

Avdelningen för ekonomi och styrning
Sektionen för ekonomisk analys
Bo Legerius
EJ

Utvärdering av skatteunderlagsprognoser för 2016

Sammanfattning

Skillnaden i träffsäkerhet mellan SKL:s, Ekonomistyrningsverkets (ESV) och regeringens skatteunderlagsprognoser för inkomståret 2016 var mycket små. Avrundat till procent med en decimal var den 0,3 procent för alla tre prognosmakarna. Om man tittar på resultaten ännu mer exakt kan man se att det var SKL som lyckades bäst, med en genomsnittlig prognosmiss på 0,27 procent.

Två kom Ekonomistyrningsverket (ESV), som i genomsnitt missade utfallet med 0,30 procent. Regeringens genomsnittsmiss var 0,34 procent.

För prognoser för inkomståren 2002–2016 har SKL gjort de träffsäkraste prognoserna för åtta av åren, regeringen lyckades bäst för fem av åren och ESV för två.

Utvärderingen visar också att prognosernas avvikelse från utfall under den studerade perioden inte är systematiska; sex av de senaste femton åren har skatteunderlaget underskattats medan det överskattats de övriga nio åren.

Vi har även gjort en jämförelse mellan våra prognoser och en så kallad naiv prognos. Med en naiv prognos brukar man mena att man räknar med att utvecklingen framåt kommer att se ut på samma sätt som den gjort den senaste tiden. ”Den senaste tiden” brukar i praktiken innebära ett genomsnitt för ett lämpligt antal år.

Vi har också jämfört ett genomsnitt av de prognoser vi gjort för skatteunderlagets underliggande ökningstakt år +1 med en naiv prognos. Jämförelsen visar att de faktiska prognoserna för det år som för närvarande budgeteras i genomsnitt har kommit närmare utfallet bättre än en naiv prognos för åtta av de senaste fjorton åren, därav de fem senaste samt vid finanskrisen 2008–2010.

Innehållsförteckning

Diagram- och tabellförteckning	2
Inledning	3
Utvärdering av prognoserna för inkomståret 2016	3
En översikt över prognoser för inkomståren 2002–2016	5
Är det bra planeringsförutsättningar?	7
Precision och variation generellt	8
Förutsättningarna för budgetarbetet	9
Skatteintäkterna i bokslutet	10
Betydelsen av förändringar i skattelagstiftningen	11
Jämförelse med naiv prognos	13

Diagram- och tabellförteckning

Diagram 1. Absolutavvikelser i prognoser för inkomståret 2016	4
Procentenheter	4
Diagram 2. Medelavvikelser och standardavvikelser i prognoser för inkomståret 2016	5
Procentenheter	5
Diagram 3. Absolutavvikelser för åren 2002–2016	6
Procentenheter	6
Diagram 4. Medelavvikelser för åren 2002–2016	7
Procentenheter	7
Diagram 5. Absolutavvikelser och standardavvikelser för åren 2002–2016	9
Procentenheter	9
Diagram 6. Ackumulerade medelavvikelser i prognoser för föregående, innevarande och nästa år	10
Procentenheter	10
Diagram 7. Absolutavvikelser för innevarande år i höstprognos 2001–2016	11
Procentenheter	11
Diagram 8. SKL:s prognoser för år 2014 och beräknat utfall med de regler som gällde vid prognostillfället	12
Årlig ökningstakt i procent	12
Tabell 1. Genomsnittlig absolutavvikelse i SKL:s prognoser jämfört med utfall och jämfört med ett utfall som justerats för effekter av ändringar i skattelagstiftningen	13
Procentenheter	13
Diagram 9. SKL:s faktiska och naiva prognoser för skatteunderlagets underliggande ökningstakt år +1	14
Årlig ökningstakt i procent	14

Inledning

I början av 2008 gjorde SKL en systematisk utvärdering av skatteunderlagsprognoserna för inkomståren 2002–2006. Därefter har senare år utvärderats efter hand som taxeringen (under 2017 ändrades begreppet taxeringsutfall till beskattningsutfall) blivit klar. Sedan november 2017 finns ett beskattningsutfall för inkomståret 2016 och vi utvärderar här de prognoser som gjorts för 2016. Då sammanfattar vi även resultatet för 2002–2015.

Utvärderingen visar hur långt från målet vi i genomsnitt har träffat, hur stor variationen har varit mellan olika prognostillfällen och om vi har tenderat att över- eller underskatta utfallet. Den innehåller också diagram som visar hur prognosavvikelse har utvecklats över tid. En analys visar hur stor avvikelse som förklaras av ändrade skatteregler som föreslagits efter att ett större eller mindre antal prognoser redan gjorts. Eftersom de viktigaste prognoserna för våra medlemmar är de som avser det år som budgeteras och den som ska ligga till grund för bokslutet finns också uppgifter om hur vi lyckats med dessa.

Det är inte självklart vilka kriterier som avgör om prognoserna ska kunna anses vara bra. Vi har data för beskattningsutfallet och för de olika inkomstlagen i prognoser vi själva gjort. Vi har också data för några inkomstslag i de prognoser Ekonomistyrningsverket (ESV) och regeringen gjort. Vi kan alltså utvärdera prognoser på öknings- takter avseende såväl hela skatteunderlaget samt vissa delar.

Avvikelse mellan prognos och utfall ger en indikation på prognoskvaliteten. Vi jämför också SKL:s prognoser med de som gjorts av ESV och regeringen, för att se om våra är bättre eller sämre än deras. En jämförelse mellan de tre prognosmakarnas avvikelser gentemot utfall olika år ger också en fingervisning om det har varit ett lätt- eller svårprognostiserat år. Avslutningsvis jämför vi våra prognoser för det år som för närvarande budgeteras med en så kallad naiv prognos.

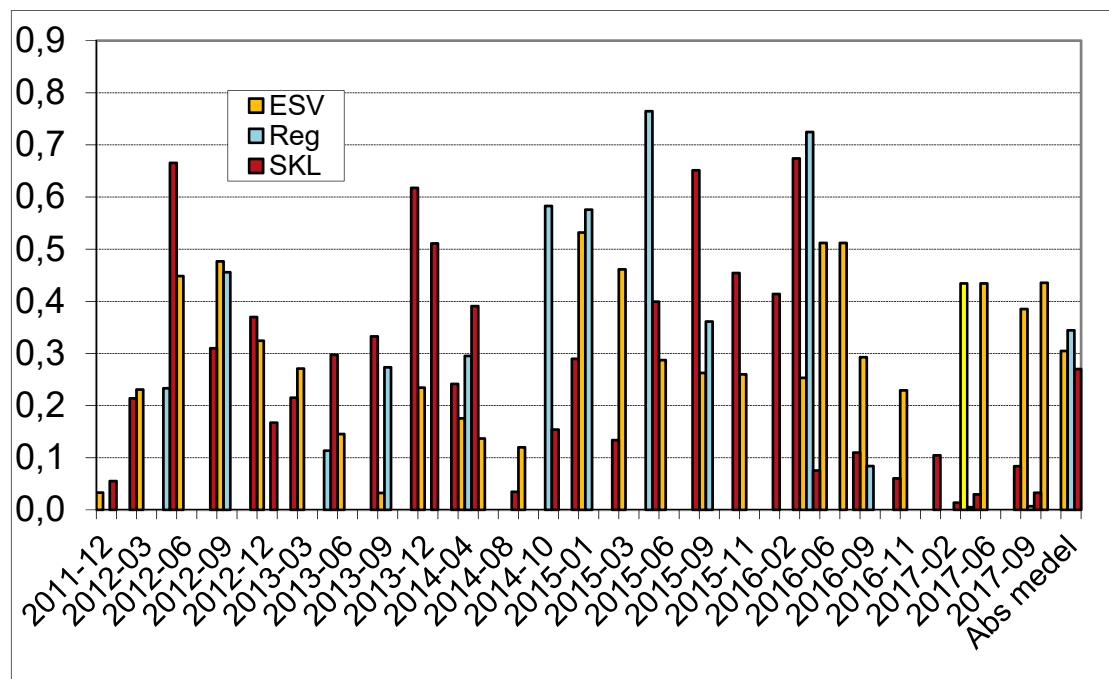
Utvärdering av prognoserna för inkomståret 2016

Genom att summera avvikelserna mellan prognoser och utfall, *med plustecken för såväl underskattningar som överskattningar*, och dividera med antalet prognostillfällen får man fram den genomsnittliga *absolutavvikelsen*. Den ger ett mått på hur långt från målet som man i genomsnitt har träffat. I Sverige finns tre bedömare som publicerar skatteunderlagsprognoser, SKL, Ekonomistyrningsverket (ESV) och regeringen. För inkomståret 2016 var det ovanligt liten skillnad mellan hur väl de olika prognosmakarna lyckades träffa utfallet.

De allra mest träffsäkra prognoserna för 2016 gjorde dock SKL, men skillnaden mellan precisionen i SKL:s och ESV:s prognoser var bara tre hundradels (0,03) procentenheter. SKL missade skatteunderlaget med 0,27 procentenheter i genomsnitt, medan ESV:s genomsnittliga fel låg på 0,30 procentenheter (diagram 1). Regeringens prognoser visade i genomsnitt 0,34 procentenheter fel.

Diagram 1. Absolutavvikelser i prognoser för inkomståret 2016

Procentenheter



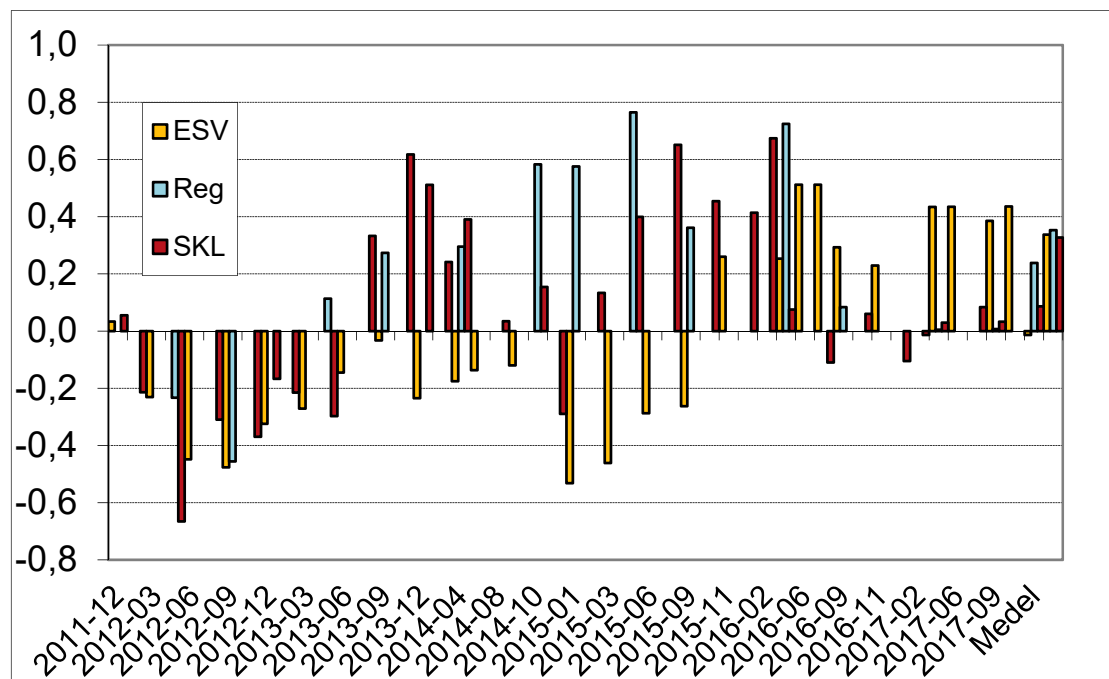
Källa: Ekonomistyrningsverket, Finansdepartementet, Skatteverket, Sveriges Kommuner och Landsting.

Skillnaden mellan de olika prognosmakarnas prognoser var större i de prognoser som gjordes under 2016 och 2017. Medelfelet efter februari 2016 var bara 0,06 procentenheter i de prognoser SKL gjorde. För motsvarande prognoser som regeringen och ESV gjorde var motsvarande värde 0,21 respektive 0,39 procentenheter.

Genom att summera avvikelserna mellan prognoser och utfall, med *plustecken för överskattningar och minustecken för underskattningar*, och dividera med antalet prognostillfällen får man fram *medelavvikelsen*. Eftersom medelavvikelsen av en överskattning med en procent och en underskattning med två procent blir $-0,5$ procent ger den inte något mått på hur nära målet som man i genomsnitt har träffat. Däremot indikerar den om prognoserna tenderar att över- eller underskatta utfallet.

Diagram 2. Medelavvikelser och standardavvikelser i prognoser för inkomståret 2016

Procentenheter



Källa: Ekonomistyrningsverket, Finansdepartementet, Skatteverket, Sveriges Kommuner och Landsting.

Av de 18 prognoser som publicerades före andra halvåret 2013 underskattades utfallet i 15, de övriga tre visade små överskattningar. I de 51 prognoser som gjorts därefter har överskattningar dominerat, 38 över- och 13 underskattningar.

En viktig förklaring till att de tidiga prognoserna underskattade utfallet är att avvecklingen av avdragen för pensionsparande då inte var kända. Grundavdraget för personer som fyllt 65 år höjdes 2016 i enlighet med förslag i den budgetproposition som lämnades i september 2015. Det ”borde” leda till mindre överskattning av utfallet i de prognoser som publicerats efter denna månad, men någon omedelbar sådan effekt är svår att se.

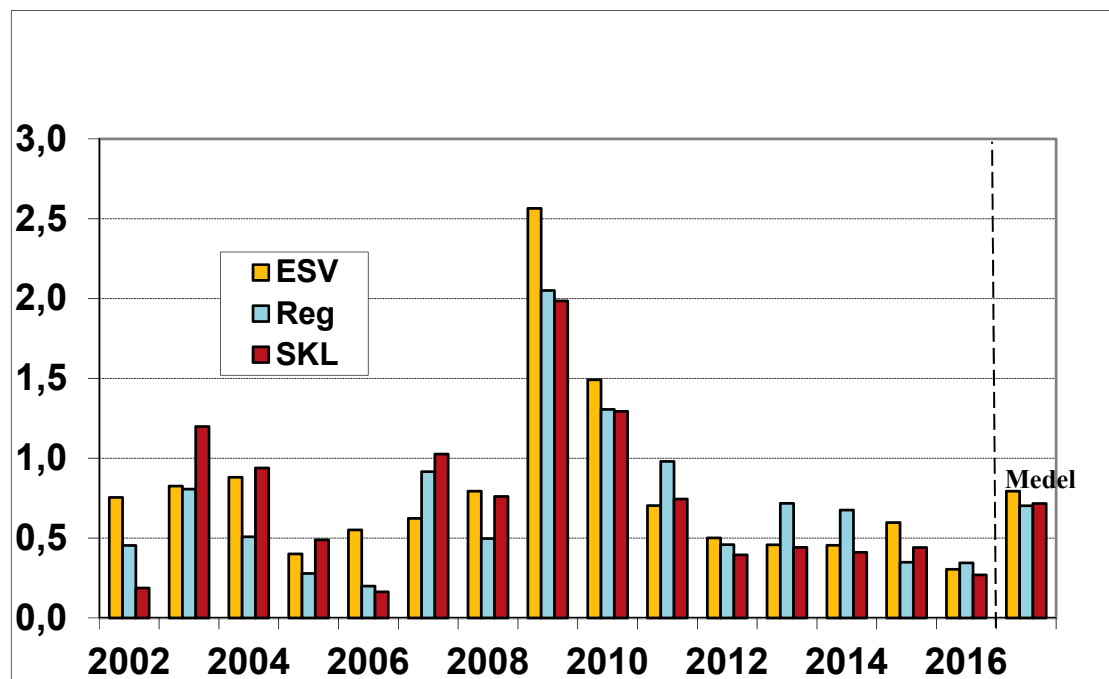
För alla tre prognosmakarna gäller att avvikelserna främst förklaras av relativt små missbedömningar av det som i beskattningsstatistiken kallas ”lön mm” och betydligt större avvikelser i prognoser för inkomst av näringsverksamhet, som utgör betydligt mindre del av skatteunderlaget.

En översikt över prognoser för inkomståren 2002–2016

Absolutavvikelserna i diagram 3 visar att SKL gjorde de mest träffsäkra prognoserna för år 2002, 2006, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014 och 2016 medan regeringen lyckades bäst med prognoser för åren 2003, 2004, 2005, 2008 och 2015. Med år 2007 och 2011 lyckades ESV bäst. I medeltal för hela perioden har regeringens prognoser varit marginellt bättre än SKL:s, men skillnaden mellan prognosmakarna är små.

Diagram 3. Absolutavvikelser för åren 2002–2016

Procentenheter



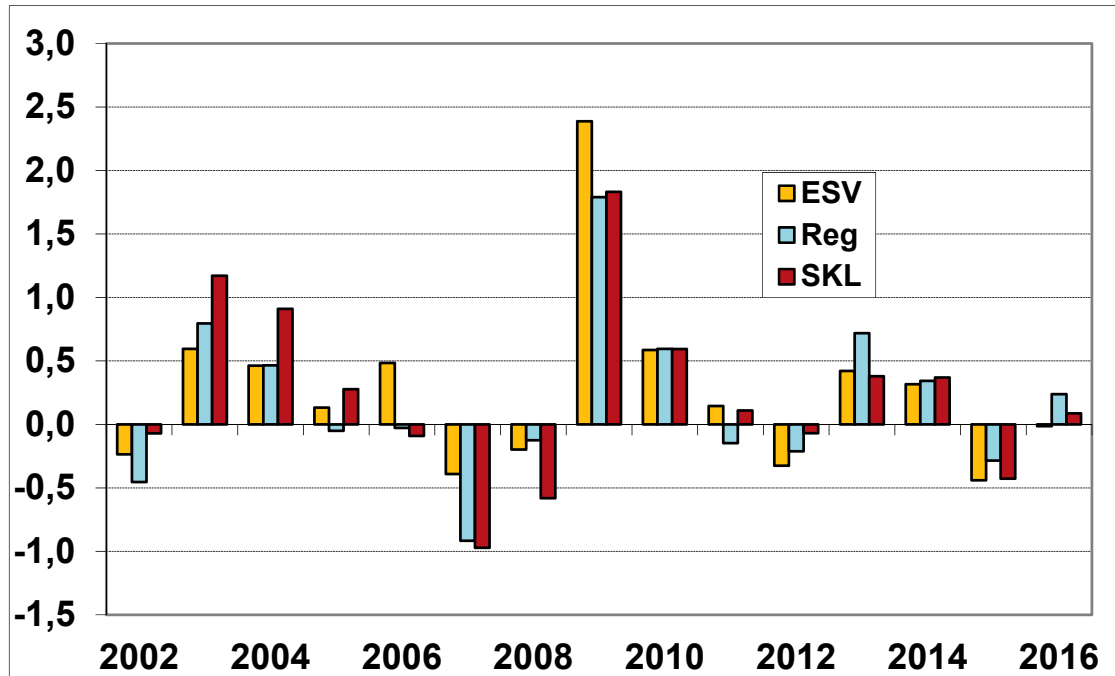
Källa: Ekonomistyrningsverket, Finansdepartementet, Skatteverket, Sveriges Kommuner och Landsting.

En analys av medelavvikelserna i diagram 4 och variansen i prognoserna visar att avvikelserna i SKL:s prognoser de flesta år stannar vid några tiondels procent. Om man ser till hela den studerade perioden kan de inte sägas vara systematiska. SKL överskattade utfallet 2003, 2004, 2005, 2009, 2010, 2011, 2013, 2014 och 2016 men underskattade 2002, 2006, 2007, 2008, 2012 och 2015. Om man ser till den genomsnittliga avvikelsen för alla tio åren har alla tre prognosmakarna överskattat skatteunderlagstillväxten med ett par tiondels procent. En förklaring till att överskattningar är vanligare än underskattningar är sannolikt att grundavdraget för personer som fyllt 65 år höjts ett antal gånger under den utvärderade perioden. Det har medfört att de prognoser som gjordes innan regeringens lämnat förslag om höjning överskattat utfallet. En annan iakttagelse som kan göras från diagram 3 är att prognosavvikelserna ser ut att ha minskat trendmässigt efter det svårprognostiserade 2009.

För elva av åren har samtliga prognosmakares genomsnittliga avvikelser pekat i samma riktning, antingen har samtliga överskattat eller samtliga underskattat utfallet. Fyra år, 2005, 2006, 2011 och 2016 har prognosmakarna i genomsnitt gjort olika bedömningar. Gemensamt för dessa tre år är att medelavvikelserna var ytterst små.

Diagram 4. Medelavvikelser för åren 2002–2016

Procentenheter



Källa: Ekonomistyrningsverket, Finansdepartementet, Skatteverket, Sveriges Kommuner och Landsting.

Är det bra planeringsförutsättningar?

Skatteunderlagets utveckling har stor betydelse för kommunernas och landstingens ekonomi eftersom skatteintäkterna står för två tredjedelar av de totala intäkterna. Grovt räknat kan man säga att varje tiondels procentenhet i prognosmiss innebar en missbedömning av intäkterna med cirka 250 miljoner kronor för kommunsektorn 2002 och ungefär 410 miljoner 2016. Det motsvarar cirka 28 kronor per invånare 2002 och 42 kronor per invånare 2016. För landstingen är dessa tal något mer än hälften så stora. Rättvisande prognoser på hur skatteunderlaget utvecklas är därmed ett viktigt underlag för bedömning av de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting. Utöver hög precision i prognoserna brukar företrädare för kommuner och landsting också efterfråga stabila planeringsförutsättningar.

Ett viktigt användningsområde för skatteunderlagsprognoserna är budgetarbetets bedömning av utrymmet för kostnadsökningar. Där används prognoserna för föregående år (beskattningsutfallet blir inte klart förrän i slutet av november året efter inkomståret), innevarande och nästa år. Det är också viktigt att den prognos som ligger till grund för beräkningen av skatteintäkterna i boksluten blir så korrekt som möjligt. Rådet för kommunal redovisning rekommenderar sedan 2007 att en prognos för innevarande år som SKL gör i december används.

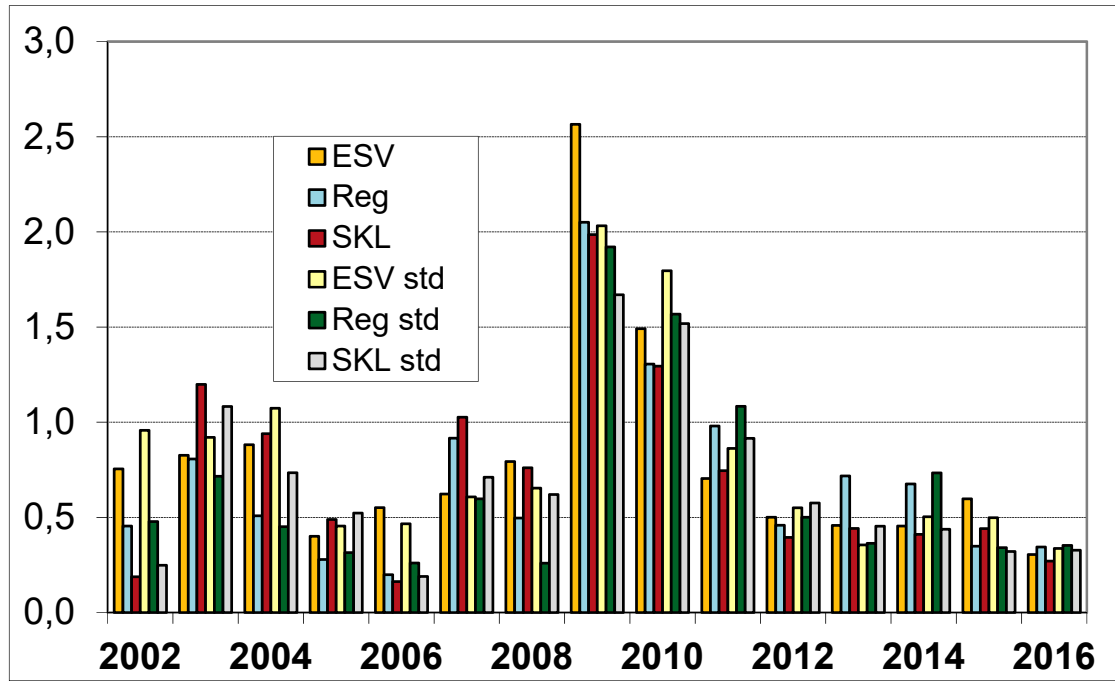
Här använder vi standardavvikelsen, det vill säga den genomsnittliga variationen i prognosresultatet mellan olika prognostillfällen, som mått på stabiliteten i prognoserna. För att bedöma om skatteunderlagsprognoserna ger bra planeringsförutsättningar för budgetarbetet har vi studerat den ackumulerade avvikelsen i prognoser för föregående, innevarande och nästa år. Vi har också jämfört den sista prognosen för innevarande år som respektive prognosmakare gjort under hösten med utfall för att se hur bra vi lyckats bedöma de skatteintäkter som ”bör” hamna i respektive års bokslut.

Precision och variation generellt

Absolutavvikelserna och standardavvikelserna, som sammanfattas i diagram 5, är kommenterade i översikten ovan. I diagrammet blir det tydligt att den prognosmakare som varit mest träffsäker respektive år i allmänhet också varit den som haft minst variation mellan prognostillfällena för samma år. Undantagen är 2007, 2012, 2013 och 2015. År 2007 var ESV mest träffsäker men regeringen hade marginellt mindre standardavvikelse. Åren 2012 och 2013 var SKL mest träffsäker men regeringen hade mindre standardavvikelse. 2012 och 2013 hade både ESV och regeringen mindre standardavvikelse än SKL. 2015 hade SKL marginellt mindre standardavvikelse än regeringen. Om de viktigaste kriterierna för bra prognoser är hög precision och låg variation visar diagrammet alltså att regeringen gjort de bästa prognoserna för år 2003, 2004, 2005 och 2008, SKL lyckades bäst med 2002, 2006, 2009, 2010 och 2016 medan ESV gjort bäst prognoser för 2007 och 2011. Vem som ska anses ha gjort bäst prognoser för 2012, 2013 och 2015 är inte lika tydligt. 2012 och 2013 var SKL mest träffsäker men var inte den som hade minst variation. År 2015 hade SKL minst variation men var inte mest träffsäker.

Diagram 5. Absolutavvikelser och standardavvikelser för åren 2002–2016

Procentenheter



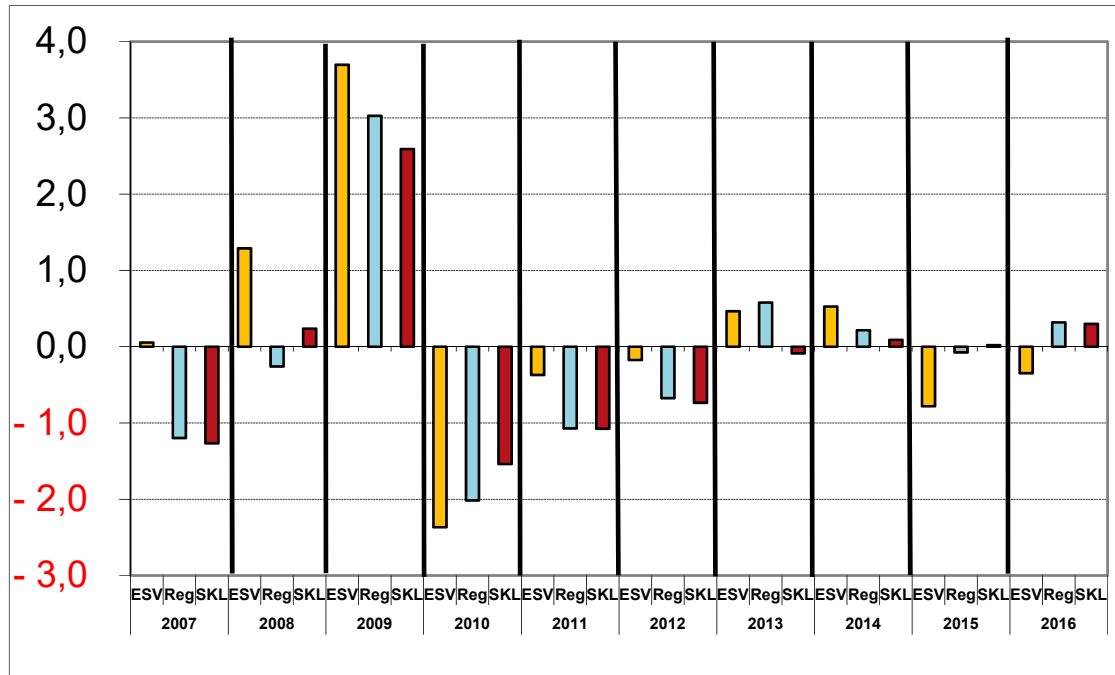
Källa: Ekonomistyrningsverket, Finansdepartementet, Skatteverket, Sveriges Kommuner och Landsting.

Förutsättningarna för budgetarbetet

Diagram 7 illustrerar precisionen i prognoser som används i budgetarbetet. Staplarna för 2016 visar ackumulerade medelavvikelser för prognoser avseende 2014, 2015 och 2016 som gjordes under 2015 etc. Avvikelser i de tidigaste, och därmed mest osäkra, prognoser som gjorts för respektive år ingår alltså inte i dessa medelvärden. SKL lyckades bäst med de ackumulerade prognoser för 2016 som gjordes år 2015. Vi överskattade i genomsnitt utvecklingen 2016 och underskattade utvecklingen 2015 medan vi prickade 2014 nästan exakt rätt.

Diagram 6. Ackumulerade medelavvikelser i prognoser för föregående, innevarande och nästa år

Procentenheter



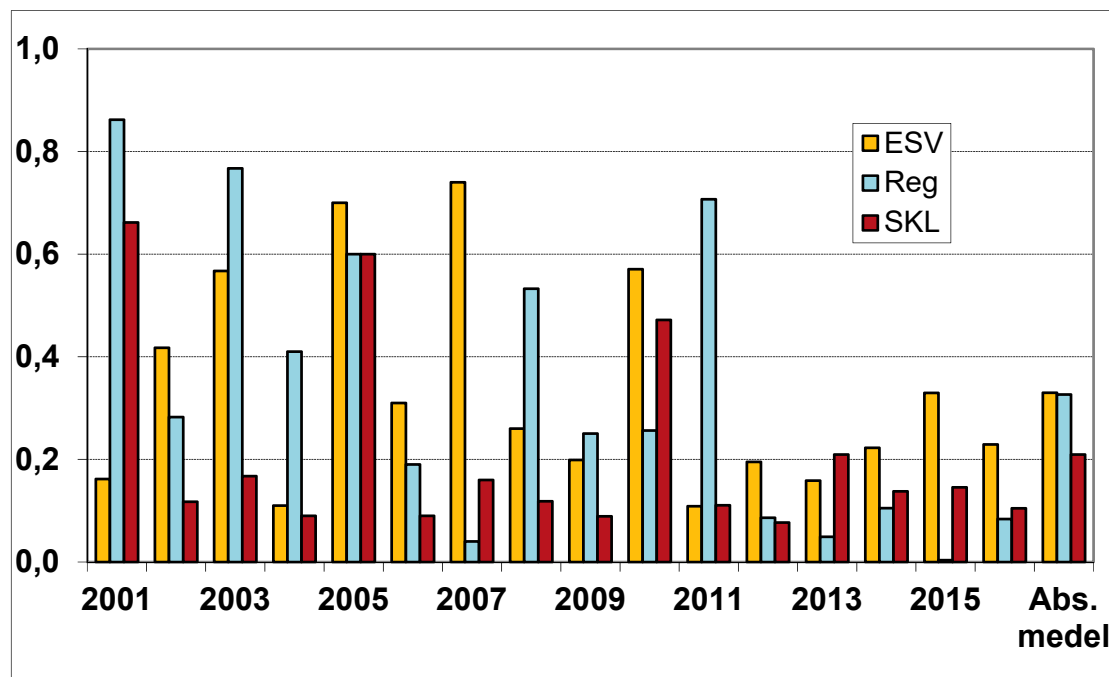
Källa: Ekonomistyrningsverket, Finansdepartementet, Skatteverket, Sveriges Kommuner och Landsting.

Skatteintäkterna i bokslutet

De prognoser som under hösten görs för innevarande år är i stor utsträckning baserade på utfallsuppgifter. Framförallt finns det statistik för sysselsättning och de lönesummor som rapporterats in till Skatteverket. Eftersom lönesumman utgör ca 78 procent (2016) av skatteunderlaget innebär detta att avvikelserna i prognoser som görs under senare delen av hösten bör vara små.

Diagram 7. Absolutavvikelser för innevarande år i höstprognos 2001–2016

Procentenheter



Källa: Ekonomistyrningsverket, Finansdepartementet, Skatteverket, Sveriges Kommuner och Landsting.

Diagram 7 visar att avvikelserna i SKL:s sena höstprognoser varit 0,2 procent eller mindre tolv av de senaste sexton åren. Det är ett resultat som ESV och regeringen lyckats med sex respektive sju av åren. Regeringens prognoser färdigställs tidigare under hösten än de av SKL:s och ESV:s prognoser som vi jämför med.

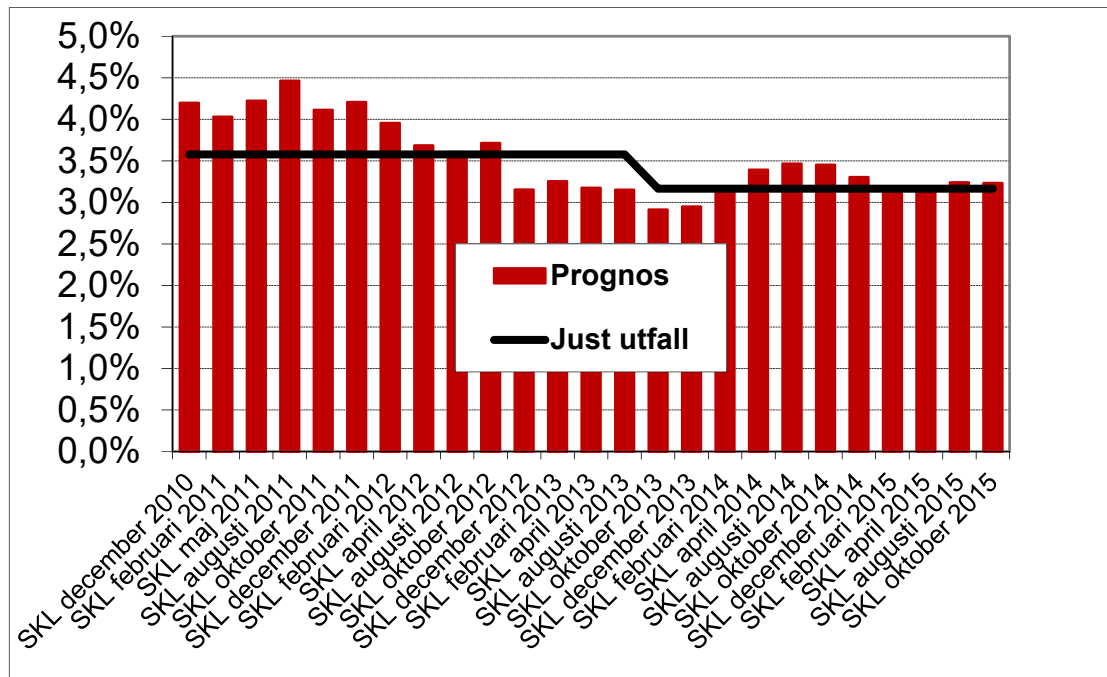
Betydelsen av förändringar i skattelagstiftningen

Ändringar i skattelagstiftningen som påverkar skatteunderlagets storlek kan förväntas ha betydelse för medelavvikelser i prognoserna. Detta kan illustreras med prognoserna för år 2014, se Diagram 8. Medelavvikelsen i SKL:s prognoser för år 2014 är 0,37 procent, den genomsnittliga absolutavvikelsen är 0,41 procent. Avvikelserna förklaras till stor del av överskattningar i de tidiga prognoserna. I Diagram 8 jämför vi i stället prognoserna med ett beräknat utfall där effekter av regelförändringar som inte var kända vid prognostillfället har exkluderats¹. Då blir medelavvikelsen mindre (0,14 procent). Den genomsnittliga absolutavvikelsen påverkas inte lika mycket men sjunker till 0,30 procent.

¹ Beräkningen av regeländringarnas effekter baseras på ett antagande om att regleringar som gjorts på det generella statsbidraget är korrekta.

Diagram 8. SKL:s prognoser för år 2014 och beräknat utfall med de regler som gällde vid prognostillfället

Årlig ökningstakt i procent



Källa: Finansdepartementet, Skatteverket, Sveriges Kommuner och Landsting.

På motsvarande sätt har utfallet för alla de studerade åren utom 2004 påverkats av regelförändringar som föreslagits efter att en del av prognoserna gjorts (effekten av regelförändringar för år 2012 är dock mycket marginella). Det kan därför tyckas mer rättvisande att jämföra varje prognos med ett utfall som justerats för beräknade effekter av sådana ändringar i skattelagstiftningen. I tabell 1 visar vi den genomsnittliga absolutavvikelsen för SKL:s prognoser jämfört med utfall och med justerat utfall. Jämförelsen visar att precisionen i allmänhet är något bättre när man jämför med ett justerat utfall. Regelförändringar förklarar alltså en viss, men ganska liten, del av avvikelserna.

Även här framgår det tydligt att år 2009 förefaller vara det år som varit svårast att prognostisera. Även åren 2010 och 2003 har den genomsnittliga absolutavvikelsen jämfört med det justerade utfallet överstigit en procentenhet. En svårighet avseende år 2003 bestod i att beräkna effekterna av den reformering av pensionsinkomstbeskattningen som trädde i kraft då. Åren 2009 och 2010 är det förstås effekterna av finanskrisen som var svåra att förutse.

Tabell 1. Genomsnittlig absolutavvikelse i SKL:s prognoser jämfört med utfall och jämfört med ett utfall som justerats för effekter av ändringar i skattelagstiftningen

Procentenheter

År	Utfall	Justerat	Förbättring
2002	0,19	0,15	0,04
2003	1,20	1,20	0,00
2004	0,94	0,91	0,03
2005	0,49	0,40	0,09
2006	0,16	0,16	0,00
2007	1,03	0,96	0,06
2008	0,76	0,70	0,06
2009	1,99	1,97	0,02
2010	1,29	1,07	0,22
2011	0,75	0,86	-0,12
2012	0,39	0,39	0,00
2013	0,44	0,37	0,07
2014	0,41	0,30	0,11
2015	0,36	0,23	0,13
2016	0,27	0,29	-0,02

Källa: Finansdepartementet, Skatteverket, Sveriges Kommuner och Landsting.

Eftersom effekterna av ändringar i skattelagstiftningen som trädde i kraft år 2012 var mycket marginella syns i tabellen ovan inte någon skillnad mellan avvikelse jämfört med utfall respektive justerat utfall. År 2011 var den genomsnittliga absolutavvikelsen jämfört med ett justerat utfall större än när man jämför med det faktiska utfallet. Det förklaras av den underskattning av skatteunderlagstillväxten som gjordes i prognoserna 2009–2011 då försvagningen av arbetsmarknaden förväntades bli mer långvarig än den blev.

Även när vi studerar 2016 växer prognosavvikelsen om vi jämför med ett justerat utfall i stället för det faktiska utfallet. Denna oväntade effekt hänger sannolikt samman med att utfallet för år 2016 påverkats av två regeländringar som föreslogs med ett års mellanrum. I budgetpropositionen för år 2015 (som lämnades till Riksdagen i september 2014) föreslogs en avveckling av avdragsrätten för pensionssparande, som innebar en ökning av skatteunderlagstillväxten 2016 med 0,17 procentenheter. I budgetpropositionen ett år senare föreslogs en höjning av grundavdraget för personer som fyllt 65 år, med en minskning av 2016 års skatteunderlagstillväxt med 0,29 procentenheter som resultat. De båda regeländringarna påverkade alltså utfallet i olika riktning och nettoeffekten var inte särskilt stor.

Jämförelse med naiv prognos

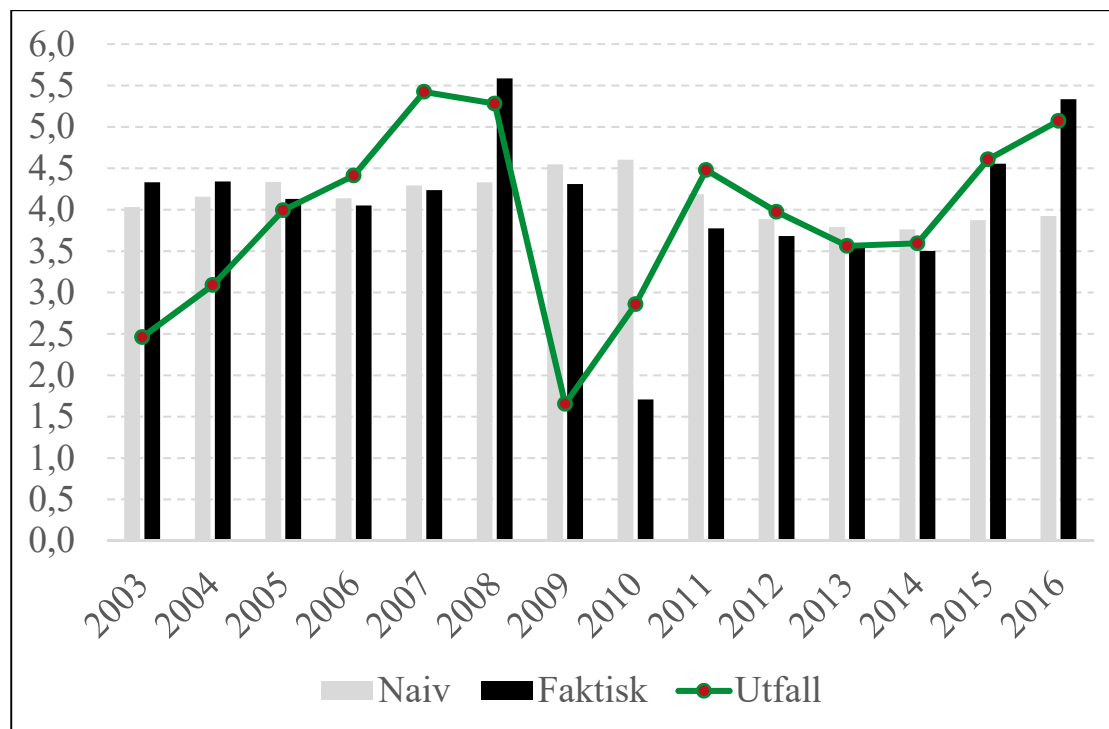
Vi har även gjort en jämförelse mellan våra prognoser och en så kallad naiv prognos. Med en naiv prognos brukar man mena att man räknar med att utvecklingen framåt

kommer att se ut på samma sätt som den gjort den senaste tiden. ”Den senaste tiden” brukar i praktiken innebära ett genomsnitt för ett lämpligt antal år.

Vi har jämfört ett genomsnitt av de prognoser vi gjort för skatteunderlagets underliggande ökningstakt år +1 med en naiv prognos. Som naiv prognos har vi använt skatteunderlagets genomsnittliga underliggande ökningstakt under den senaste tioårsperioden. Vi har alltså jämfört ett genomsnitt av de prognoser som vi 2016 gjorde för år 2017 med den genomsnittliga underliggande ökningstakten åren 2006–2015 osv. Att vi använt ett så pass långt historiskt genomsnitt beror på att det bör omfatta en hel konjunkturcykel. Analysen sammanfattas i diagram 9.

Diagram 9. SKL:s faktiska och naiva prognoser för skatteunderlagets underliggande ökningstakt år +1

Årlig ökningstakt i procent



Källa: Ekonomistyrningsverket, Finansdepartementet, Skatteverket, Sveriges Kommuner och Landsting.

Av diagrammet framgår att de faktiska prognoserna för det år som för närvarande budgeteras i genomsnitt har prickat utfallet bättre än en naiv prognos för åtta av de senaste fjorton åren, därav de fyra senaste samt vid finanskrisen 2008–2010.