

Rapport

Prognosutvärdering 2018



EKONOMISTYRNINGSVERKET

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

Datum: 2018-05-10

Dnr: 2019-00386

ESV-nr: 2019:33

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Håkan Carlsson, Patrik Jonasson,
Peter Kvarford, Michael Lemdal och Ann-Sofie Öberg

Förord

Ekonomistyrningsverkets (ESV:s) prognoser ska vara tillförlitliga som beslutsunderlag och ska därvid beakta förslag och aviseringar i propositioner. Enligt regleringsbrevet ska ESV senast den 10 maj 2019 redovisa och kommentera precisionen i prognoserna och analysera avvikelser för 2018. ESV ska också redovisa hur prognoserna görs tillgängliga och hur prognosmetoderna dokumenteras.

I detta ärende har generaldirektör Clas Olsson beslutat. Avdelningschef Bo Stoltz, bitr. avdelningschef Ann-Sofie Öberg samt utredarna Håkan Carlsson, Patrik Jonasson, Peter Kvarfordt och Michael Lemdal har varit föredragande. Därtill har flertalet av medarbetarna på avdelningen Analys och prognoser medverkat i handläggningen.

Sammanfattning

De flesta prognosmakare underskattade initialt BNP-tillväxten 2018 men överskattade den vid de sista tillfällena. Även det finansiella sparandet i den offentliga sektorn underskattades initialt. ESV och regeringen underskattade skatteintäkterna hela perioden, främst kapital-skatteintäkterna. Det var den främsta förklaringen till att vi och regeringen underskattade sparandet. Både ESV och regeringen underskattade dock även utgifterna för budgetens takbegränsade utgiftsområden till följd av tillkommande beslut i budgetpropositionen för 2018.

Rapporten utvärderar Ekonomistyrningsverkets (ESV) prognoser avseende kalenderåret 2018 i olika avseenden. I kapitel 2 jämförs ESV:s prognoser för BNP-tillväxten och offentliga sektorns finansiella sparande med prognoser från andra statliga prognosinstitut och de största svenska bankerna. Dessutom jämförs ESV:s prognos för lönesumman med regeringens och Konjunkturinstitutets (KI) prognoser. Jämförelserna avser de prognoser som i tiden låg närmast regeringens budget- och vårpropositioner från hösten 2016 till hösten 2018.¹

För samma period jämförs också ESV:s prognoser för budgetens skatteintäkter samt inkomster och utgifter med regeringens prognoser. För att möjliggöra jämförelse justeras prognoserna för beslut om ändrade skatter och utgifter.

I rapporten görs också en slutlig utvärdering av prognoserna för det finansiella sparandet och skatteintäkterna avseende 2017.

I kapitel 3 görs en mer detaljerad analys av ESV:s prognoser. I avsnittet analyseras prognosförändringar sedan september 2016 för makroekonomiska variabler samt budgetens skatteintäkter och utgifter. Prognosförändringarna för skatteintäkter och takbegränsade utgifter delas upp i tre

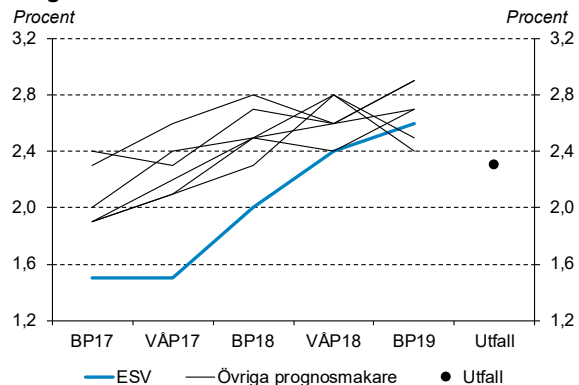
kategorier: *Makro*, *Beslut* och *Övrigt*. Kapitel 4 beskriver ESV:s metod för prognosuppföljningen.

Jämförelse med andra prognosmakare

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

De flesta prognosmakare som vi granskat underskattade BNP-tillväxten för 2018 till en början. Alla reviderade sedan upp prognoserna och de prognoser som gjordes under 2018 låg alla högre än utfallet. ESV underskattade tillväxten mest inledningsvis men hörde till de som låg närmast utfallet i de prognoser som gjordes under 2018.

Diagram 1. BNP-tillväxt 2018



... liksom det finansiella sparandet

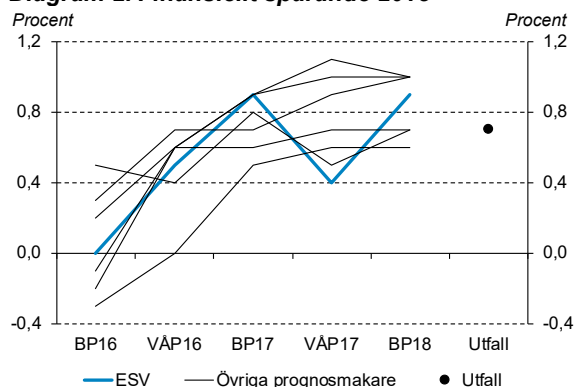
Samtliga prognosmakare underskattade även det finansiella sparandet inledningsvis. Under våren 2017 höjde alla prognosmakare utom en det finansiella sparandet och de flesta låg då relativt nära utfallet. Under våren 2018 sänkte ESV prognosen för sparandet, bland annat på grund av att prognosen för hushållens kapital-skatteintäkter sänktes och utgifterna i kommunsektorn höjdes. På hösten 2018 reviderade ESV upp prognosen för skatt på kapital igen, vilket bidrog till att prognosen för

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

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

sparandet höjdes. Flera prognosmakare överskattade sparandet under 2018. Det utfall som prognoserna jämförs med är preliminärt.

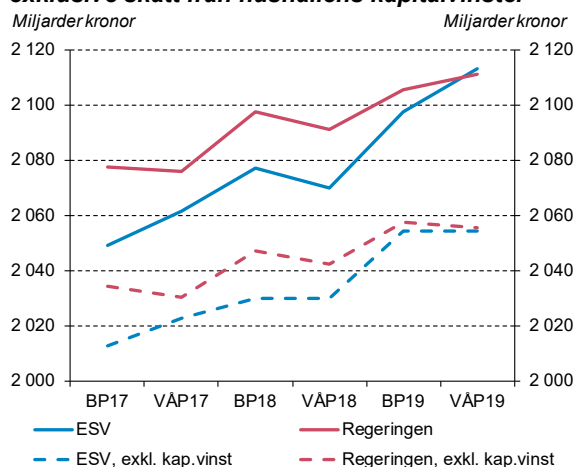
Diagram 2. Finansiellt sparande 2018



ESV och regeringen underskattade skatteintäkterna

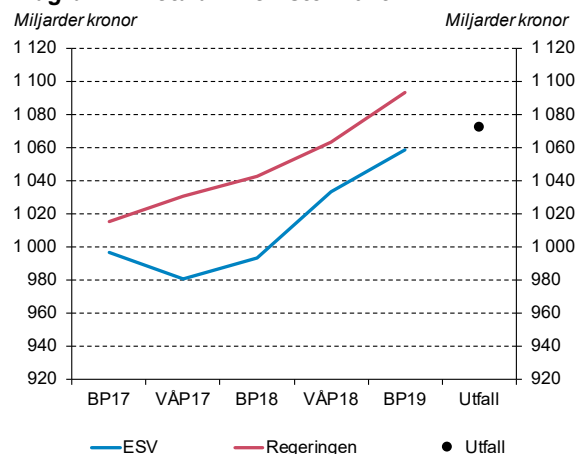
Skatteintäkterna finns det inget utfall för ännu. Därför jämför vi tidigare prognoser med de senaste prognoserna. ESV:s och regeringens prognoser för skatteintäkterna 2018 följde ett liknande revideringsmönster under jämförelseperioden. Sammantaget reviderades prognoserna upp, men både ESV och regeringen sänkte tillfälligt prognosen på våren 2018. Både regeringen och ESV underskattade inledningsvis hushållens kapitalvinster, men regeringen låg närmare nuvarande prognos än ESV.

Diagram 3. Totala skatteintäkter 2018 samt exklusive skatt från hushållens kapitalvinster



Hösten 2016 var ESV:s prognos för de totala inkomsterna drygt 75 miljarder kronor lägre än utfallet. Vid samma tidpunkt var regeringens prognos drygt 57 miljarder kronor lägre än utfallet.

Diagram 4. Totala inkomster 2018



Både ESV och regeringen reviderade upp prognoserna vid i stort sett varje prognostillfälle. ESV reviderade framför allt upp statens skatteintäkter, medan regeringen reviderade upp både skatteperiodiseringen och statens skatteintäkter. ESV underskattade inkomsterna vid alla tillfällen medan regeringen överskattade vid det sista prognostillfället, på hösten 2018.

De takbegränsade utgifterna underskattades initialt men överskattades därefter

Regeringen och ESV underskattade utgifterna för budgetens takbegränsade utgiftsområden, det vill säga alla utgiftsområden utom räntorna, i de två första prognoserna som jämförs. Detta berodde i huvudsak på att utgifterna för hälsa och sjukvård underskattades initialt till följd av satsningar inom detta område. Även migrationsutgifterna underskattades inledningsvis, trots att antalet asylsökande blev betydligt lägre än väntat. I samband med BP18 reviderade båda upp prognoserna för utgifterna kraftigt vilket ledde till överskattningar. Det var främst utgifterna inom sjukförsäkringsområdet och EU-avgiften som överskattades. Från och med våren 2018 låg både ESV:s och regeringens prognosrelativt nära utfallet.

Diagram 5. Utgiftsområden exklusive räntor 2018

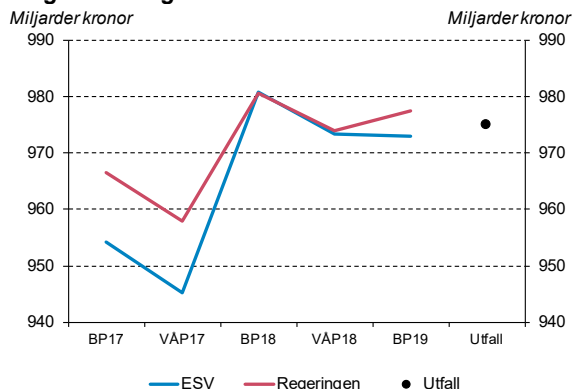
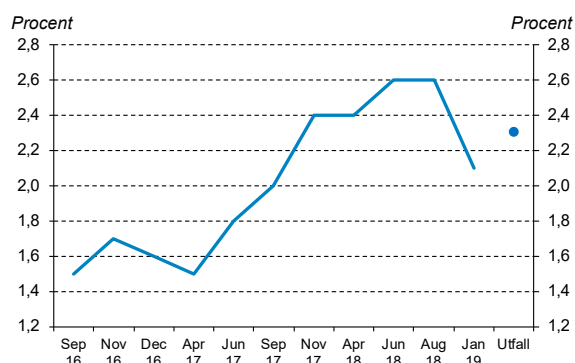


Diagram 6. ESV:s BNP-prognoser för 2018



ESV:s prognosrevideringar

ESV överskattade BNP-tillväxten fram till hösten 2017

Styrkan i konjunkturuppgången och även potentialen i den svenska ekonomin underskattades inledningsvis. Den största avvikelserna stod lagerinvesteringarna för. Men offentlig konsumtion och fasta investeringar underskattades också medan hushållens konsumtion och importen överskattades. Prognosen för BNP-tillväxten höjdes successivt mellan april 2017 och juni 2018 och från november 2017 till näst sista prognostillfället överskattades i stället tillväxten. Då var det framför allt hushållens konsumtion som överskattades. Hushållens framtidsförväntningar sjönk under hösten 2018 och det blev tydligt att konsumtionen skulle öka betydligt mindre än väntat. Bland annat bidrog minskande bilinköp till en lägre konsumtion.

Höga kapitalskatter främsta skälet till underskattning av skatteintäkterna

De totala skatteintäkterna för 2018 underskattades hela perioden. Det berodde framför allt på att kapitalvinster och utdelningar för hushållen samt bolagens vinster blev högre än väntat.

Vår prognos i september 2016 för de totala skatteintäkterna var 64 miljarder kronor lägre än prognosen i mars 2019. Prognosen reviderades upp vid varje prognostillfälle, bortsett från en nedrevidering i april 2018.

ESV delar upp revideringarna i tre olika kategorier, *Makro*, *Beslut* och *Övrigt*. Under perioden förklarar ändrade makroekonomiska förutsättningar 33 miljarder kronor av revideringen. Det rör nästan uteslutande skatt på kapital.

Politiska beslut hade ingen stor påverkan på prognosen. Sammanlagt ledde *Beslut* till att prognosen reviderades ner med 2 miljarder kronor från första till sista prognostillfället.

Diagram 7. Ackumulerade prognosförändringar av de totala skatteintäkterna 2018

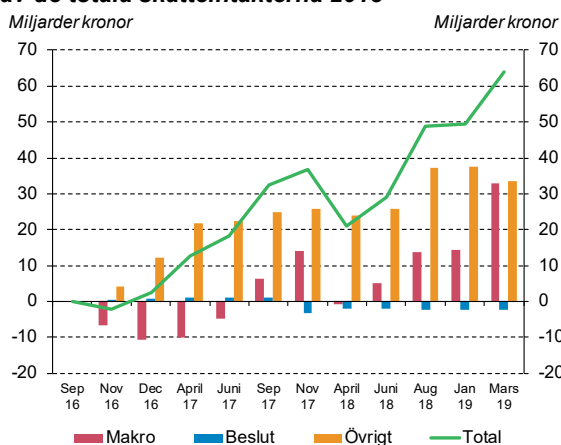
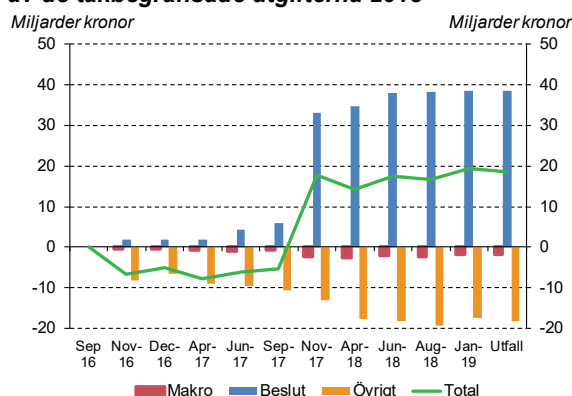


Diagram 8. Ackumulerade prognosförändringar av de takbegränsade utgifterna 2018



Till följd av övriga orsaker reviderades prognosen upp med 34 miljarder kronor under perioden. Det var framför allt mervärdesskatten och skatt på kapital som reviderades upp på grund av övriga orsaker. Nytt utfall och kontrolluppgifter för 2016 och 2017 bidrog till att höja prognoserna även för 2018.

Utgifterna underskattades inledningsvis till följd av tillkommande beslut

De takbegränsade utgifterna för 2018 blev 19 miljarder kronor högre än ESV:s prognos från september 2016. *Beslut* höjde utgifterna med totalt 39 miljarder kronor, framför allt till följd av förslag i budgetpropositionen för 2018. Ändrade *Makroekonomiska* förutsättningar sänkte utgifterna med knappt 2 miljarder kronor. Utgifterna blev 18 miljarder kronor lägre till följd av *Övrigt* sett över hela perioden. Det var framför allt utgifterna för sjukförsäkringen, EU-avgiften och nyanländas etablering som blev lägre än vi räknade med inledningsvis men utgifterna för migration blev högre.

Innehåll

1	Inledning.....	9
2	Jämförelse med andra prognosmakare	11
2.1	Prognoserna för 2018 avseende BNP, finansiellt sparande och lönesumma	11
2.1.1	BNP-tillväxten	11
2.1.2	Lönesumman	12
2.1.3	Finansiellt sparande i offentlig sektor	12
2.2	Budgetens inkomster och utgifter – jämförelse med regeringen.....	13
2.2.1	Jämförelse av de totala skatteintäkterna och budgetens inkomster.....	13
2.2.2	Jämförelse av budgetens utgifter	16
2.2.3	Sammanställning av jämförelsen	20
2.3	Prognoser avseende 2017 för det finansiella sparandet och skatterna	24
3	Analys av ESV:s prognosförändringar från september 2016.....	27
3.1	Makroekonomin.....	27
3.2	Offentliga sektorns skatteintäkter	31
3.3	Takbegränsade utgifter.....	35
3.4	Ej takbegränsade utgifter.....	41
4	Metod 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
	Hur ESV arbetar med att fördjupa analysen?	47

1 Inledning

ESV ska enligt myndighetens förordning och instruktion göra prognoser och analyser av den statsfinansiella utvecklingen. Prognoserna ska vara tillförlitliga som beslutsunderlag och ska därvid beakta förslag och aviseringar i propositioner.

I syfte att mäta måluppfyllelsen gör ESV varje år en uppföljning av precisionen i prognoserna. De elva prognoser för 2018 som gjorts mellan september 2016 och januari 2019 analyseras i denna rapport. Där så är möjligt jämförs ESV:s prognoser med andra prognosmakare, inklusive regeringens.

Rapporten innehåller kommentarer och analyser av större avvikelser mot utfallet. Informationen är en viktig utgångspunkt för ESV:s arbete med att utveckla prognosmetoderna och därmed förbättra precisionen. De områden som ingår i utvärderingen är på utgiftssidan de takbegränsade utgifterna och

på inkomstsidan statens inkomster och skatteintäkter. För att täcka in hela utgiftssidan i budgeten analyseras också de delar som inte omfattas av utgiftstaket. Även intäktsprognoserna för kommunsektorn och ålderspensionssystemet berörs då dessa ingår som poster på statens budget. Förutom posterna som ingår i statens budget kommenteras och analyseras även prognoserna på BNP, offentliga sektorns finansiella sparande och lönesumman. Avvikelserna hänförs till tre kategorier: *Beslut, Makro* och *Övrigt*.

I kapitel 2 jämförs ESV:s prognoser med andra prognosmakares prognoser. 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

De flesta prognosmakare underskattade BNP-tillväxten för 2018 till en början men överskattade den sedan. Det finansiella sparandet följde ungefär samma mönster. ESV och regeringen underskattade skatteintäkterna hela perioden. Regeringen och ESV underskattade utgifterna för budgetens takbe-gränsade utgiftsområden i de två första prognoserna som jämförs. I samband med budgetpropositionen för 2018 höjdes prognoserna kraftigt och låg därefter nära utfallet.

2.1 Prognoserna för 2018 avseende BNP, finansiellt sparande och lönesumma

Prognoser för BNP-tillväxt och den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande 2018 jämförs med prognoser från andra statliga prognosmakare – regeringen, KI och Riksbanken – samt de fyra storbankerna; Svenska Handelsbanken (SHB)², Nordea, SEB och Swedbank. En jämförelse görs också av prognoser för lönesumman 2018, den viktigaste skattebasen. Här ingår prognoser från ESV, KI och regeringen i jämförelsen.

Jämförelsen inkluderar prognoser som i tiden publicerats nära budget- (BP) och vårpropositionerna (VÅP) respektive år. Samtliga granskade prognoser har publicerats från hösten 2016 till hösten 2018.

Vi har jämfört prognostillfällena som ligger så nära varandra i tiden som möjligt. Prognostidpunkterna kan ändå skilja sig åt en del. Prognoser som ställs mot varandra i jämförelsen nedan, som om de gjordes vid samma tillfälle, bygger därmed i praktiken på olika information. Det beaktar vi inte i jämförelserna. Under hösten 2018 är den tidsmässiga skillnaden mellan de olika prognoserna större än vanligt. Till följd av det parlamentariska läget efter valet kom budgetpropositionen först i november, inte i september som i normala fall. De flesta prognoserna för övriga institut är dock från augusti eller september (förutom KI:s prognos som är från

oktober). Det försvårar jämförelsen eftersom tillgång till utfall etc. skiljer sig åt i relativt stor utsträckning.

Metodskillnader kring finanspolitiken mellan olika prognosmakare

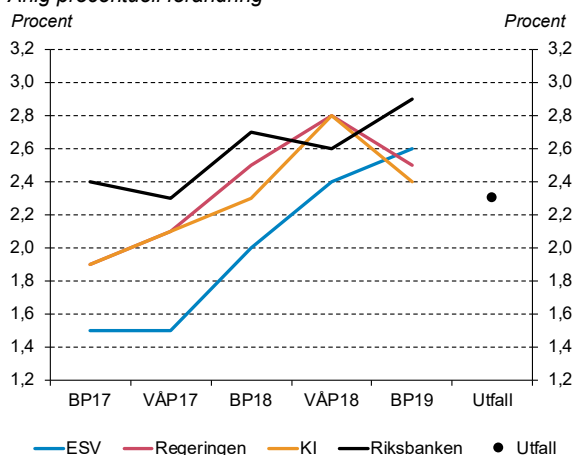
Prognoser för samhällsekonomin och de offentliga finanserna präglas i hög grad av vilka antaganden som görs om den framtida finanspolitiken. På denna punkt skiljer sig ESV och regeringen från andra prognosmakare. Såväl på kort som lång sikt brukar andra prognosmakare göra prognoser på den framtida finanspolitiken. ESV:s prognoser baseras istället på den finanspolitik som regeringen har föreslagit eller aviserat. Anledningen till det är att prognosen ska fungera som beslutsunderlag för politiken. ESV:s prognoser är därför inte direkt jämförbara med andra. På kort sikt har det inte så stor betydelse men på längre sikt kan de olika metoderna ge upphov till stora skillnader i prognoserna för bland annat offentlig konsumtion och det finansiella sparandet.

2.1.1 BNP-tillväxten

Utfallet för BNP-tillväxten i fasta priser 2018 blev 2,3 procent. De flesta prognosmakarna, utom SEB och Riksbanken, underskattade inledningsvis BNP-tillväxten. Från våren 2018 överskattades i stället tillväxten av alla. Det var relativt stora skillnader mellan de olika prognosmakarna under hela perioden även om skillnaden var som störst vid de första prognostillfällena. Mönstret i revideringarna var likartade. De som hade högst prognos vid de första tillfällena tenderade att ha det även vid det sista. ESV var den prognosmakare som underskattade tillväxten mest vid de första två prognostillfällena men tillhörde de som överskattade tillväxten minst i de prognoser som gjordes under 2018. Regeringen och KI var de som överskattade tillväxten minst vid tidpunkten för BP19 som redovisas i diagrammet. KI:s prognos avser den som ligger närmast i tid med BP19, dvs. i oktober 2018. ESV:s och de flesta andra prognosmakares prognoser är från augusti då regeringen och KI redovisade prognoser på 2,9 procent respektive 2,6 procent. Vid detta tillfälle har det alltså stor betydelse vilken prognos vi jämför med.

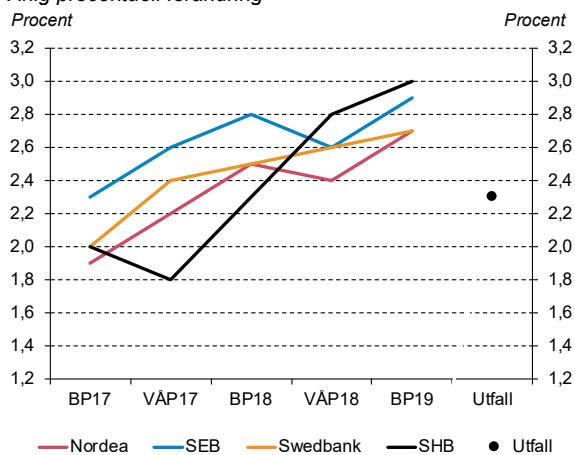
² Då SHB inte redovisat prognoser för offentliga sektorns finansiella sparande vid alla tillfällen inkluderas inte deras prognoser vad gäller sparandet.

Diagram 9. BNP-tillväxt 2018 – statliga bedömare
Årlig procentuell förändring



Sett till enskilda prognosmakare var prognoserna från SEB och Riksbanken högst vid de flesta tillfällena medan prognoserna från ESV och KI var lägst. Sett över hela perioden låg KI och Nordea närmast utfallet.

Diagram 10. BNP-tillväxt 2018 – banker
Årlig procentuell förändring

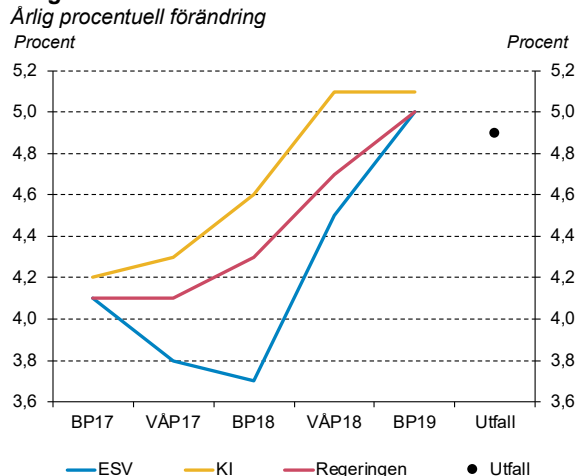


2.1.2 Lönesumman

Lönesumman ökade med 4,9 procent 2018. ESV, regeringen och KI underskattade alla ökningstakten vid de prognoser som gjordes under 2016 och 2017. Det var ökningen av antalet arbetade timmar som var för låg medan prognosen för timlönerna var lite för hög. ESV underskattade ökningen mest. Det var framför allt ESV:s prognos för antalet arbetade timmar som var lägre än regeringens och KI:s. Prognoserna för timlöneökningen skiljde sig

inte lika mycket åt. ESV sänkte prognosen för lönesumman både under våren och under hösten 2017 till följd av att prognosen på timlönen då reviderades ner. Även regeringen och KI sänkte då prognosen för timlönen men höjde samtidigt prognosen för antalet arbetade timmar. Det innebar att deras prognoser för lönesumman höjdes. ESV höjde sedan prognosen för antalet arbetade timmar kraftigt till våren 2018. Vår prognos, liksom regeringens, låg då fortfarande lite under utfallet medan KI:s prognos låg lite över. Under hösten 2018 reviderade både vi och regeringen upp prognosen ytterligare och hamnade då något över utfallet.

Diagram 11. Lönesumman 2018
Årlig procentuell förändring



2.1.3 Finansiellt sparande i offentlig sektor

Utfallet för den offentliga sektorns finansiella sparande 2018 blev 0,7 procent av BNP.³ Samtliga prognosmakare underskattade inledningsvis det finansiella sparandet. Under våren 2017 höjde alla prognosmakare, utom Swedbank, prognosen för det finansiella sparandet och de flesta låg då relativt nära utfallet. Därefter höjde de flesta prognosmakare prognosen ytterligare. Flertalet prognosmakare överskattade därmed sparandet i den sista prognosen. Det var relativt stora prognoskillnader mellan de olika prognosmakarna vid flera tillfällen.

I linje med övriga statliga prognosmakare reviderade ESV upp prognosen för sparande i början av 2017. Detta berodde framför allt på att prognos-

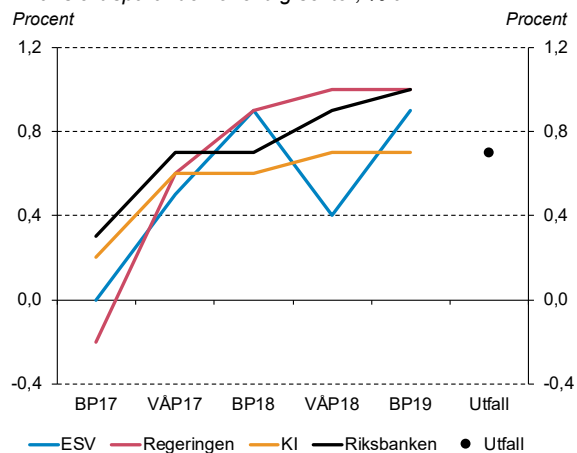
³ Vi utvärderar mot det första, preliminära utfallet. Redan i SCB:s EDP-rapportering i mars höjdes utfallet till 0,9 procent av BNP.

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

en för intäkterna från skatt på kapital och konsumtion höjdes. Under våren 2018 sänktes prognosen för sparandet, bland annat på grund av en lägre prognos för hushållens kapitalskatter och högre utgifter för kommunal konsumtion och investeringar. På hösten 2018 reviderade ESV upp skatt på kapital igen, vilket bidrog till att prognosen för sparandet höjdes.

Diagram 12. Finansiellt sparande 2018 – statliga prognosmakare

Finansiellt sparande i offentlig sektor, % av BNP

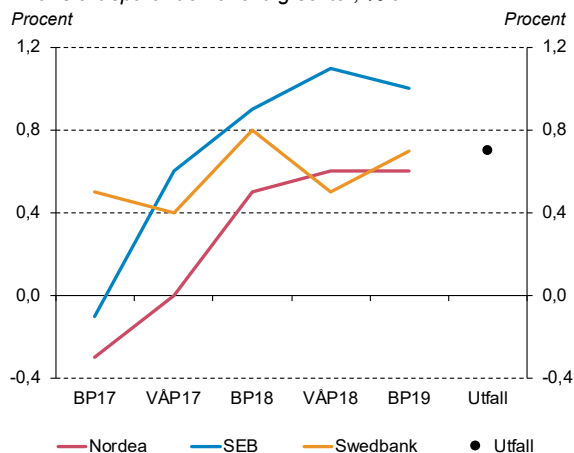


Riksbanken var närmast utfallet inledningsvis men KI hamnade närmast utfallet från våren 2017 och framåt. Mönstret i ESV:s prognos skiljde sig från de andra statliga prognosmakarna. Vår prognos var omväxlande över och under utfallet från våren 2017 till sista prognosen. Under samma period var KI:s prognos relativt oförändrad och de andra fortsatte att höja prognosen.

Av bankerna var Swedbank närmast utfallsnivån sett över hela prognosperioden. SEB och Nordea hade ett likartat revideringsmönster. SEB över-skattade emellertid utfallet vid det sista tillfället medan Nordea var i linje med utfallet.

Diagram 13. Finansiellt sparande 2018 – banker

Finansiellt sparande i offentlig sektor, % av BNP



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

2.2 Budgetens inkomster och utgifter – jämförelse med regeringen

ESV gör prognoser i strukturen för statens budget, vilket möjliggör direkta och detaljerade jämförelser med regeringens prognoser. Det är bara regeringen och ESV som gör prognoser på en så detaljerad nivå. Utgångspunkten för jämförelsen är de fem bedömningar avseende 2018 som regeringen har presenterat i budget- och vårpropositionerna från hösten 2016 till hösten 2018.

2.2.1 Jämförelse av de totala skatteintäkterna och budgetens inkomster

Nedan redovisas ESV:s och regeringens prognoser för de totala skatteintäkterna och inkomsterna på statens budget. För att öka jämförbarheten mellan regeringens och våra prognoser har vi justerat ESV:s närmast föregående prognos för skatteförslag i respektive vår- och budgetproposition.⁴ Den största justeringen gjordes för ESV:s septemberprognos 2017.

⁴ Under hösten 2018 är den tidsmässiga skillnaden mellan de olika prognoserna större än vanligt. Till följd av det parlamentariska läget efter valet kom budgetpropositionen först i november, inte i september som i normala fall. Det försvårar jämförelsen eftersom

tillgång till utfall etc. skiljer sig åt i relativt stor utsträckning mellan ESV och regeringen.

Tabell 1. Justeringar av ESV:s prognoser för 2018 till följd av propositioner 2017 och 2018

Miljarder kronor

	Sep-16	Apr-17	Sep-17	Apr-18	Aug-18
Totala skatteintäkter	0,4	0,0	-4,2	0,2	0,0
varav kommuner, AP och EU	-0,5	0,0	-3,4	0,0	0,0
varav staten	0,9	0,0	-0,8	0,2	0,0
Periodiseringar	0,7	0,0	-7,2	-2,0	-0,1
Skatteinkomster	1,5	0,0	-8,0	-1,8	0,0
Övriga inkomster	0,0	0,0	-2,5	0,0	0,0
Totala inkomster	1,5	0,0	-10,5	-1,8	0,0

Både regeringen och ESV reviderade, med undantag för prognosen under våren 2018, upp skatteintäkterna vid samtliga tillfällen. Utfallet för skatteintäkterna fastställs i december året efter inkomståret och jämförelsen görs därför mot regeringens respektive ESV:s senaste prognos. För de totala inkomsterna på statens budget som omfattar skattebetalningar från flera år samt övriga inkomster är bilden snarlik. Både vi och regeringen underskattade utfallet utom i prognosen i budgetpropositionen för 2019 då regeringen överskattade inkomsterna med 20 miljarder kronor. ESV underskattade utfallet med 14 miljarder kronor i den sista prognosen.

Tabell 2. ESV:s justerade prognoser för 2018

Miljarder kronor

	Sep-16	Apr-17	Sep-17	Apr-18	Aug-18	Mar-19
Statens Skatteintäkter	1 041	1 054	1 075	1 066	1 090	1 105
Periodiseringar	2	-25	-30	14	12	14
Skatteinkomster	1 043	1 030	1 045	1 079	1 102	1 120
Övriga inkomster	-47	-49	-52	-46	-44	-48
Totala inkomster	997	980	994	1 033	1 058	1 072

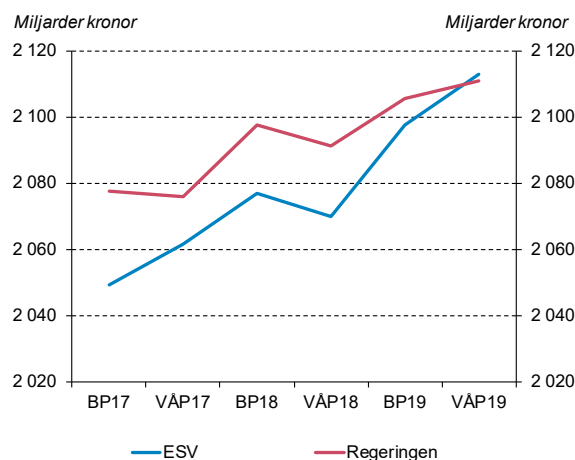
Tabell 3. Regeringens prognoser för 2018

Miljarder kronor

	BP17	VÅP17	BP18	VÅP18	BP19	VÅP19
Statens Skatteintäkter	1 062	1 066	1 092	1 085	1 096	1 101
Periodiseringar	-5	6	-7	22	38	19
Skatteinkomster	1 057	1 072	1 085	1 106	1 135	1 120
Övriga inkomster	-42	-41	-42	-43	-41	-48
Totala inkomster	1 015	1 031	1 043	1 063	1 093	1 072

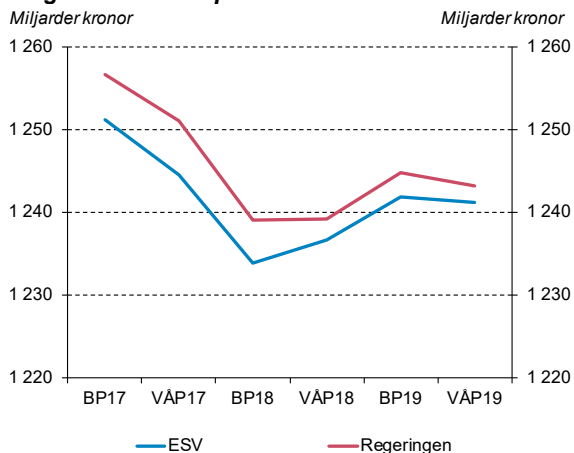
Skatteintäkterna underskattades initialt av både ESV och regeringen

ESV:s och regeringens prognoser för skatteintäkterna 2018 följde ett liknande revideringsmönster under jämförelseperioden. Sammantaget reviderades prognoserna upp, men både ESV och regeringen sänkte tillfälligt prognosen på våren 2018.

Diagram 14. Totala skatteintäkter

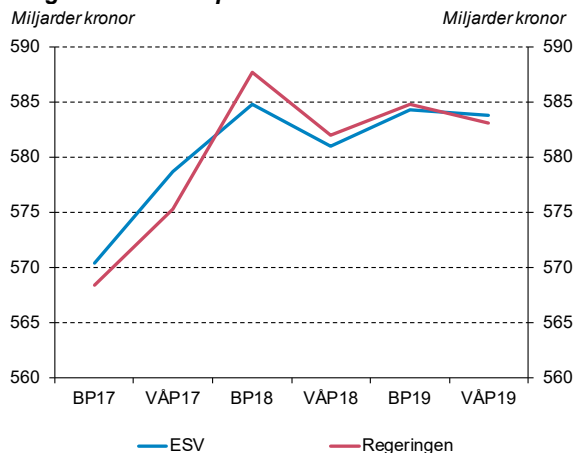
Skillnaden mellan ESV och regeringen var först 28 miljarder kronor. Till vårpropositionen för 2017 reviderade ESV upp prognosen, medan regeringen låg kvar på en liknande nivå som i prognosen innan. Skillnaden beror framför allt på att ESV reviderade upp hushållens kapitalskatter på grund av att ESV:s prognosmetod för hushållens kapitalvinster övergick⁵ från en långsiktig andel av BNP till en aktiv bedömning av värdeutvecklingen för bostadspriserna. ESV låg även efter revideringen under regeringens prognos för hushållens kapitalskatter, men skillnaden var betydligt mindre. Skillnaden mellan prognoserna ökade sedan då ESV reviderade ner bland annat hushållens kapitalskatter. På hösten 2018 krympte återigen skillnaden. ESV reviderade då upp skatt på kapital med ca 10 miljarder mer än regeringen vilket innebar att prognoserna närmade sig varandra.

⁵ ESV ändrar normalt prognosmetoden i septemberprognosen innevarande år för hushållens kapitalvinster.

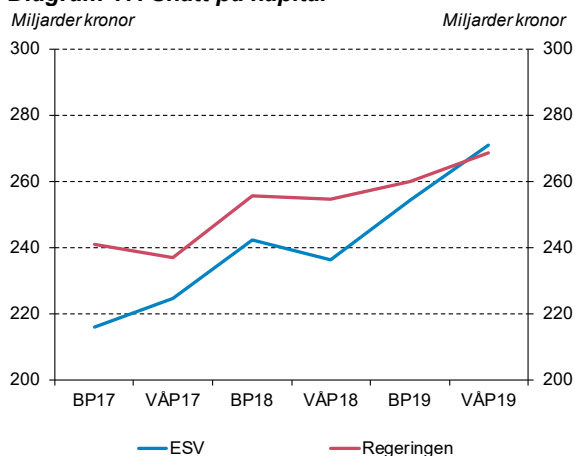
Diagram 15. Skatt på arbete

ESV reviderade under perioden ner prognosen för skatt på arbete med 10 miljarder kronor. Regeringen reviderade ner prognosen med 13 miljarder kronor. Den viktigaste skattebasen för skatt på arbete är lönesumman. Både vår och regeringens prognos för lönesumman var lägre än utfallet ända till sista prognostillfället. Vi reviderade ner prognosen för lönesumman under inledningen av perioden för att efter budgetpropositionen för 2018 revidera upp den, vilket till stor del förklarar mönstret i våra revideringar. Regeringen reviderade däremot kontinuerligt upp lönesumman. En bidragande orsak till de initiala nedrevideringar för regeringen var istället att inkomstindex för pensionsintäkterna reviderades ner. I budgetpropositionen för 2018 kom flera förslag om skattesänkningar för skatt på arbete, bland annat en förstärkning av det förhöjda grundavdraget för personer över 65 år, vilket bidrog till den stora nedrevideringen för både regeringen och ESV. Det förklarar också varför både vi och regeringen ursprungligen överskattade intäkterna trots att vi underskattade ökningen av lönesumman.

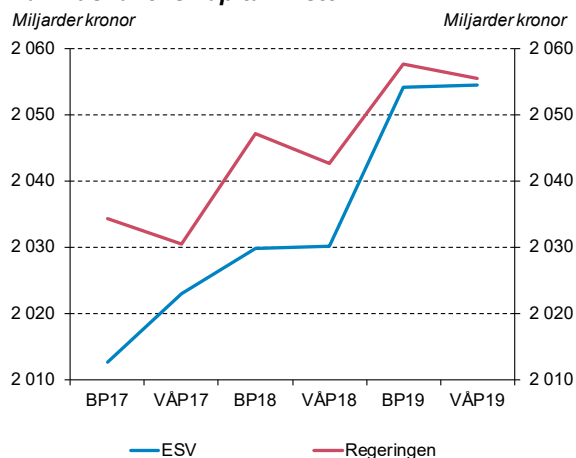
ESV reviderade under perioden upp konsumtionsskatterna med 13 miljarder kronor. Regeringen reviderade upp med 15 miljarder kronor. Det var nästan uteslutande mervärdesskatten som ökade starkare än beräknat. Upprevideringarna förklaras av att de faktiska intäkterna för 2016 och 2017 indikerade att prognosen för 2018 var för låg, samt indikationer på att momsandelen av de totala bostadsinvesteringarna var högre än vad ESV och regeringen tidigare räknat med.

Diagram 16. Skatt på konsumtion

Den största skillnaden mellan våra och regeringens prognoser på skatteintäkterna under jämförelseperioden förklaras av kapitalskatterna. Över hela perioden reviderade vi upp prognosen för kapitalskatterna med 55 miljarder kronor medan regeringen reviderade upp med 28 miljarder kronor.

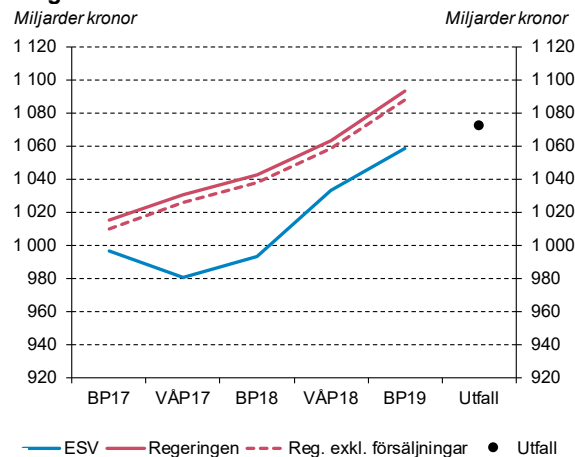
Diagram 17. Skatt på kapital

För ESV var det främst hushållens kapitalskatter som reviderades upp (32 miljarder kronor jämfört med 11 för regeringen). För regeringen var det istället främst skatt på företagsvinster som reviderades upp (18 miljarder kronor jämfört med 22 för ESV). Skillnaden mellan vår och regeringens prognos för de totala skatteintäkterna exklusive skatteintäkter från hushållens kapitalvinster, var i genomsnitt 11 miljarder kronor. När skatt från hushållens kapitalvinster inkluderas var skillnaden ungefär 15 miljarder kronor.

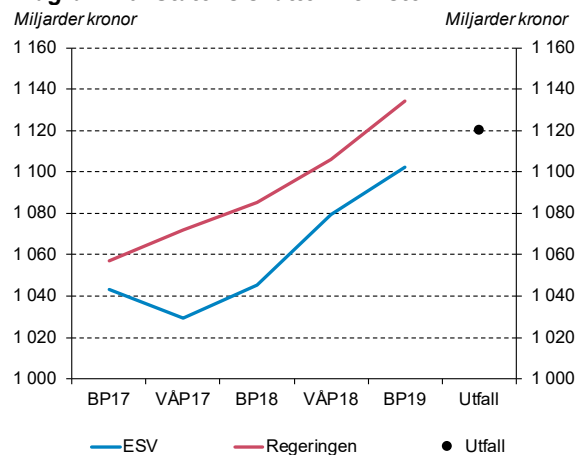
Diagram 18. Totala skatteintäkter exklusive skatt från hushållens kapitalvinster**Även budgetens inkomster underskattades**

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

Hösten 2016 var ESV:s prognos för de totala inkomsterna drygt 75 miljarder kronor lägre än utfallet. Vid samma tidpunkt var regeringens prognos drygt 57 miljarder kronor lägre än utfallet. För regeringen var det den största avvikelser från utfallet under perioden. För ESV kom den största avvikelser vid tidpunkten för vårpropositionen 2017, då vi sänkte prognosen för inkomsterna. Avvikelsen uppgick då till 92 miljarder kronor. I de fyra första prognoserna var regeringens bedömning närmare det slutliga utfallet än ESV:s, medan ESV var närmast i den sista prognosen. Både ESV och regeringen reviderade, sammantaget, upp prognoserna från startpunkten. ESV reviderade framför allt upp statens skatteintäkter. Även regeringen reviderade framför allt upp statens skatteintäkter, dock mindre än ESV. Samtidigt reviderade regeringen upp skatteperiodiseringarna mer än ESV. ESV underskattade inkomsterna vid alla tillfällen medan regeringen överskattade vid det sista tillfället, på hösten 2018.

Diagram 19. Totala inkomster

Regeringen räknar vanligtvis med en schablonmässig inkomst från försäljning av egendom. Under jämförelseperioden har de schablonmässigt satts till 5 miljarder kronor. ESV har som princip att endast räkna med faktiska beslut om försäljningar. Försäljningsinkomsterna blev dock marginella, vilket innebär att ESV:s prognos på övriga inkomster låg närmare utfallet än regeringens.

Diagram 20. Statens skatteinkomster

Revideringsmönstret var detsamma för statens skatteinkomster som för de totala inkomsterna. ESV underskattade utfallet även i den sista prognosen men regeringen överskattade då utfallet.

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 ESV:s prognoser har vi justerat ESV:s närmast föregående prognos för förslag i budget- respektive vårpropositionerna. Den enskilt största justeringen har gjorts

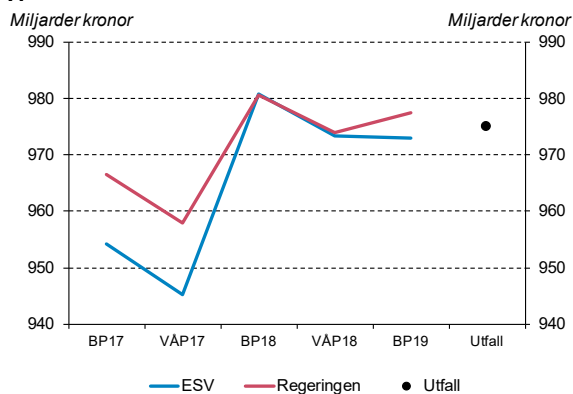
av ESV:s prognos i september 2017 beroende på regeringens förslag i budgetpropositionen för 2018.

Tabell 4. Justeringar av ESV:s prognoser för 2018
Miljarder kronor

	Sep-16	Apr-17	Sep-17	Apr-18	Aug-18
Totala utgifter	1,9	0,2	31,6	3,3	0,4
Utgiftsområden exkl. räntor	1,9	0,2	31,6	3,3	0,4
Statsskuldsräntor m.m.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Riksgäldens nettoutlåning	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kassamässig korrigerig	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Regeringen och ESV underskattade utgifterna för budgetens takbegränsade utgiftsområden, det vill säga alla utgiftsområden utom räntorna, i de två första prognoserna som jämförs. Vid det följande jämförelsetillfället reviderade båda upp sina prognoser kraftigt vilket ledde till att utgifterna överskattades något. I de två sista prognoserna underskattade ESV utgifterna något, medan regeringen i sin sista prognos överskattade utgifterna. I de första prognoserna var både vår och regeringens prognos på utgifterna för hälsa och sjukvård betydligt lägre än utfallet till följd av satsningar på detta område i budgetpropositionen för 2018. I samband med BP18 reviderade båda därför upp dessa utgifter kraftigt. Även migrations-utgifterna underskattades inledningsvis för att sedan revideras upp. Det var det genomsnittliga antalet inskrivna i mottagningssystemet som blev högre än väntat trots att antalet asylsökande blev färre än både ESV och regeringen räknade med inledningsvis.

Diagram 21. Utgiftsområden exklusive räntor 2017



Tabell 5. ESV:s justerade prognoser för 2018
Miljarder kronor

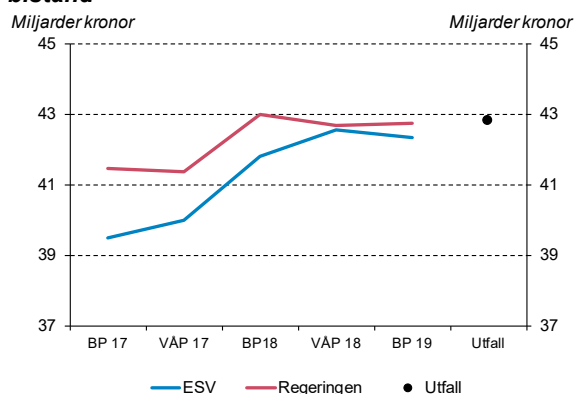
	Sep-16	Apr-17	Sep-17	Apr-18	Aug-18	Utfall
Totala utgifter	977	967	1003	990	988	992
Utgiftsområden exkl. räntor	954	945	981	973	973	975
Statsskuldsräntor m.m.	16	11	11	14	13	14
Riksgäldens nettoutlåning	6	11	9	0	0	2
Kassamässig korrigerig	0	0	2	2	2	2

Tabell 6. Regeringens prognoser för 2018
Miljarder kronor

	BP17	VAP17	BP18	VAP18	BP19	Utfall
Totala utgifter	994	980	999	989	993	992
Utgiftsområden exkl. räntor	967	958	981	974	977	975
Statsskuldsräntor m.m.	18	11	11	14	14	14
Riksgäldens nettoutlåning	9	12	7	2	2	2
Kassamässig korrigerig	0	0	0	0	0	2

Utgifterna för internationellt bistånd underskattades också. I gengäld överskattade både regeringen och ESV utgifterna inom sjukförsäkringsområdet fram till de sista prognostillfällena. Även EU-avgiften överskattades i de tre första prognostillfällena, därefter var både ESV:s och regeringens prognoser nära utfallet.

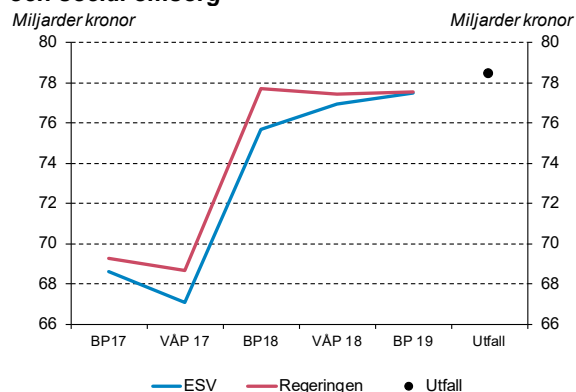
Diagram 22. Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd



Utgifterna för biståndet underskattades av både ESV och regeringen vid de två första prognostillfällena. I de tre sista prognoserna var regeringens bedömning i linje med utfallet. ESV låg vid alla prognostillfällen lägre än både utfallet och regeringen. Skillnaden var störst vid de tre första tillfällena. Både vi och regeringen räknade med för låg biståndsram och för höga avräkningar inledningsvis. Att ESV låg lägre än regeringen berodde framför allt på att vi hade högre avräkning till en

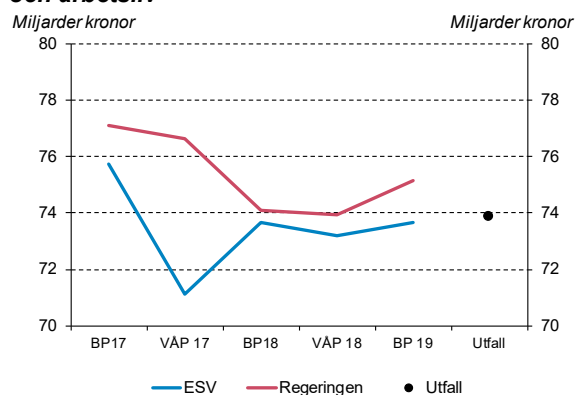
början och att vi vid samtliga prognostillfällen antog att alla pengar inte skulle gå åt.

Diagram 23. Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg



Utgifterna för hälsovård, sjukvård, och social omsorg underskattades både av ESV och regeringen vid samtliga prognostillfällen. Den största underskattningen gjordes vid det andra prognostillfället med 10 respektive 9 miljarder kronor. Till det tredje prognostillfället höjde både ESV och regeringen prognoserna kraftigt. ESV:s prognos höjdes dock med 2 miljarder kronor mindre än regeringens prognos. En del av skillnaden berodde på att regeringens prognos innehöll medel för att täcka ett ingående underskott om 0,7 miljarder kronor för läkemedelsförmånerna. Vid det sista prognostillfället var prognoserna lika. Båda prognoserna underskattade dock utfallet med 1 miljard kronor.

Diagram 24. Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

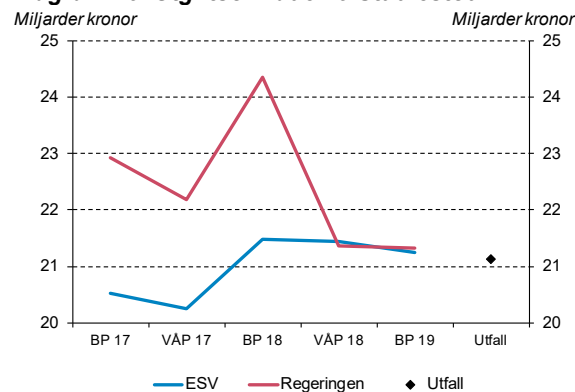


Utgifterna för arbetsmarknadsområdet överskattades av både ESV och regeringen vid det första tillfället. Vid det andra prognostillfället sänkte ESV utgifterna och underskattade då utgifterna för framför allt arbetsmarknadspolitiska

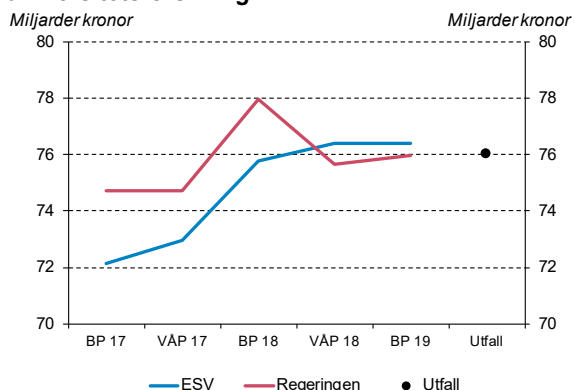
program. Regeringen låg dock kvar på ungefär samma prognos och fortsatte att överskatta utgifterna. Från och med hösten 2017 var både ESV:s och regeringens prognoser relativt nära utfallet även om regeringen höjde prognosen vid det sista tillfället och då överskattade utgifterna något.

Regeringen överskattade kontinuerligt utgifterna för arbetsmarknadspolitiska program I BP18 och VÅP18 motverkades det i stor utsträckning av att utgifterna för a-kassan i stället underskattades. I den sista prognosen höjde regeringen prognosen för a-kassan, vilket innebar att de totala utgifterna överskattades.

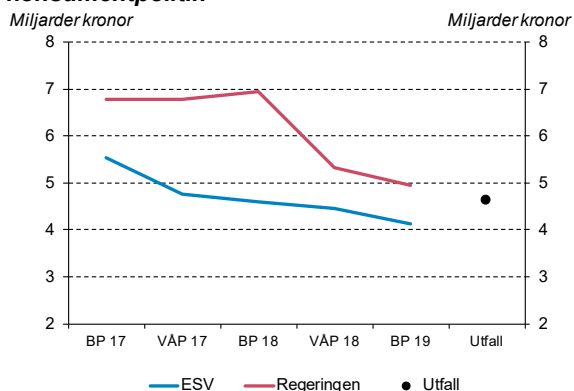
Diagram 25. Utgiftsområde 15 Studiestöd



Utgifterna för studiemedel överskattades av regeringen vid de tre första prognostillfällena. ESV underskattade i stället utgifterna vid de första två tillfällena. Från och med våren 2018 låg båda prognosmakarna relativt nära utfallet. Orsaken till regeringens initiala överskattning var framför allt att utgifterna för prioriterat studiebidrag blev lägre än beräknat. Även utgifterna för studiestartsstöd överskattades. ESV underskattade inledningsvis utgifterna för studiehjälp och studiemedel. ESV underskattade inledningsvis utgifterna för utbildning och universitets-forskning medan regeringens bedömning var mer i linje med utfallet. Under hösten 2017 höjde båda sina prognoser med 3 miljarder kronor. ESV var då i nivå med utfallet, medan regeringen i stället överskattade utgifterna. Under våren 2018 sänkte regeringen sin prognos till samma nivå som ESV, vilket även var i nivå med det slutgiltiga utfallet.

Diagram 26. Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

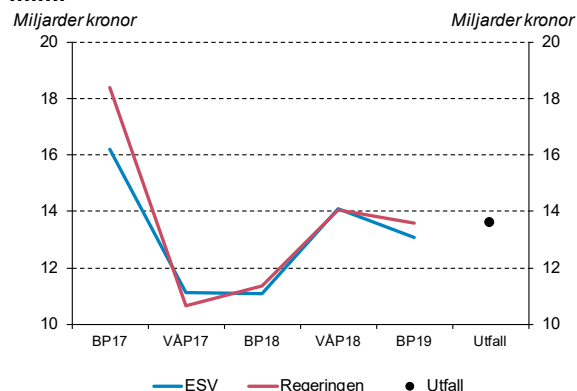
Orsaken till den inledande underskattningen var stora satsningar i BP 17, som underskattades av ESV. Till följd av ytterligare satsningar i BP 18 höjde både regeringen och ESV prognosen, där ESV hamnade i linje med utfallet medan regeringen överskattade prognosen något.

Diagram 27. Utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik

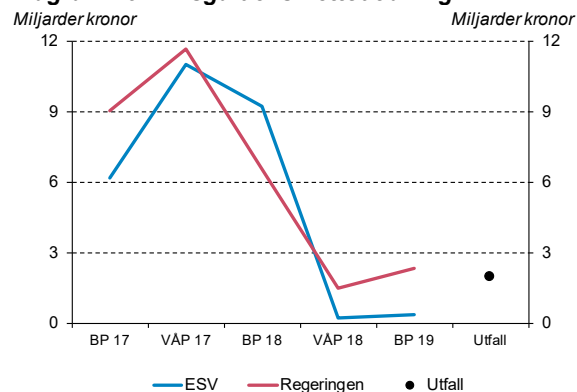
Utgifterna för samhällsplanering och bostadsförsörjning överskattades inledningsvis både av regeringen och av ESV. Därefter fortsatte regeringen att överskatta utgifterna vid varje prognostillfälle. ESV:s prognos hösten 2017 var i linje med utfallet, men därefter sänktes prognosen något. Detta ledde till att utgifterna underskattades vid det sista prognostillfället. Underskattningen berodde främst på att utgifterna för anslaget Innovativt och hållbart byggande underskattades. Det berodde i sin tur på en oväntat stor utbetalning som gjordes i december 2018.

ESV:s och regeringens prognoser för statskuldsräntor och Riksgäldens nettoutlåning, det vill säga utgifter på budgeten som inte omfattas av

utgiftstaket, hade liknande profiler. Både regeringen och ESV överskattade båda inledningsvis, men prognoserna sänktes sedan och från våren 2018 låg de relativt nära utfallet.

Diagram 28. Utgiftsområde 26 Statskuldsräntor m.m.

Inledningsvis överskattade regeringen och ESV utgifterna för statskuldsräntor. Överskattningen var något större i regeringens prognos. Den främsta förklaringen till överskattningarna är att räntenivåerna blev mycket lägre än bedömningarna från hösten 2016. En bidragande orsak var också att statsskulden blev lägre än prognostiserat. Vid resterande prognostillfällen var ESV:s och regeringens bedömningar likartade. Båda gjorde nedrevideringar vid det andra prognostillfället och underskattade därmed utgifterna något. Från våren 2018 låg prognoserna nära utfallet.

Diagram 29. Riksgäldens nettoutlåning

Både ESV och regeringen överskattade riksgäldens nettoutlåning inledningsvis, med som mest cirka 10 miljarder kronor under våren 2017. Den stora avvikelser i början av perioden berodde på ett regeringsbeslut våren 2018 om att Exportkreditnämnden skulle flytta sin valutaserv från kommersiella banker till konton hos Riksgälden

under 2018. Det förklarar 6 miljarder kronor av prognosavvikelsen under hösten 2016 och våren 2017 för både regeringen och ESV. I slutet av perioden underskattade ESV i stället utfallet till följd av att investeringslånen till myndigheterna ökade mer än beräknat. Under 2018 låg både regeringen och ESV nära utfallet även om regeringen låg något närmare.

2.2.3 Sammanställning av jämförelsen

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

2016 till utfallet. I tabell 9 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 2019. Tabell 10 visar avvikelserna jämfört med utfallet för samtliga utgiftsområden exklusive räntor.

Tabell 7. Statens budget i sammandrag

Miljarder kronor

	Avvikelse ESV					Avvikelse Regeringen					Utfall 2018
	Sep-15	Apr-16	Sep-16	Apr-17	Sep-17	BP17	VÄP17	BP18	VÄP18	BP19	
	2/9	6/4	6/9	6/4	6/9	20/9	18/4	20/9	16/4	15/11	
Totala inkomster	-75	-92	-79	-39	-14	-57	-41	-29	-9	21	1 072
Statens skatteinkomster	-77	-90	-75	-41	-18	-63	-48	-35	-14	15	1 120
Övriga inkomster	1,2	-1,3	-3,7	1,6	3,9	5,8	6,7	5,5	4,9	6,5	-48
varav försäljningsinkomster	-1,8	-1,8	-1,8	-0,1	0,4	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	1,8
Totala utgifter	-15,4	-24,8	11,0	-2,5	-3,7	1,9	-11,8	6,5	-2,6	1,3	992
Utgiftsområden exkl. räntor	-20,7	-29,8	5,8	-1,6	-2,0	-8,4	-16,9	5,8	-1,0	2,5	975
Statsskuldräntor m.m.	2,6	-2,5	-2,5	0,5	-0,5	4,8	-3,0	-2,3	0,5	0,0	14
Riksgäldskontorets nettoutlåning	4,2	9,0	7,3	-1,8	-1,6	7,1	9,7	4,6	-0,5	0,4	2
Kassamässig korrigering	-1,6	-1,6	0,4	0,4	0,4	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6	2
Budgetsaldo	15,4	24,8	-11,0	2,5	3,7	-59,8	-30,2	-36,5	-7,0	19,0	81

Avvikelse = prog. minus utfall. ESV:s närmast föreg. prognos har justerats för förslag i: BP 2017, VÄP 2017, BP 2018, VÄB 2018 och HÄB 2018.

Tabell 8. Totala skatteintäkter och totala inkomster på statens budget
 Miljarder kronor

	Prognos ESV						Prognos Regeringen					
	Sep-16	Apr-17	Sep-17	Apr-18	Aug-18	Mar-19	BP17	VÅP17	BP18	VÅP18	BP19	VÅP19
	5/9	5/4	6/9	4/4	27/8	13/3	20/9	18/4	20/9	16/4	15/11	10/4
Skatt på arbete	1 251	1 245	1 234	1 237	1 242	1 241	1 257	1 251	1 239	1 239	1 245	1 243
Direkta skatter på arbete	672	665	656	655	656	656	675	668	657	656	659	658
Indirekta skatter på arbete	579	579	577	581	586	585	582	583	582	583	586	585
Skatt på kapital	216	225	242	236	254	271	241	237	256	255	260	269
Skatt på kapital, hushåll	41	53	61	54	63	74	61	60	69	67	68	72
Skatt på företagsvinster	116	116	126	125	134	138	119	120	130	130	133	138
Övriga skatter på kapital	59	55	56	57	58	59	60	57	57	57	59	59
Skatt på konsumtion och insatsvaror	570	579	585	581	584	584	568	575	588	582	585	583
Mervärdesskatt	434	441	447	444	445	447	431	437	451	445	447	446
Punktskatter	137	138	138	137	139	137	138	138	137	137	138	137
Restförda och övriga skatter	12	14	16	16	17	17	12	13	15	15	16	16
Totala skatteintäkter	2 049	2 062	2 077	2 070	2 098	2 113	2 078	2 076	2 098	2 091	2 106	2 111
Avgår EU-skatter	7	6	7	6	7	6	7	7	7	7	6	7
Offentliga sektorns skatteintäkter	2 042	2 055	2 070	2 064	2 091	2 106	2 071	2 069	2 091	2 085	2 099	2 105
Avgår skatter till andra sektorer												
Kommunala skatter	749	748	741	743	744	744	754	749	744	744	746	746
Avgifter till ÅP-systemet	253	253	254	255	256	257	255	254	254	256	256	257
Statens skatteintäkter	1 041	1 054	1 075	1 066	1 090	1 105	1 062	1 066	1 092	1 085	1 096	1 101
Periodiseringar	2	-25	-30	14	12	14	-5	6	-7	22	38	19
Övriga inkomster	-47	-49	-52	-46	-44	-48	-42	-41	-42	-43	-41	-48
Totala inkomster	997	980	994	1 033	1 058	1 072	1 015	1 031	1 043	1 063	1 093	1 072

Anm.: ESV:s prognoser har justerats för beslut enligt budgetpropositionen för 2016, vårpropositionen för 2016, budgetpropositionen för 2017.

Tabell 9. Utgiftsområden exklusive ränteutgifter
Miljarder kronor

Utgiftsområde	Avvikelse ESV					Avvikelse Regeringen					Utfall
	Sep-16	Apr-17	Sep-17	Apr-18	Aug-18	BP17	VÅP17	BP18	VÅP18	BP19	
	6/9	6/4	6/9	5/4	31/8	20/9	18/4	20/9	16/4	15/11	2018
1 Rikets styrelse	-0,7	-0,6	0,1	0,1	0,0	-0,8	-0,8	0,2	0,3	0,1	14
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	-0,5	-0,3	0,2	0,2	0,0	-0,4	-0,3	0,3	0,3	0,1	16
3 Skatt, tull och exekution	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0	-0,3	-0,3	0,0	-0,1	-0,1	11
4 Rättsväsendet	-1,1	-0,9	-0,2	0,1	0,2	-2,3	-2,3	-0,2	0,5	-0,1	46
5 Internationell samverkan	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	2
6 Försvar och samhällets krisberedskap	-2,4	-2,0	0,3	0,0	0,5	-2,1	-2,3	0,3	-0,8	0,3	53
7 Internationellt bistånd	-3,3	-2,8	-1,0	-0,3	-0,5	-1,3	-1,5	0,2	-0,1	-0,1	43
8 Migration	-3,4	-2,0	-1,9	0,3	0,7	-4,0	-2,1	-3,9	-0,4	0,8	20
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	-9,8	-11,3	-2,8	-1,5	-0,9	-9,1	-9,8	-0,7	-1,0	-0,9	78
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom o funktionsnedsättn.	6,4	3,8	3,4	0,1	-0,3	7,8	3,5	2,9	-1,1	0,1	100
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	-1,2	-1,0	-0,1	-0,2	-0,1	-1,0	-0,9	-0,1	-0,3	0,0	35
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	-2,7	-3,3	-0,6	-0,3	0,0	-2,0	-2,6	-0,6	-0,1	0,0	95
13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering	9,1	3,9	2,4	1,2	0,1	10,5	5,6	3,4	2,0	0,5	22
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	1,9	-2,7	-0,2	-0,7	-0,2	3,2	2,8	0,2	0,1	1,3	74
15 Studiestöd	-0,6	-0,9	0,4	0,3	0,1	1,8	1,1	3,2	0,2	0,2	21
16 Utbildning och universitetsforskning	-3,9	-3,1	-0,2	0,4	0,4	-1,3	-1,3	2,0	-0,3	0,0	76
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	-1,4	-1,4	-0,2	0,0	0,0	-1,4	-1,3	-0,1	-0,1	0,0	16
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	0,9	0,1	0,0	-0,1	-0,5	2,2	2,2	2,3	0,7	0,3	5
19 Regional tillväxt	-0,2	-0,2	0,1	0,1	0,0	-0,2	-0,2	0,3	0,1	0,2	4
20 Allmän miljö- och naturvård	-3,3	-2,6	-1,1	-0,3	-0,8	-2,3	-2,3	0,3	0,2	0,0	10
21 Energi	-0,8	-0,8	0,1	0,2	0,2	-0,8	-0,8	0,1	0,2	0,0	4
22 Kommunikationer	-1,7	-0,2	1,0	-1,0	-0,3	-1,1	-0,7	-0,2	-1,0	-0,3	57
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	-0,6	-0,4	-0,1	-0,5	-0,8	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	20
24 Näringsliv	-1,0	-0,9	-0,2	0,2	0,2	-0,9	-0,9	-0,1	0,2	0,2	7
25 Allmänna bidrag till kommuner	-5,6	-5,6	0,0	0,0	0,0	-5,6	-5,6	0,0	0,0	0,0	111
27 Avgiften till Europeiska unionen	5,2	5,7	6,4	0,1	0,1	4,7	5,1	4,6	-0,2	0,0	35
Förändring av anslagsbehållningar ¹							-1,4	-1,3	-8,5		
Summa utgiftsområden exklusive räntor (UO 26)	-6,0	-20,7	-29,8	5,8	-1,6	-2,0	-8,4	-16,9	5,8	-1,0	2,5

Anm.: Avvikelse = prognos minus utfall. ESV:s närmast föregående prognos har justerats för förslag i BP 2017, VÅP 2017, BP 2018, VÅB 2018 och HÅB 2018.

¹Denna post ingår endast vid budgetering (BP17, VÅP17 och BP18) och utgör det beräknade nettot mellan förbrukning av kvarstående medel från tidigare år och sparade medel från aktuellt år. Summan av utgiftsområdena och denna post utgör i dessa fall en prognos på årets totala utgifter. I utfall och prognoser (övriga kolumner) finns ingen separat post "Förändring av anslagsbehållningar". Förändringen ingår i redovisningen per utgiftsområde.

2.3 Prognoser avseende 2017 för det finansiella sparandet och skatterna

I prognosutvärderingen finns inget utfall för de periodiserade skatterna. Utfallet för det finansiella sparandet är därmed också preliminärt. Det definitiva utfallet⁶ 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 det andra året efter inkomståret. I detta avsnitt redovisas därför de diagram över skatteintäkterna som fanns med i prognosutvärderingen för 2017, förlängt med de prognoser som gjordes under 2018 och med utfallet inlagt. Diagrammen för det finansiella sparandet som fanns med i prognosutvärderingen för 2017 är uppdaterade med det definitiva utfallet. Här kommenterar vi den sista prognosen som gjordes innan prognosutvärderingen för 2017 i förhållande till utfallet samt de prognoser för skatteintäkterna som gjordes under 2018.

Högre skatteintäkter än väntat...

Enligt utfallet för 2017 blev de totala skatteintäkterna 10 miljarder kronor högre än de prognoser som ESV och regeringen redovisade hösten 2017 och våren 2018. Prognosen på hösten 2018 låg däremot i linje med utfallet. ESV och regeringen redovisade snarlika prognoser både på våren och på hösten 2018.

ESV och regeringen underskattade kapitalsskatteintäkterna på våren 2018. På hösten reviderades kapitalsskatterna upp av både ESV och regeringen och prognosen låg då nära utfallet. Både ESV:s och regeringens prognoser för skatt på arbete och skatt på konsumtion våren 2017 var i nivå med utfallet.

Diagram 30. Totala skatteintäkter 2017

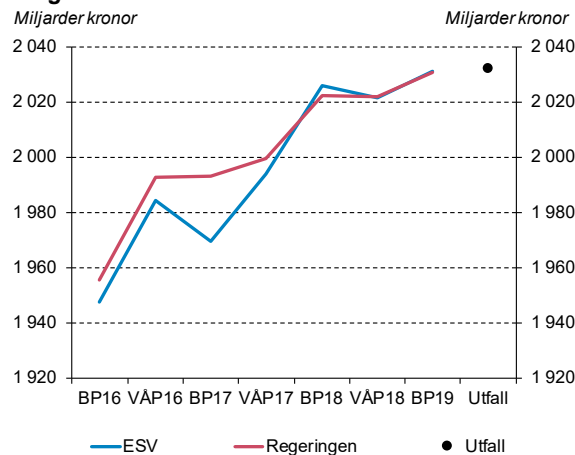
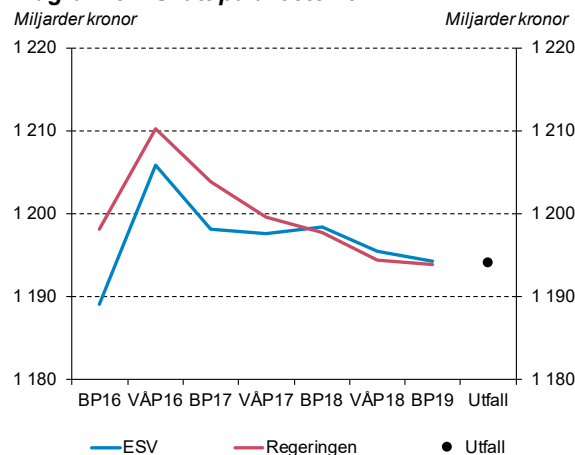


Diagram 31. Skatt på arbete 2017



⁶ Även definitiva utfall kan revideras, t.ex. som ett resultat av att metoder vidareutvecklas eller, vad gäller nationalräkenskaperna, anpassas ytterligare till EU-rekommendationer och krav.

Diagram 32. Skatt på kapital 2017

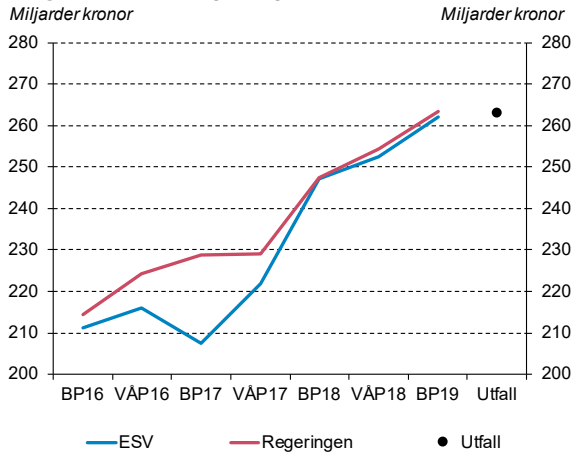
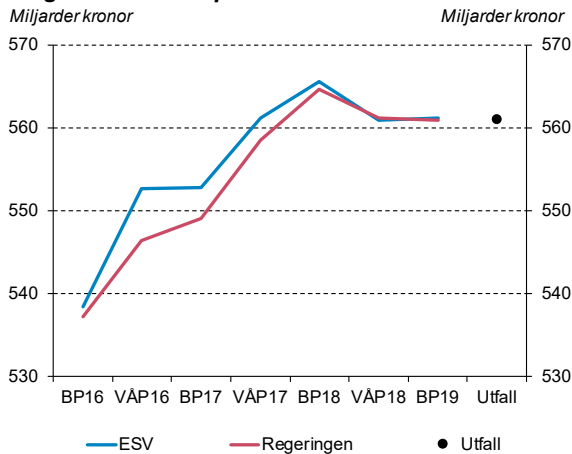


Diagram 33. Skatt på konsumtion 2017



... och därmed marginellt högre sparande

Det preliminära utfallet för 2017, som presenterades under våren 2018, visade på ett finansiellt sparande i den offentliga sektorn på 1,3 procent av BNP. Till följd av att skatteintäkterna blev högre än i det preliminära utfallet för det finansiella sparandet (som grundas på ESV:s prognos på skatteintäkterna) revideras utfallet upp. Det definitiva utfallet blev 1,4 procent. De flesta prognosmakare låg lägre än det preliminära utfallet och därmed lägre än det definitiva under hösten 2017. KI, ESV, Riksbanken och SEB överskattade fortfarande medan regeringen låg nära det preliminära, och därför även det definitiva, utfallet. Nordea och Swedbank låg över det preliminära utfallet, i linje med det definitiva. Diagram 34 och

35 visar prognoserna samt preliminärt och definitivt utfall för 2017.

Diagram 34. Finansiellt sparande 2017 – statliga prognosmakare

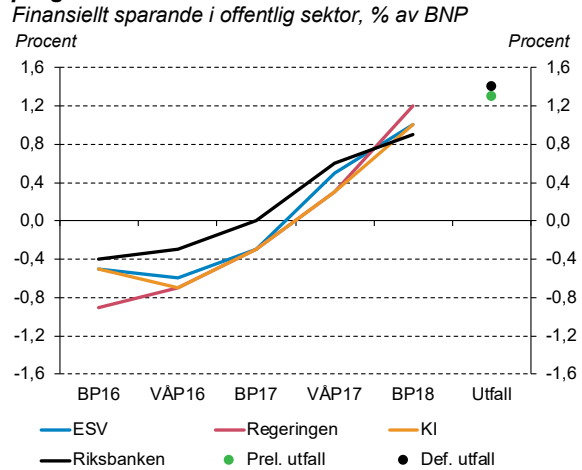
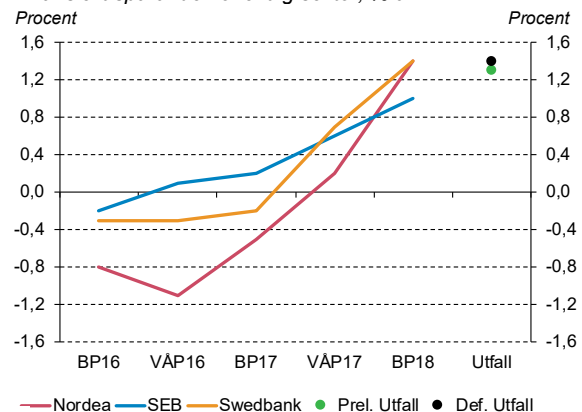


Diagram 35. Finansiellt sparande 2017 – banker



3 Analys av ESV:s prognosförändringar från september 2016

ESV underskattade BNP-tillväxten och ökningen av antalet sysselsatta inledningsvis. Även om sysselsättningsökningen underskattades låg prognosen för arbetslösheten relativt nära utfallet hela perioden. De totala skatteintäkterna för 2018 underskattades hela perioden, framför allt beroende på högre kapitalvinster för hushållen och högre vinster för bolagen än väntat. De takbegränsade utgifterna för 2018 blev högre än väntat, framför allt till följd av förslag i budgetpropositionen för 2018. Lägre utgifter för sjukförsäkringen än väntat motverkade underskattningen.

3.1 Makroekonomin

ESV underskattade inledningsvis BNP-tillväxten men överskattade den från och med november 2017. Det var främst bidraget från lagerinvesteringarna som var lägre än utfallet. Sysselsättningen låg lägre än utfallet under i stort sett hela perioden. Trots det låg prognosen för arbetslösheten relativt nära utfallet. På grund av kraftigt stigande energipriser räknade vi med för låg inflation inledningsvis.

Makroekonomins påverkan på de offentliga finanserna

Hur makroekonomin utvecklas har stor betydelse för de offentliga finanserna. ESV:s bedömningar av makroekonomin sätter därför stort avtryck i prognoserna på den offentliga sektorns skatteintäkter och utgifter. På inkomstsidan är prognosen för lönesumman avgörande för intäkterna från skatt på arbete. Hushållens och den offentliga sektorns konsumtions och investeringsutgifter styr momsintäkterna medan driftöverskottet i företagssektorn är en viktig faktor för prognosen på bolagsskatten. KPI-inflationen påverkar både uppräknningen av skatteskalor och transfereringar. Arbetslösheten har direkt inverkan på kostnaderna för arbetsmarknad och arbetsliv. Växelkursen påverkar EU-avgiften och både växelkurser och räntenivåer har stor betydelse för statskuldsräntorna.

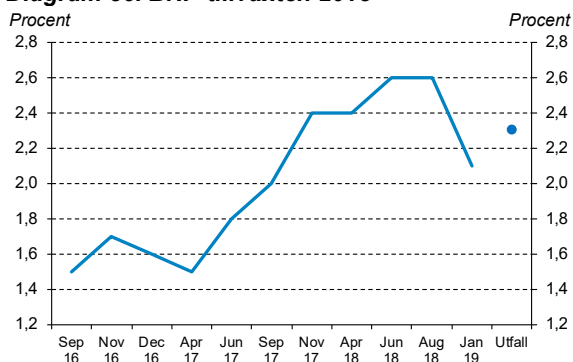
BNP-tillväxten underskattades inledningsvis

Utfallet visar på en BNP-tillväxt om 2,3 procent 2018 och vi bedömer i nuläget att vi hade ett BNP-gap på 1,4 procent förra året. Styrkan i konjunkturuppgången och även potentialen i den svenska ekonomin underskattades inledningsvis. Vår nuvarande bedömning är att det var den potentiella utvecklingen av antalet arbetade timmar som underskattades medan potentialen för produktivitetstillväxten överskattades. Prognosen för BNP-tillväxten var lägre än utfallet ända fram till november 2017. Som mest var prognosen 0,8 procentenheter lägre än utfallet, i september 2016. Bidraget från lagerinvesteringarna stod för 0,5 procentenheter av avvikelserna vid de första prognostillfällena. Även de fasta investeringarna samt offentlig konsumtion överskattades inledningsvis medan hushållens konsumtion och importen överskattades. Hushållens konsumtion blev oväntat svag 2018, givet goda förutsättningar för hushållen att öka konsumtionen och det starka konjunkturläget med stigande sysselsättning. Att den offentliga konsumtionen underskattades inledningsvis berodde främst på att kommunsektorns och statens inkomster, främst skatter och statsbidrag, väntades öka betydligt långsammare än vad som blev fallet. Skatteintäkterna ökade betydligt mer än väntat och statsbidragen till kommunerna höjdes, vilket gav större utrymme att öka konsumtionen.

Prognosen för BNP-tillväxten höjdes successivt mellan april 2017 och juni 2018 och från november 2017 till näst sista prognostillfället överskattades i stället tillväxten, med som mest 0,3 procentenheter. Det var främst hushållens konsumtion och exporten som överskattades. Även investeringarna var högre än utfallet men det beror till stor del på en tillfällig effekt. Under fjärde kvartalet minskade investeringarna i immateriella tillgångar kraftigt, genom försäljning av FoU-tillgångar till utlandet. Det sänkte tillväxten i investeringarna med 0,8 procentenheter för helåret 2018. Transaktionerna re-

dovisades samtidigt som export och påverkade därmed inte BNP-tillväxten. Exporten höjdes med 0,4 procentenheter till följd av detta.

Diagram 36. BNP-tillväxten 2018



Under hösten 2018 tydde indikatorer på att hushållen blev allt dystrare i sina framtidsförväntningar och det blev tydligt att hushållens konsumtion skulle öka betydligt mindre än tidigare väntat. Bland annat bidrog en minskning av inköpen av bilar till att dämpa konsumtionen. Det var i sin tur delvis en effekt av att skatten på fossil-drivna bilar höjdes i och med det nya bonus-malus-systemet samtidigt som det var brist på nya bilmodeller som inte omfattas av den nya skatten. Till följd av den svaga konsumtionen sänktes BNP-tillväxten relativt mycket i prognosen i januari 2019. Utfallet visade sig ändå bli högre än prognosen, främst till följd av oväntat stora lagerinvesteringar under fjärde kvartalet 2018.

Sysselsättningen och lönesumman underskattades

Eftersom styrkan i ekonomin underskattades inledningsvis och produktivitetstillväxten överskattades var prognosen för antalet arbetade timmar och för antalet sysselsatta betydligt lägre än utfallet ända fram till april 2018. Även efter det underskattades sysselsättningstillväxten, men inte lika mycket. I genomsnitt var prognosen för sysselsättningstillväxten 1 procentenhet lägre än utfallet och som mest 1,3 procentenheter lägre. För antalet arbetade timmar var underskattningen än större. Det beror främst på en mycket stark ökning under det fjärde kvartalet 2018. Antalet arbetade timmar ökade då

mycket mer än antalet sysselsatta. Vad som orsakade den starka ökningen av medelarbetstiden är oklart. Givet den ökning av timlönerna som registreras i konjunkturlönestatistiken var också ökningen av antalet arbetade timmar betydligt högre än vad ökningen av lönesumman indikerade.

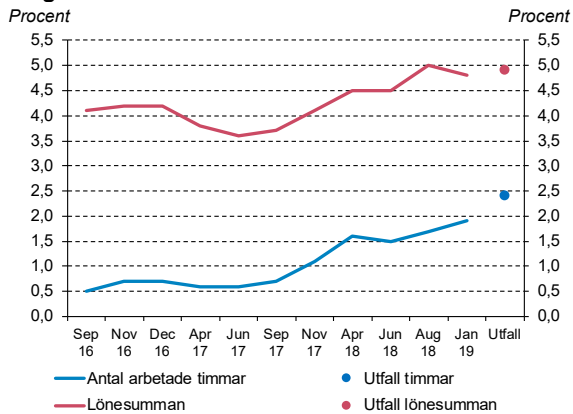
Givet att sysselsättningsgraden redan var hög under 2016, sett i ett historiskt perspektiv, var bedömningen inledningsvis att utbudsrestriktioner och matchningsproblem skulle dämpa sysselsättningsuppgången och tillväxten i ekonomin i större utsträckning än vad som blev fallet. Vi, i likhet med andra prognosmakare, hade svårt att förutse att det skulle fortsätta ske strukturella förbättringarna på arbetsmarknaden i den utsträckning som vi nu bedömer har skett de senaste åren. Speciellt med tanke på den kraftiga ökningen av utlandsfödda i befolkningen, till följd av det stora antalet asylsökande under 2014–2016. Det var också svårt att veta hur länge konjunkturuppgången skulle fortsätta. I nuläget gör vi bedömningen att vi hade ett större sysselsättningsgap 2018 än vad vi räknade med i prognoserna som publicerades under 2016 och 2017. Dessutom räknade vi med att produktivitetstillväxten skulle ta mer fart än den gjorde.

Även om sysselsättningstillväxten underskattades var prognosen för arbetslösheten relativt nära utfall under hela perioden. Det innebär att underskattningen av arbetskraften i stort sett var lika stor som underskattningen av antalet sysselsatta. Vi missbedömde framför allt potentialen för utbudet av arbetskraft.

Lönesumman underskattades också till en början eftersom antalet arbetade timmar underskattades. Timlöneökningen överskattades dock samtidigt, vilket innebar att prognosen för lönesumman inte avvek lika mycket från utfallet som prognosen för antalet arbetade timmar vid de första prognostillfällena. Sedan sänktes timlöneprognosen innan prognosen för arbetade timmar höjdes, vilket innebar att även prognosen för lönesumman sänktes. Som mest var prognosen för ökningstakten i lönesumman 1,3 procentenheter från utfallet. Från och med juni 2017 höjdes dock prognosen successivt men det var inte förrän i augusti 2018 som prognosen låg i linje med utfallet. Att löneökningarna

skulle förbli så låga som de blev trots högkonjunktur och ett ansträngt resursutnyttjande var oväntat, även givet den låga produktivitetstillväxten. Vid tidigare högkonjunkturer har löneökningstakten stigit betydligt mer.

Diagram 37. Arbetade timmar och lönesumman



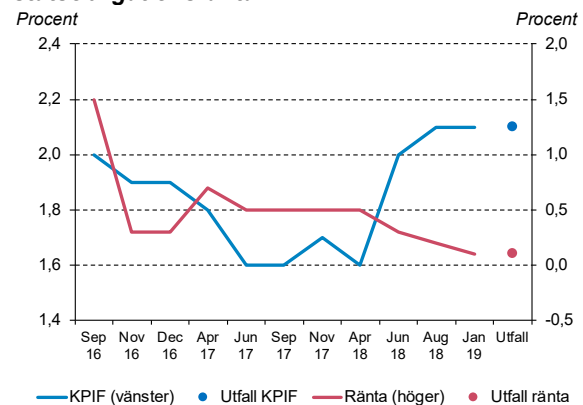
Inflationen underskattades medan marknadsräntorna överskattades

KPIF-inflationen landade på 2,1 procent 2018. Vid det första prognostillfället var inflationen relativt nära utfallet. Då överskattades den underliggande inflationen exklusive energi, bland annat eftersom vi räknade med en för hög löneökningstakt. Eftersom energipriserna samtidigt underskattades i ungefär samma storleksordning låg vi relativt nära utfallet. Prognosen reviderades sedan ner och låg från sommaren 2017 till våren 2018 kring 1,6 procent, det vill säga 0,5 procentenheter lägre än utfallet. Det berodde främst på att ökningen av energipriserna alltjämt underskattades. Vi förutsåg inte den ökning av oljepriset som skedde under hösten 2017 och första halvåret 2018. Även prognosen för elpriset var för låg. I juniprognosen 2018 höjdes inflationsprognosen relativt mycket och låg då i linje med utfallet.

Initialt var prognosen för såväl de korta som de långa marknadsräntorna betydligt högre än vad som blev fallet. Vi räknade inte med att reporäntan och obligationsräntorna skulle förbli så låga som

de faktiskt blev, både i Sverige och i omvärlden. Redan vid det andra prognostillfället reviderades dock prognoserna för räntorna ner relativt mycket. Prognosen för den 5-åriga statsobligationsräntan låg sedan runt 0,5 procent ända till våren 2018, vilket var 0,4 procentenheter högre än utfallet. Därefter justerades prognosen ner ytterligare för att vid de sista prognostillfällena ligga i linje med utfallet.

Diagram 38. KPIF-inflationen och 5-årig statsobligationsränta



Tabell 10. Makroekonomiska variabler, ESV:s prognoser för 2018

Årlig procentuell förändring om inget annat anges	Prognoser											Utfall
	Sep -16	Nov -16	Dec -16	April -17	Jun -17	Sep -17	Nov -17	April -18	Juni -18	Aug -18	Jan -19	2018
<i>Försörjningsbalans, fasta priser</i>												
BNP	1,5	1,7	1,6	1,5	1,8	2,0	2,4	2,4	2,6	2,6	2,1	2,3
Hushållens konsumtion	1,8	2,0	2,0	2,1	2,1	2,0	2,3	2,1	2,2	2,6	1,4	1,2
Offentlig konsumtion	0,1	0,2	0,2	0,2	0,6	1,0	1,2	1,3	1,0	0,7	0,6	0,9
Fasta investeringar	2,6	2,9	2,4	2,6	2,6	3,0	3,6	3,5	4,4	4,0	4,6	3,3
Lager, bidrag till BNP-tillväxten	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,2	0,4
Export	3,2	3,5	3,5	2,5	3,3	3,3	4,2	4,6	4,4	3,3	2,3	3,5
Import	3,3	3,4	3,4	3,0	3,4	3,4	3,9	4,2	3,9	2,8	2,4	2,9
Nettoexport	0,1	0,2	0,2	-0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,3	0,0	0,4
<i>Arbetsmarknadsvariabler</i>												
Sysselsatta	0,5	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,8	1,0	1,5	1,5	1,8	1,8
Arbetslöshet, % av arbetskraften	6,5	6,3	6,3	6,4	6,5	6,5	6,5	6,4	6,2	6,2	6,3	6,3
Arbetade timmar	0,5	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	1,1	1,6	1,5	1,7	1,9	2,4
Timlön, KL	3,6	3,5	3,5	3,2	3,0	3,0	2,9	2,8	2,8	2,8	2,6	2,6
Lönesumma	4,1	4,2	4,2	3,8	3,6	3,7	4,1	4,5	4,5	5,0	4,8	4,9
<i>Övriga nyckeltal</i>												
KPI	2,5	2,1	2,1	2,3	1,7	1,7	1,8	1,8	2,1	2,0	1,9	2,0
KPIF	2,0	1,9	1,9	1,8	1,6	1,6	1,7	1,6	2,0	2,1	2,1	2,1
3-månaders ränta, årsgenomsnitt	0,4	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,3	-0,6	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
5-årig statsobligation, årsgenomsnitt	1,5	0,3	0,3	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,3	0,2	0,1	0,1
SEK/Euro, årsgenomsnitt	9,1	9,2	9,2	9,2	9,4	9,3	9,4	9,7	10,1	10,1	10,3	10,3
SEK/USD, årsgenomsnitt	7,9	8,5	8,5	8,6	8,6	8,3	8,3	8,0	8,5	8,5	8,7	8,7

Anm.: Prognos vid varje enskilt prognostillfälle sedan september 2016 avseende 2018.

3.2 Offentliga sektorns skatteintäkter

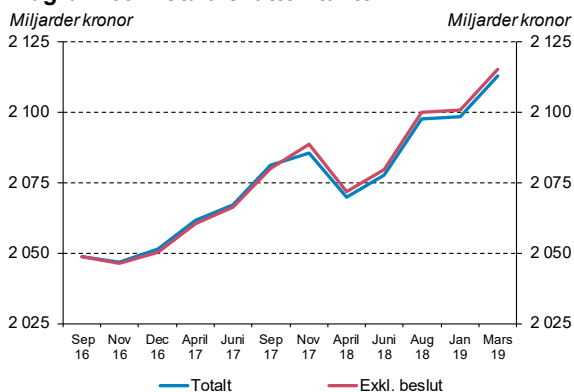
De totala skatteintäkterna för 2018 underskattades hela perioden. Det berodde framför allt på högre kapitalvinster för hushållen och högre vinster för bolagen än väntat. Utvärderingen av prognoserna görs mot den prognos som ESV redovisade i mars 2019. Det definitiva utfallet redovisas under våren 2020.

Vår prognos i september 2016 för de totala skatteintäkterna var 64 miljarder kronor lägre än prognosen i mars 2019. Prognosen reviderades successivt upp vid varje prognostillfälle, bortsett från en nedrevidering i april 2018. Skatt på kapital reviderades upp mest (55 miljarder kronor), följt av skatt på konsumtion (13 miljarder kronor). Skatt på arbete reviderades emellertid ned med 10 miljarder kronor över perioden.

Nedrevideringen av prognosen i april 2018 berodde bland annat på att prognosen för hushållens kapitalvinster sänktes. Även investeringarna i näringslivet sänktes då vilket ledde till att intäkterna från mervärdesskatterna reviderades ner.

Efter april 2018 så har prognosen reviderats upp under 2018 och början av 2019. Upprevideringarna var framför allt en följd av oväntat höga kapitalvinster för hushållen, men även lönesumman reviderades upp, samtidigt som taxeringsutfallet för 2017 blev högre än väntat.

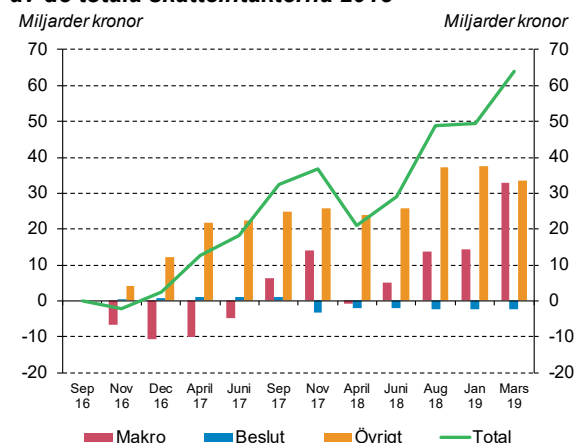
Diagram 39. Totala skatteintäkter



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

Övrigt förklarar en stor del. För skatt på konsumtion är den främsta förklaringen *Övrigt*. Av den totala upprevideringen på 64 miljarder kronor från september 2016 till mars 2019 förklaras 33 miljarder kronor av *Makro*. Beslutade regelförändringar förklarar -2 miljarder kronor och *Övrigt* förklarar 34 miljarder kronor.

Diagram 40. Ackumulerade prognosförändringar av de totala skatteintäkterna 2018



Påverkan av Makro

Under perioden förklarar ändrade makroekonomiska förutsättningar 33 miljarder kronor av revideringen. Det rör nästan uteslutande skatt på kapital.

I ändrade makroekonomiska förutsättningar ingår förändringar av prognosen för hushållens kapitalvinster. Grundprognosen är att hushållens kapitalvinster uppgår till 3 procent av BNP om ingen annan information finns. Det preliminära utfall som finns tillgängligt för närvarande pekar på att skatteintäkterna från hushållens kapitalvinster blev 11,5 miljarder högre än det, även om fallande bostadspriser och en svag ökning av börskurserna indikerar att de borde ligga nära 3 procent av BNP.

Under 2017 reviderades prognosen för skatt på företagsvinster upp med anledning av att driftsöverskottet i företagssektorn höjdes. Under slutet av 2018 och början av 2019 när stora delar av bolagens redovisning för 2018 publicerats reviderades prognosen för driftsöverskottet upp ytterligare. Det resulterade i att prognosen för skatteintäkten höjdes med 8 miljarder kronor. Sammanlagt har

skatt på företagsvinster reviderats upp med 15 miljarder kronor på grund av *Makro*.

Prognosen för lönesumman reviderades ner i början av perioden (november 2016 till och med juni 2017), vilket sänkte prognosen för skatt på arbete. Prognosen för lönesumman höjdes sedan gradvis under hösten 2017 och första halvåret 2018 vilket gav motsatt effekt. Sammanlagt ledde revideringar till att skatt på arbete höjdes med 7 miljarder kronor. Det har motverkats av att bland annat pensioner och övriga transfereringar har reviderats ner. Sammantaget har revideringarna tagit ut varandra och skatt på arbete har inte påverkats av *Makro*.

Under sommaren och hösten 2017 reviderades prognosen för mervärdesskatten upp med 9 miljarder kronor. Under 2017 var antalet påbörjade lägenheter rekordhøgt, vilket bidrog till att prognosen för bostadsinvesteringarna 2018 reviderades upp i takt med att utfallen började komma in. Det är den främsta förklaringen till att mervärdesskatteintäkterna reviderades upp under 2017. Under 2018 reviderades sedan prognosen för bostadsinvesteringarna ner då bostadsbyggandet har bromsade in mer än väntat. Även hushållens konsumtion reviderades ner. Offentlig konsumtion och investeringar höjdes däremot. Sammantaget har revideringarna av mervärdesskatterna med anledning av *Makro* tagit ut varandra över jämförelseperioden.

Påverkan av Beslut

Politiska beslut hade ingen stor påverkan på prognosen. Sammanlagt ledde *Beslut* till att prognosen reviderades ner med 2 miljarder kronor över jämförelseperioden.

Förslag i budgetpropositionen för 2018 minskade intäkterna med 4 miljarder kronor. Bland annat utökades det förhöjda grundavdraget för personer över 65 år, vilket ledde till att skatteintäkterna reviderades ner med 4 miljarder kronor.

Påverkan av Övrigt

Till följd av övriga orsaker reviderades prognosen upp med 34 miljarder kronor under perioden. Från september 2016 till april 2017 reviderades prognosen upp med sammanlagt 22 miljarder kronor på grund av övriga orsaker. I september 2018 skedde nästa stora upprevidering på grund av *Övrigt*, då med 11 miljarder kronor.

Det var framför allt mervärdesskatten och skatt på kapital som reviderades upp på grund av övriga orsaker. Mervärdesskatten reviderades upp med 14 miljarder kronor. Anledningen var framför allt att de faktiska intäkterna för 2016 indikerade att även prognoserna för kommande år var för låga. Prognosen för kommande år utgår till stor del från de nivåer på de faktiska utfallen som är kända. En ny utfallsserie, som indikerar att andelen av de totala bostadsinvesteringarna som utgör moms var högre än vad vi räknat med tidigare, bidrog också till upprevideringen.

Hushållens kapitalskatter reviderades också upp på grund av *Övrigt*. Förändringar av prognosen för hushållens kapitalvinster klassas som *Makro*, men till exempel förändringar på grund av taxeringsutfallet eller kontrolluppgifter från Skatteverket klassas som *Övrigt*. För 2018 reviderades prognosen upp främst på grund av preliminära kontrolluppgifter för 2016, som indikerade att hushållens utdelningsinkomster utvecklats starkare än vad vi räknat med. Då vi räknar med att utdelningarna kommer ligga kvar på en hög nivå höjdes prognosen även för 2018. Totalt reviderades hushållens kapitalskatter upp med 12 miljarder kronor på grund av övriga orsaker.

I september 2017 reviderades skatten på företagsvinster upp med 6 miljarder kronor. Detta berodde på att det preliminära taxeringsutfallet för inkomståret 2016 indikerade att prognosen var för låg. Även det preliminära taxeringsutfallet för inkomståret 2017 indikerade att prognosen var för låg, vilket ledde till en upprevidering med ytterligare 7 miljarder kronor i september 2018.

Tabell 11. Skatteintäkter och inkomster på statens budget

Miljarder kronor

Prognosförändringar mellan september 2016 och mars 2019														
	Prognos sep-16	Nov- 16	Dec- 16	Apr- 17	Jun- 17	Sep- 17	Nov- 17	Apr- 18	Jun- 18	Aug- 18	Jan- 19	Mar- 19	S:a för- ändring	Prognos Mar-19
Skatt på arbete	1 251	-1,2	1,9	-7,2	-1,4	-0,6	-6,2	0,4	1,1	4,1	-0,9	0,2	-9,9	1 241
Direkta skatter på arbete	672	-0,8	2,2	-7,8	-1,2	-0,6	-6,6	-1,7	-1,1	2,1	0,1	-0,2	-15,6	656,0
Indirekta skatter på arbete	579	-0,4	-0,3	0,6	-0,2	-0,1	0,4	2,0	2,2	2,0	-1,0	0,4	5,7	585,2
Skatt på kapital	216	1,6	0,2	7,1	4,6	12,3	4,9	-10,1	4,6	13,2	3,1	13,7	55,2	271,0
Skatt på kapital, hushåll	41	2,8	1,7	7,6	3,7	3,4	2,3	-8,2	2,4	6,0	1,8	8,9	32,4	73,6
Skatt på företagsvinster	112	5,1	0,3	-1,9	1,8	7,8	1,3	-2,3	2,1	7,0	-0,3	4,6	25,6	138,0
Övriga skatter på kapital	62	-6,2	-1,8	1,3	-0,9	1,1	1,3	0,5	0,1	0,2	1,6	0,2	-2,7	59,4
Skatt på konsumtion och insatsvaror	570	-3,7	2,4	9,5	3,2	2,2	2,8	-6,0	1,9	1,5	0,4	-0,9	13,3	583,8
Mervärdesskatt	434	-3,9	2,0	8,6	2,7	3,6	2,9	-6,5	1,3	0,3	2,2	-0,6	12,7	446,8
Punktskatter	136	0,2	0,4	0,8	0,5	-1,5	-0,1	0,5	0,6	1,2	-1,7	-0,3	0,6	137,0
Restförda och övriga skatter	12	1,2	0,1	0,9	-0,7	0,1	2,8	0,1	0,4	0,9	-1,8	1,5	5,4	17,0
Totala skatteintäkter	2 049	-2,1	4,6	10,2	5,7	13,9	4,4	-15,6	7,9	19,8	0,8	14,5	64,1	2 113,0
Avgår EU-skatter	7	-0,4	0,0	0,0	0,2	-0,1	0,1	-0,2	0,2	0,2	-0,3	-0,2	-0,3	6,5
Offentliga sektorns skatteintäkter	2 042	-1,7	4,6	10,2	5,4	14,0	4,3	-15,4	7,7	19,5	1,1	14,7	64,4	2 106,5
Avgår skatter till andra sektorer														0,0
Kommunala skatter	749	-1,6	1,4	-0,9	-0,5	-2,3	-3,3	0,2	-0,9	2,4	-0,3	0,3	-5,4	744,1
Avgifter till AP-systemet	253	0,3	0,1	-0,3	0,0	0,3	1,9	0,7	-0,4	1,1	-0,4	1,1	4,4	256,9
Statens skatteintäkter	1 040	-0,5	3,0	11,5	5,9	16,1	5,6	-16,3	8,9	16,1	1,8	13,3	65,4	1 105,5
Periodiseringar	2	-7,6	2,8	-21,6	3,9	-2,4	-3,4	42,2	-3,4	-0,5	17,7	-15,2	12,6	14,5
Övriga inkomster	-47	2,0	-0,1	-4,5	0,7	-0,5	-1,4	4,2	1,5	0,7	-5,5	1,6	-1,2	-47,8
Statens inkomster	995	-6,1	5,7	-14,5	10,6	13,2	0,8	30,1	7,1	16,4	14,0	-0,3	76,8	1 072,1
Totala skatteintäkter	2 049	-2,1	4,6	10,2	5,7	13,9	4,4	-15,6	7,9	19,8	0,8	14,5	64,1	2 113,0
- Makro		-6,6	-4,0	0,6	5,1	11,2	7,6	-14,8	5,8	8,9	0,4	18,5	32,8	
-Beslut		0,4	0,5	0,1	0,0	0,0	-4,2	1,2	0,2	-0,4	-0,1	0,0	-2,5	
-Övrigt		4,0	8,1	9,5	0,5	2,8	0,9	-2,0	2,0	11,3	0,6	-4,0	33,8	

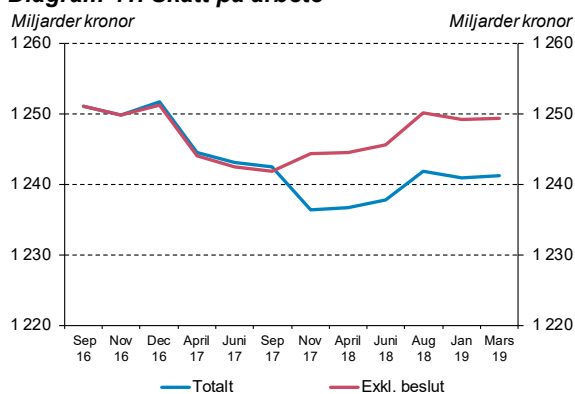
Anm.: Prognosförändring är den upp- respektive nedrevidering som gjorts avseende 2018 vid varje enskild prognos sedan september 2016.

Skatt på arbete överskattades främst på grund av skattesänkningar i BP18

Skatt på arbete överskattades initialt, huvudsakligen på grund av *Beslut*. Prognosen reviderades ner mellan december 2016 och november 2017. Därefter reviderades den upp igen och sedan augusti 2018 har den legat i linje med nuvarande prognos. Den blå linjen i diagram 40 visar den faktiska utvecklingen av prognosen. Den röda linjen visar utvecklingen av prognosen exklusive *Beslut*. Rensat för *Beslut* överskattades skatt på arbete initialt med 2 miljarder kronor. Under slutet av 2016 och början av 2017 reviderades prognosen ner på grund av att lönesumman och KPI reviderades ner. På hösten 2017 och i april 2018 reviderades sedan lönesumman upp igen. Sammantaget ledde revideringarna av lönesumman till att prognosen höjdes med 7 miljarder kronor. Det har motverkats av att pensionsinkomsterna och övriga transfereringsinkomster reviderats ner successivt under hela jämförelseperioden.

I juni 2018 reviderades prognosen upp på grund av att utfall för Växa-stödet indikerade att det används i ytterst begränsad omfattning. I augusti 2018 reviderades prognosen upp ytterligare på grund av att lönesumman reviderades upp. Efter det låg prognosen på ungefär samma nivå som i mars 2019.

Diagram 41. Skatt på arbete



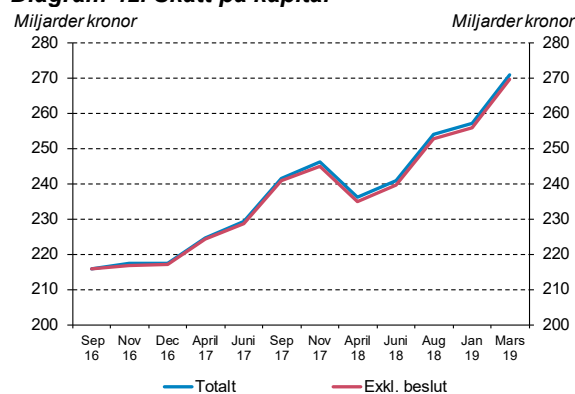
Det var framför allt förslag i budgetpropositionen för 2018 som sänkte prognosen i november 2017 och förklarar skillnaden mellan den röda och blå linjen. Störst effekt fick förstärkningen av det förhöjda grundavdraget för personer över 65 år. Sammantaget reviderades prognosen i november

2017 ned med 9 miljarder kronor på grund av *Beslut*.

Skatt på kapital underskattades kraftigt

I september 2016 var prognosen för skatt på kapital 216 miljarder kronor. Prognosen reviderades sedan upp vid varje prognosomgång förutom i april 2018. Prognosen i mars 2019 uppgick till 271 miljarder kronor. Sammanlagt reviderades prognosen därmed upp med 55 miljarder kronor, varav 25 miljarder kronor under 2018. Det var både hushållens kapitalskatter (32 miljarder kronor) och skatt på företagsvinster (26 miljarder kronor) som reviderades upp.

Diagram 42. Skatt på kapital



Hushållens kapitalskatter har reviderats upp både under 2017 och 2018. Under 2017 höjdes prognosen till stor del på grund av att kontrolluppgifter från Skatteverket indikerade att hushållens utdelningsinkomster var högre än tidigare prognosticerat. Samt att ränteprognosen reviderats ner, vilket netto leder till högre intäkter från hushållens kapitalskatter. För de reala kapitalvinsterna frångick vi metoden att anta att de ska uppgå till en fastställd andel av BNP redan i september 2017 och gjorde i stället en prognos baserad på en uppskattning av värdeutvecklingen för de underliggande reala tillgångarna. Det ledde till att vi reviderade upp prognosen med 7 miljarder kronor. Under hösten och vintern svalnade bostadsmarknaden av och utvecklingen blev inte så god som vi antagit. Det ledde till att vi reviderade ner prognosen för kapitalvinsterna i april 2018 med 8 miljarder kronor, vilket förklarar att skatt på kapital som helhet reviderades ner i den prognosen.

Prognosen var då att hushållens kapitalvinster skulle ligga ungefär i linje med en historisk andel av BNP, dvs. den aktiva prognosen gav i stort sett samma resultat som BNP-metoden. Under början av 2019 kom det dock ny statistik från Skatteverket vilket indikerade att vi underskattade hushållens kapitalvinster och överskattade hushållens utdelningsinkomster. Sammantaget ledde det till att vi reviderade upp prognosen med 9 miljarder kronor.

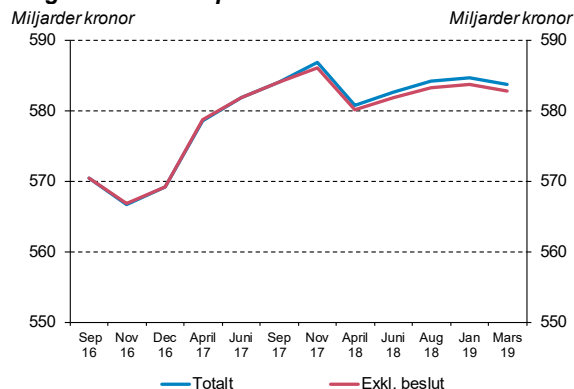
I september 2017 höjdes prognosen för skatt på företagsvinster med 8 miljarder kronor. Upprevideringen berodde på att taxeringsutfallet för 2016 indikerade att vi underskattat skatteintäkterna för 2016. Höjningen slog även igenom på 2018. I augusti 2018 reviderades prognosen upp med ytterligare 7 miljarder kronor på grund av att även taxeringsutfallet för 2017 indikerade att vi underskattade intäkterna från skatt på företagsvinster. Prognosen reviderades även upp i mars 2019. Många indikatorer pekade på att utvecklingen av företagens beskattningsbara vinster var starka under 2018, bland annat var de debiterade preliminära skatterna förhållandevis höga jämfört med vår prognos för de totala skatteintäkterna.

Skatt på konsumtion

Mervärdesskatten höjdes i april 2017 till följd av att de faktiska intäkterna för 2016 indikerade att prognosen var för låg även för kommande år samt en ny utfallsserie som visade att bostadsinvesteringarna står för en större andel av momsintäkterna än vad vi räknat med tidigare. Prognosen fortsatte att revideras upp under 2017, framför allt på grund av att bostadsinvesteringarna reviderades upp.

I april 2018 revideras mervärdesskatteintäkterna ner främst på grund av att bostadsinvesteringarna bromsade in mer än väntat. Prognosen befann sig därefter på ungefär samma nivå som i mars 2019. Efter april så har mervärdesskatteintäkterna från offentlig konsumtion reviderats upp, men det har delvis motverkats av att förbrukning i verksamheter utan avdragsrätt och bostadsinvesteringar reviderats ner.

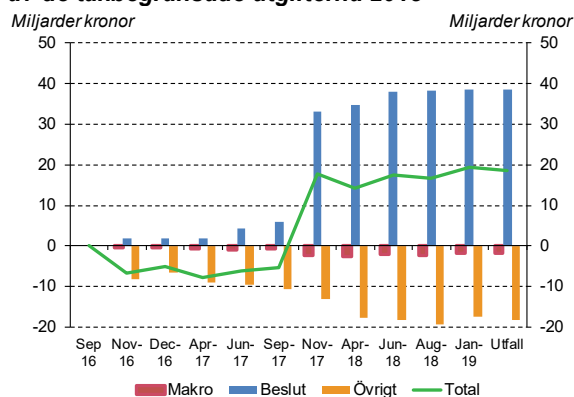
Diagram 43. Skatt på konsumtion



3.3 Takbegränsade utgifter

De takbegränsade utgifterna för 2018 blev 19 miljarder kronor högre än ESV:s prognos från september 2016. Det förklaras av *Beslut* om nya utgifter om totalt 39 miljarder kronor, framför allt till följd av förslag i budgetpropositionen för 2018. Ändrade *Makroekonomiska* förutsättningar sänkte utgifterna med knappt 2 miljarder kronor från första prognostillfället. *Övriga* orsaker motverkade höjningen av prognosen till följd av beslut med 18 miljarder kronor sett över hela perioden. Flera utgifter blev betydligt lägre än väntat, vilket medförde en total överskattning under *Övrigt*. Det var framför allt utgifterna för sjukförsäkringen och ny-anländas etablering som blev lägre. Utgifterna för migration blev dock högre än vad vi räknade med inledningsvis, vilket höll nere nedjusteringen av prognosen till följd av övriga orsaker.

Diagram 44. Ackumulerade prognosförändringar av de takbegränsade utgifterna 2018



Påverkan av Beslut

Sammantaget bidrog *Beslut* till att höja utgifterna 2018 med 39 miljarder kronor. Förslag i budgetpropositionen för 2018 höjde utgifterna med drygt 27 miljarder kronor. Det handlade om utgiftsökningar på ett flertal områden. Bland annat höjdes utgifterna med knappt 7 miljarder kronor till följd av ökade satsningar på folkhälsa, sjukvård och psykiatri. En höjning av de generella statsbidragen till kommunsektorn medförde att utgifterna ökade med 5 miljarder kronor. Därutöver höjdes utgifterna för ekonomisk trygghet för familjer och barn med 4 miljarder kronor, vilket främst berodde på att barnbidraget höjdes med 200 kronor per barn. I juni 2018 höjde vi utgifterna med drygt 3 miljarder kronor till följd av beslut. Den största revideringen skedde inom området för hälso- och sjukvård och berodde framför allt på satsningar i vårdringsbudgeten. De avsåg bland annat bland annat anställning av vårdpersonal inom brist-kompetenser, investeringar i välfärdsteknik i äldreomsorgen och att korta vårdköerna.

Påverkan av Makro

Normalt har makroutvecklingen inte så stor påverkan på budgetens utgifter på kort sikt. Under den dryga två-årsperiod som analyseras uppgick den totala förändringen av utgifterna till följd av makroförändringar från det första prognostillfället till utfallet till en sänkning med knappt 2 miljarder kronor. Utgifterna för ålderspensionssystemet vid

sidan av statens budget blev 2 miljarder kronor lägre främst till följd av ett lägre inkomstindex.

Utgifterna för sjukförsäkringen höjdes med totalt 1,7 miljarder kronor, främst till följd av att sysselsättningstillväxten blev högre än väntat.

Prognosen för antalet arbetslösa sänktes vid flertalet tillfällen vilket bidrog till att utgifterna för arbetsmarknadsområdet blev 1,4 miljarder kronor lägre.

Påverkan av Övrigt

De takbegränsade utgifterna reviderades ner med 18 miljarder kronor till följd av övriga orsaker under perioden. För några områden blev utgifterna högre än beräknat medan de för flera områden blev lägre.

Trots att antalet asylsökande blev mindre än hälften så stort som först prognostiserats blev utgifterna för migration något högre än prognosen i september 2016. Orsaken är att de asylsökande blev kvar längre i mottagningssystemet då antalet avgjorda ärenden blev lägre. Detta hade även påverkan på utgifterna för integration som blev 10 miljarder kronor lägre än i den första prognosen på grund av färre kommunmottagna. Även justeringar i ersättningssystemet för ensamkommande barn bidrog till att utgifterna blev lägre.

Färre utbetalda sjukpenningdagar än inledningsvis beräknat bidrog till att sänka utgifterna för sjukförsäkringen med 9 miljarder kronor under perioden.

Tabell 12. Takbegränsade utgifter
 Miljarder kronor

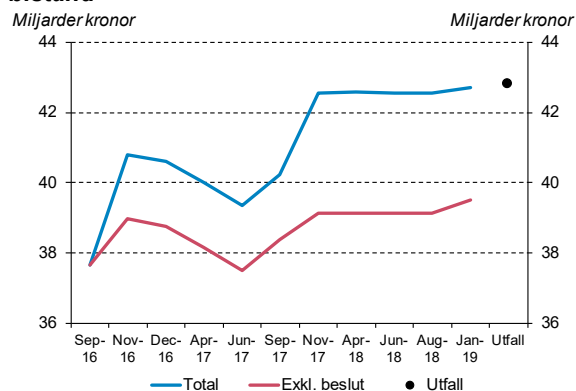
Utgiftsområde	Prognos Sep-16	Prognosförändringar mellan september 2016 och utfall											S:a för- ändring	Utfall 2018
		Nov- 16	Dec- 16	Apr- 17	Jun- 17	Sep- 17	Nov- 17	Apr- 18	Jun- 18	Aug- 18	Jan- 19	Utfall		
1 Rikets styrelse	13	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,8	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,1	0,9	14
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	15	0,1	0,0	0,1	0,2	0,1	0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,5	16
3 Skatt, tull och exekution	11	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,3	11
4 Rättsväsendet	44	0,4	0,0	0,0	0,3	-0,3	0,9	0,3	0,2	0,0	-0,1	-0,1	1,5	46
5 Internationell samverkan	2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,1	0,0	0,0	2
6 Försvar och samhällets krisberedskap	51	0,0	0,0	0,3	0,0	2,0	0,0	0,0	0,1	0,3	-0,3	-0,1	2,4	53
7 Internationellt bistånd	38	3,2	-0,2	-0,6	-0,6	0,9	2,3	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	5,2	43
8 Migration	18	-3,2	-0,3	2,9	0,5	0,3	-0,2	1,3	0,3	0,3	-0,1	-0,6	1,3	20
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	69	-0,8	-0,1	-0,7	1,9	-0,1	6,4	0,7	1,6	-0,1	1,0	0,0	9,7	78
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom o funktionsnedsättning	106	-2,7	0,1	0,5	-0,6	-0,9	-1,2	-1,0	-0,9	0,5	0,6	-0,2	-5,9	100
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	34	0,0	0,1	0,2	0,0	0,2	0,7	-0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	1,2	35
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	92	-0,2	0,0	-0,1	-0,3	-1,1	4,2	0,3	0,3	-0,1	0,1	-0,1	3,0	95
13 Jämställdhet och nyanlända invandras etablering	32	-4,1	0,5	-2,8	0,8	-1,0	-1,7	-1,4	0,0	-0,6	0,2	-0,2	-10,2	22
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	76	-2,6	0,9	-2,9	-0,5	1,7	-0,1	0,8	0,2	0,4	0,2	0,0	-1,9	74
15 Studiestöd	20	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	1,3	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0	1,0	21
16 Utbildning och universitetsforskning	71	1,0	0,6	-0,2	0,0	0,0	2,8	0,5	0,1	0,1	0,0	-0,4	4,5	76
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	14	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	1,7	16
18 Samhällsplanering, bostadsför- sörjning samt konsumentpolitik	6	-0,8	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,1	-0,3	-0,2	0,0	0,3	0,1	-0,9	5
19 Regional tillväxt	3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,2	4
20 Allmän miljö- och naturvård	7	0,7	0,0	0,0	0,1	0,1	2,1	-0,1	-0,1	-0,3	0,2	0,5	3,3	10
21 Energi	3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,9	4
22 Kommunikationer	55	-0,5	0,0	1,4	0,2	0,2	0,6	-1,8	0,5	0,3	0,2	0,1	1,1	57
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	19	0,0	0,1	0,1	0,2	-0,4	-0,1	-0,1	0,4	-0,7	0,6	0,5	0,6	20
24 Näringsliv	6	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,4	0,0	0,0	-0,1	-0,1	1,7	7
25 Allmänna bidrag till kommuner	106	0,3	0,0	0,0	0,0	0,2	5,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,8	111
27 Avgiften till Europeiska unionen	40	0,2	0,2	0,1	1,1	-0,3	-4,7	-1,6	0,0	0,0	-0,1	0,0	-5,2	35
Summa utgiftsområden exklusive räntor (UO 26)	894	952	-7,6	1,9	-1,7	2,8	1,4	23,6	-2,7	3,0	-0,5	2,8	-0,5	22,6
Ålderspensionssystemet	298	311	0,8	-0,2	-1,1	-1,2	-0,5	-0,5	-0,8	0,2	-0,4	0,0	-0,3	-3,9
Summa takbegränsade utgifter	1 193	1 264	-6,8	1,7	-2,8	1,6	0,9	23,1	-3,4	3,2	-0,9	2,8	-0,8	18,7
-Makro			-0,5	0,1	-0,3	-0,2	0,0	-1,4	-0,5	0,7	-0,4	0,7	0,0	-1,7
-Beslut			1,9	0,0	0,0	2,4	1,8	27,1	1,6	3,2	0,3	0,4	0,0	38,6
-Övrigt			-8,2	1,6	-2,5	-0,6	-0,9	-2,6	-4,5	-0,6	-0,9	1,8	-0,8	-18,2

Anm.: Prognosförändring är den upp- respektive nedrevidering som gjorts vid varje enskild prognos avseende 2018 sedan september 2016.

Högre biståndsutgifter än vad som först prognostiserades

Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd beräknades i september 2016 till 38 miljarder kronor, vilket var 5,2 miljarder kronor lägre än utfallet. En del av migrationsutgifterna finansieras från biståndsramen. Detta sker genom att kostnader kopplade till flyktingmottagandet räknas av från biståndsramen.

Diagram 45. Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd



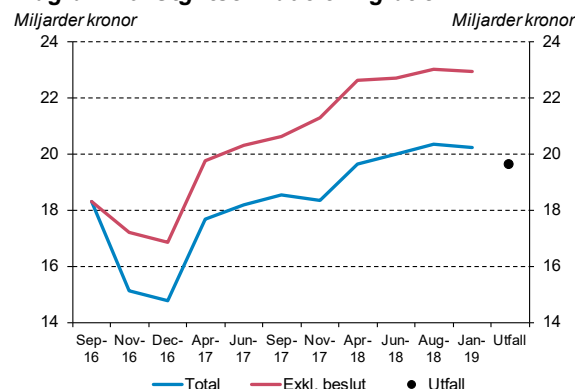
I november 2016 sänkte vi prognosen för utgifterna kopplade till flyktingmottagandet, vilket framför allt berodde på förändringar i ersättningsystemet för ensamkommande barn i budgetpropositionen för 2017. Detta innebar även en sänkning av avräkningarna för flyktingkostnader och således högre utgifter för det internationella biståndet med 3,2 miljarder kronor. I de kommande prognoserna sänktes först biståndet för att sedan höjas. Ändringarna berodde på ändrade antaganden gällande avräkningar för flyktingkostnader och BNI. I november 2017 höjdes biståndsramen från 0,99 procent av BNI till 1 procent. I kombination med lägre avräkningar bidrog det till att biståndet höjdes. I januari 2019 höjdes avräkningarna efter justeringar i höständeringsbudgeten, men motverkades av att vi i högre grad trodde att anvisade medel skulle gå åt.

Lägre utgifter för integration

Utgiftsområdena 8 Migration och 13 Jämställdhet och nyanlända invandras etablering beräknades i september 2016 till 18 respektive 32 miljarder kronor. Prognosen för migrationsområdet var då

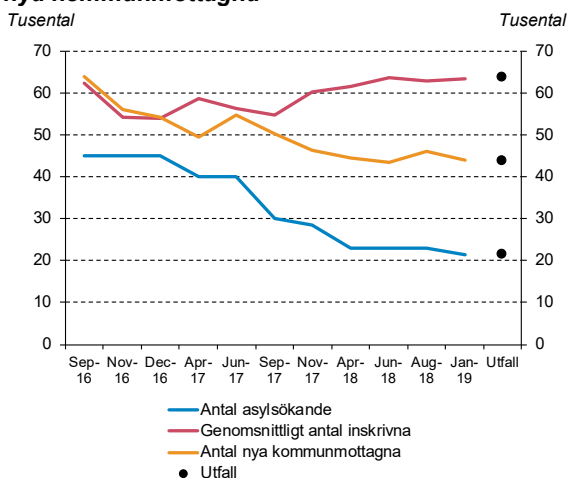
1 miljard kronor lägre än utfallet medan prognosen för området jämställdhet och nyanlända invandras etablering var 10 miljarder högre än utfallet.

Diagram 46. Utgiftsområde 8 Migration



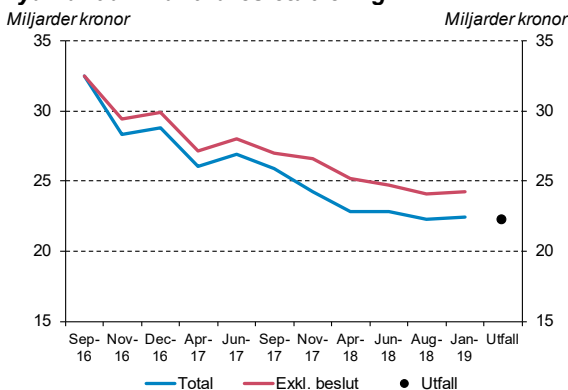
I september 2016 räknade vi med att det skulle komma 45 000 asylsökande till Sverige under 2018. Denna bedömning sänktes sedan allt eftersom och utfallet blev till slut 21 500 asylsökande. Men trots att våra antaganden över antal asylsökande sänktes så hade detta ingen effekt på genomsnittligt antal inskrivna i mottagningssystemet. Utfallet för genomsnittligt antal inskrivna blev till slut något högre än vad vi från början prognostiserat. Detta berodde på att Migrationsverket (MV) inte hann med att avgöra lika många ärenden som de från början hade beräknat. Vår prognos i september 2016 byggde på MV:s prognos i juli samma år och då antog MV att de skulle hinna avgöra 76 000 asylärenden varav 56 000 första gångsärenden. Utfallet för avgjorda ärenden blev dock klart lägre, 47 000 varav 36 000 första gångs ärenden. Utgifterna för migrationsområdet följer i mångt och mycket utvecklingen av genomsnittligt antal inskrivna i mottagningssystemet. I november 2016 sänktes prognosen efter beslut i budgetpropositionen för 2017 om att ändra ersättningsystemet för ensamkommande barn. Ett år senare, i november 2017 sänktes utgifterna efter beslut i budgeten för 2018 om att flytta utgifterna för vidarebosättning till utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandras etablering.

Diagram 47. Antalet asylsökande, genomsnittligt antal inskrivna i mottagningssystemet samt antal nya kommunmottagna



Medan antalet asylsökande påverkar utgifterna inom migrationsområdet direkt påverkas utgifterna inom integrationsområdet med viss eftersläpning. Under den tid de asylsökande befinner sig i mottagningssystemet och fram till dess de eventuellt har ett beslut om uppehållstillstånd och därmed blir kommunplacerade eller själva hittar ett boende belastar utgifterna migrationsområdet.

Diagram 48. Utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering



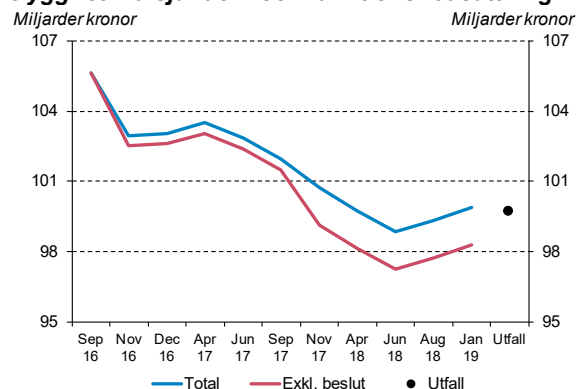
Inom integrationsområdet är det antalet kommunmottagna som påverkar utgifterna. Det gäller främst kommunersättning vid flyktingmottagande samt etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare. De förändringar som skedde från första prognosen i september 2016 till januari 2019

berodde till störst del på att antalet nya kommunmottagna successivt reviderades ner under 2016 och 2017 för att sedan ligga i nivå med utfallet under 2018. Men även annat påverkade prognoserna. I november 2016 sänktes prognosen till följd av beslut om ändringar kring ersättningsystemet för ensamkommande barn. I budgeten för 2018 beslutades det om att anslaget ersättning för vissa nyanlända invandrare skulle flytta till utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. Det beslutades även att utgifterna för vidarebosättning skulle flytta från utgiftsområde 8 migration. Flytten av ersättning för vissa nyanlända invandrare sänkte utgifterna men motverkades lite av ökningen av utgifterna för vidarebosättning. Totalt sett innebar det att utgifterna i november 2018 sänktes något på grund av beslut i budgeten. Under 2018 låg utgifterna i linje med utfallet.

Utgifterna för sjukförsäkringen överskattades

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning beräknades i september 2016 uppgå till 106 miljarder kronor år 2018. Detta var knappt 6 miljarder kronor högre än utfallet.

Diagram 49. Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning

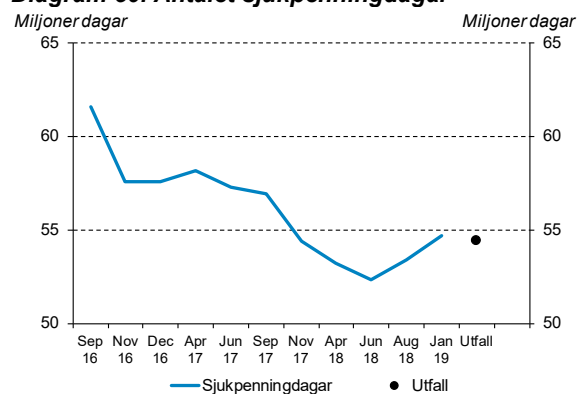


I prognosen i november 2016 sänkte vi utgifterna till följd av ett lägre inflöde av sjukskrivna samt kortare sjukskrivningsperioder som bidrog till färre sjukpenningdagar. Därutöver har färre beviljanden sänkt utgifterna för aktivitets- och sjukersättningen.

Mellan prognostillfällena november 2016 och april 2017 höjdes utgifterna för området något för att sedan sänkas i samtliga prognoser till och med juni 2018. Den främsta orsaken till de löpande nedrevideringarna var att antalet ersatta nettosjukpenningdagar inom sjukförsäkringen blev färre än beräknat, vilket bland annat var en effekt av Försäkringskassans arbete med att stärka handläggningen. Diagram 49 visar nedrevideringen av antalet sjukpenningdagar under perioden. Däremot höjdes prognosen för antalet netto-sjukpenningdagarna något vid resterande prognostillfällena mellan juni 2018 och januari 2019.

Vid det sista prognostillfället överskattades dock utgifterna med 0,2 miljarder kronor. Antalet nettodagar överskattades med 0,3 miljoner.

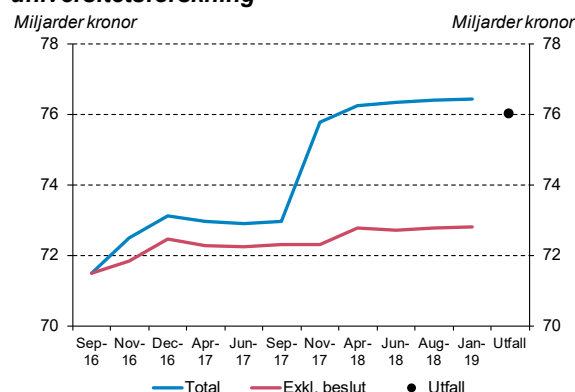
Diagram 50. Antalet sjukpenningdagar



Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning beräknades i september 2016 till 71 miljarder kronor, vilket var 5 miljarder kronor lägre än utfallet. Orsaken till att utgifterna underskattades berodde framför allt på tillkommande beslut.

Diagram 51. Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

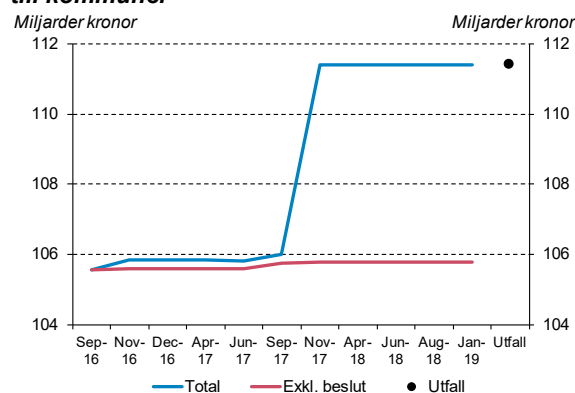


I november 2016 höjdes prognosen med 1 miljard kronor och året därpå höjdes prognosen med ytterligare 3 miljarder kronor. Detta var till följd av satsningar i budgeten på bland annat likvärdighet och kunskapsutveckling i skolan, jämlikhetsarbetet för utsatta skolor samt fler platser till yrkes vuxenutbildningen och forskning. Därefter låg prognosen i stort sett oförändrad under hela 2018 och var i linje med utfallet (se den röda linjen i diagram 50).

Kompensation till kommunerna höjde bidragen

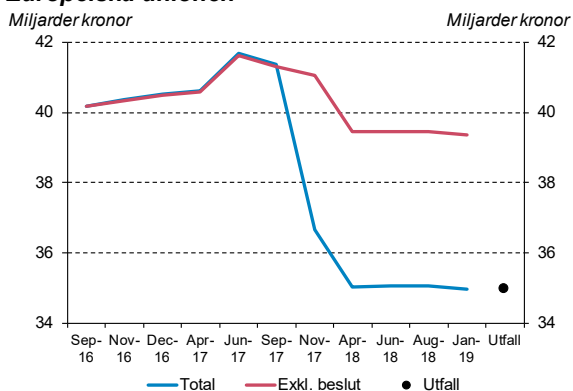
Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommunerna beräknades i september 2016 till 106 miljarder kronor, vilket var knappt 6 miljarder lägre än utfallet. Orsaken till underskattningen är framför allt nya beslut som höjde utgifterna.

Diagram 52. Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner



I november 2017 höjdes utgifterna med drygt 5 miljarder kronor. Det gällde främst en kompensation till kommunsektorn till följd av sänkt skatt för pensionärer i budgeten för 2018, vilket minskar kommunernas skatteunderlag.

Diagram 53. Utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen



Till och med september 2017 gjordes några småjusteringar av utgifterna, främst som en följd av ändrad euro-kurs. I november 2017 sänkte vi utgifterna kraftigt som en följd av ny information om att vi i januari 2018 skulle få tillbaka delar av tidigare utbetalningar. Under 2018 låg prognosen i stort sett oförändrad och var i linje med utfallet.

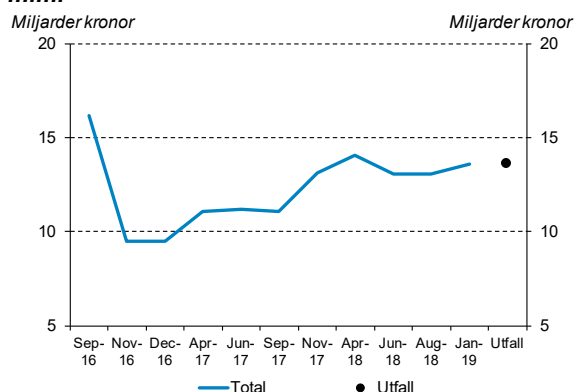
3.4 Ej takbegränsade utgifter

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

Statsskuldräntorna sänktes till följd av lägre räntenivåer

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 54. Utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.



Statsskuldräntorna för 2018 prognostiserades i september 2016 till 16 miljarder kronor medan utfallet drygt två år senare blev knappt 14 miljarder kronor. Därmed blev avvikelserna jämfört mot utfallet knappt 3 miljarder kronor i den första prognosen.

Överskattningen i den första prognosen var främst en följd av lägre räntenivåer än väntat. Den genomsnittliga svenska femårsräntan för 2018 prognostiserades i den första prognosen till 1,5 procent. Utfallet blev 0,1 procent.

Vid det andra prognostillfället reviderades räntenivåerna ner kraftigt och utgifterna underskattades sedan fram till september 2017. Underskattningen berodde dels på större kursförluster i samband med byten av realobligationer och dels på att en svagare kronkurs medförde större valutakursförluster. Kronans värde överskattades mot euron och den amerikanska dollarn vid alla prognostillfällen.

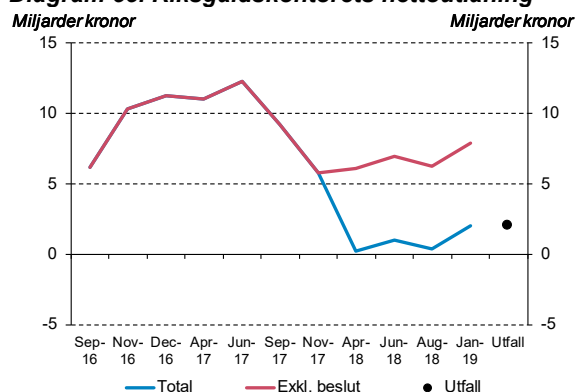
Från och med november 2017 varierade prognosen på statsskuldräntorna relativt nära utfallsnivån.

Riksgäldens nettoutlåning blev lägre som följd av beslut om att flytta Exportkreditnämndens garantimedel till Riksgälden

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

Nettoutlåningen för 2018 beräknades i september 2016 till 6 miljarder kronor, medan utfallet drygt två år senare blev 2 miljarder kronor. Avvikelsen var som störst i juni 2017 på totalt 10 miljarder kronor. Prognosen reviderades därefter ner kraftigt till 0 kronor i april 2018 och stannade på denna nivå till januari 2019. Prognosen höjdes då till 2 miljarder kronor, vilket var den lägsta avvikelsen under hela prognosperioden.

Diagram 55. Riksgäldskontorets nettoutlåning



Den inledningsvis stora avvikelsen förklaras till största del av ett regeringsbeslut som innebar att Exportkreditnämnden under 2018 skulle flytta sina garantimedel, placerade i utländsk valuta, från privata aktörer till ett konto hos Riksgälden. I april 2018, när detta blivit känt, reviderades därmed prognosen ner med drygt 5 miljarder kronor.

Riksbankens lån är en post som varierat mycket under perioden. Riksbanken har lånat drygt 200 miljarder kronor, i dollar och euro, för att stärka valutareserven. Lånet består av ett tiotal enskilda lån med löptider på 3–5 år. När ett lån refinansieras påverkas nettoutlåningen av hur växelkursen förändrats sedan lånet tecknats. Under prognosperioden har valutakursförändringar medfört att lånet beräknats öka med mellan 7 och 13 miljarder kronor. Prognosen för detta var som lägst i september 2016 och som högst i mitten av 2017. Utfallet blev till slut en ökning med 11 miljarder kronor.

Trafikverkets infrastrukturlån är en annan post som varierat mycket under perioden, när stora infrastrukturprojekt har senarelagts. Inledningsvis beräknades att utlåningen under 2018 skulle öka

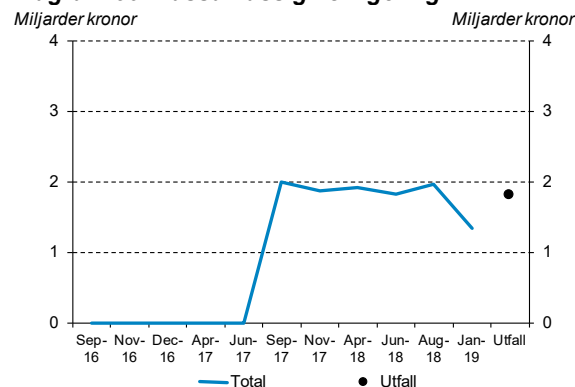
med 2 miljarder kronor, men detta har under periodens gång justerats ner. I mitten av 2018 beräknades lånet istället minska med 1 miljard kronor. Utfallet blev till slut en minskning med 2 miljarder kronor.

Myndigheternas räntekonton är en post som är svår att prognostisera och först i januari 2019 reviderades posten ner från 0 kronor till -2 miljarder kronor, vilket var i linje med utfallet.

Återförd rabatt på EU-avgiften skapade kassamässig korrigerig

Posten Kassamässig korrigerig ingår på utgifts- sidan i statens budget för att saldot ska motsvara statens lånebehov. Posten utgör skillnaden mellan å ena sidan nettot av vad som redovisas mot budgetens anslag och inkomsttitlar och å andra sidan nettot av ut- och inbetalningar över statens centralkonto i Riksbanken.

Diagram 56. Kassamässig korrigerig



Kassamässiga korrigeringar uppstår dels till följd av periodiseringsskillnader, dels till följd av att det förekommer transaktioner över statens centralkonto som inte har sin motsvarighet på anslag/inkomsttitlar och vice versa. Utfallet beräknas residualt och kan delvis specificeras i efterhand. Vissa poster kan ibland förutses.

Den kassamässiga korrigeringen antogs bli 0 kronor fram till september 2017. Då höjdes prognosen med 2 miljarder kronor, framför allt på grund av EU-kontots behållning där ett historiskt snitt av behållningen antogs. Utfallet hamnade i linje med denna prognos.

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

	Prognos Sep-16	Prognosförändringar mellan september 2016 och utfall											S:a för- ändring	Utfall 2018
		Nov- 16	Dec- 16	Apr- 17	Jun- 17	Sep- 17	Nov- 17	Apr- 18	Jun- 18	Aug- 18	Jan- 19	Utfall		
Statsskuldräntor m.m.	16	-6,7	0,0	1,6	0,1	-0,1	2,1	0,9	-1,0	0,0	0,5	0,0	-2,6	14
Riksgäldskontorets nettoutlåning	6	4,1	1,0	-0,3	1,3	-3,1	-3,5	-5,5	0,8	-0,7	1,6	0,0	-4,2	2
Kassamässig korrigerig	0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	-0,1	0,0	-0,1	0,1	-0,6	0,2	1,6	2

Anm.: Prognosförändringen är den upp- respektive nedrevidering som ESV gjort avseende 2018 vid varje enskild prognos sedan september 2016

4 Metod för prognosuppföljning

4.1 Jämförelse med andra prognosmakare

BNP, lönesumman och det finansiella sparandet jämfört med andra prognosmakare

Utvärderingen gentemot andra prognosinstitut har gjorts för prognoserna för BNP, det finansiella sparandet i den offentliga sektorn samt lönesumman. I utvärderingen ingår prognoser från regeringen, KI, Riksbanken samt fyra affärsbanker, Nordea, Swedbank, Handelsbanken⁷ 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 2016. Den jämförs med regeringens proposition som lämnades hösten 2016 (BP17). Vidare jämförs prognoser från de följande två åren, det vill säga vid ytterligare fyra tillfällen.

För att få en rättvisande jämförelse har ESV:s närmast föregående prognos justerats med de förslag i respektive budgetproposition som skulle ha påverkat prognosen. När det gäller utgifterna har de även justerats för förslag i vårpropositionen 2017 och de två ändringsbudgetarna för 2018 som skulle ha påverkat utgiftsprognosen.

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 och aviserade förändringar. Fattade beslut och aviserade förändringar påverkar i större eller mindre utsträckning även den makroekonomiska utvecklingen så det finns en viss simultanitet. Prognosen baseras således på gällande riksdags- och regeringsbeslut samt på framlagda propositioner och utskottsbetänkanden. Aviseringar i propositioner måste dock vara så tydliga att ESV kan beräkna effekterna av dem. Vi tar även hänsyn till beslut från Riksbanken och EU.

Det finns därmed tre förklaringar till förändringar mellan prognoser och från prognos till utfall. Den första förändringskategorin, *Makro*, beror på att förutsättningarna för prognosen har förändrats, det vill säga en annorlunda makroekonomisk bild. Den andra förändringskategorin, *Beslut*, beror på att nya beslut (inklusive aviseringar) har tillkommit. Den tredje kategorin, *Övrigt*, är sådana förändringar som inte direkt beror på ändrad makrobild eller nya beslut. I praktiken kan det vara en avvägningsfråga hur klassificeringen görs mellan de olika kategorierna. ESV strävar därför alltid efter konsekvens och tydlighet vid klassificeringen.

Förändringarna i prognoserna gjorda för 2018 har klassificerats i ESV:s differensanalys. Med

⁷ Då Handelsbanken inte redovisat prognoser för offentliga sektorns finansiella sparande vid alla tillfällen inkluderas inte deras prognoser vad gäller sparandet.

hjälp av denna analys delas förändringar mellan prognoser och utfall upp i de tre kategorierna *Makro*, *Beslut* och *Övrigt*. När det gäller prognosförändringar till följd av annan makroekonomisk utveckling än den förväntade bör det noteras att analysen i vissa fall görs mot preliminära utfall som kan komma att ändras.

Bilaga

Hur görs ESV:s prognoser tillgängliga?

ESV gör normalt sett fyra prognoser per år. Två prognospublikationer är mer omfattande textmässigt än de övriga. Det gäller november- och aprilprognosen som också innehåller särskilda fördjupningsavsnitt. Dessa mer omfattande publikationer trycks medan de mindre omfattande endast publiceras digitalt. Prognospublikationerna skickas till viktiga målgrupper såsom regering, riksdag, svenska och internationella analysinstitut, massmedia samt andra prenumeranter inom privat och offentlig sektor. Hela novemberprognosen och sammanfattning och ett antal tabeller i övriga publikationer översätts till engelska för internationella prenumeranter. Det översatta materialet används även vid internationella besök.

I samband med publiceringen håller ESV vid valda tillfällen en pressträff för journalister och ett seminarium för externa intressenter. Dessutom erbjuder vi finansutskottet, skatteutskottet, samtliga riksdagspartier och Riksdagens utredningstjänst en presentation av rapporten. På ESV:s webbplats finns även en excel-fil med prognos- och utfalls-siffror bland annat för inkomster, utgifter, finansiellt sparande samt de makrovariabler som prognoserna baseras på.

Hur dokumenteras prognosmetoderna?

Prognoserna dokumenteras dels genom publikationerna, dels genom att vi sparar material internt. Från 2017 har vi också kompletterat de större publikationerna med en särskild faktaruta som beskriver metod och principer för ESV:s beräkningar. Inom ESV finns omfattande dokumentation av prognosmetoderna, för att underlätta arbetet vid till exempel sjukdom eller personalförändringar. För flera prognoser använder vi ett gemensamt prognosverktyg och i detta system finns en stor del av den interna dokumentationen. Därutöver finns separat dokumentation, särskilt när det gäller beloppsmässigt stora anslag och inkomstitlar som

beräknas utanför det gemensamma prognosverktyget.

Hur ESV arbetar med att fördjupa analysen?

ESV har under 2018, liksom tidigare år, genomfört olika utvecklingsinsatser för att stärka kvaliteten i prognoserna genom fördjupade analyser. En del av analyserna har presenterats som fördjupningsavsnitt i prognospublikationerna. Under 2018 skrevs två fördjupningar.

Hushållens utdelningsinkomster från fåmansföretag

Sedan 2006 har hushållens utdelningsinkomster ökat kraftigt vilket nästan uteslutande beror på att utdelningsinkomsterna till delägare av fåmansföretag har ökat. Till följd av detta utgör utdelningsinkomsterna numera en stor del av underlaget för hushållens kapitalskatter. År 2016 uppgick utdelningsinkomsterna till 45 procent av hushållens nettokapitalinkomster.

Färre arbetslösa får a-kasseersättning

Allt färre öppett arbetslösa personer får ersättning från en a-kassa vid arbetslöshet. Mellan 2005 och 2017 har andelen minskat från 85 till 33 procent. Nedgången beror dels på ändrade regler, dels på att sammansättningen av de arbetslösa har förändrats.

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.