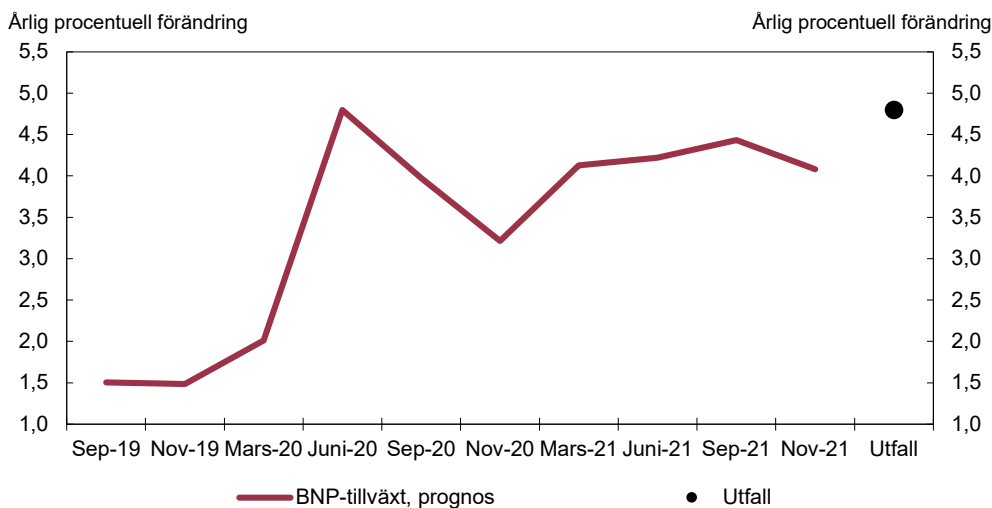
ESV:s prognosrevideringar

BNP-tillväxten underskattades...

Innan pandemin bröt ut räknade ESV med en lägre BNP-tillväxt än vad som blev fallet. BNP-nivån beräknades dock bli högre än vad utfallet blev. Under våren 2020 höjdes prognosen för BNP-tillväxten kraftigt då BNP väntades falla markant under 2020 och en återhämtning förutspåddes under 2021. Under hösten sänktes prognosen för BNP-tillväxten. Det skedde delvis som en följd av att BNP för 2020 höjdes men också på grund av att smittspridningen tog fart på nytt vilket väntades dämpa

tillväxten under 2021. Under våren 2021 höjdes prognosen igen innan den vid det sista prognostillfället åter sänktes som en följd av att ökad smittspridning och utbudsbegränsningar väntades dämpa tillväxten. BNP-tillväxten underskattades vid alla prognostillfällen.

Diagram 1.6 Prognoser för BNP-tillväxten 2021



Till skillnad från BNP-tillväxten sänktes prognosen för sysselsättningen för 2021 när pandemin bröt ut, eftersom den återhämtning som prognostiserades för BNP 2021 väntades komma med en eftersläpning för sysselsättningen. Arbetade timmar väntades däremot öka snabbt under 2021. Prognosen för sysselsättningen höjdes sedan och överskattades något hösten 2021. Arbetslösheten i sin tur överskattades något under 2020 men underskattades under 2021.

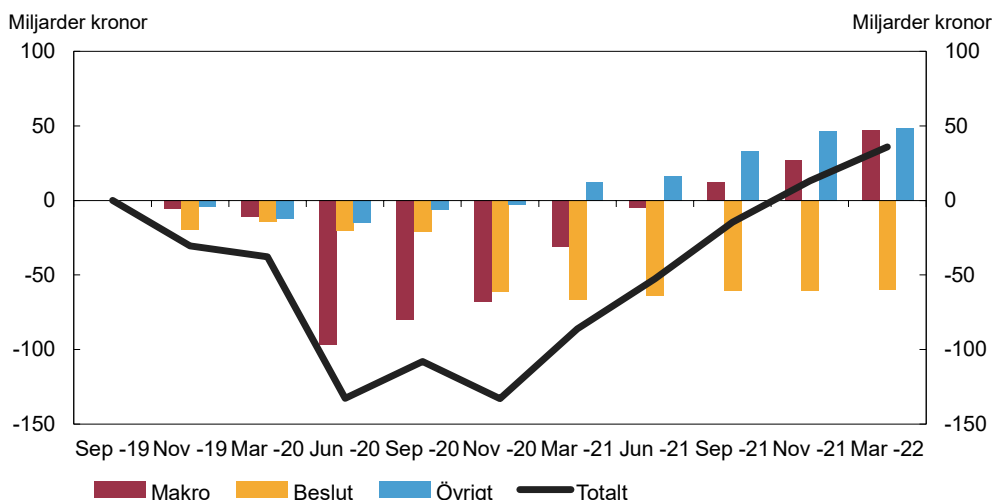
... liksom skatteintäkterna

De totala skatteintäkterna för 2021 underskattades under hela perioden, särskilt i prognosen från juni 2020 där pandemin bedömdes få stora effekter även på intäkterna 2021.

Vår prognos i september 2019 för de totala skatteintäkterna var 36 miljarder kronor lägre än prognosen i mars 2022. Prognosen reviderades ner mest i juniprognosen 2020 då pandemin bedömdes få stora effekter på intäkterna även 2021. Därefter har prognosen successivt reviderats upp, främst till följd av att den makroekonomiska utvecklingen blev bättre än väntat men även till följd av höga utfall och vissa engångseffekter.

ESV delar upp revideringarna i tre olika kategorier, Makro, Beslut och Övrigt. Under perioden förklarar ändrade makroekonomiska förutsättningar 48 miljarder kronor av upprevideringarna. Det rör främst hushållens kapitalskatter. Sammanlagt ledde Beslut till att prognosen reviderades ner med 60 miljarder kronor över jämförelseperioden. Det berör framför allt skatt på arbete som står för 40 miljarder kronor. Till följd av övriga orsaker reviderades prognosen inledningsvis ner med 15 miljarder kronor. Efter juniprognosen 2020 reviderades prognosen upp med 64 miljarder kronor. Revideringarna har främst skett till följd av skatteutfall för år 2020 som påverkat prognoserna för skatteintäkterna 2021.

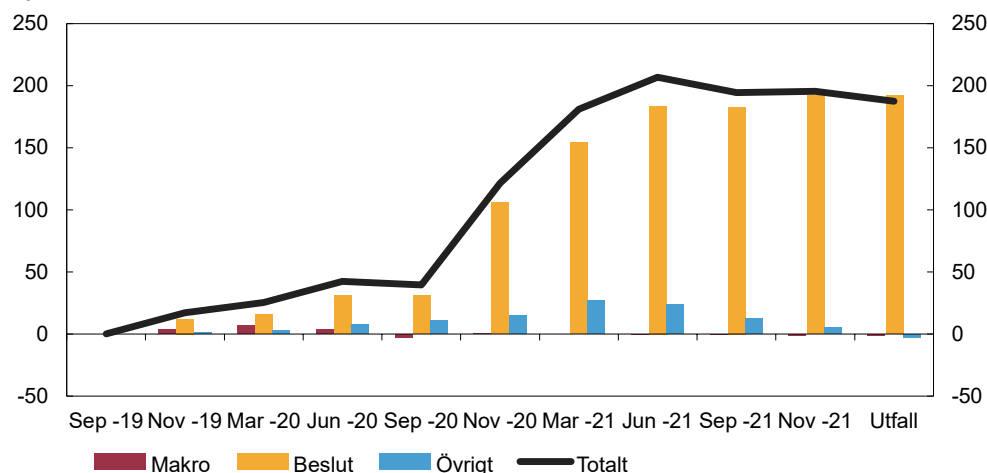
Diagram 1.7 Ackumulerade prognosförändringar av de totala skatteintäkterna 2021



Utgifterna underskattades inledningsvis till följd av pandemin

De takbegränsade utgifterna för 2021 blev 188 miljarder kronor högre än ESV:s prognos från september 2019. Det förklaras främst av Beslut om nya utgifter om totalt 192² miljarder kronor, framför allt till följd av förslag i budgetpropositionen 2021 och extra ändringsbudgetar under första halvan av 2021. De största tillskotten rörde stöd till Hälsovård, sjukvård och social omsorg och Näringsliv. Ändrade Makroekonomiska förutsättningar sänkte utgifterna med 2 miljarder kronor från första prognostillfället. Övriga orsaker sänkte prognosen för utgifterna med 3 miljarder kronor. Det berodde främst på att utgifterna för Näringsliv blev lägre än väntat när besluten om ersättningar infördes.

Diagram 1.8 Ackumulerade prognosförändringar av de takbegränsade utgifterna 2021



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

Innehåll

1	Inledning.....	9
2	Jämförelse med andra prognosmakare	10
2.1	Jämförelser av prognoser för 2021 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.....	14
2.2.2	Jämförelse av budgetens utgifter	18
2.2.3	Sammanställning av jämförelsen	21
2.3	Uppföljning av prognoser för det finansiella sparandet och skatteintäkterna avseende 2020	24
3	Analys av ESV:s prognosförändringar från september 2019.....	28
3.1	Makroekonomin	28
3.2	Offentliga sektorns skatteintäkter	32
3.3	Takbegränsade utgifter.....	36
3.4	Ej takbegränsade utgifter.....	42
3.5	Finansiellt sparande	44
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 2021 som gjorts mellan september 2019 och november 2021. 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 intäktsprogoserna 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 2020. I kapitel 3 analyseras ESV:s prognosförändringar. ESV:s metod för prognosuppföljning beskrivs i kapitel 4. I *Bilaga* redovisar vi hur ESV gör prognoserna tillgängliga, hur metoderna dokumenteras samt exempel från det gångna året när det gäller fördjupad analys.

2 Jämförelse med andra prognosmakare

Innan pandemin bröt ut räknade samtliga prognosmakare med en lägre BNP-tillväxt än vad som blev fallet. Samtidigt underskattades både skatteintäkterna och utgifterna medan prognoserna för det finansiella sparandet överskattades av de flesta. När pandemin blev ett faktum räknade samtliga prognosmakare med snabb återhämtning 2021. Spridningen mellan olika prognosmakare var dock mycket stor, vilket illustrerar osäkerheten till följd av pandemin. Samtliga prognosmakare underskattade både BNP-tillväxten och inkomsterna under hela perioden liksom det finansiella sparandet efter att pandemin brutit ut. ESV och regeringen underskattade utgifterna fram till de två sista prognostillfällena då de istället överskattades.

2.1 Jämförelser av prognoser för 2021 avseende BNP, lönesumma och finansiellt sparande

ESV:s prognoser för BNP-tillväxten och för den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande 2021 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 2021, 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 2019 till hösten 2021. ESV:s ordinarie marsprognos 2020 beräknades innan pandemin bröt ut och bedömdes därför ha låg sannolikhet när den presenterades. Samtidigt presenterades därför två alternativscenarier där det andra scenariot, där BNP beräknades minska med 3 procent 2020 och öka med 4 procent 2021, är det som använts i jämförelsen med andra prognosmakare avseende BNP och det finansiella sparandet. Vad gäller jämförelsen av inkomster och utgifter med regeringen har dock den ordinarie marsprognosen använts, justerat för tillkommande beslut, eftersom vi inte gjorde så detaljerade prognoser för de variablerna i alternativscenarierna. Riksbanken redovisade två scenarier i sin rapport i april 2020 där de inte fastslog vilket av de två scenarierna som var mest sannolikt. Det är scenariot med minst fall i BNP 2020 och störst återhämtning 2021 som redovisas i diagrammen nedan.

2.1.1 Jämförelser av BNP-prognoser

Liksom prognoserna för 2020 påverkades prognoserna för 2021 av coronapandemin. Vid det första tillfället, innan pandemin bröt ut, räknade alla med en svagare tillväxt än vad som blev fallet. Under våren 2020 när de flesta räknade med ett kraftigt fall i tillväxten för 2020 räknade alla också med en snabb återhämtning 2021 och därmed en stark tillväxt. Hur stark den förväntades bli var beroende av hur mycket BNP väntades minska under 2020. Prognoserna som låg närmast VÅP20 presenterades mellan slutet av mars och slutet på maj och det var därmed stor skillnad i vilken information som fanns tillgänglig när prognoserna gjordes. I de prognoser som publicerades senare under våren räknade de flesta med ett större fall i BNP 2020 och därmed en starkare tillväxt 2021. Trots att vissa räknade med betydligt större fall 2020

än vad som blev fallet, och ingen räknade med ett mindre fall, underskattade alla den starka tillväxten 2021.

Kommande prognosomgångar reviderade vissa ner prognosen för att sedan revidera upp den igen medan andra reviderade upp kontinuerligt. Till viss del hängde prognosrevideringarna samman med hur smittspridningen gick i vågor. ESV:s prognoser låg relativt konstant på drygt 4 procent i de prognoser som redovisas nedan, vilket betyder att vi, liksom alla andra, underskattade tillväxten under hela perioden. Spridningen mellan prognoserna var mycket stor, som mest skilde det 1,4 procentenheter mellan den lägsta och den högsta prognosen, vilket illustrerar osäkerheten i prognoserna till följd av pandemin. Riksbanken och KI höjde prognosen kraftigt mellan våren och hösten 2021 och låg då (BP22) nära utfallet. Även Nordea och SEB låg då nära utfallet, men de låg nära redan under våren 2021.

Diagram 2.1 Prognoser för BNP-tillväxten 2021 – statliga bedömare

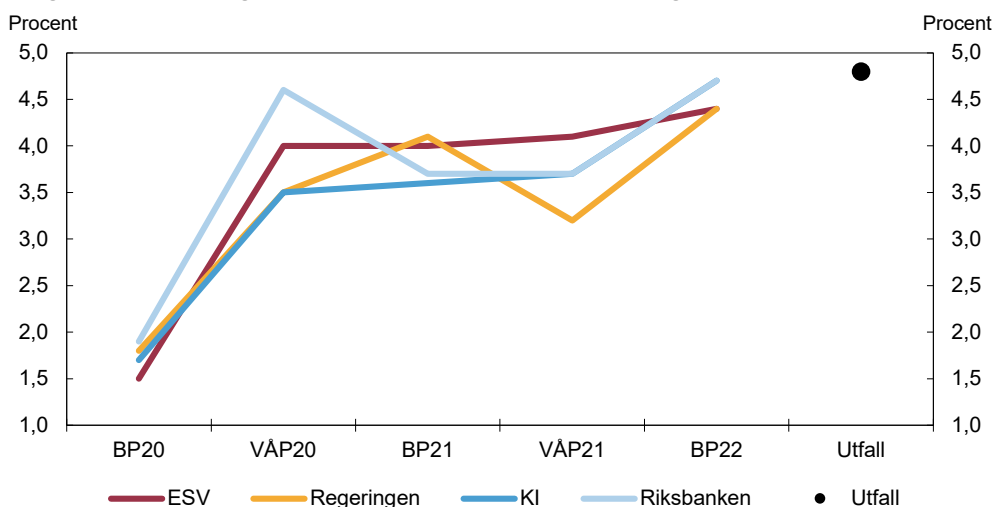
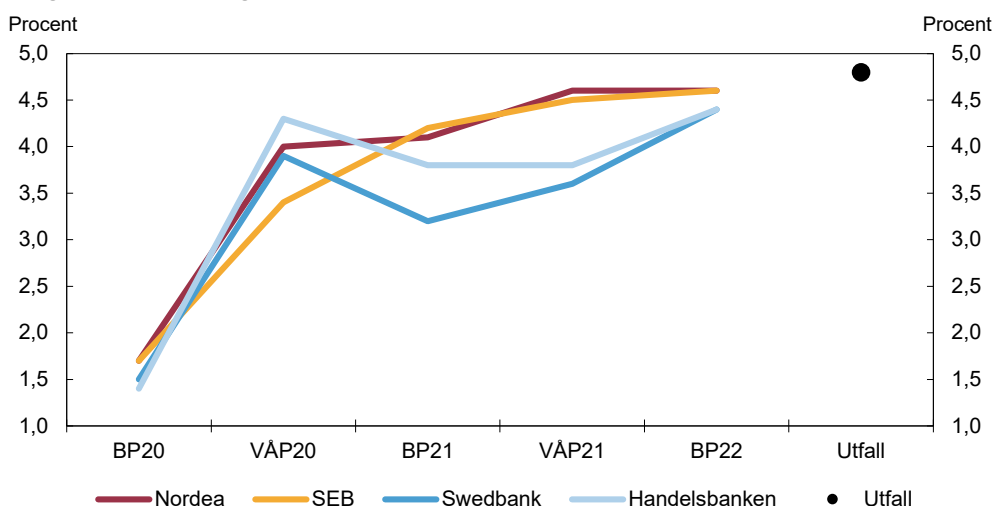


Diagram 2.2 Prognoser för BNP-tillväxten 2021 - banker

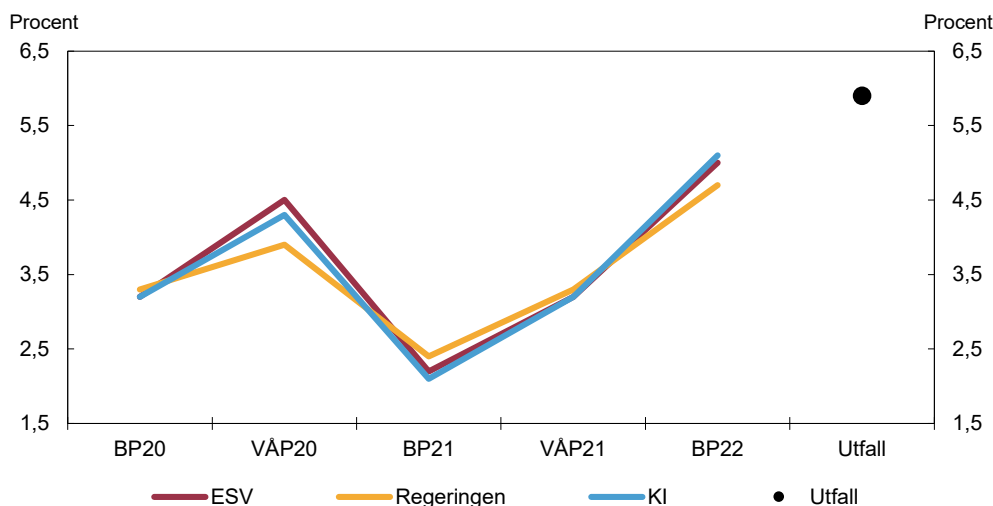


2.1.2 Jämförelser av prognoser för lönesumman

Prognoserna för lönesumman varierade kraftigt mellan prognosomgångarna. Vid alla tillfällen underskattade såväl ESV som regeringen och KI ökningen av lönesumman. Alla tre hade dock liknande prognoser vid alla tillfällen, till skillnad från prognoserna på BNP där det var relativt stor skillnad mellan dessa prognosmakare vid vissa tidpunkter. När pandemin bröt ut höjdes prognosen av samma anledning som BNP.

Antalet arbetade timmar väntades återhämta sig under 2021. Mellan våren och hösten 2020 sänktes dock prognoserna igen. Den främsta anledningen till det var att lönesumman för 2020 höjdes när möjligheten att korttidspermittera personal infördes. Det gjorde att lönesumman hölls uppe under 2020 och återhämtningen beräknades därför inte bli lika stor under 2021. Prognoserna låg då långt ifrån utfallet. Det berodde sannolikt på att både antalet arbetade timmar och löneökningen underskattades och att det var en, enligt ESV, stor oförklarlig diskrepans mellan ökningen av konjunkturlönestatistiken och den löneutveckling som ökningen av lönesumman implicerar. Under 2021 höjdes prognoserna successivt. Det berodde främst på att utfallen visade på en starkare ökning av lönesumman än prognostiserat.

Diagram 2.3 Prognoser för årlig procentuell förändring av lönesumman 2021



2.1.3 Jämförelser av prognoser för finansiellt sparande

Prognoserna avseende finansiellt sparande 2021 har liksom makroprognoserna påverkats mycket av pandemin. Hösten 2019, dvs. ungefär ett halvår innan pandemin bröt ut, räknade samtliga bedömare att det finansiella sparandet skulle bli mellan -0,6 och +0,8 procent av BNP (se diagram 2.4 och diagram 2.5). Vid tidpunkten för nästa prognos, våren 2020, hade coronaviruset svept in över världen, vilket inte bara fick samtliga bedömare att skruva ner sina prognoser för 2021, utan det resulterade också i en större osäkerhet kring prognoserna. Den ökade osäkerheten avspeglades i att spridningen mellan prognosmakarna ökade i betydande grad. Skillnaden mellan högsta och lägsta prognos avseende det finansiella sparandet 2021 var som störst våren 2021. Därefter har bilden över pandemins effekter successivt klarnat och prognososäkerheten minskat och spridningen mellan prognosmakarna var som lägst vid prognoserna hösten 2021. Däremot gäller för samtliga prognosmakare att den prognos som gjordes precis före pandemin ligger närmare utfallet än någon av de prognoser som följt därefter.

Hösten 2021 reviderade samtliga prognosmakare upp sina prognoser. Det berodde sannolikt på att man vid det laget visste att den ekonomiska krisen 2020 inte hade blivit så djup som man tidigare befarat och att det då stod klart att återhämtningen kommit snabbare och med större kraft än vad flertalet bedömare vågat räkna med. Avvikelsen från vad som sedermera skulle bli utfallet var dock alltså förhållandevis stor vid det laget. Konjunkturinstitutet var den bedömare som vid tidpunkten presterade en prognos vars avvikelse från utfall var minst, medan ESV:s prognos i stället var den som avvek mest från utfallet. Avvikelsen i regeringens prognos var något mindre än ESV:s.

Diagram 2.4 Prognoser och utfall för finansiellt sparande 2021 – statliga bedömare

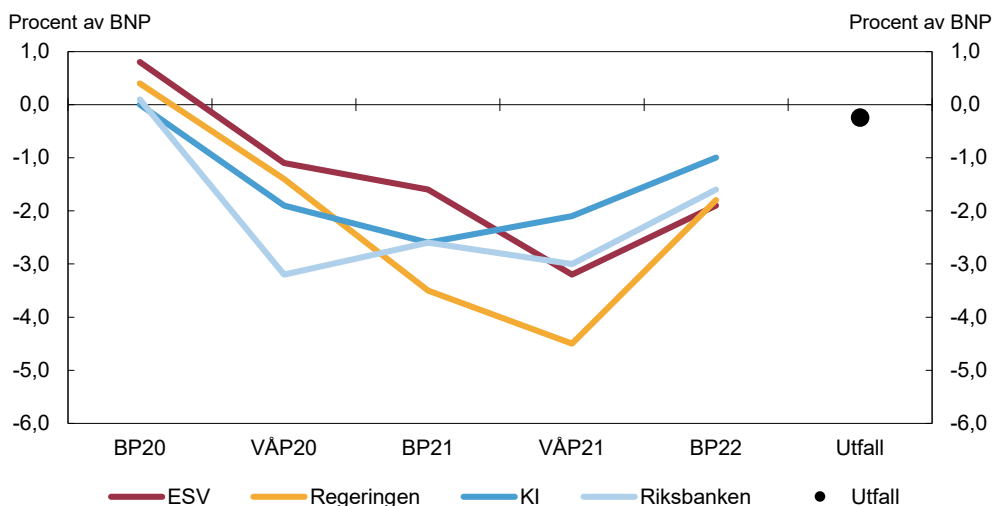
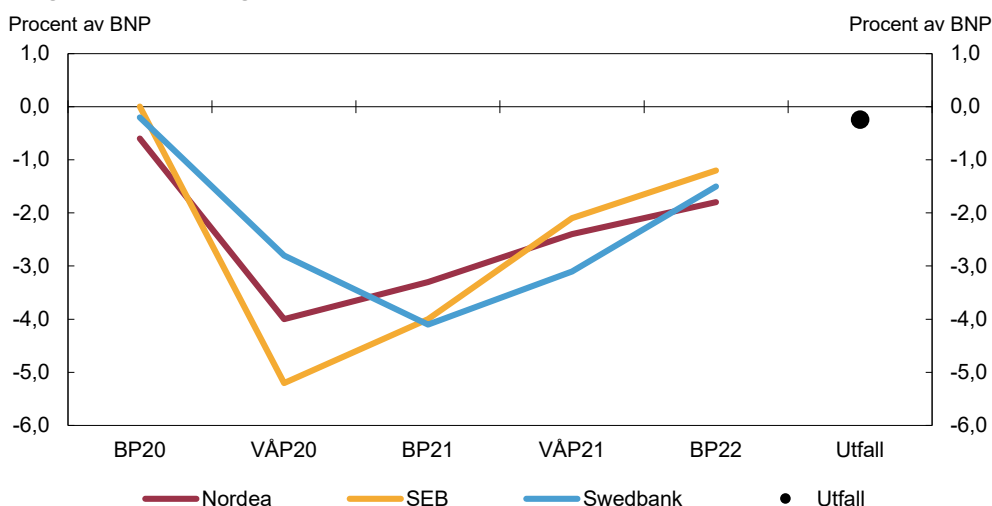


Diagram 2.5 Prognoser och utfall för finansiellt sparande 2021 – banker



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

2.2 Budgetens inkomster och utgifter – jämförelse med regeringen

ESV gör prognoser i strukturen för statens budget, vilket möjliggör direkta och detaljerade jämförelser med regeringens prognoser. Det är bara regeringen och vi som gör prognoser på en så detaljerad nivå. Utgångspunkten för jämförelsen är de fem bedömningar avseende 2021 som regeringen har presenterat i budget- och vårpropositionerna från hösten 2019 till hösten 2021. För skatteintäkterna jämförs även vår prognos från mars 2022 med vårpropositionen för 2022 eftersom det ännu inte finns något utfall för skatteintäkterna. ESV och regeringen har dock valt att från och med mars 2021 samordna våra prognoser över skatteintäkterna för föregående år för att prognoserna ska stämma överens med rapporteringen till EU.

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

sannolikt, är att det inte finns prognoser på alla variabler tillgängliga i alternativscenariot. Därmed kan vi inte redovisa det för inkomsterna och utgifterna.

2.2.1 Jämförelse av budgetens inkomster och de totala skatteintäkterna

Nedan redovisas ESV:s och regeringens prognoser för de totala inkomsterna på statens budget. För att öka jämförbarheten mellan regeringens och våra prognoser har vi justerat vår närmast föregående prognos för skatteförslag i respektive vår- och budgetproposition. De största justeringarna för de totala skatteinkomsterna gjordes för våra prognoser i september 2019 och i september 2020, i samband med budgetpropositionerna för 2020 respektive 2021.

Tabell 2.1 Justering av ESV:s prognoser för 2021 till följd av propositioner

Miljarder kronor

	Sep-19	Mar-20	Sep-20	Mar-21	Sep-21
Totala skatteintäkter	-20	-6	-40	3	0
<i>varav kommuner, AP och EU</i>	-4	1	-3	0	0
<i>varav staten</i>	-16	-7	-38	3	0
Periodiseringar	2	11	2	0	0
Skatteinkomster, staten	-13	1	-36	3	0
Övriga inkomster, staten	0	0	0	0	0
Totala inkomster, staten	-13	1	-36	3	0

Utvecklingen av prognoserna under perioden domineras av pandemins utbrott under våren 2020. Både vi och regeringen reviderade ner prognoserna i mars och september 2020. Under 2021 reviderade vi och regeringen upp prognosen kraftigt då pandemins effekter på ekonomin blev mer kända.

Tabell 2.2 ESV:s justerade prognoser för 2021

Miljarder kronor

	Sep-19	Mar-20	Sep-20	Mar-21	Sep-21
Statens skatteintäkter	1 163	1 142	1 078	1 116	1 167
Periodiseringar	-25	-4	33	17	40
Skatteinkomster	1 139	1 135	1 111	1 132	1 207
Övriga inkomster	-56	-48	-51	-42	-38
Totala inkomster	1 083	1 087	1 061	1 090	1 169

Tabell 2.3 Regeringens prognoser för 2021

Miljarder kronor

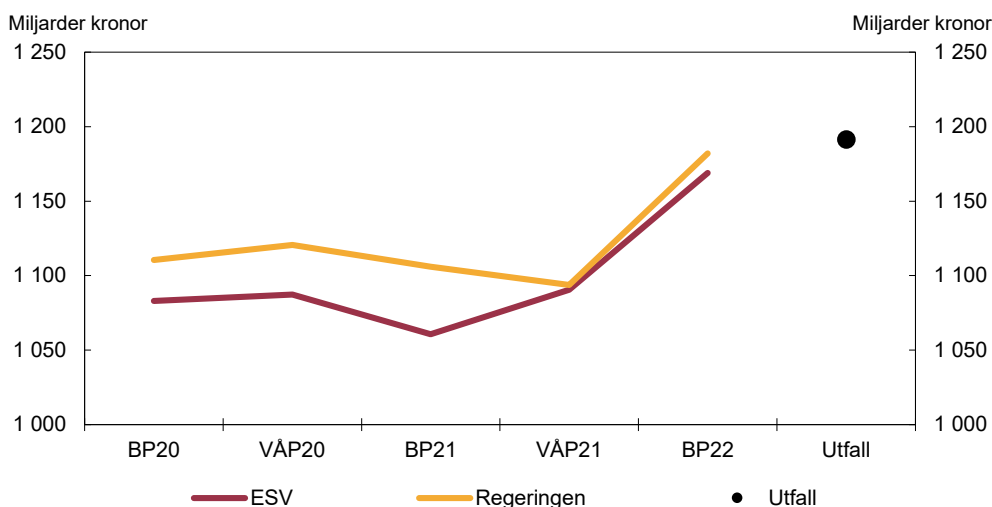
	BP20	VAP20	BP21	VAP21	BP22
Statens skatteintäkter	1 177	1 107	1 077	1 098	1 167
Periodiseringar	-20	50	55	24	45
Skatteinkomster	1 156	1 157	1 132	1 122	1 212
Övriga inkomster	-46	-37	-26	-28	-30
Totala inkomster	1 111	1 121	1 106	1 094	1 182

Budgetens inkomster underskattades av både ESV och regeringen

Både ESV:s och regeringens prognoser underskattade de totala inkomsterna för 2021. Både vi och regeringen reviderade upp prognosen kraftigt hösten 2021 då en större del av årets utfall var känt. Vi reviderade sammanlagt upp prognosen med

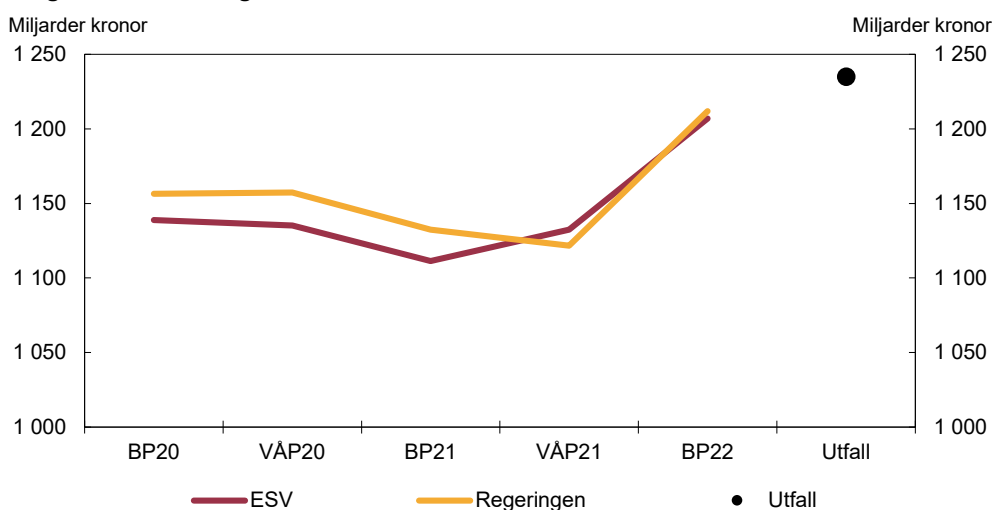
108 miljarder kronor under perioden och regeringen reviderade upp med 81 miljarder kronor.³

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 de skatteinkomsterna mot slutet av perioden.

Diagram 2.7 Prognoser och utfall för statens skatteinkomster



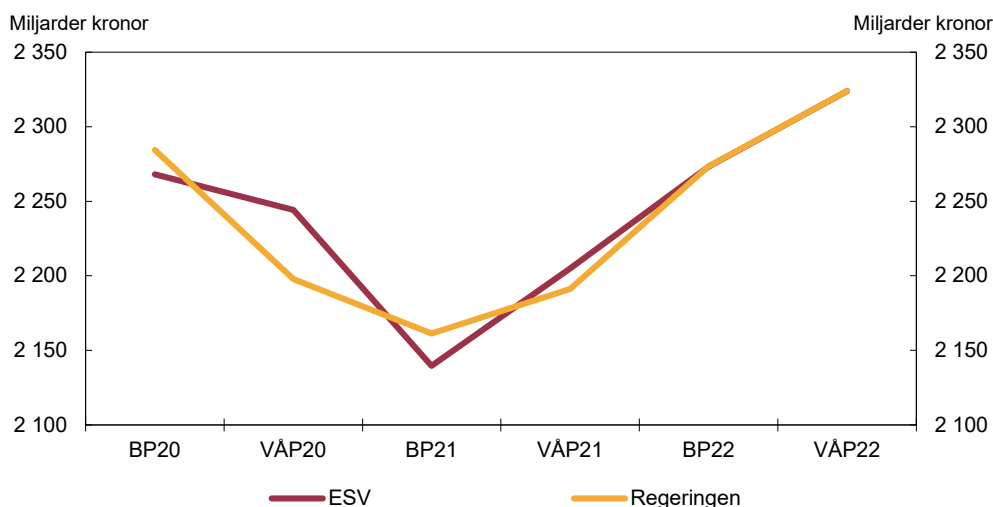
Prognoserna för skatteintäkterna 2021 reviderades ner 2020 för att sedan revideras upp igen

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

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 drygt 23 000 kronor. Eftersom utfallet för övriga inkomster blev högre än vad både vi och regeringen prognostiserade initialt bidrog detta till att regeringens prognos på övriga inkomster låg närmare utfallet.

göras mot utfallet för 2021, men som nämnts ovan är ESV:s prognoser i mars 2022 och regeringens prognoser i vårpropositionen desamma.

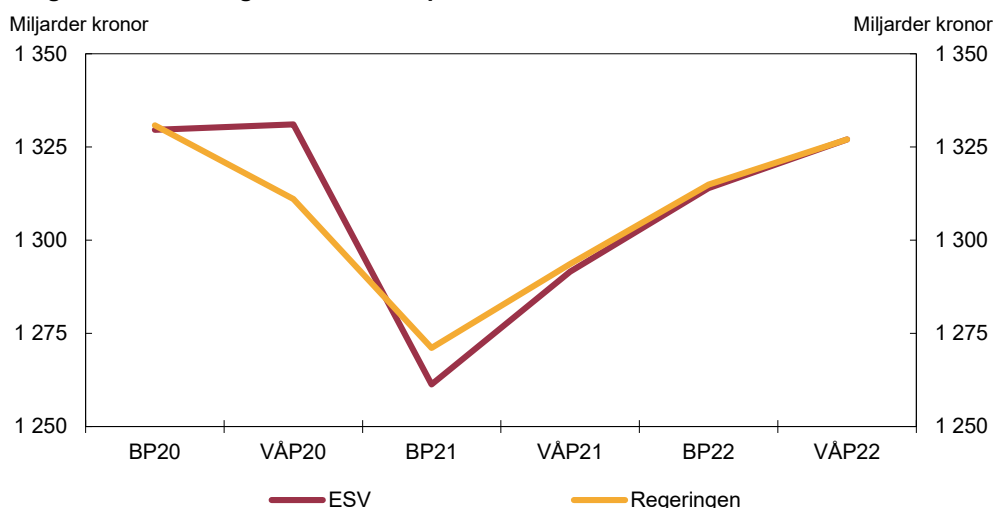
Diagram 2.8 Prognoser för de totala skatteintäkterna



Under jämförelseperioden uppvisade ESV:s och regeringens prognoser för skatteintäkterna 2021 ett likartat revideringsmönster. Sammantaget reviderade vi båda ner prognosen för 2021 under våren och sommaren 2020 för att sedan revidera upp dem igen, till en nivå som är betydligt högre än i prognoserna som gjordes innan pandemin. I de första månaderna under pandemin så bedömdes effekter på ekonomin påverka skatteintäkterna 2021 till stor del.

Den största skillnaden under perioden mellan oss och regeringen var under våren 2020 då det skilde nära 50 miljarder kronor mellan prognoserna för de totala skatteintäkterna. Det beror på att vi inte hunnit beakta pandemin i vår prognos under våren 2020. Därefter minskade skillnaderna mellan ESV och regeringen och båda reviderade kraftigt upp prognosen efter hösten 2020.

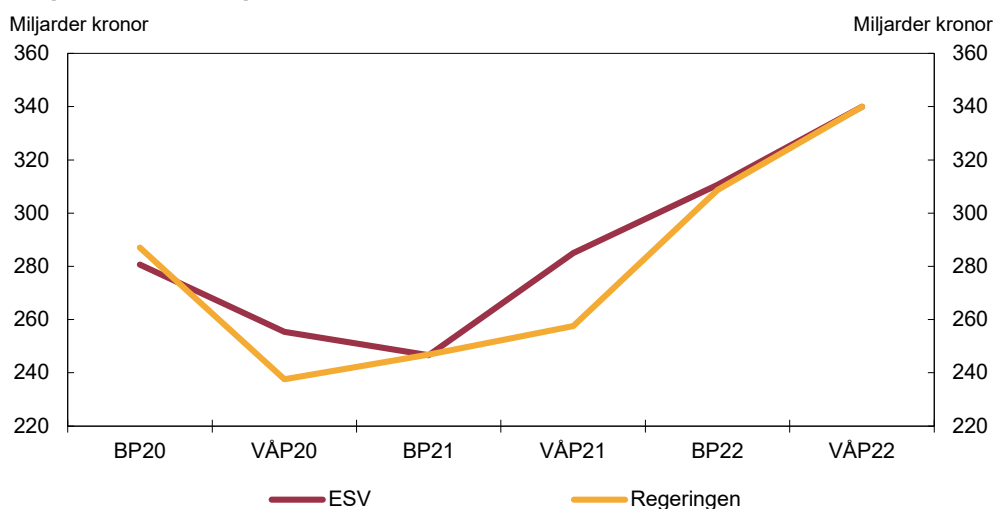
Diagram 2.9 Prognoser för skatt på arbete



Prognosen för skatt på arbete sänktes inledningsvis kraftigt som en följd av pandemin., vilket syns i prognosen som gjordes under hösten 2020. I mars 2020 hade vi ännu inte hunnit beakta effekterna av pandemin i någon större utsträckning. Efter att pandemins effekter på ekonomin blivit mer känd så reviderade både vi och

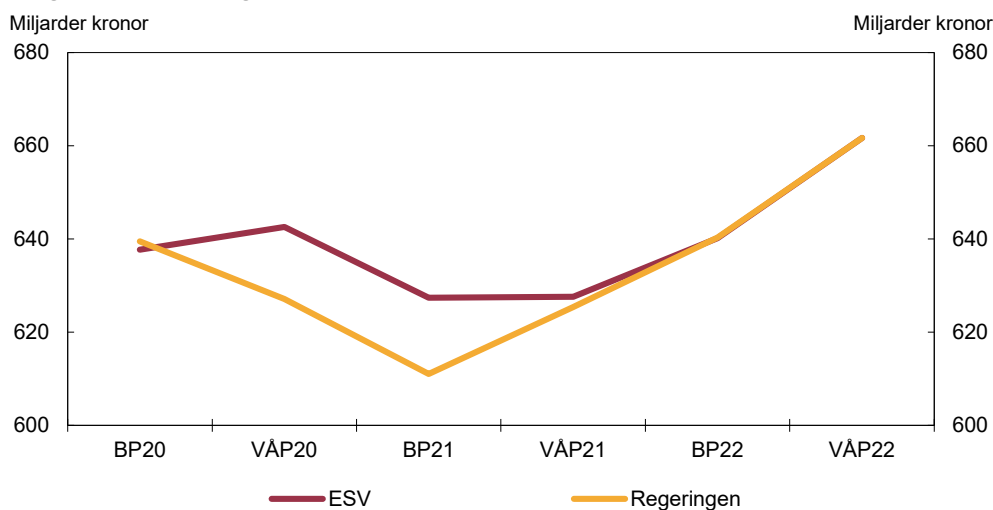
regeringen upp prognosen vid varje prognosomgång och våra prognoser var dessutom relativt lika. I slutändan låg prognosen relativt nära de prognoser som gjordes innan pandemin bröt ut, trots skattesänkningar på nära 30 miljarder kronor.

Diagram 2.10 Prognoser för skatt på kapital



Vi, liksom regeringen, sänkte prognosen för skatt på kapital år 2021 när pandemin bröt ut 2020. Skillnaden mellan vår prognos och regeringens prognos för skatt på kapital var störst våren 2021. Vår prognos låg då 27 miljarder kronor över regeringens prognos. Det var främst ökade kapitalvinster, till följd av ökande borsindex och bostadspriser, som låg till grund för vår kraftiga revidering av kapitalskatterna då. Därefter reviderade både vi och regeringen upp prognosen ytterligare.

Diagram 2.11 Prognoser för skatt på konsumtion



Skillnaden mellan vår och regeringens prognos för skatt på konsumtion var som störst under 2020. Våren 2020 berodde det på hur prognoserna publicerades i relation till pandemins utbrott. Skillnaden i bedömning under hösten 2020 förklaras att hushållens konsumtion inte beräknades återhämta sig lika mycket 2021 i regeringens prognoser som i våra prognoser.

2.2.2 Jämförelse av budgetens utgifter

Nedan redovisas ESV:s och regeringens prognoser för utgifterna på statens budget. För att öka jämförbarheten mellan regeringens och våra prognoser har vi justerat vår närmast föregående prognos för förslag i budget- respektive vårpropositionerna. Den enskilt största justeringen har gjorts av ESV:s prognos i september 2020 till följd av regeringens förslag i budgetpropositionen för 2021.

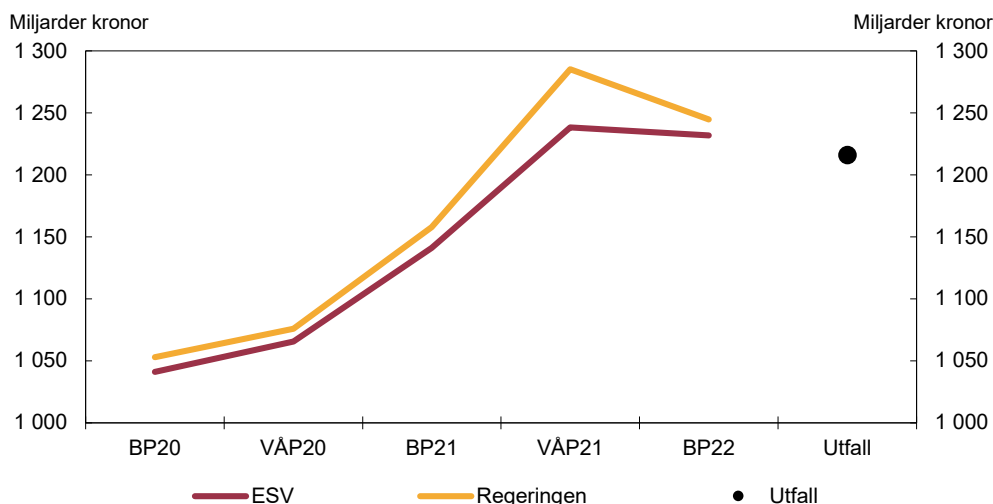
Tabell 2.4 Justering av ESV:s prognoser för 2021 till följd av propositioner

Miljarder kronor

	Sep-19	Mar-20	Sep-20	Mar-21	Sep-21
Totala utgifter	12,1	15,3	69,3	30,0	9,3
Utgiftsområden exkl. räntor	12,1	15,3	69,3	30,0	9,3
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

Både ESV och regeringen underskattade utgifterna vid de tre första av de prognostillfällena som jämförs. Den första prognosen gjordes dock innan pandemin bröt ut och den andra precis i början av pandemin. Det innebär att de omfattande krisåtgärder som infördes inte var kända vid dessa prognostillfällen. Vid det fjärde prognostillfallet överskattade både ESV och regeringen utgifterna. Regeringens överskattning var större och berodde framför allt på en för hög prognos på utgifterna för Näringsliv. Vid det sista prognostillfallet överskattade både regeringen och ESV utgifterna. Störst överskattning gjordes på Nettoutlåningen, vilken både ESV och regeringen överskattade med 46 miljarder kronor. Överskattningarna avsåg främst myndigheternas räntekonton samt kapacitetsavgifterna. Även utgifterna för Näringsliv samt Hälsovård, sjukvård och social omsorg överskattades av båda två.

Diagram 2.12 Prognoser och utfall för utgiftsområden exklusive räntor 2021



Tabell 2.5 ESV:s justerade prognoser för 2021

Miljarder kronor

	Sep-19	Mar-20	Sep-20	Mar-21	Sep-21	Utfall
Totala utgifter	1 060	1 092	1 160	1 182	1 173	1 113
Utgiftsområden exkl. räntor	1 041	1 066	1 141	1 238	1 232	1 216
Statsskuldräntor m.m.	7	6	2	-9	-4	-1
Riksgäldens nettoutlåning	12	19	16	-44	-51	-97
Kassamässig korrigerig	0	0	0	-4	-4	-4

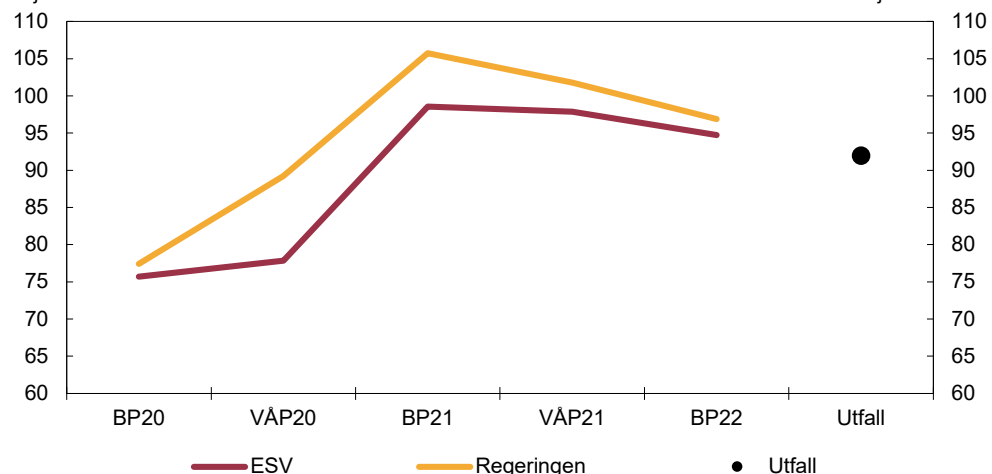
Tabell 2.6 Regeringens prognoser för 2021

Miljarder kronor

	BP20	VÅP20	BP21	VÅP21	BP22	Utfall
Totala utgifter	1 073	1 098	1 173	1 234	1 188	1 113
Utgiftsområden exkl. räntor	1 053	1 076	1 158	1 285	1 245	1 216
Statsskuldräntor m.m.	8	0	0	-5	-2	-1
Riksgäldens nettoutlåning	12	22	15	-43	-51	-97
Kassamässig korrigerig	0	0	0	-4	-4	-4

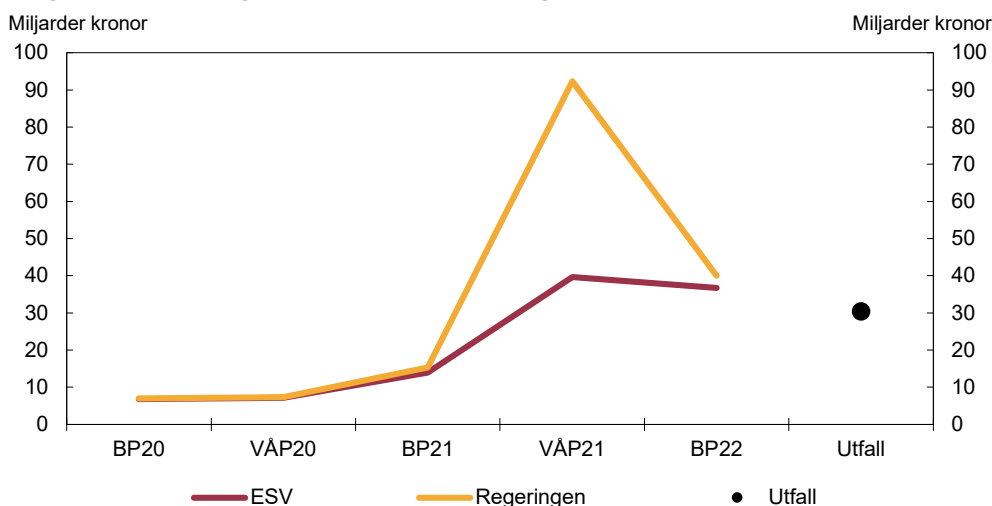
Diagram 2.13 Prognoser och utfall för Arbetsmarknad och arbetsliv

Miljarder kronor



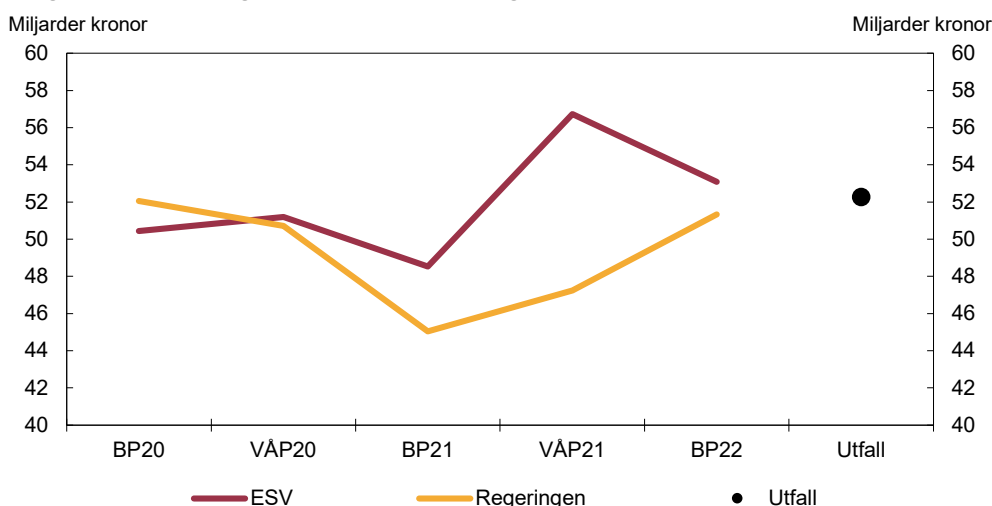
Utgifterna för arbetsmarknadsområdet underskattades kraftigt av både ESV och regeringen i BP20 eftersom att pandemin då ännu inte var känd. I VÅP20 höjde regeringen utgifterna kraftigt på grund av att arbetslösheten beräknades bli högre, främst till följd av pandemin. Skillnaden mellan regeringen och ESV berodde då bland annat på att ESV gjorde sin prognos lite tidigare och därför i stort sett inte hade med några effekter av pandemin. I BP21 höjdes utgifterna kraftigt av både ESV och regeringen, dels på grund av en förlängning av de tillfälligt ändrade reglerna i arbetslöshetsförsäkringen, dels för att arbetslösheten beräknades bli högre. Sammantaget ledde detta dock till att utgifterna blev överskattade. Vid kommande prognostillfällen sänkte ESV och regeringen prognosen för utgifterna för bland annat arbetslöshetsersättningen men utgifterna överskattades ändå fram till utfallet. Under hela perioden har regeringen legat högre än ESV. En möjlig förklaring till det är att regeringen, förutom vid det första tillfället, har räknat med en högre arbetslöshet jämfört med ESV.

Diagram 2.14 Prognoser och utfall för Näringsliv



Utgifterna för Näringsliv underskattades av både ESV och regeringen vid de tre första prognostillfällena. I BP20 var pandemin ännu inte känd och i VÅP20 väntades, i den mån pandemin alls hunnit tas i beaktande, enbart effekter för 2020 och inte för 2021. I BP21 väntades pandemins effekter ha klingat av till 2021 varför behovet av företagsstöd skulle minska. När smittspridningen sedan tog ny fart under vintern och våren 2021 tillfördes området medel i ändringsbudgetar vilket medförde att prognoserna höjdes kraftigt. Den stora skillnaden mellan ESV:s och regeringens prognoser beror på att ESV bedömde att nyttjandegraden skulle bli lägre av de tillförda medlen. Störst skillnad var det på prognosen av anslaget Omställningsstöd.

Diagram 2.15 Prognoser och utfall för Avgiften till Europeiska unionen



Regeringens och ESV:s prognoser för Avgiften till Europeiska unionen låg båda ungefär i linje med utfallet både vid de två första prognostillfällena samt det sista prognostillfället. Större skillnad var det dock vid prognostillfälle tre och fyra. Vid båda dessa tillfällen låg regeringens prognos lägre än ESV:s prognos. Regeringens låg långt under utfallet vid båda dessa tillfällen medan ESV underskattade vid tillfälle tre men överskattade avgiften vid tillfälle fyra. Orsaken till att ESV hade en högre prognos var att vi inte räknat med Sveriges rabatt vid dessa tidpunkter. Vi bedömde att rabatten skulle betalas ut i efterhand, i likhet med tidigare när en ny period för EU:s budget påbörjas. ESV hade i det fjärde jämförelsetillfället även en högre prognos på BNI-delen av avgiften än regeringen. Till sista prognosjämförelsetillfället inkluderade ESV

Sveriges rabatt, vilket sänkte prognosen, medan regeringen höjde upp utgifterna för BNI-delen.

2.2.3 Sammanställning av jämförelsen

I tabell 2.7 nedan visas i sammandrag ESV:s och regeringens avvikelser för statens budget från hösten 2019 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 2022. 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-19	Mar-20	Sep-20	Mar-21	Sep-21	BP20	VÅP20	BP21	VÅP21	BP22	
	4/9	24/3	16/9	25/3	10/9	18/9	15/4	21/9	15/4	20/9	2021
Totala inkomster	-108,4	-104,1	-130,8	-100,8	-22,4	-80,8	-70,8	-85,3	-97,6	-9,3	1 191
Statens skatteinkomster	-96,1	-99,9	-123,8	-102,7	-28,0	-78,6	-77,8	-102,7	-113,4	-23,0	1 235
Övriga inkomster	-12,2	-4,2	-7,0	1,9	5,6	-2,2	7,0	17,4	15,8	13,8	-44
varav försäljningsinkomster	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	0
Totala utgifter	-53,4	-21,9	46,5	68,5	59,6	-40,4	-15,3	59,8	120,2	74,4	1 113
Utgiftsområden exkl. räntor	-175,1	-150,5	-75,0	22,3	15,8	-163,2	-140,1	-58,1	69,2	28,8	1 216
Statsskuldräntor m.m.	7,9	7,8	3,5	-7,6	-2,6	8,9	1,4	1,4	-3,6	-0,6	-1
Riksgäldskontorets nettoutlåning	109,3	116,2	113,4	53,2	45,9	109,3	118,8	111,8	54,0	45,6	-97
Kassamässig korrigering	4,6	4,6	4,6	0,6	0,6	4,6	4,6	4,6	0,6	0,6	-4
Budgetsaldo	-55,0	-82,2	-177,3	-169,3	-82,0	-40,3	-55,5	-145,1	-217,8	-83,7	78

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-19	Mar-20	Sep-20	Mar-21	Sep-21	Mar-22	BP20	VÅP20	BP21	VÅP21	BP22	VÅP22
	4/9	24/3	16/9	25/3	10/9	25/3	18/9	15/4	21/9	15/4	20/9	13/4
Skatt på arbete	1 330	1 331	1 261	1 292	1 314	1 327	1 331	1 311	1 271	1 294	1 315	1 327
Direkta skatter på arbete	693	694	657	670	680	690	692	684	669	676	686	690
Indirekta skatter på arbete	637	637	605	621	633	637	639	627	612	618	629	637
Skatt på kapital	281	255	247	285	311	340	287	238	247	258	309	340
Skatt på kapital, hushåll	62	53	59	81	95	109	68	55	61	64	92	108
Skatt på företagsvinster	158	142	129	146	157	164	157	127	126	134	156	164
Övriga skatter på kapital	61	60	59	58	59	67	61	56	61	59	61	68
Skatt på konsumtion och insatsvaror	645	650	634	634	647	669	647	634	618	632	647	662
Mervärdesskatt	487	492	484	486	495	514	494	482	470	489	500	514
Punktskatter	158	157	150	148	152	155	153	153	147	143	146	148
Restförda och övriga skatter	20	15	4	1	8	-5	19	15	16	8	3	-5
Totala skatteintäkter	2 268	2 244	2 139	2 205	2 273	2 324	2 284	2 198	2 161	2 191	2 274	2 324
Avgår EU-skatter	7	7	7	7	7	7	8	7	7	7	7	7
Offentliga sektorns skatteintäkter	2 261	2 237	2 133	2 198	2 266	2 317	2 277	2 191	2 155	2 185	2 267	2 317
Avgår skatter till andra sektorer	1 097	1 095	1 055	1 082	1 099	1 109	1 100	1 084	1 078	1 086	1 100	1 109
Kommunala skatter	814	814	785	805	817	825	816	807	803	810	819	825
Avgifter till ÅP-systemet	283	281	269	277	282	284	283	277	275	277	281	284
Statens skatteintäkter	1 163	1 142	1 078	1 116	1 167	1 207	1 177	1 107	1 077	1 098	1 167	1 207
Periodiseringar	-25	-4	33	17	40	28	-20	50	55	24	45	28
Övriga inkomster	-56	-48	-51	-42	-38	-44	-46	-37	-26	-28	-30	-44
Statens inkomster	1 083	1 087	1 061	1 090	1 169	1 191	1 111	1 121	1 106	1 094	1 182	1 191

Anm.: ESV:s prognoser har justerats för beslut enligt budgetpropositioner och vårpropositioner under perioden 2019-2022.

Tabell 2.9 Utgiftsområden exklusive ränteutgifter

Miljarder kronor

Utgiftsområde	Avvikelse ESV					Avvikelse Regeringen					Utfall
	Sep-19	Mar-20	Sep-20	Mar-21	Sep-21	BP20	VÅP20	BP21	VÅP21	BP22	
Utgiftsområde	4/9	24/3	16/9	25/3	10/9	18/9	15/4	21/9	15/4	20/9	
01 Rikets styrelse	-1,4	-1,0	-0,5	0,1	0,0	-1,3	-1,1	-0,5	0,5	0,2	16
02 Samhällsekonomi och finansförvaltning	0,8	0,5	0,5	0,2	0,0	1,0	0,5	0,6	0,3	0,3	17
03 Skatt, tull och exekution	-0,5	-0,3	-0,1	0,3	0,3	-0,3	-0,3	-0,1	0,3	0,2	13
04 Rättsväsendet	-1,7	-1,6	-0,8	-0,4	-0,1	-2,7	-2,6	-0,7	-0,5	0,4	57
05 Internationell samverkan	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	2
06 Försvar och samhällets krisberedskap	-1,2	-0,7	0,1	0,8	0,0	0,0	0,1	0,6	0,8	-0,1	71
07 Internationellt bistånd	0,6	0,8	-1,7	-0,7	-0,2	0,8	-0,9	-0,6	-0,3	-0,2	47
08 Migration	1,4	1,7	1,0	0,7	0,5	2,1	2,1	1,0	0,8	0,4	8
09 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	-55,0	-52,2	-36,6	-0,6	3,6	-54,7	-55,2	-36,0	-4,7	7,0	138
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	-16,9	-17,3	-16,7	-1,5	-1,4	-18,8	-19,4	-14,6	-3,3	1,1	113
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	-2,3	-2,8	-0,7	-0,2	-0,1	-2,3	-2,7	-0,3	-0,3	-0,2	38
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	1,0	2,3	2,3	0,5	-1,3	2,4	2,1	2,5	1,7	-1,4	101
13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering	0,8	0,9	1,3	0,6	0,3	1,9	1,3	1,6	0,8	0,4	6
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	-16,2	-14,1	6,6	5,9	2,8	-14,5	-2,7	13,8	9,8	4,9	92
15 Studiestöd	-2,2	-1,2	0,9	0,6	0,5	-0,5	0,1	1,7	0,9	0,5	27
16 Utbildning och universitetsforskning	-8,8	-6,7	-1,9	-0,1	0,3	-6,5	-5,4	0,7	0,2	-1,0	91
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	-7,2	-7,0	-5,0	0,0	0,1	-7,1	-7,0	-4,9	-1,6	0,0	23
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	-1,9	-0,9	-0,4	-0,5	0,1	-0,6	-0,6	0,4	0,3	0,3	5
19 Regional utveckling	0,1	0,3	0,4	0,3	0,3	0,5	0,5	0,9	0,6	0,1	3
20 Allmän miljö- och naturvård	-4,7	-4,5	-2,9	-2,9	-1,3	-3,7	-3,7	-0,5	-0,7	1,3	17
21 Energi	-1,1	0,0	0,3	0,4	0,1	-0,9	-0,8	1,2	1,4	0,3	3
22 Kommunikationer	-4,9	-5,1	-0,5	3,6	3,1	-3,9	-3,9	1,8	2,9	4,2	72
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	-3,9	-3,7	-0,9	1,1	0,6	-1,8	-1,5	3,0	2,1	1,2	20
24 Näringsliv	-23,6	-23,3	-16,5	9,3	6,3	-23,5	-23,1	-15,1	61,9	9,6	30
25 Allmänna bidrag till kommuner	-24,7	-13,7	0,2	0,3	0,3	-24,7	-12,2	0,2	0,2	0,0	153
27 Avgiften till Europeiska unionen	-1,8	-1,1	-3,7	4,5	0,8	-0,2	-1,5	-7,2	-5,0	-0,9	52
Förändring av anslagsbehållningar ¹						-4,2	-2,3	-7,7			
Summa utgiftsområden exklusive räntor (UO 26)	-175,1	-150,5	-75,0	22,3	15,8	-163,2	-140,1	-58,1	69,2	28,8	1 216

¹ Denna post ingår endast vid budgetering (BP20, VÅP20 och BP21) 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 2020, VÅP 2020, BP 2021, VÅP 2021 och HÅB 2021. Justeringar har även gjorts för eventuella ändringsbudgetar som kommit mellan prognoserna.

2.3 Uppföljning av prognoser för det finansiella sparandet och skatteintäkterna avseende 2020

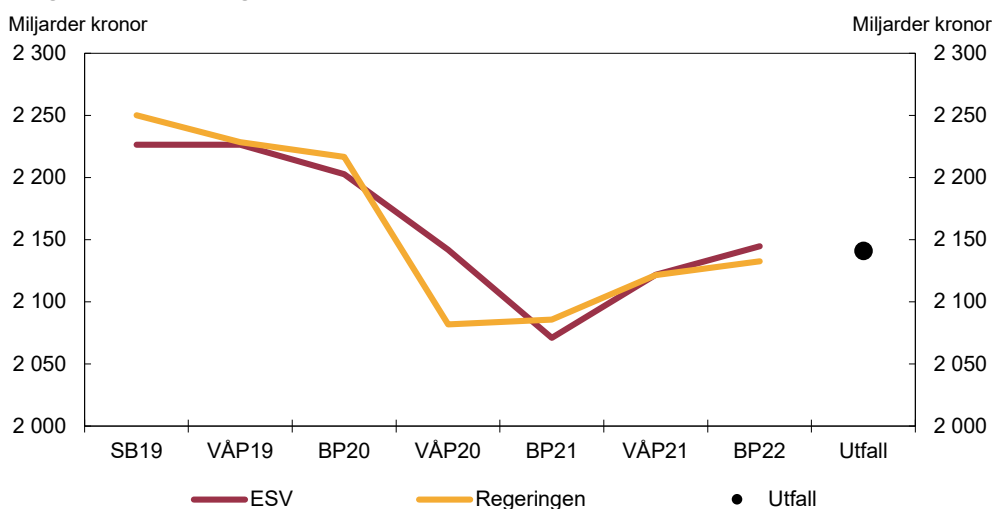
När prognosuppföljningen lämnas i maj året efter inkomståret finns inget utfall för de periodiserade skatterna. Utfallet för det finansiella sparandet är därmed också preliminärt. Det definitiva utfallet för skatteintäkterna blir klart i samband med den årliga inkomsttaxeringen i december året efter 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 2020 med det definitiva utfallet inlagt. För skatteintäkterna redovisas här inte något preliminärt utfall. De bedömningar som ingick i prognosuppföljningen för 2020 är i stället förlängda med den prognos som gjordes hösten 2021 och med det slutliga utfallet.

De totala skatteintäkterna 2020 överskattades under 2021

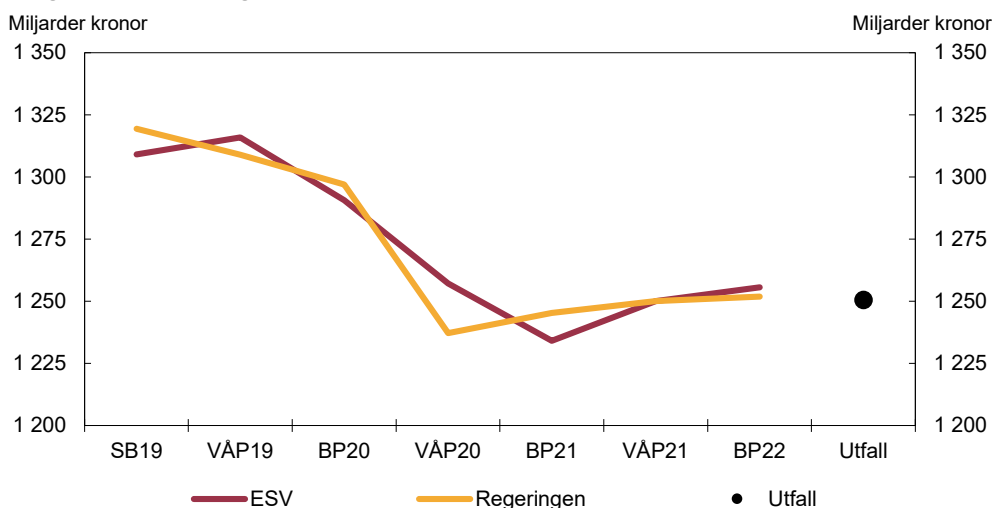
Våren 2021 låg både ESV:s och regeringens prognos under utfallet för skatteintäkterna 2020. Utfallet underskattades under våren med 19 miljarder kronor. Hösten 2021 låg ESV:s prognos för 2020 något över det definitiva utfallet för de totala skatteintäkterna 2020 medan regeringens prognos låg något under utfallet. I den sista prognosen överskattade vi utfallet med 4 miljarder kronor och regeringen underskattade utfallet med 8 miljarder kronor.

Diagram 2.16 Prognoser och utfall för totala skatteintäkter 2020



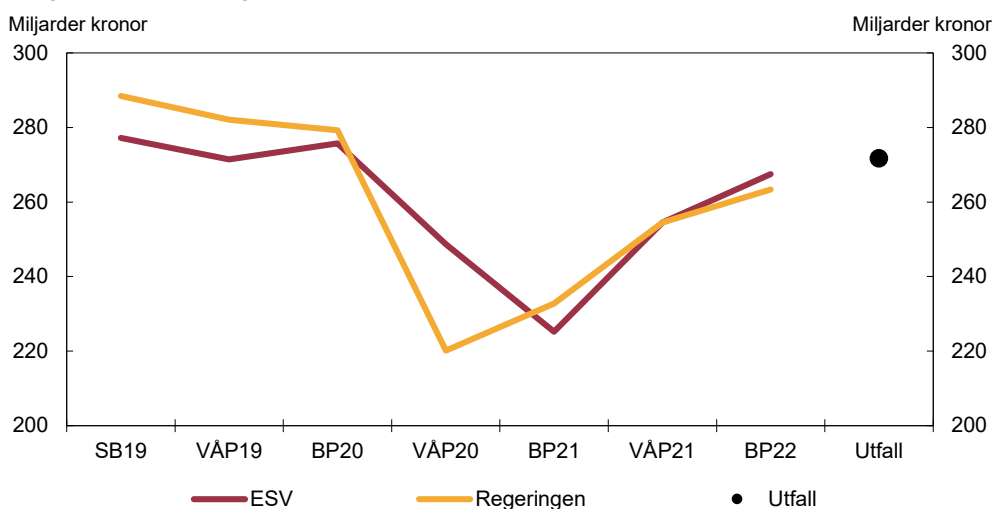
Under våren 2020 var prognoserna för skatt på arbete 2020 för både regeringen och ESV relativt nära utfallet. Under hösten överskattade ESV skatt på arbete 2020 med 5 miljarder kronor och regeringen med 1 miljard kronor.

Diagram 2.17 Prognoser och utfall för skatt på arbete 2020



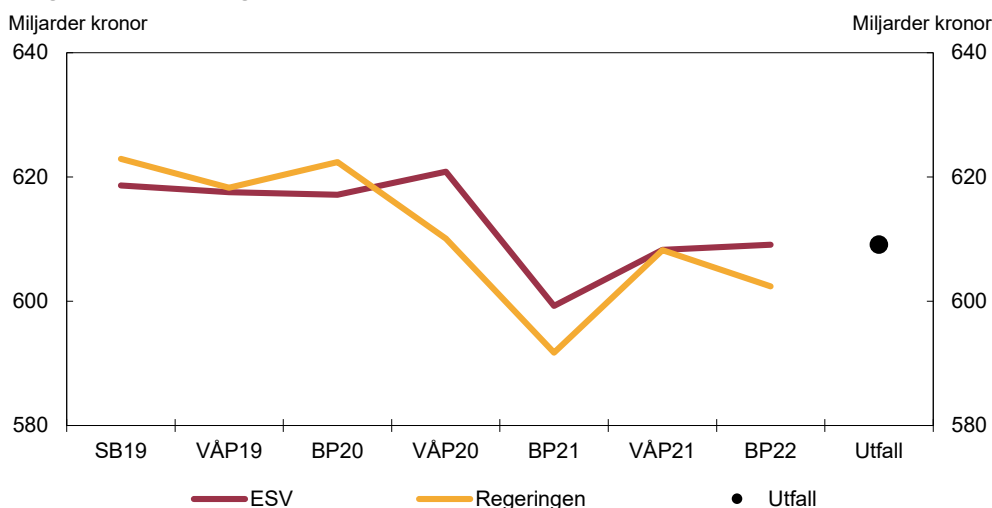
Både ESV och regeringen underskattade skatt på kapital 2020 under våren och hösten 2021. Under våren underskattade vi och regeringen intäkterna med 17 miljarder kronor. Det var främst företagens resultat som blev högre än väntat, men även utfall från hushållens kapitalvinster och utdelningar gjorde att intäkterna ökade. I den sista jämförda prognosen underskattade vi intäkterna med drygt 4 miljarder kronor och regeringen med 8 miljarder kronor.

Diagram 2.18 Prognoser och utfall för skatt på kapital 2020



Regeringen underskattade skatt på konsumtion 2020 med 7 miljarder kronor under hösten 2021, från att ha haft en prognos nära utfallet under våren. ESV överskattade intäkterna med 1 miljard kronor under våren 2021 men var sedan nära utfallet vid höstens prognos.

Diagram 2.19 Prognoser och utfall för skatt på konsumtion 2020



Lägre underskott i det uppdaterade utfallet

Det preliminära utfallet för 2020, som presenterades under våren 2021, visade på ett finansiellt sparande i den offentliga sektorn på -3,2 procent av BNP. Det senast uppdaterade utfallet avseende 2020, som redovisades i mars 2022, blev -2,7 procent. Det innebär att ESV under hösten 2020 (BP21 i diagram 2.20) underskattade sparandet något mer än vad som redovisades i den förra prognosuppföljningen. Spridningen mellan prognoserna var ganska liten och samtliga redovisade prognosinstitut underskattade sparandet 2020. Störst avvikelse hösten 2020 från det senast publicerade utfallet bland de statliga bedömarna svarade regeringen och Riksbanken för. Av bankerna var det Swedbanks prognos som låg längst från utfallet. Konjunkturinstitutets prognos från hösten 2020 var den som avvek minst från det utfall som publicerades i mars i år.

Diagram 2.20 Prognoser och utfall för finansiellt sparande 2020 – statliga bedömare

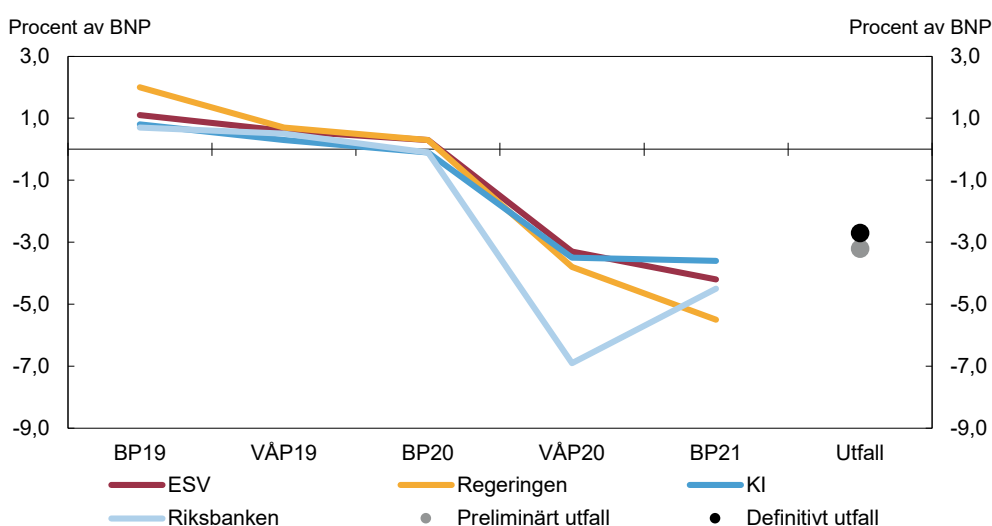
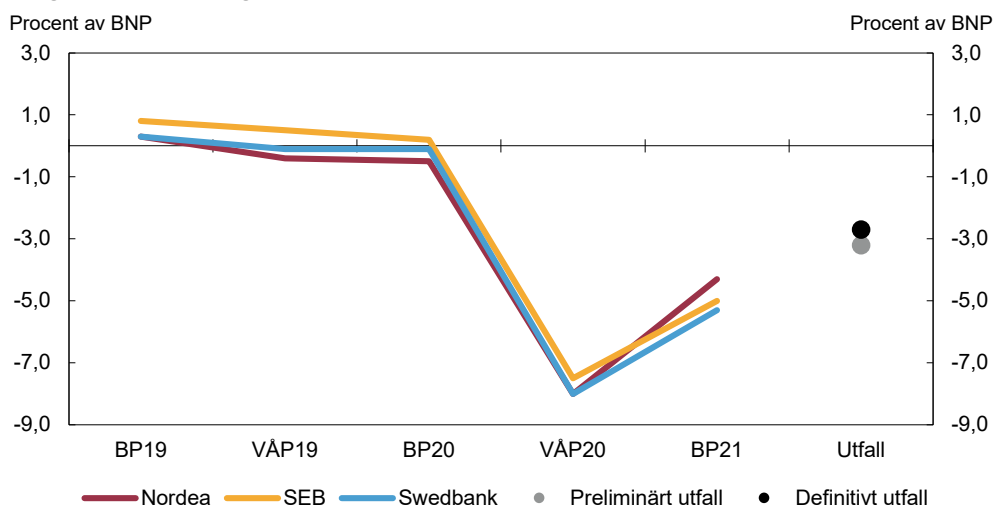


Diagram 2.21 Prognoser och utfall för finansiellt sparande 2020 – banker



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

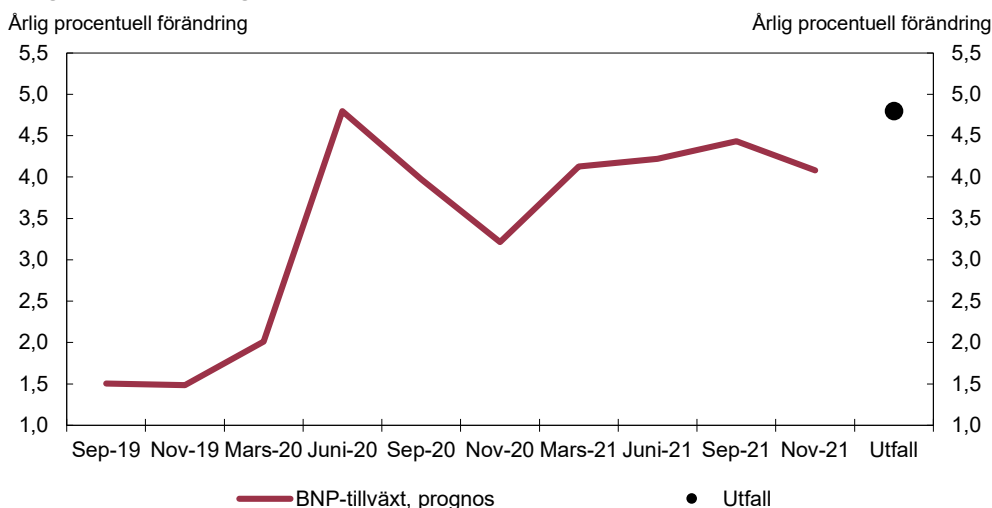
3 Analys av ESV:s prognosförändringar från september 2019

Innan pandemin bröt ut räknade ESV med en lägre BNP-tillväxt men en högre BNP-nivå 2021 än vad som blev fallet. Skatteintäkterna och utgifterna underskattades medan det finansiella sparandet i offentlig sektor överskattades. Ingen kunde i förväg förutspå att en pandemi skulle bryta ut och än mindre vilka effekter den skulle få på svensk ekonomi under 2021. Efter att pandemin brutit ut räknade vi med en kraftig återhämtning 2021 men underskattade BNP-tillväxten vid alla prognostillfällen. Även skatteintäkterna underskattades, särskilt i prognosen från juni 2020 där pandemin bedömdes få stora effekter även på intäkterna år 2021. De takbegränsade utgifterna underskattades initialt på grund av tillkommande beslut men överskattades vid de två sista prognostillfallen.

3.1 Makroekonomin

BNP-tillväxten underskattades vid alla prognostillfällen

Prognoserna för BNP-tillväxten 2021 påverkades starkt av coronapandemin. Innan pandemin bröt ut beräknades BNP öka ungefär i takt med potentiell tillväxt. Under våren 2020 höjdes prognosen kraftigt då BNP väntades falla markant under 2020 och en återhämtning förutspåddes under 2021. I juni 2020 räknade vi med en tillväxt på 4,8 procent vilket var i linje med utfallet. Men då beräknades BNP falla betydligt mer 2020 än vad som blev fallet. Det innebär att BNP-nivån 2021 låg lägre än utfallet i prognosen i juni 2020 även om tillväxten i stort sett var i linje med utfallet. Under hösten sänktes prognosen för BNP-tillväxten. Delvis som en följd av att BNP för 2020 höjdes men också som en följd av att smittspridningen tog fart på nytt vilket väntades dämpa tillväxten under 2021 och skjuta en del av återhämtningen till 2022. Därefter höjdes prognosen igen och låg sedan relativt konstant på drygt 4 procent ända fram till november 2021. I prognosen i november sänktes tillväxten, främst som en följd av att smittspridningen tog fart igen och att flaskhalsproblem väntades dämpa tillväxten. BNP-tillväxten underskattades vid alla prognostillfällen.

Diagram 3.1 Prognoser för BNP-tillväxten 2021

Såväl hushållens konsumtion som investeringarna och export och import underskattades vid de flesta tillfällena. Offentlig konsumtion överskattades dock från och med novemberprognosen 2020 då de omfattande utgiftsökningarna i staten och stöden till kommunsektorn väntades höja konsumtionen mer än vad som blev fallet.

Till skillnad från vid jämförelsen med andra prognosmakare används här den ordinarie marsprognosen för alla makrovariabler. Det görs dels för att det ska vara jämförbart med prognoserna för inkomster och utgifter, dels för att vi i alternativscenariot (som används vid jämförelsen med andra prognosmakare) inte räknade på alla variabler som presenteras i tabeller och diagram nedan.

Sysselsättningen underskattades under 2020 – mer i linje med utfall under 2021

Antalet sysselsatta väntades inledningsvis öka svagt 2021. När pandemin bröt ut sänktes prognosen för både 2020 och 2021. Den återhämtning som prognostiserades för BNP under 2021 väntades komma först med eftersläpning för sysselsättningen eftersom korttidspermitteringarna och den ökade sjukfrånvaron först skulle innebära en ökning av antalet timmar innan sysselsättningen började öka. Prognosen reviderades sedan upp under återstoden av 2020 men låg fortfarande långt under utfallet. Under första halvåret 2021 reviderades sysselsättningen upp och låg då i linje med det som skulle komma att bli utfall. Upprevideringen berodde på höjd BNP-tillväxt och relativt starka utfall från andra halvan av 2020 med fler sysselsatta och en positiv utveckling av flera indikatorer. I prognoserna under hösten 2021 överskattades sysselsättningen något. Som en följd av att sysselsättningen under våren 2020 beräknades minska mer än vad som blev fallet höjdes prognosen för arbetslösheten för mycket. Under 2021, då prognosen för sysselsättningen var högre, sänktes prognosen för arbetslösheten och den låg under hela året något lägre än utfallet. En anledning till att arbetslösheten underskattades var att antalet personer i arbetskraften blev fler än väntat vilket gjorde att arbetslösheten inte minskade i samma takt som sysselsättningsökningen indikerade.

Tabell 3.1 Makroekonomiska variabler, ESV:s prognoser för 2021

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	Sep-19	Nov-19	Mars-20	Juni-20	Sep-20	Nov-20	Mars-21	Juni-21	Sep-21	Nov-21	Utfall
Försörjningsbalans, fasta priser											
BNP	1,5	1,5	2,0	4,8	4,0	3,2	4,1	4,2	4,4	4,1	4,8
Hushållens konsumtion	2,1	2,2	2,7	8,6	5,9	4,6	4,6	4,5	4,3	3,8	5,8
Offentlig konsumtion	-0,5	-0,6	-0,2	-2,0	-0,6	3,2	4,8	3,1	3,0	3,0	2,8
Fasta investeringar	1,9	2,1	2,5	4,3	6,7	1,9	2,6	2,3	4,7	4,9	6,1
Lager, bidrag till tillväxten	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,4
Export	2,8	3,0	3,6	8,2	6,5	2,9	5,0	8,9	7,5	7,0	7,5
Import	2,6	2,9	3,5	8,9	7,5	4,1	5,6	8,3	7,3	7,2	9,4
Nettoexport, bidrag till tillväxten	0,2	0,1	0,2	0,0	-0,2	-0,4	0,0	0,7	0,4	0,2	-0,4
Arbetsmarknadsvariabler											
Sysselsatta ¹	0,2	0,4	0,6	-1,1	-0,1	-0,2	1,0	1,1	1,5	1,3	1,1
Arbetslöshet, % av arbetskraften ¹	6,6	7,0	7,2	10,2	9,2	9,3	8,2	8,3	8,5	8,7	8,8
Arbetade timmar	0,2	0,4	0,6	2,9	2,6	1,5	2,9	2,9	2,5	2,5	2,3
Timlön, KL	3,0	2,9	2,7	2,3	2,1	2,6	2,6	2,6	2,8	3,0	2,8
Lönesumma	3,2	3,4	3,4	2,4	2,2	2,3	3,2	4,2	5,0	5,6	5,9
Övriga nyckeltal											
KPI	1,8	1,6	1,7	1,3	1,2	1,1	1,2	1,6	1,7	2,0	2,2
KPIF	1,8	1,6	1,7	1,3	1,2	1,2	1,5	1,8	1,9	2,3	2,4
3-månadersränta, årsgenomsnitt	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	0,0
5-årig statsobligation, årsgenomsnitt	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,0
EUR/SEK, årsgenomsnitt	10,3	10,5	10,8	10,5	10,3	10,3	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1
USD/SEK, årsgenomsnitt	8,8	9,2	9,8	9,5	8,8	8,8	8,3	8,4	8,5	8,5	8,6

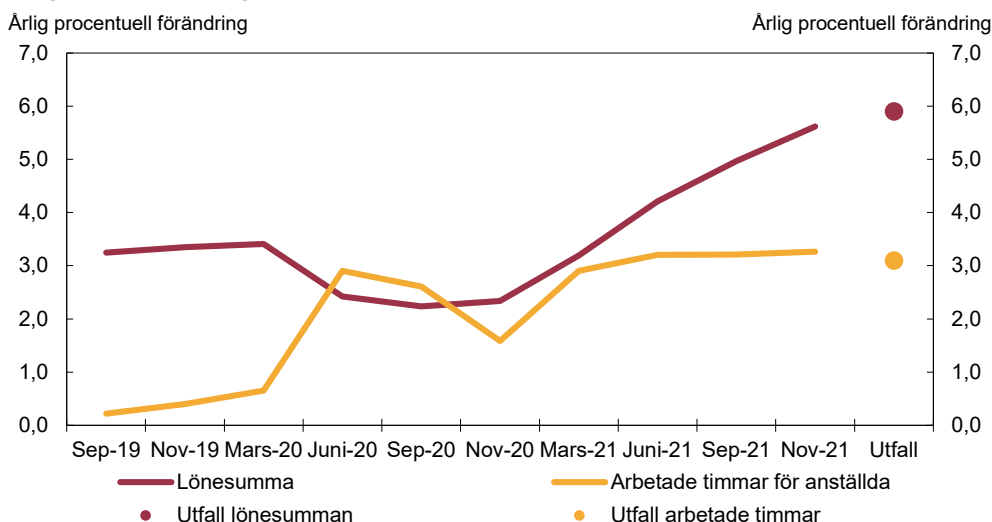
¹ För att justera för tidsseriebrottet i AKU ökade ESV antalet sysselsatta med omkring 70 000 personer i prognosomgångarna under 2021. Eftersom arbetskraften ökade med ungefär lika mycket som sysselsättningen gjordes endast en liten justering av arbetslösheten. De prognoser som redovisas i tabellen är korrigerade för tidsseriebrottet, liksom utfallet. Den justering för tidsseriebrottet som ESV gjorde under 2021 låg nära det som SCB har redovisat som effekt av tidsseriebrottet för helåret 2021.

Lönesumman underskattades kraftigt

Prognoserna för timlönen sänktes i samband med att pandemin bröt ut. Men i november 2020 höjdes prognosen som en följd av nya avtal och låg därefter relativt nära utfallet. De nya avtalen gav relativt höga avtalsmässiga löneökningar under 2021 och motsvarande låga under 2022.

Även lönesumman sänktes för 2021 i samband med att pandemin bröt ut, trots att antalet arbetade timmar höjdes kraftigt då en återhämtning väntades under 2021. Det berodde på att lönesumman inte väntades minska lika mycket som antalet arbetade timmar under 2020 då möjligheten att korttidspermittera personal bidrog till att dämpa nedgången i lönesumman. Därmed väntades inte återhämtningen bli lika stor i lönesumman under 2021 som i antalet arbetade timmar. Prognosen för lönesumman låg dock långt ifrån utfallet under hela prognosperioden trots att prognosen för det totala antalet arbetade timmar och prognosen för timlönen enligt konjunkturlönestatistiken låg relativt nära utfallet från och med mars 2021. Det berodde till viss del på att det var en ovanligt stor och oväntad skillnad mellan ökningen av antalet arbetade timmar totalt och antalet arbetade timmar för anställda, som ingår i lönesumman. Det var också en stor skillnad mellan ökningen av lönesumman och ökningen av antalet arbetade timmar multiplicerat med den officiella timlöneökningen (konjunkturlönestatistiken) som enligt ESV:s bedömning är svår att förklara. När detta blev tydligt i utfallen reviderades lönesumman upp.

Diagram 3.2 Prognoser för arbetade timmar och lönesumman 2021

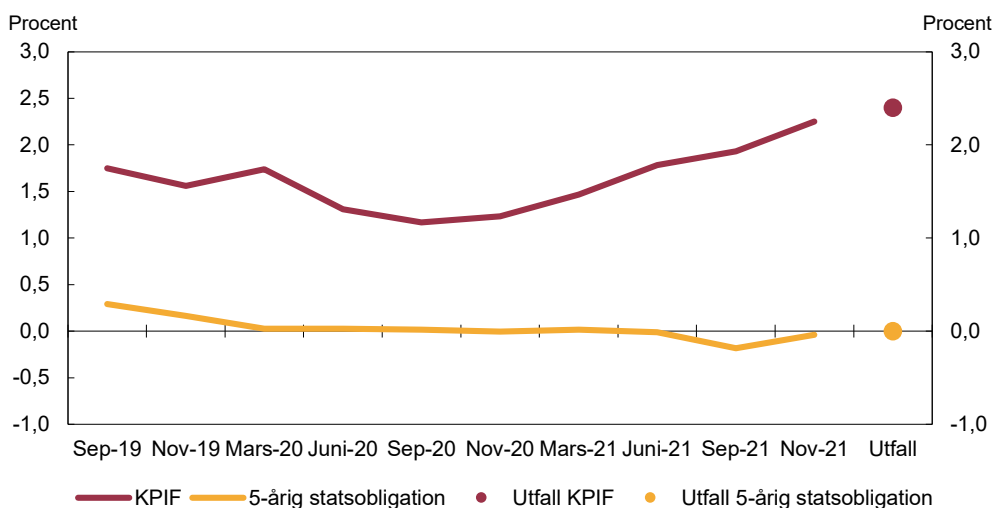


Inflationen underskattades men räntorna låg nära utfallet

När pandemin bröt ut sänktes prognosen för inflationen då den lägre aktiviteten i ekonomin väntades ge ett lägre kostnadstryck. Inflationen låg då långt från utfallet. Det som underskattades mest var den kraftiga ökningen av energipriserna under 2021. Flaskhalsar och leveransproblem till följd av pandemin bidrog också till att höja inflationen mer än väntat. När återhämtningen sedan visade sig bli mycket starkare än väntat och energipriserna steg höjdes prognosen för inflationen successivt och vid det sista prognostillfället låg prognosen relativt nära utfallet.

Räntorna påverkades i relativt liten utsträckning av pandemin och prognosen för den 5-åriga statsobligationen låg relativt konstant, och nära utfallet, under hela perioden.

Diagram 3.3 Prognoser för inflation och ränta 2021



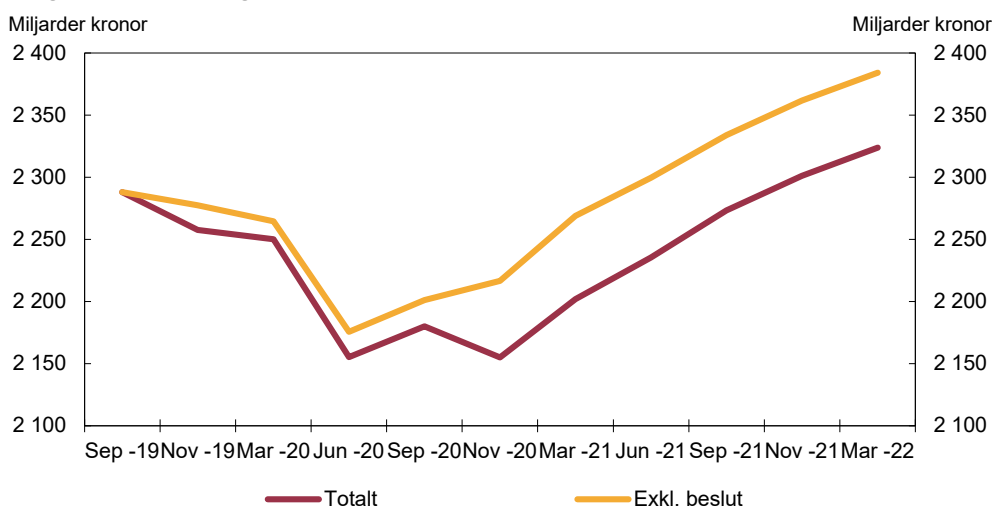
3.2 Offentliga sektorns skatteintäkter

De totala skatteintäkterna för 2021 underskattades under hela perioden, särskilt i prognosen från juni 2020 där pandemin bedömdes få stora effekter även på intäkterna 2021. Utvärderingen av prognoserna görs mot den prognos som vi redovisade i mars 2022. Det definitiva utfallet redovisas under våren 2023.

Vår prognos i september 2019 för de totala skatteintäkterna 2021 var 36 miljarder kronor lägre än prognosen i mars 2022. Skatteintäkterna blev alltså till och med högre än vad vi väntade oss innan pandemin, även inklusive tillkommande skatteändringar som totalt minskade intäkterna med 60 miljarder kronor. Efter att alla skatteslag sänktes under våren 2020 när pandemin bröt ut höjdes de sedan, främst till följd av att den makroekonomiska utvecklingen blev bättre än väntat men även till följd av vissa engångseffekter. Skatt på arbete reviderades ner med 21 miljarder kronor och skatt på kapital upp med 55 miljarder kronor från den första prognosen. Skatt på konsumtion reviderades upp med 26 miljarder kronor medan restförda och övriga skatter reviderades ner med 24 miljarder kronor över perioden.

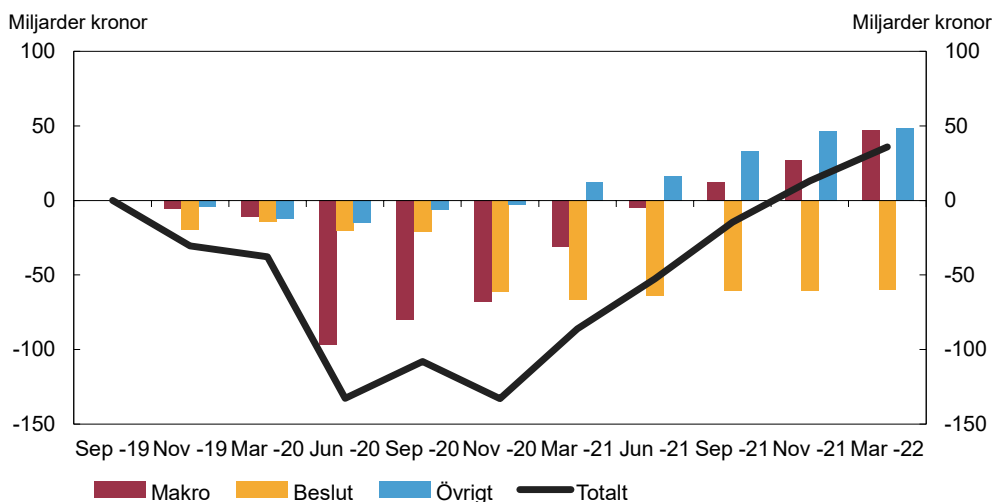
I prognosen i november 2020 reviderades skatteintäkterna för 2021 ner med 40 miljarder kronor till följd av politiska beslut. Upprevideringen exklusive beslut är nära 100 miljarder kronor under perioden.

Diagram 3.4 Prognoser för totala skatteintäkter 2021



Vi delar upp revideringarna i tre olika kategorier: Makro, Beslut och Övrigt. Kategorin Beslut avser ESV:s bedömning av effekterna av de politiska beslut som tillkommer under perioden. Om ESV:s bedömning av en reform ändras i en senare prognos så kan posten Beslut ändras vad gäller skatteintäkterna även om det inte tillkommit nya beslut. Den främsta förklaringen till upprevideringen av de totala skatteintäkterna är Makro men även Övrigt i form av högre utfall än väntat och vissa engångseffekter.

Diagram 3.5 Ackumulerade prognosförändringar av de totala skatteintäkterna 2021



Påverkan av Makro

Under perioden förklarar ändrade makroekonomiska förutsättningar 48 miljarder kronor av upprevideringarna. Fram till och med juniprognosen 2020 reviderades intäkterna ner med 100 miljarder kronor till följd av Makro. Men i efterföljande prognoser så reviderades intäkterna upp med sammanlagt 145 miljarder kronor till följd av Makro. Det var särskilt hushållens kapitalskatter som ändrades till följd av Makro.

Påverkan av Beslut

Sammanlagt ledde Beslut till att prognosen reviderades ner med 60 miljarder kronor över jämförelseperioden. Skatt på arbete reviderades ner med nära 40 miljarder kronor, främst i samband med förslag i budgetpropositionen för 2021. Skatt på kapital reviderades ner med 18 miljarder kronor medan restförda och övriga skatter reviderades ner med 5 miljarder kronor.

Påverkan av Övrigt

Till följd av övriga orsaker reviderades prognosen totalt sett upp med nära 50 miljarder kronor under perioden. Till en början bidrog Övrigt med att revidera ner prognosen, i juni 2020 hade prognosen för 2021 reviderats ner med 15 miljarder kronor till följd av Övrigt. Efter juniprognosen 2020 har skatteintäkterna totalt sett reviderats upp med 64 miljarder kronor till följd av Övrigt. Revideringarna har främst skett till följd av skatteutfall för år 2020 som påverkat prognoserna för skatteintäkterna 2021.

Tabell 3.2 Prognosförändringar för skatteintäkter och inkomster år 2021 på statens budget från september 2019 till mars 2022

Miljarder kronor

	Prognos Sep-19	Nov- 19	Mar- 20	Jun- 20	Sep- 20	Nov- 20	Mar- 21	Jun- 21	Sep- 21	Nov- 21	Mar- 22	S:a för- ändring	Prognos Mar-22
Skatt på arbete	1 348,4	-23,2	4,9	-53,0	8,3	-4,5	7,7	12,5	13,6	13,5	-1,1	-21,3	1 327,1
Direkta skatter på arbete	704,9	-13,9	1,5	-22,8	2,4	-6,4	4,6	3,5	6,3	9,8	-0,2	-15,1	689,8
Indirekta skatter på arbete	643,5	-9,2	3,3	-30,2	5,9	1,8	3,1	9,1	7,2	3,6	-0,8	-6,2	637,3
Skatt på kapital	284,8	-13,2	-9,4	-23,1	15,3	-7,4	37,9	9,5	15,6	11,5	18,4	55,3	340,0
Skatt på kapital, hushåll	66,4	-5,7	-1,0	-10,7	9,7	3,8	18,2	6,9	6,6	7,0	7,6	42,6	108,9
Skatt på företagsvinster	156,8	-4,9	-9,7	-11,3	6,3	-10,7	19,4	1,7	8,9	0,9	6,5	7,2	164,0
Övriga skatter på kapital	61,7	-2,6	1,3	-1,1	-0,7	-0,6	0,3	0,8	0,1	3,7	4,3	5,5	67,1
Skatt på konsumtion och insatsvaror	642,8	5,0	1,7	-16,9	1,1	-4,7	5,2	6,5	6,4	2,2	19,6	26,2	669,0
Mervärdesskatt	486,5	3,3	2,4	-12,6	3,7	-3,7	6,5	4,4	4,1	3,2	15,7	27,2	513,7
Punktskatter	156,3	1,6	-0,7	-4,3	-2,6	-1,0	-1,3	2,1	2,3	-1,0	3,8	-1,0	155,3
Restförda och övriga skatter	19,4	0,8	-5,0	-2,3	-0,2	-8,4	-3,7	5,2	2,5	0,3	-13,6	-24,3	-4,9
Totala skatteintäkter	2 288,0	-30,4	-7,5	-94,9	24,6	-24,9	46,9	33,6	37,9	27,7	22,8	35,9	2 323,9
Avgår EU-skatter	7,4	-0,2	-0,2	-0,3	-0,1	-0,1	0,3	0,1	0,2	-0,2	0,4	0,0	7,3
Offentliga sektorns skatteintäkter	2 280,6	-30,3	-7,2	-94,5	24,7	-24,8	46,6	33,5	37,7	27,9	22,4	35,9	2 316,5
Avgår skatter till andra sektorer	1 101,7	-5,8	-1,9	-39,3	2,4	15,4	10,0	6,6	9,8	10,8	-0,3	7,6	1 109,3
Kommunala skatter	818,2	-5,3	0,0	-27,0	1,4	10,9	7,0	4,3	7,4	8,8	-0,9	6,7	824,9
Avgifter till ÅP-systemet	283,5	-0,5	-1,9	-12,3	1,1	4,4	3,0	2,3	2,4	1,9	0,6	0,9	284,4
Statens skatteintäkter	1 179,0	-24,4	-5,4	-55,2	22,2	-40,1	36,6	27,0	27,9	17,1	22,6	28,3	1 207,2
Periodiseringar	-26,7	5,0	6,7	46,0	-0,3	5,1	-18,7	-2,0	24,6	10,4	-22,2	54,5	27,8
Övriga inkomster	-56,0	1,0	7,0	-1,6	-1,2	16,0	-7,1	1,9	1,7	-6,8	1,2	12,2	-43,8
Statens inkomster	1 096,3	-18,4	8,3	-10,8	20,8	-19,1	10,7	26,9	54,3	20,7	1,6	95,0	1 191,3
Totala skatteintäkter	2 288,0	-30,4	-7,5	-94,9	24,6	-24,9	46,9	33,6	37,9	27,7	22,8	35,9	2 323,9
-Makro		-5,9	-5,1	-86,1	17,2	11,6	36,9	26,3	17,7	14,4	20,4	47,5	
-Beslut		-19,9	5,4	-5,8	-1,1	-40,4	-5,5	3,0	3,6	-0,2	0,5	-60,3	
-Övrigt		-4,7	-7,8	-2,9	8,5	3,9	15,4	4,3	16,7	13,4	1,9	48,7	

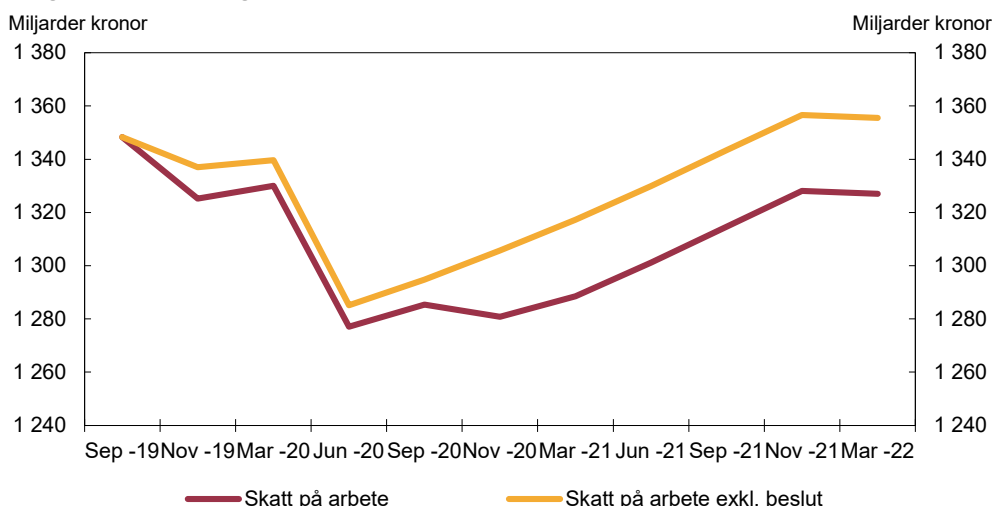
Prognosförändring är den upp- respektive nedrevidering som gjorts avseende 2021 vid varje enskild prognos sedan september 2019.

Skatt på arbete har reviderats ner till följd av Beslut

Intäkterna från skatt på arbete var högre i de första prognoserna under perioden än vad som bedöms i år. Till största del beror detta på Beslut i budgetpropositionen för 2021. I budgetpropositionen infördes en skattereduktion för förvärvsinkomster och en skattereduktion för arbetsinkomster för att hantera ökade arbetskostnader till följd av pandemin. Dessutom sänktes skatten för personer över 65 år och arbetsgivaravgifterna sänktes tillfälligt för personer mellan 19 och 23 år. Exklusive Beslut så är skatt på arbete högre nu än prognoserna innan pandemin. Efter den inledande kraftiga sänkningen när pandemin bröt ut reviderades prognosen upp, till följd av att lönesumman höjdes.

Sammantaget har prognosen för skatt på arbete reviderats upp med 20 miljarder kronor till följd av Makro. Prognosen har reviderats ner med 3 miljarder kronor till följd av Övrigt och 39 miljarder kronor till följd av Beslut.

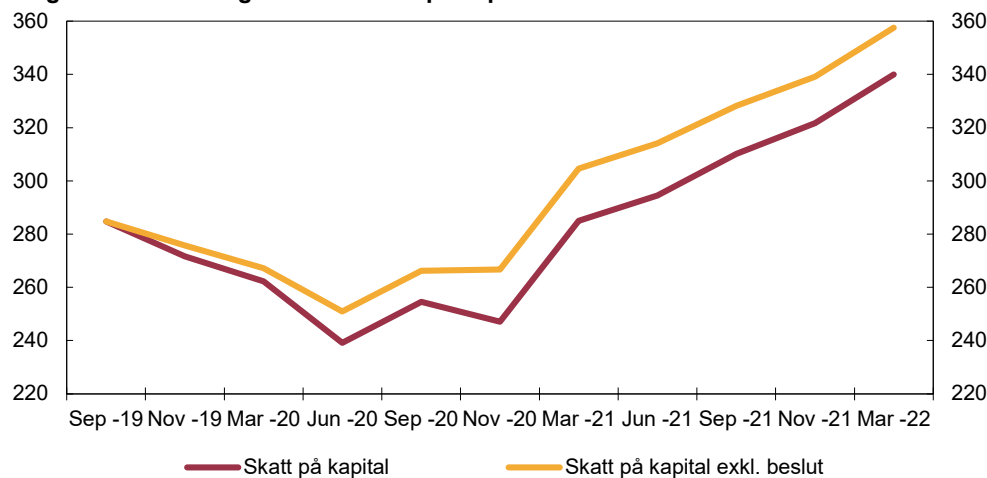
Diagram 3.6 Prognoser för skatt på arbete



Skatt på kapital

I takt med att år 2020 utvecklades bättre än förväntat höjdes också prognoserna för både hushållens kapitalsskatter och skatt på företagsvinster för år 2021. Det är främst kapitalvinsterna som utvecklats starkare än väntat, både vad vi väntade oss innan pandemin men inte minst jämfört med de första bedömningarna när pandemin bröt ut. Prognosen för 2021 har reviderats upp nästintill kontinuerligt efter lägstanivån i juni 2020 och hushållens kapitalsskatter uppgick till en rekordnivå 2021. Skatt på företagsvinster har också reviderats upp då vi först bedömde att pandemin skulle påverka intäkterna även 2021. Under perioden reviderades sedan intäkterna från skatt på företagsvinster upp på grund av att företagens resultat utvecklades mycket starkt samt på grund av taxeringsutfall avseende 2020. Skatt på kapital påverkas av Beslut från budgetpropositionen för 2021, då skatten på företagsvinster sänktes genom en skattereduktion och nya regler för koncernbidragsspärrade underskott. Exklusive Beslut så skulle intäkterna från skatt på kapital vara ännu högre än vad som bedömdes initialt. Sammantaget har prognosen för skatt på kapital reviderats upp med 30 miljarder kronor till följd av Makro och med 43 miljarder kronor till följd av Övrigt, vilket till stor del är utfall. Prognosen har reviderats ner med 18 miljarder kronor till följd av Beslut.

Diagram 3.7 Prognoser för skatt på kapital

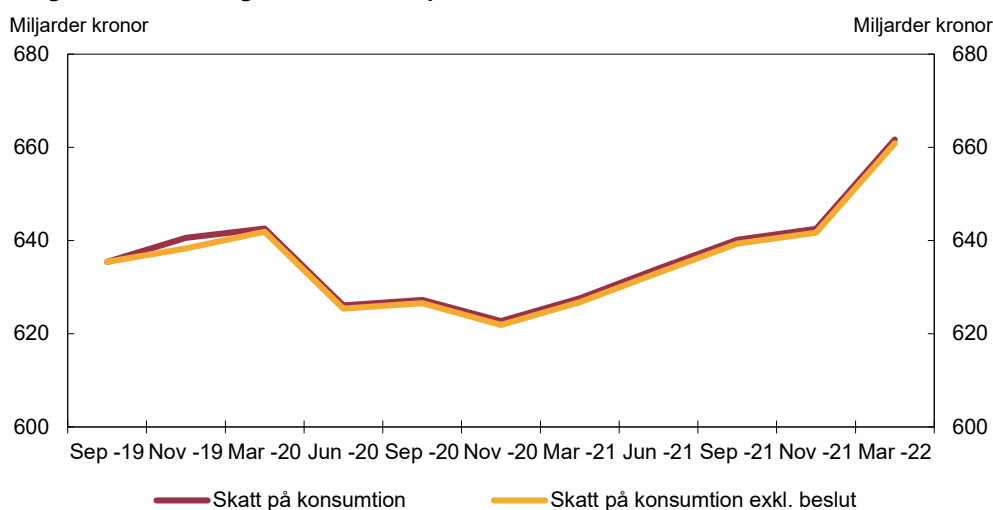


Skatt på konsumtion

Prognosen för skatt på konsumtion 2021 påverkades jämförelsevis lite av att de ekonomiska förutsättningarna ändrades i och med pandemin våren 2020. Prognosen reviderades ner under våren 2020 och även i november 2020 då pandemins andra våg ledde till nya åtgärder för att minska smittspridningen. Därefter har prognosen reviderats upp kontinuerligt med den största revideringen till prognosen i mars 2022. Revideringarna har främst avsett mervärdesskatten. Upprevideringarna berodde till en början på en ändrad makrobild med ökad konsumtion från hushållen. I slutet av perioden berodde revideringarna främst på högre utfall för 2021 än beräknat. Bland annat inkom tillfälliga skatteintäkter av att Kronofogden drev in medel för flera års momsbedrägerier vid mobilförsäljning. Enligt vår bedömning ökade detta intäkterna med 8 miljarder kronor för 2021.

Sammantaget har prognosen för skatt på konsumtion reviderats ner med 3 miljarder kronor till följd av Makro och reviderats upp med 28 miljarder kronor till följd av Övrigt. Beslut under perioden har gjort att prognosen reviderats upp med 1 miljard kronor.

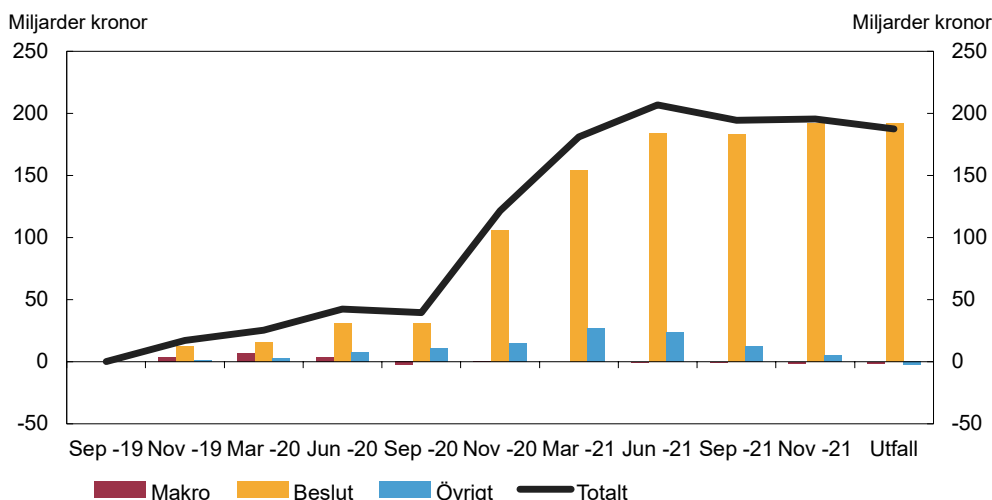
Diagram 3.8 Prognoser för skatt på konsumtion



3.3 Takbegränsade utgifter

De takbegränsade utgifterna för 2021 blev 188 miljarder kronor högre än ESV:s prognos från september 2019. Det förklaras främst av Beslut om nya utgifter om totalt 192 miljarder kronor, framför allt till följd av förslag i budgetpropositionen för 2021 och i extra ändringsbudgetar under första halvåret 2021. Ändrade makroekonomiska förutsättningar, Makro, sänkte utgifterna med 2 miljarder kronor från första prognostillfället. Övriga orsaker sänkte prognosen för utgifterna med 3 miljarder kronor.

Diagram 3.9 Ackumulerade prognosförändringar av de takbegränsade utgifterna 2021



Påverkan av Beslut

Sammantaget uppskattar ESV att Beslut bidrog till att höja utgifterna 2021 med 192 miljarder kronor. Detta avser ESV:s första bedömning av utgifterna för de presenterade förslagen och aviseringarna. Eventuella revideringar av dessa bedömningar redovisas under kategorin Övrigt. Större delen av utgiftsökningen skedde från november 2020 till juni 2021. Störst var ökningen i budgetpropositionen 2021 men det var även flertalet ändringsbudgetar under första halvåret 2021 som ledde till att prognoserna höjdes i mars och juni 2021. Totalt sett ökades utgifterna med 153 miljarder kronor vid dessa tre prognostillfällen till följd av Beslut.

Det område som ökade mest på grund av Beslut under perioden var Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Även utgiftsområdena Näringsliv och Allmänna bidrag till kommuner ökade mycket till följd av Beslut.

Påverkan av Makro

Normalt har Makro inte så stor påverkan på budgetens utgifter på kort sikt. Under den dryga tvåårsperiod som analyseras uppgick den totala förändringen av utgifterna till följd av Makro från det första prognostillfället till utfallet till en sänkning med 2 miljarder kronor. Ändrad prognos på inkomstindex höjde utgifterna för Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget med 3 miljarder kronor. Både utgifterna för Internationellt bistånd och Avgiften för Europeiska unionen sänktes med 2 miljarder kronor till följd av Makro. Lägre BNI i budgetpropositionen för 2021 än vad vi i september 2019 trodde respektive starkare växelkurs var orsakerna.

Störst enskild påverkan av Makro var det under juniprognosen 2020 för utgifterna för Arbetsmarknad och arbetsliv då arbetslösheten höjdes. Men den låg då för högt och prognosen sänktes sedan igen.

Påverkan av Övrigt

De takbegränsade utgifterna reviderades ner med 3 miljarder kronor till följd av övriga orsaker, framför allt under 2021. Utgifterna för Näringsliv sänktes med 11 miljarder kronor till följd av att stöden till korttidsarbete och enskilda näringsidkare samt omställningsstöd inte blev så höga som vi från början trodde. Utgifterna för Arbetsmarknad och arbetsliv ökade med 5 miljarder kronor och då främst bidrag till arbetslöshetsersättningen och aktivitetsstöd.

Tabell 3.3 Takbegränsade utgifter (prognosförändringar mellan september 2019 och utfall)

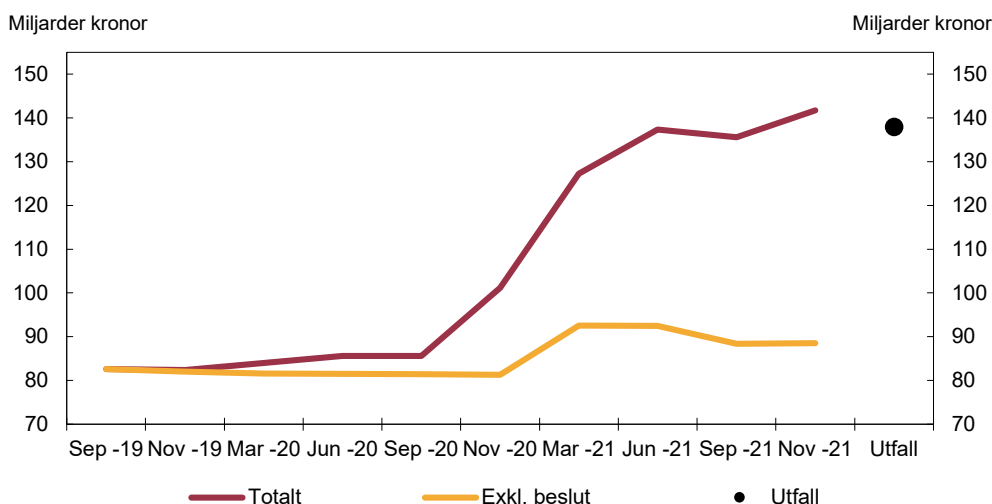
Miljarder kronor

	Prognos											Total förändring	Utfall 2021
	Sep-19	Nov-19	Mar-20	Jun-20	Sp-20	Nov-20	Mar-21	Jun-21	Sep-21	Nov-21	Utfall		
1 Rikets styrelse	15	0,1	0,1	0,2	0,0	0,6	0,4	0,2	-0,2	-0,1	0,1	1,5	16
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	18	0,1	-0,4	-0,2	0,1	0,0	-0,3	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,7	17
3 Skatt, tull och exekution	12	0,3	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,6	13
4 Rättsväsendet	54	1,0	0,1	0,1	0,2	0,5	0,2	0,1	0,0	0,4	0,0	2,7	57
5 Internationell samverkan	2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,2	2
6 Försvar och samhällets krisberedskap	69	0,9	-0,2	0,5	0,0	0,4	0,6	-0,2	-0,6	-0,8	0,8	1,4	71
7 Internationellt bistånd	48	0,5	-0,1	-2,6	0,2	1,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,2	-0,4	47
8 Migration	9	0,9	-0,2	-0,1	-0,7	-0,2	-0,1	0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-1,0	8
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	83	-0,2	1,6	1,6	0,0	15,6	26,1	10,1	-1,7	6,1	-3,7	55,4	138
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	97	-0,9	0,1	-2,1	-0,1	3,3	9,4	5,5	0,0	-0,1	1,5	16,5	113
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	36	-0,4	0,0	-0,1	-0,1	2,5	0,2	0,0	0,1	0,1	0,0	2,3	38
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	102	0,3	1,0	-0,2	0,1	-2,7	0,3	-0,1	-1,0	0,8	0,5	-1,0	101
13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering	7	-0,1	0,7	-0,2	-0,3	0,8	-0,8	0,3	-0,4	-0,4	0,0	-0,3	6
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	75	1,3	1,3	13,3	-0,7	11,1	-4,2	0,3	-2,9	-1,4	-1,4	16,7	92
15 Studiestöd	24	0,6	0,6	1,6	0,5	0,5	-0,3	-0,1	0,0	-0,2	-0,3	2,8	27
16 Utbildning och universitetsforskning	81	1,9	0,2	1,1	-0,7	6,4	0,1	1,3	0,2	-0,2	-0,1	10,3	91
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	15	0,4	0,0	0,2	0,0	2,0	0,9	4,0	0,0	0,1	-0,1	7,6	23
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	3	0,8	0,4	0,0	0,0	0,5	-0,2	0,0	0,0	0,7	-0,1	2,1	5
19 Regional utveckling	3	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0	-0,3	-0,1	3
20 Allmän miljö- och naturvård	10	2,3	0,1	0,0	0,0	1,6	0,0	0,1	-0,1	2,1	0,7	6,9	17
21 Energi	2	0,1	1,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,1	-0,3	-0,3	0,1	1,1	3
22 Kommunikationer	67	0,2	0,0	-0,5	0,2	5,4	1,6	2,4	-1,0	-1,8	-1,2	5,3	72
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	16	-0,4	0,6	-0,4	-0,1	4,8	-0,2	0,6	-0,6	-0,3	-0,2	3,8	20
24 Näringsliv	7	0,0	0,0	0,4	0,7	6,7	20,6	1,7	0,0	-2,6	-3,7	23,6	30
25 Allmänna bidrag till kommuner	125	3,5	0,0	11,0	1,4	12,5	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,3	28,2	153
27 Avgiften till Europeiska unionen	50	-0,5	1,3	-1,5	-1,1	4,7	3,5	-0,5	-3,1	-1,1	0,3	1,8	52
Summa utgiftsområden exklusive räntor (UO 26)	1 029	13,0	8,5	22,0	-0,5	78,7	58,0	25,9	-11,8	1,2	-7,6	187,2	1 216
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	334	4,0	-0,2	-5,0	-2,3	3,5	1,4	-0,2	-0,3	-0,4	-0,1	0,4	335
Summa takbegränsade utgifter	1 363	17,0	8,2	17,0	-2,9	82,2	59,4	25,8	-12,2	0,8	-7,8	187,6	1 551
- Makro		3,5	3,2	0,1	-6,0	3,6	-1,3	-0,3	-0,2	-0,5	-0,1	2,0	
- Beslut		12,1	3,7	15,3	0,0	74,9	48,1	29,6	-0,8	9,0	0,0	192,0	
- Övrigt		1,4	1,3	1,6	3,2	3,7	12,6	-3,5	-11,2	-7,7	-7,7	-6,3	

Ökade utgifter för hälso- och sjukvård på grund av coronapandemin

Utgifterna för Sjukvård, hälsovård och social omsorg 2021 beräknades i september 2019 till 83 miljarder kronor, vilket var 55 miljarder kronor lägre än utfallet.

Diagram 3.10 Prognoser och utfall för Sjukvård, hälsovård och social omsorg



I både mars och juni 2020 höjdes prognosen för 2021 med 2 miljarder kronor. Höjningen i mars berodde på att regeringen fattat beslut om ett nytt avtal med Sveriges kommuner och regioner avseende läkemedelsförmånerna för 2020. En extra ändringsbudget under våren 2020 med bland annat förslag om utökade utgifter under anslaget Stimulansbidrag och åtgärder inom äldreområdet höjde utgifterna i juni.

I november 2020 höjdes prognosen för utgifterna 2021 med 16 miljarder kronor efter förslag i budgetpropositionen. Utgifterna för anslaget för Bidrag till folkhälsa och sjukvård höjdes med 7 miljarder kronor för bland annat hantering av uppskjuten vård. Prognosen för utgifterna under anslaget Stimulansbidrag och åtgärder inom äldreområdet höjdes med 6 miljarder kronor med anledning av satsningar som omsorgslyftet och äldreomsorgssatsningen.

I marsprognosen 2021 höjdes utgifterna med 26 miljarder kronor. Även denna höjning avsåg i första hand anslaget Bidrag till folkhälsa och sjukvård. Prognosen höjdes med 15 miljarder kronor efter förslag i extra ändringsbudgetar i början av året för bland annat testning och vaccinering av covid-19. Utgifterna på anslaget höjdes med ytterligare 12 miljarder kronor vilket till stor del förklarades av försenade utbetalningar till kommuner och regioner för merkostnader med anledning av covid-19, medlen skulle betalats ut året innan.

I juniprognosen höjdes utgifterna med 10 miljarder kronor. Efter förslag i vårpropositionen höjdes anslaget Bidrag till folkhälsa och sjukvård med drygt 5 miljarder kronor för bland annat medel till kommuner och regioner för merkostnader med anledning av covid-19. Även anslaget Stimulansbidrag och åtgärder inom äldreområdet höjdes med drygt 4 miljarder kronor efter förslag i ändringsbudget under våren.

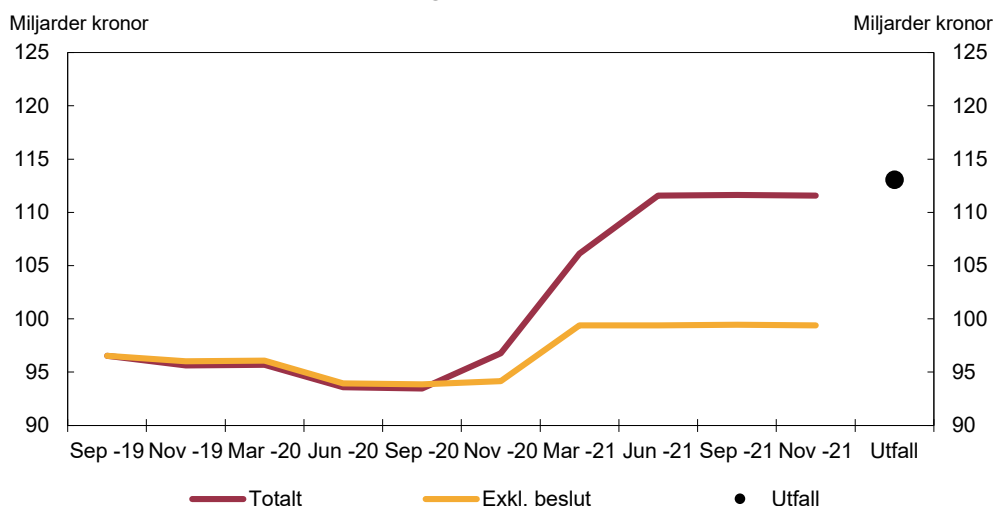
I september sänkte vi prognosen för utgifterna med nära 2 miljarder kronor. Det beror framförallt på att prestationsbaserade stöd till kommuner under anslaget Stimulansbidrag och åtgärder inom äldreområdet betalas ut först 2022, utgifterna minskades därmed med 4 miljarder kronor. Utgifterna för anslaget Bidrag till folkhälsa och sjukvård ökade däremot med drygt 2 miljarder kronor efter förslag i extra ändringsbudget för utökad testning av covid-19.

Den sista prognosen för 2021 innebar en överskattning av utgifterna med nära 4 miljarder kronor. Överskattningen berodde främst på att utgifterna för vacciner och testning av covid-19 blev drygt 3 miljarder kronor lägre än vår bedömning.

Utgifterna för sjukförsäkringen underskattades

Utgifterna för Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning 2021 beräknades i september 2019 till 97 miljarder kronor, vilket var 17 miljarder kronor lägre än utfallet.

Diagram 3.11 Prognoser och utfall för Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning



Mellan prognostillfällena i september 2019 och september 2020 reviderades prognosen ner med 3 miljarder kronor. Det gjordes dels till följd av ett lägre beräknat inflöde till aktivitets- och sjukersättningen, dels på ett lägre prisbasbelopp.

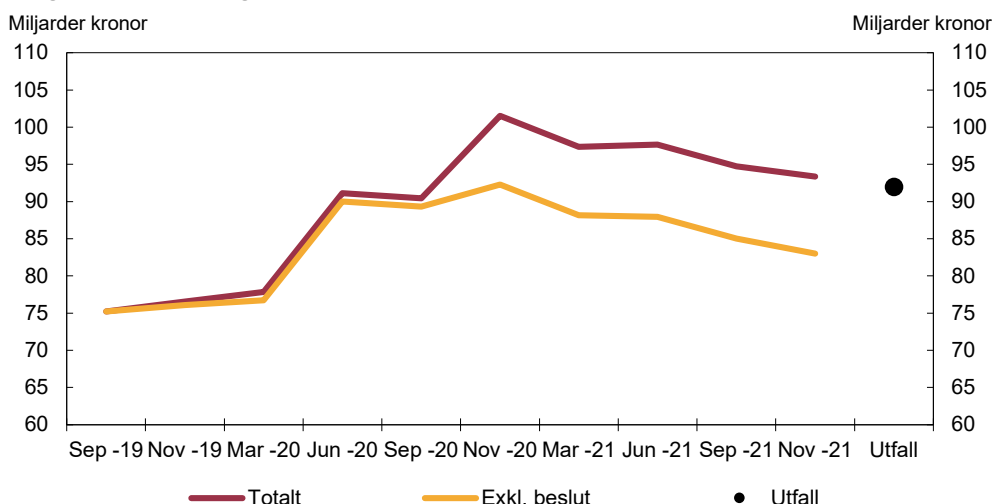
I november 2020 höjdes prognosen med 3 miljarder kronor till följd av att de tillfälliga stöden för förebyggande sjukpenning, ersättning för karensavdrag och ersättning för höga sjuklönekostnader förlängdes till början av 2021.

I mars 2021 höjdes prognosen med 9 miljarder kronor. Den kraftiga höjningen beror främst på att de tillfälliga stöden förlängdes ytterligare i ändringsbudgetar under våren. Utgifterna för sjukpenningen reviderades upp på grund av att vi räknade med fler sjukpenningdagar till följd av ny lagstiftning som innebär att fler sjukskrivna kan undantas från provning mot normalt förekommande arbete efter 180 dagar. I juni 2021 höjdes prognosen med 6 miljarder kronor då de tillfälliga stöden återigen förlängdes.

Mellan prognostillfällena i september 2021 och november 2021 gjordes mindre revideringar. Vid det sista prognostillfället underskattades utgifterna med drygt 1 miljard kronor. Det var främst utgifterna för ersättning för höga sjuklönekostnader som underskattades.

Pandemin ledde till rekordhöga utgifter inom arbetsmarknadsområdet

Utgifterna för Arbetsmarknad och arbetsliv 2021 beräknades i september 2019 till 75 miljarder kronor, vilket var 17 miljarder kronor lägre än utfallet.

Diagram 3.12 Prognoser och utfall för Arbetsmarknad och arbetsliv

Utgifterna för arbetslöshetsersättningen 2021 underskattades kraftigt under andra halvåret 2019 då coronapandemin ännu inte var känd. Under våren 2020 reviderades utgifterna upp kraftigt på grund av att vi räknade med en högre arbetslöshet. Prognosen för arbetslösheten och utbetalning av arbetslöshetsersättning för 2021 sänktes i september 2020 men i november 2020 reviderades utgifterna åter upp då regeringen förlängde de tillfälligt ändrade reglerna i arbetslöshetsförsäkringen samtidigt som ESV höjde prognosen för arbetslösheten ytterligare. Upprevideringen gjorde att utgifterna för arbetslöshetsersättningen överskattades. Prognosen reviderades sedan successivt ner men överskattades något jämfört med utfallet även vid det sista prognostillfället.

Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser 2021 underskattades fram till juni 2021 för att sedan överskattas något resten av året. Innan pandemin var anvisade medel på statens budget lägre vilket också avspeglade sig i prognoserna som gjordes 2019 och början av 2020 för 2021. När anslagna medel ökade reviderades prognoserna upp.

Utgifterna för anslagen Nystartsjobb, etableringsjobb och stöd för yrkesintroduktionsanställningar samt Lönebidrag och Samhall överskattades under hela perioden. Överskattningarna var som störst i september 2019 och som minst vid det sista prognostillfället i november 2021. Coronapandemin och det rådande läget på arbetsmarknaden gjorde det svårt för Arbetsförmedlingen att få till stånd nya nystartsjobb och att förlänga befintliga nystartsjobb. Pandemin försvårade också delar av det som normalt krävs i form av arbetsgivarbesök för att bevilja lönebidragsanställningar samtidigt som Arbetsförmedlingen delvis fokuserade på andra insatser under året. Det gjorde att utgifterna överskattades.

Även utgifterna för bidrag till lönegarantiersättning överskattades under hela perioden. Överskattningen var som störst i november 2020 och som minst i november 2021. Inte sedan 2007 har utbetalningar för bidrag till lönegarantiersättning varit så låga och en möjlig förklaring till det låga utfallet kan vara att de olika stöd som betalades ut under pandemin gjorde att många företag kunde undgå konkurs under pandemin.

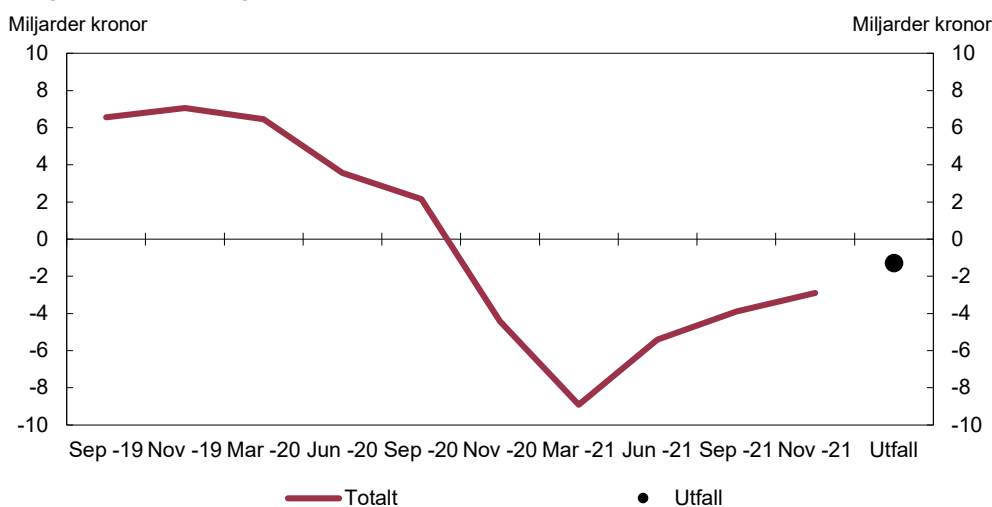
3.4 Ej takbegränsade utgifter

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 korrigerings. Dessa redovisas i avsnittet nedan, som avslutas med en gemensam tabell.

Ränteutgifterna överskattades

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 3.13 Prognos och utfall för Statsskuldräntor m.m.



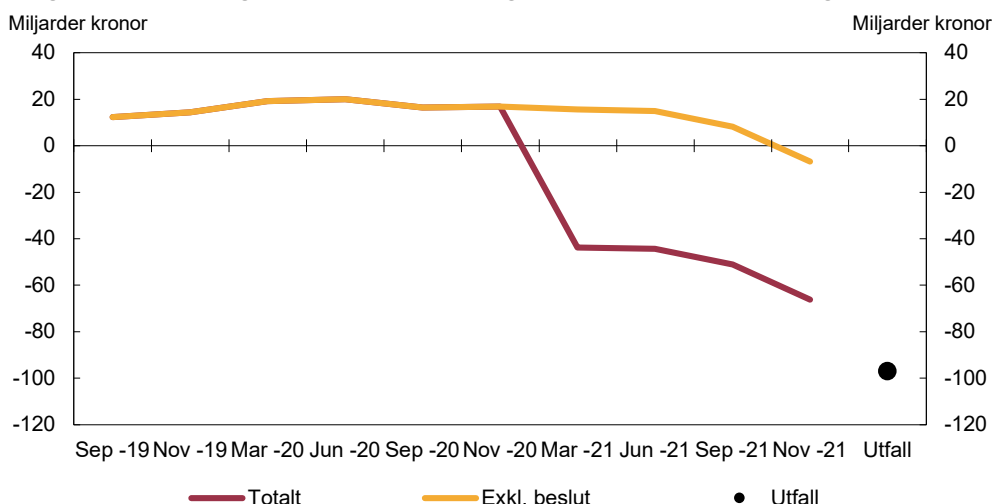
Statsskuldräntorna för 2021 prognostiserades i september 2019 till 7 miljarder kronor, medan utfallet drygt två år senare blev -1 miljard kronor. Därmed blev avvikelserna jämfört mot utfallet 8 miljarder kronor i den första prognosen. Överskattningen var främst en följd av att marknadsräntorna blev lägre än väntat. Den genomsnittliga svenska femårsräntan för 2021 prognostiserades i den första prognosen till 0,29 procent. Utfallet blev -0,04 procent. Detta medförde att inkomsterna från överkurser vid emission blev större än vad som inledningsvis antogs. I de sista prognoserna reviderades ränteutgifterna upp något. Främst till följd av att marknadsräntorna steg och kronan försvagades under slutet av året.

Nettoutlåningen blev negativ främst på grund av återbetalning av Riksbankens lån

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 2021 beräknades i september 2019 till omkring 12 miljarder kronor, medan utfallet drygt två år senare blev -97 miljarder kronor.

Diagram 3.14 Prognos och utfall för Riksgäldskontorets nettoutlåning



Den inledningsvis stora avvikelsen förklaras bland annat av Riksbankens lån. I januari 2021 beslutade Riksbanken att de skulle påbörja en övergång till en helt egenfinansierad valutareserv. Det innebär att de kommer att köpa upp utländsk valuta på valutamarknaden. När lånen som Riksgälden tagit för Riksbankens räkning förfaller återbetalas de istället. Under 2021 förföll tre lån på sammanlagt 57 miljarder kronor vilket minskade nettoutlåningen med samma belopp. ESV hade med detta för första gången i sin marsprognos 2021.

Förutom riksbankslånen förklaras avvikelsen främst av ökad inlåning på myndigheternas räntekonton och en ökad inlåning på Svenska Kraftnäts konto i Riksgälden. Vanligtvis gör ESV ingen prognos på myndigheternas räntekonton och det var först i juni 2021 som ESV räknade med ett mindre negativt belopp på den posten. I kommande två prognoser sänktes prognosen successivt och i november räknade vi med -10 miljarder kronor på myndigheternas räntekonton. Trots det överskattades prognosen och utfallet uppgick till -22 miljarder kronor.

Svenska Kraftnät har under många år finansierat sina investeringar med lån i Riksgälden. Under 2020 ökade kapacitetsavgifterna kraftigt vilket fick till följd att man kunde amortera av alla sina lån och sätta in pengar på sitt konto i Riksgälden. Efter att under 2020 prognostiserat för en mindre upplåning under 2021 reviderade ESV successivt ner sin prognos under 2021 till en inlåning på 9 miljarder kronor i novemberprognosen. Rekordstora kapacitetsavgifter gjorde dock att posten ändå överskattades kraftigt och utfallet blev -17 miljarder kronor.

Tabell 3.4 Utgifter på statens budget som inte omfattas av utgiftstaket (Prognosförändringar mellan september 2019 och utfall)

Miljarder kronor

	Prognos											Total förändring	Utfall 2021
	Sep-19	Nov-19	Mar-20	Jun-20	Sep-20	Nov-20	Mar-21	Jun-21	Sep-21	Nov-21	Utfall		
Statsskuldräntor m.m.	7	0,5	-0,6	-2,9	-1,4	-6,6	-4,5	3,5	1,5	1,0	1,6	-7,9	-1
Riksgäldskontorets nettoutlåning	12	2,1	4,8	0,8	-3,6	0,4	-60,5	-0,7	-6,7	-15,1	-30,8	-109,3	-97
Kassamässig korrigering	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-4,1	0,0	0,0	3,8	-4,4	-4,6	-4

3.5 Finansiellt sparande

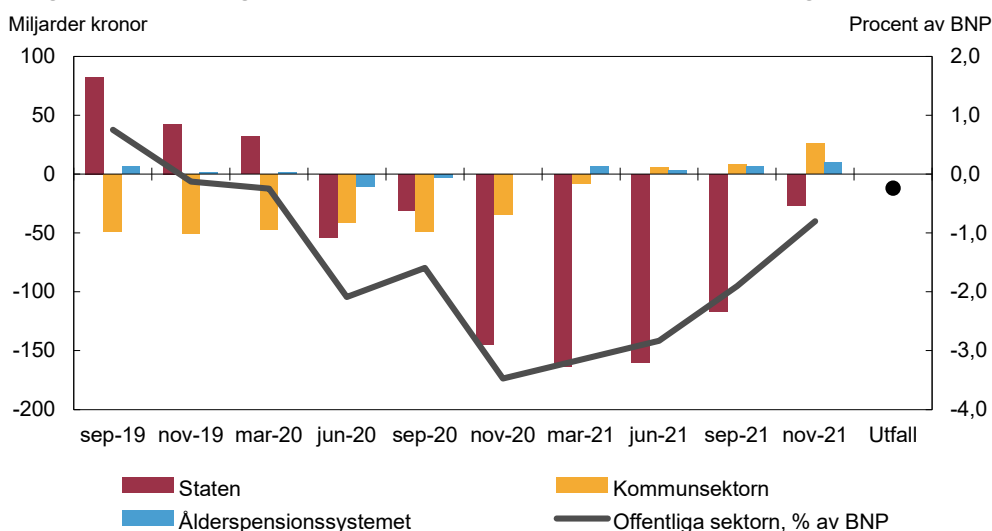
Det blev underskott i den offentliga sektorns finansiella sparande 2021. Men underskottet blev väsentligt mindre än vad ESV bedömde i november 2020 (diagram 3.15) då prognosen var som lägst.

De successiva nedrevideringarna av sparandet mellan november 2019 och november 2020 förklaras både av de pandemiåtgärder som beslutades löpande i extra ändringsbudgetar under 2020, varav somliga också påverkade 2021, och av att BNP sänktes under våren 2020 och arbetsmarknadsutsikterna nedreviderades under perioden. De nedreviderade arbetsmarknadsutsikterna gav upphov till lägre intäkter från skatt på arbete och högre arbetsmarknadsrelaterade utgifter. Lägre BNP gav också lägre intäkter från skatt på konsumtion och kapital. Mellan juniprognosen och novemberprognosen höjdes dock BNP igen men samtidigt tillkom det nya åtgärder. Sammantaget sänktes därför prognosen för sparandet under den perioden. Från och med mars 2021 har prognoserna istället successivt reviderats upp, men i november 2021 låg prognosen avseende den offentliga sektorns finansiella sparande fortfarande tydligt under den nivå som utfallet för 2021 sedermera skulle visa sig landa på.

Upprevideringarna i mars och juni 2021 förklaras i hög grad av att kommuner och regioner inte bedömdes kunna skala upp sin verksamhet i den omfattning som de initiala bedömningarna gav vid handen med hänsyn till de förhållandevis stora extra statsbidrag som betalades ut till kommuner och regioner under pandemin. En större del av de pandemirelaterade statsbidragen som betalades ut gick till sparande än vad som först bedömdes.

I september och november 2021 revideras även sparandet i staten upp förhållandevis mycket. Dessa upprevideringar förklaras dels av att kraften i den ekonomiska återhämtningen efter coronakrisen visat sig vara mycket större än vad som antogs i de tidigare bedömningarna, vilket gjort att skatteintäkterna utvecklades mer gynnsamt, dels för att intäkterna från skatt på kapital visade sig utvecklas mer gynnsamt än vad som antogs vid tidigare prognoser.

Diagram 3.15 Prognoser och utfall för finansiellt sparande i offentlig sektor 2021



Källor: ESV, Statistiska centralbyrån

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, Riksbanken samt från de fyra största bankerna Nordea, Swedbank, Handelsbanken (SHB)⁴ och SEB. För lönesumman görs dock jämförelser endast med KI och regeringen. ESV och KI publicerar, liksom flera banker, flera prognoser per år. I utvärderingen har vi valt att ta med de prognoser som i tiden låg närmast regeringens två årliga officiella prognoser, det vill säga budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen.

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

Budgetens inkomster och utgifter jämfört med regeringens prognoser

Även denna jämförelse grundas på de prognoser som ligger närmast regeringens budgetpropositioner och ekonomiska vårpropositioner. Det innebär två prognoser per år för ESV respektive regeringen. Den första prognosen i utvärderingen är ESV:s bedömning i september 2019. Den jämförs med den av riksdagen beslutade budgeten för 2020. 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

⁴ Då Handelsbanken inte redovisat prognoser för offentliga sektorns finansiella sparande vid alla tillfällen inkluderas inte deras prognoser vad gäller sparandet.

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.⁵ 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.

⁵ Kategorin Beslut avser ESV:s bedömning av effekterna av de politiska beslut som tillkommer under perioden. Vad som klassas som Beslut skiljer sig något mellan effekter på inkomster och utgifter. För inkomsterna gäller att posten Beslut kan ändras vad gäller skatteintäkterna även om det inte tillkommit nya beslut utan även om vi gjort en ny bedömning av effekten. För utgifterna avser kategorin 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 skickas till viktiga målgrupper såsom regering, riksdag, svenska och internationella analysinstitut, massmedia samt andra prenumeranter inom privat och offentlig sektor.

Sammanfattningen och ett antal tabeller i publikationen översätts även till engelska för internationella prenumeranter.

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

Hur dokumenteras prognosmetoderna?

Prognoserna dokumenteras dels genom publikationerna, dels genom att vi sparar material internt. 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 2021, 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 2021 skrevs tre fördjupningar samt en publikation om automatisk budgetförstärkning (ABF).

Brutto- och nettoeffekter av åtgärder till följd av pandemin⁶

Utbrottet av coronapandemin har drabbat individer, företag och offentlig sektor hårt. Staten har vidtagit många åtgärder för att bromsa smittspridningen och lindra de ekonomiska konsekvenser som pandemin skulle kunna komma att innebära. I fördjupningen uppskattas både brutto- och nettoeffekter av åtgärder som vidtagits under 2020.

Indragningar på statens budget⁷

Regeringen kan göra indragningar på statens budget när anvisade medel inte förbrukats till fullo. Storleken på indragningarna varierar mycket mellan utgiftsområdena, olika typer av anslag och över tid. I fördjupningen belyser vi hur indragningarna har varierat över tid, mellan olika utgiftsområden och sett till

⁶ ESV:s marsprognos 2021

⁷ ESV:s juniprognos 2021

anslagstyp. Vi för även en diskussion om de situationer då indragningar kan undvikas och vilka eventuella problem indragningar kan innebära.

Tidsseriebrott i arbetsmarknadsstatistiken⁸

Från och med januari 2021 ändrades definitionen av antalet sysselsatta genom att en ny ramlag från EU infördes. SCB bytte samtidigt ut den hjälpinformation som används i arbetskraftsundersökningarna (AKU) för att skatta utvecklingen på arbetsmarknaden. I fördjupningen uppskattas effekterna av den ändrade definitionen på antalet registrerade sysselsatta från 2021 och framåt.

Automatisk budgetförstärkning⁹

Den automatiska budgetförstärkningen innebär att de offentliga finanserna tenderar att normalt sett stärkas över tid om ingen ny finanspolitik beslutas. I en publikation presenterar vi fenomenet samt nya beräkningar på området. Enligt våra beräkningar medför den automatiska budgetförstärkningen att det finansiella sparandet trendmässigt årligen stärks med 0,37 procent av BNP, vilket motsvarar nära 20 miljarder kronor.

⁸ ESV:s novemberprognos 2021

⁹ ESV dnr 2021:43

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.