

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

Utvärdering av skatteunderlagsprognoser för 2015

Sammanfattning

De mest pricksäkra prognoserna av skatteunderlaget för inkomståret 2015 gjorde regeringen, vid en jämförelse med regeringens, SKL:s och Ekonomistyrningsverkets (ESV) prognoser. SKL missade skatteunderlaget med i genomsnitt 0,44 procentenheter. Avvikelsen förklaras delvis av att grundavdraget och avdragen för pensions-sparande överskattades i de prognoser som gjordes innan regeringens förslag om höjning respektive sänkning blev kända.

För prognoser för inkomståren 2002–2015 har SKL gjort de pricksäkraste prognoserna för sju av åren, regeringen lyckades bäst för fem av åren och ESV för två. SKL har lyckats bäst med prognoserna för fem av de senaste sju åren.

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

Innehållsförteckning

Utvärdering av skatteunderlagsprognoser för 2015	1
Sammanfattning	1
Innehållsförteckning	2
Diagram- och tabellförteckning	2
Inledning	2
Utvärdering av prognoserna för inkomståret 2015	3
En översikt över prognoser för inkomståren 2002–2014	6
Är det bra planeringsförutsättningar?	8
Precision och variation generellt	9
Förutsättningarna för budgetarbetet	10
Skatteintäkterna i bokslutet	11
Betydelsen av förändringar i skattelagstiftningen	12

Diagram- och tabellförteckning

Diagram 1. Absolutavvikelser i prognoser för inkomståret 2015	4
Procentenheter	4
Diagram 2. Medelavvikelser och standardavvikelser i prognoser för inkomståret 2015	5
Procentenheter	5
Diagram 3. SKL:s skatteunderlagsprognoser för inkomståret 2015	6
Bidrag till medelavvikelse i procentenheter	6
Diagram 4. Absolutavvikelser för åren 2002–2015	7
Procentenheter	7
Diagram 5. Medelavvikelser för åren 2002–2015	8
Procentenheter	8
Diagram 6. Absolutavvikelser och standardavvikelser för åren 2002–2015	10
Procentenheter	10
Diagram 7. Ackumulerade medelavvikelser i prognoser för föregående, innevarande och nästa år	11
Procentenheter	11
Diagram 8. Absolutavvikelser för innevarande år i höstprognos 2001–2015.	12
Procentenheter	12
Diagram 9. SKL:s prognoser för år 2014 och beräknat utfall med de regler som gällde vid prognostillfället	13
Årlig ökningstakt i procent	13
Tabell 1. Genomsnittlig absolutavvikelse i SKL:s prognoser jämfört med utfall och jämfört med ett utfall som justerats för effekter av ändringar i skattelagstiftningen	14
Procentenheter	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 blivit klar. Nu har taxeringsutfallet för inkomståret 2015 publicerats och vi utvärderar de prognoser som gjorts för 2015. Då sammanfattar vi även resultatet för 2002–2014.

Utvärderingen visar hur långt från målet vi i genomsnitt har skjutit, 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.

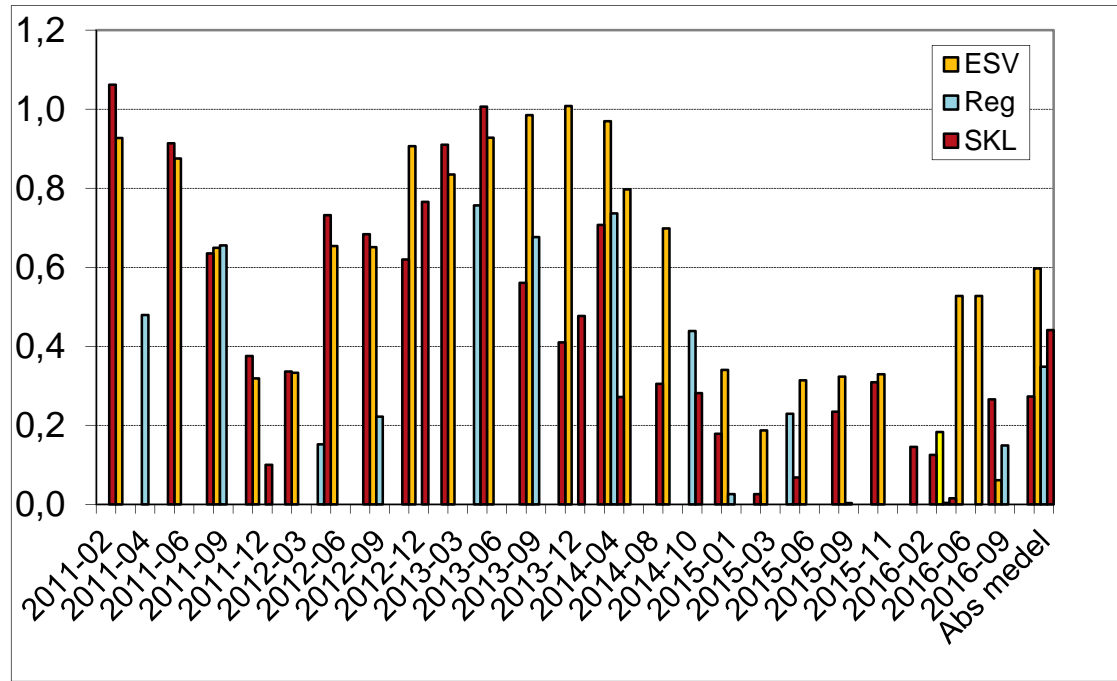
Det är inte självklart vilka kriterier som avgör om prognoserna ska kunna anses vara bra. Vi har data för taxeringsutfallet och för vissa inkomstslag samt de prognoser som vi själva, Ekonomistyrningsverket (ESV) och regeringen gjort. Vi kan alltså utvärdera prognoser på ökningstakter avseende såväl hela 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.

Utvärdering av prognoserna för inkomståret 2015

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 skjutit. I Sverige finns tre bedömare som publicerar skatteunderlagsprognoser, SKL, Ekonomistyrningsverket (ESV) och regeringen. De mest pricksäkra prognoserna för 2015 gjorde regeringen, skillnaden mellan precisionen i regeringens och SKL:s prognoser var ungefär en tiondels (0,09) procentenhet. SKL missade skatteunderlaget med 0,44 procentenheter i genomsnitt, medan regeringens genomsnittliga fel låg på 0,35 procentenheter (diagram 1). Avståndet till ESV:s genomsnittsavvikelse på 0,68 var lite större, de missade i genomsnitt med 0,60 procentenheter.

Diagram 1. Absolutavvikelser i prognoser för inkomståret 2015

Procentenheter



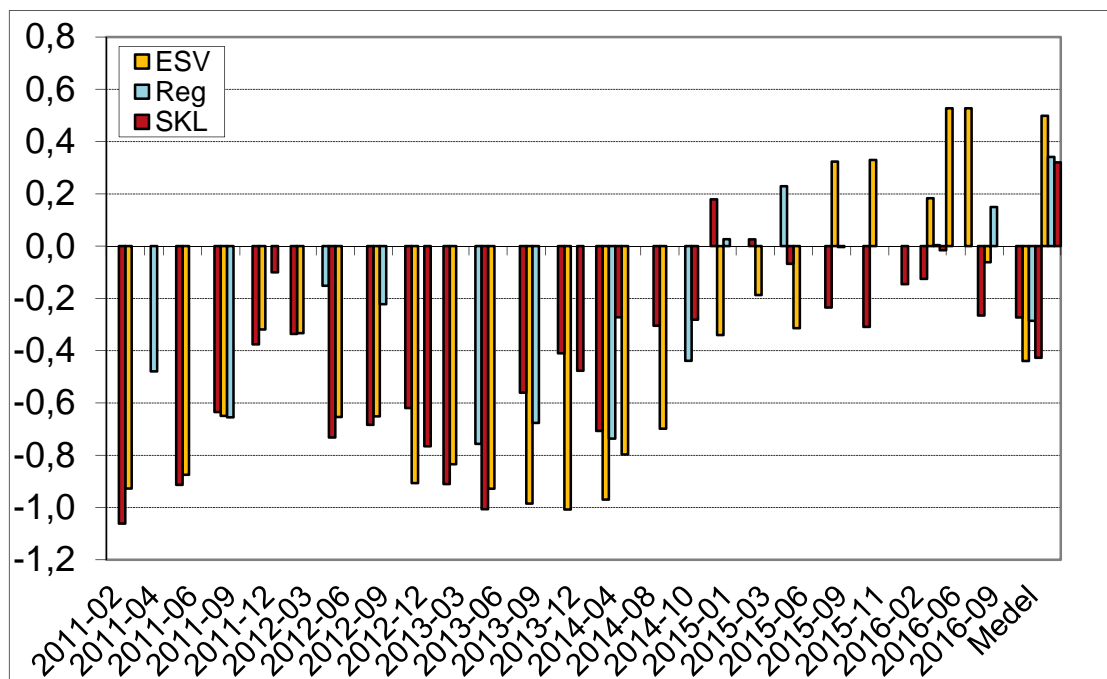
Källa: Ekonomistyrningsverket, Finansdepartementet, Statistiska centralbyrån, Sveriges Kommuner och Landsting.

I samtliga prognoser som gjordes innan budgetpropositionen för år 2015 presenterades översteg prognosavvikelsen 0,5 procentenheter i två tredjedelar av fallen. De prognoser som gjordes därefter stämde bättre överens med utfallet. Avvikelsen översteg bara 0,5 procentenheter i två prognoser och i genomsnitt var absolutavvikelsen bara drygt 0,2 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 2015

Procentenheter



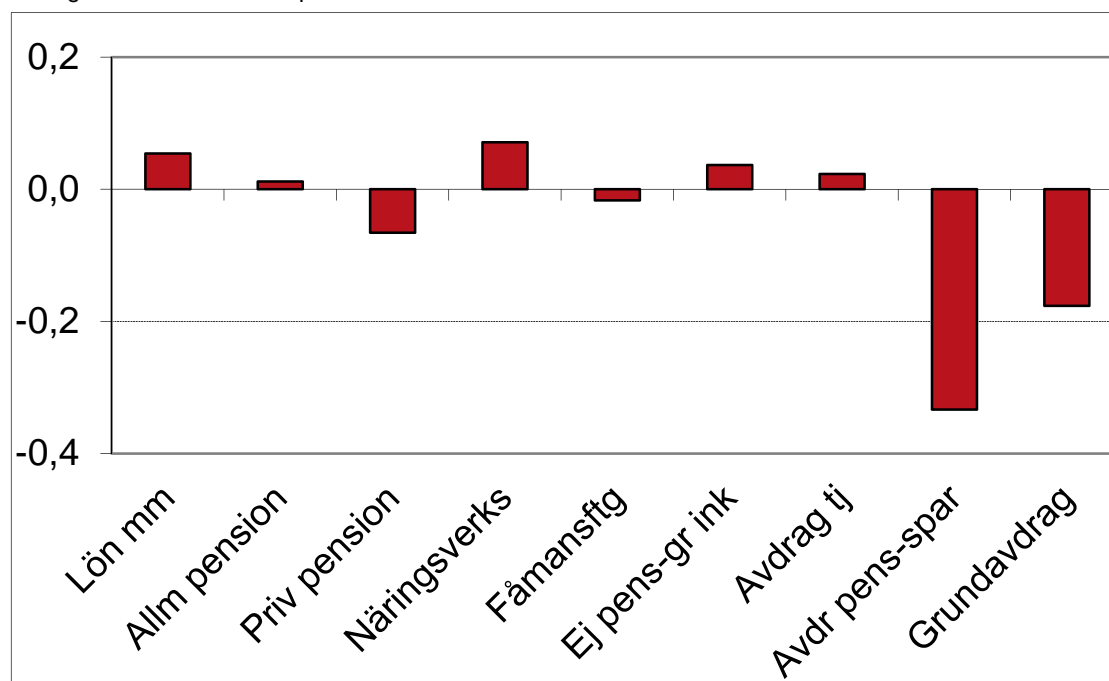
Källa: Ekonomistyrningsverket, Finansdepartementet, Statistiska centralbyrån, Sveriges Kommuner och Landsting.

Alla tre prognosmakarna underskattade utfallet i de prognoser för 2015 som gjordes före december 2014, se diagram 2. I de prognoser som gjorts därefter har underskattningar och överskattningar förekommit lika ofta. Avvikelserna har också varit mindre än i de tidigare prognoserna. Totalt underskattade SKL skatteunderlagstillväxten vid 26 av 29 prognostillfällen, ESV vid 19 av 24 tillfällen och regeringen vid 8 av tretton tillfällen. Variationen mellan prognostillfällena (standardavvikelsen) var 0,3 procentenheter i SKL:s och regeringens prognoser, och 0,5 procentenheter i ESV:s.

En viktig förklaring till prognosavvikelsen i SKL:s prognoser är att grundavdragen och avdragen för pensionsparande överskattades. Avdragen för pensionsparande överskattades med ca 80 procent innan regeringens förslag om avveckling av avdraget 2015–2016 blev känt. Grundavdragen överskattades av alla tre prognosmakarna innan förslaget om en höjning av avdragen för personer som fyllt 65 år blev känt. Efter att förslaget blivit känt kunde beaktas underskattade både ESV och SKL grundavdragen. I övrigt bidrog missbedömningar av såväl ”lön mm” som inkomst av näringsverksamhet och av privata pensionsförsäkringar, se diagram 3.

Diagram 3. SKL:s skatteunderlagsprognoser för inkomståret 2015

Bidrag till medelavvikelse i procentenheter



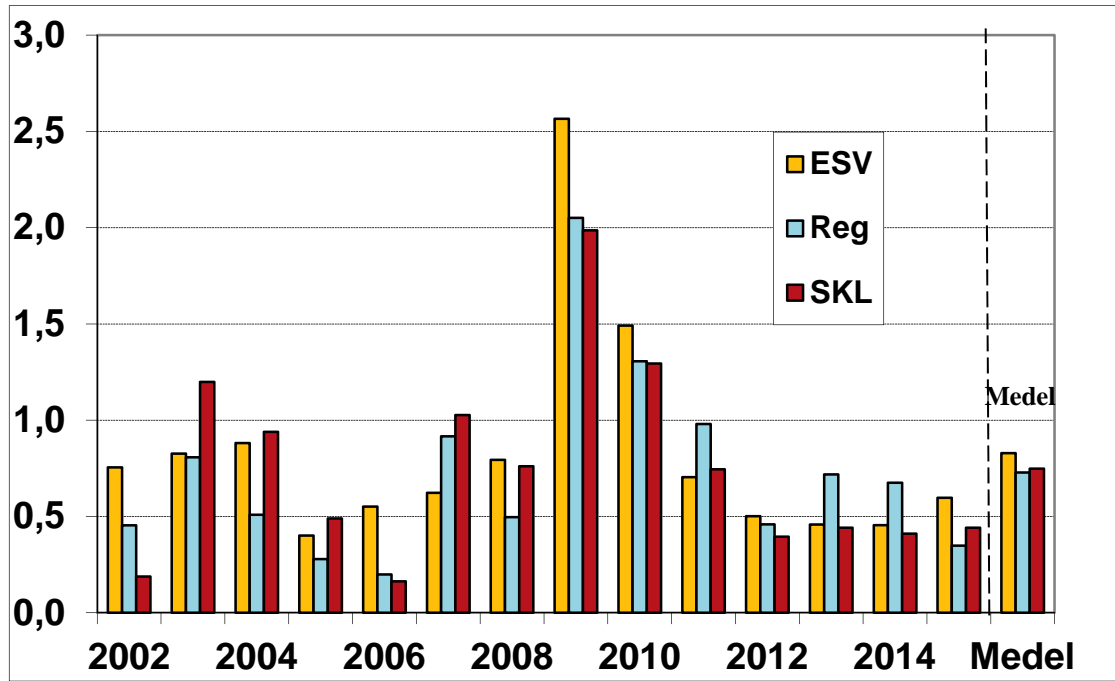
Källa: Statistiska centralbyrån, Sveriges Kommuner och Landsting.

En översikt över prognoser för inkomståren 2002–2014

Absolutavvikelserna i diagram 4 visar att SKL gjorde de mest pricksäkra prognoserna för år 2002, 2006, 2009, 2010, 2012, 2013 och 2014 medan regeringen lyckades bäst med prognoser för åren 2003, 2004, 2005, 2008 och 2015. År 2007 och 2011 prognostiserade ESV bäst. I medeltal för hela perioden har regeringens prognoser varit de mest pricksäkra, men skillnaden mellan prognosmakarna är små.

Diagram 4. Absolutavvikelser för åren 2002–2015

Procentenheter



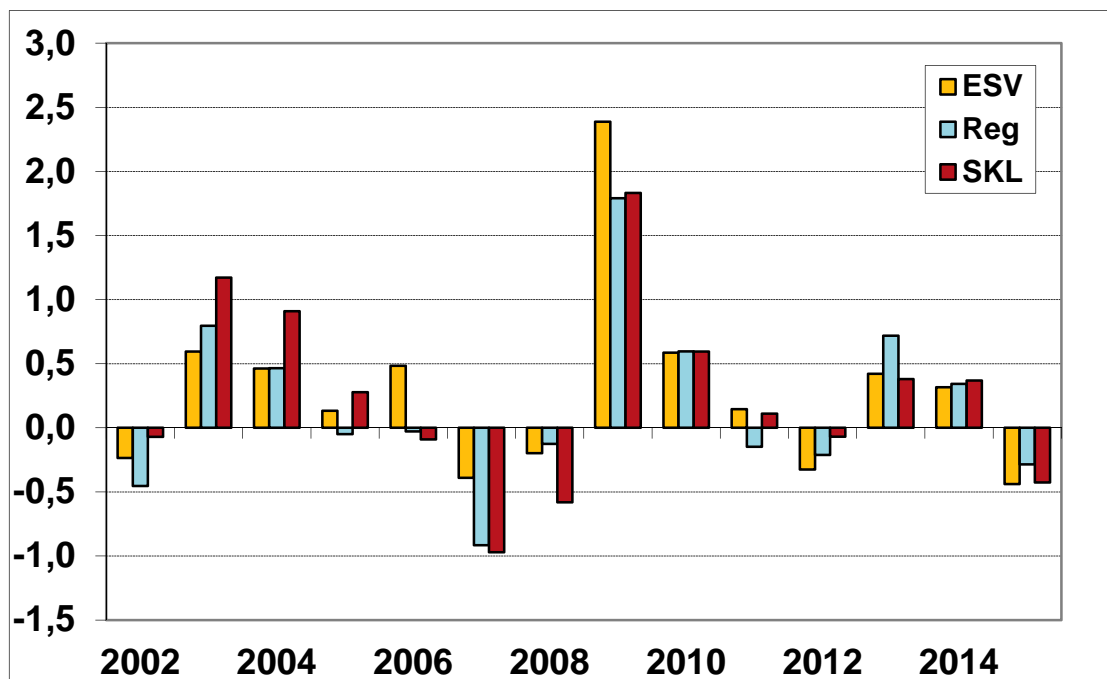
Källa: Ekonomistyrningsverket, Finansdepartementet, Statistiska centralbyrån, Sveriges Kommuner och Landsting.

En analys av medelavvikelserna i diagram 5 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 och 2014 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.

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

Diagram 5. Medelavvikelser för åren 2002–2015

Procentenheter



Källa: Ekonomistyrningsverket, Finansdepartementet, Statistiska centralbyrån, 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 2015. Det motsvarar cirka 28 kronor per invånare 2002 och 42 kronor per invånare 2014. 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 (taxeringsutfallet 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.

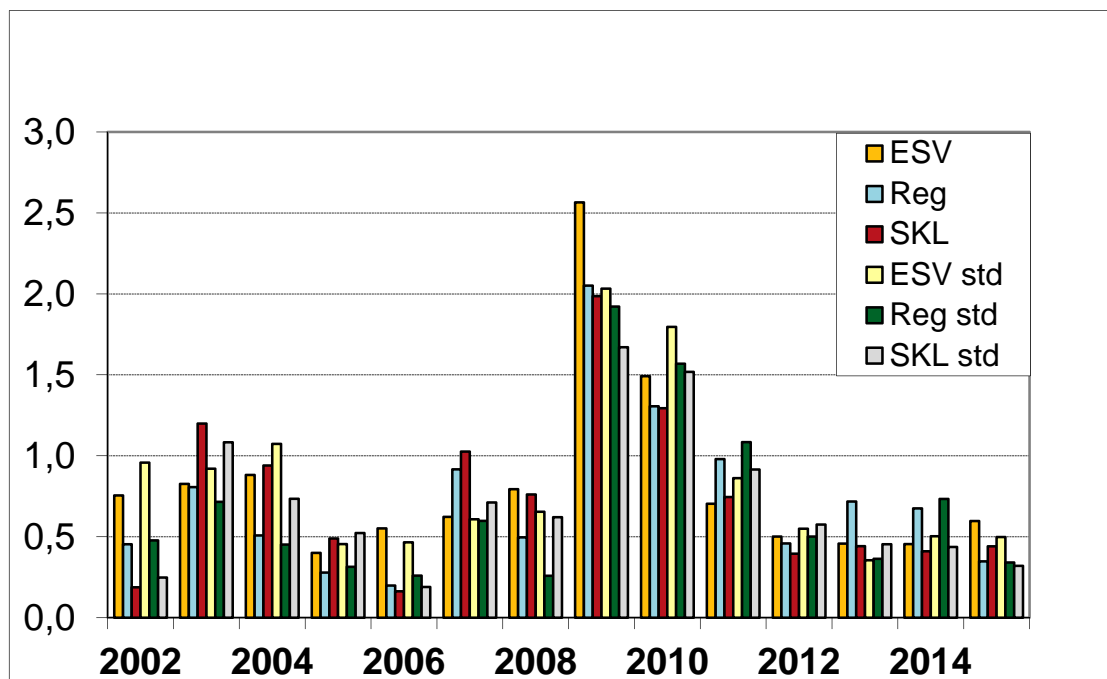
Här använder vi standardavvikelsen, det vill säga den genomsnittliga variationen i prognosresultatet mellan olika prognostillfällen, som mått på stabiliteten i prognoserna. För att bedöma om skatteunderlagsprognoserna ger bra planeringsförutsättningar för budgetarbetet har vi studerat den ackumulerade 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 6, är kommenterade i översikten ovan. I diagrammet blir det tydligt att den prognosmakare som varit mest pricksäker 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 pricksäker men regeringen hade marginellt mindre standardavvikelse. Åren 2012 och 2013 var SKL mest pricksäker 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 och 2010 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 pricksäker men var inte den som hade minst variation. År 2015 hade SKL minst variation men var inte mest pricksäker.

Diagram 6. Absolutavvikelser och standardavvikelser för åren 2002–2015

Procentenheter



Källa: Ekonomistyrningsverket, Finansdepartementet, Statistiska centralbyrån, Sveriges Kommuner och Landsting.

Förutsättningarna för budgetarbetet

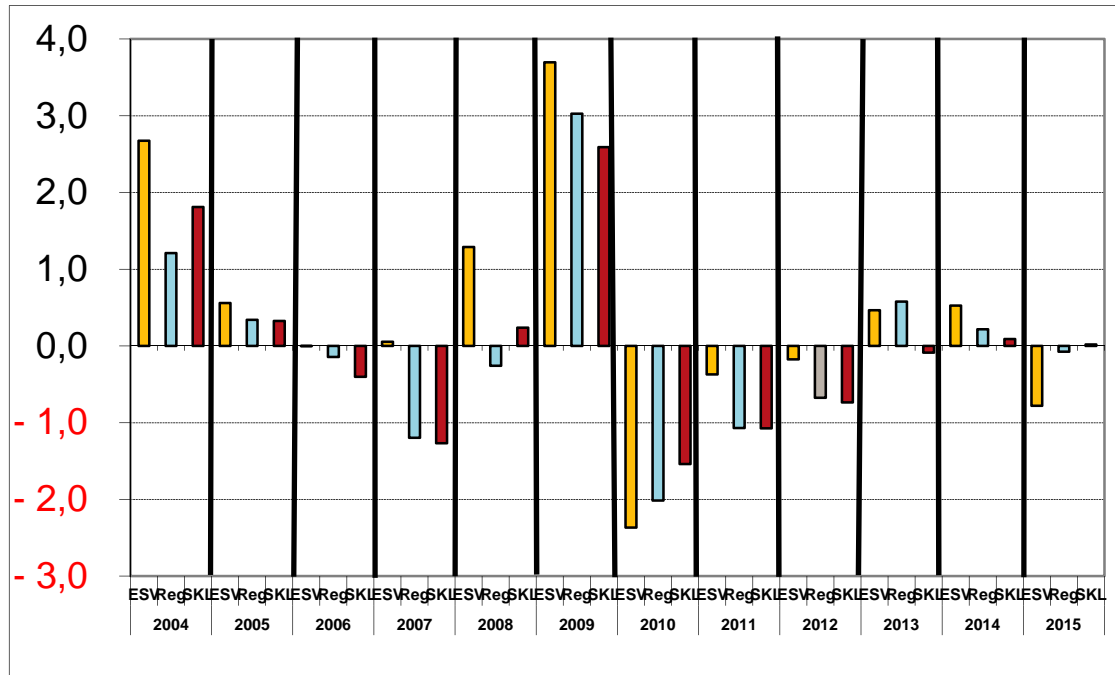
Diagram 7 illustrerar precisionen i prognoser som används i budgetarbetet. Staplarna för 2004 visar ackumulerade medelavvikelser för prognoser avseende 2002, 2003 och 2004 som gjordes under 2003 etc. Avvikelser i de tidigaste, och därmed mest osäkra, prognoser som gjorts för respektive år ingår alltså inte i dessa medelvärden.

SKL lyckades bäst med de ackumulerade prognoser för 2015 som gjordes år 2014. Man överskattade i genomsnitt utvecklingen 2013 marginellt och 2014 med ca 0,2 procentenheter medan utvecklingen 2015 underskattades. I regeringens prognoser gjordes lite större överskattningar av 2013 och 2014 än i SKL:s medan utvecklingen 2015 underskattades med en dryg halvprocent. Även ESV överskattade skatteunderlagstillväxten 2013 men underskattade både 2014 och 2015.

SKL:s goda resultat för 2014 förklaras av små överskattningar av skatteunderlagstillväxten alla tre prognostiserade år. Regeringens resultat beror på en relativt stor överskattning av utvecklingen 2013 samtidigt som ökningen 2014 underskattades. ESV lyckades väl med prognoserna för 2014, men överskattade utvecklingen 2012 och 2013.

Diagram 7. Ackumulerade medelavvikelser i prognoser för föregående, innevarande och nästa år

Procentenheter



Källa: Ekonomistyrningsverket, Finansdepartementet, Statistiska centralbyrån, Sveriges Kommuner och Landsting.

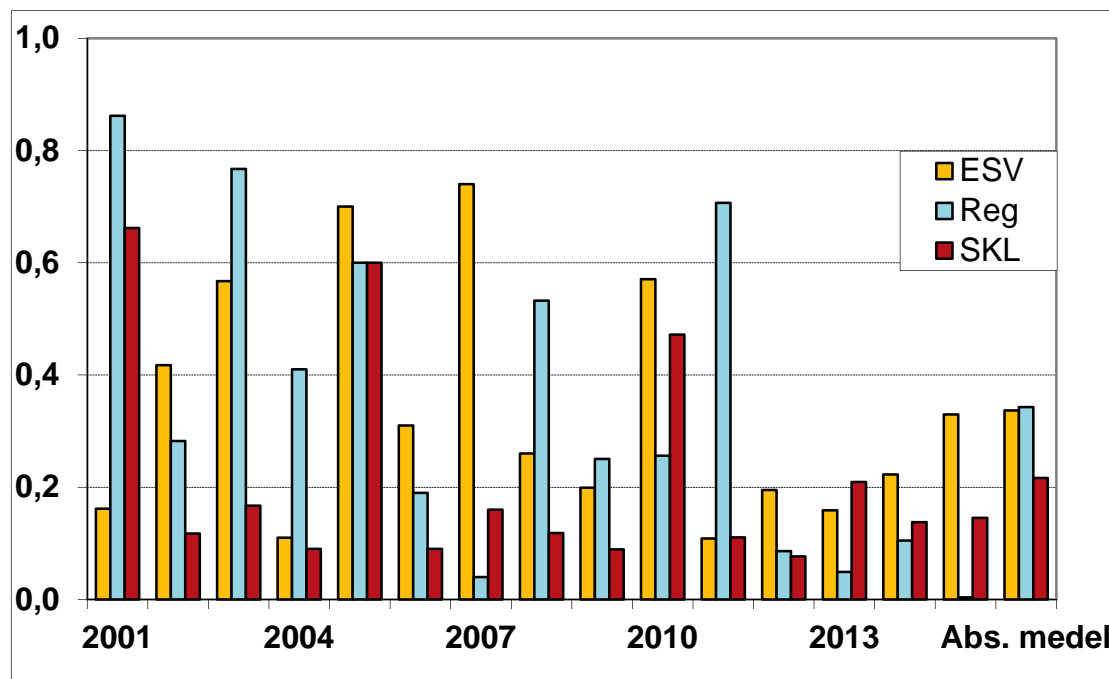
Små medelavvikelser i alla tre prognostiserade år förklarar det goda resultat för 2013 i SKL:s prognoser. Regeringens resultat beror på att överskattningen av utvecklingen 2011 var lika stor som underskattningen av utvecklingen 2012, dessutom överskattades utvecklingen 2013 med 0,6 procent. ESV lyckades väl med prognoserna för 2012 och 2013, men överskattade utvecklingen 2011.

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 (2015) av skatteunderlaget innebär detta att avvikelserna i prognoser som görs under senare delen av hösten bör vara små.

Diagram 8. Absolutavvikelser för innevarande år i höstprognos 2001–2015

Procentenheter



Källa: Ekonomistyrningsverket, Finansdepartementet, Statistiska centralbyrån, Sveriges Kommuner och Landsting.

Diagram 8 visar att avvikelserna i SKL:s sena höstprognoser varit mindre än 0,2 procent elva av de senaste femton åren. Det är ett resultat som ESV och regeringen lyckats med sex av åren vardera. Regeringens prognoser färdigställs tidigare under hösten än de av SKL:s och ESV:s prognoser som vi jämför med.

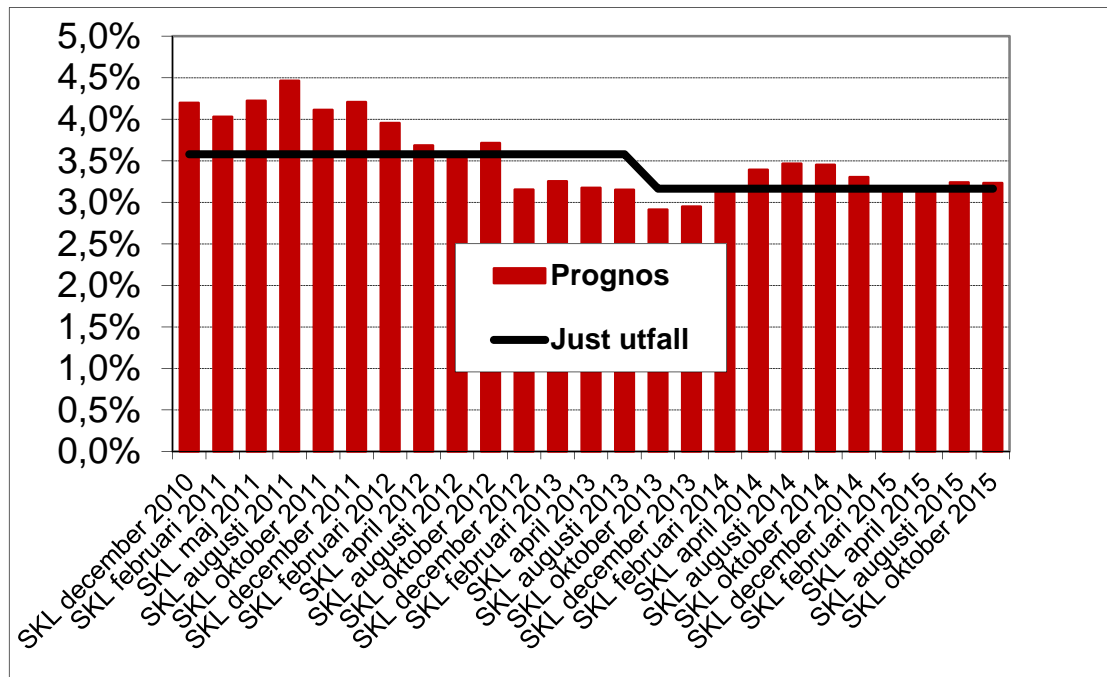
Betydelsen av förändringar i skattelagstiftningen

Ändringar i skattelagstiftningen som påverkar skatteunderlagets storlek kan förväntas ha betydelse för medelavvikelser i prognoserna. Detta kan illustreras med prognoserna för år 2014, se **Fel! Ogiltig självreferens i bokmärke..** 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 **Fel! Ogiltig självreferens i bokmärke.** 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 9. SKL:s prognoser för år 2014 och beräknat utfall med de regler som gällde vid prognostillfället

Årlig ökningstakt i procent



Källa: Finansdepartementet, Statistiska centralbyrån, 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

Källa: Finansdepartementet, Statistiska centralbyrån, 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.