



RIKSREVISIONEN

RiR 2007:5

Regeringens skatteprognoser

ISBN 978 91 7086 105 6

RiR 2007:5

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2007

Till regeringen
Finansdepartementet

Datum 2007-05-11
Dnr 31-2006-1029

Riksrevisionen har granskat kvaliteten på regeringens skatteprognoser under perioden 2000-2006. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisor Eva Lindström har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektören Birger Persson har varit föredragande. Revisionsrådet Tomas Nordström har medverkat i granskningen.

Eva Lindström

Birger Persson

För kännedom:
Ekonomiska avdelningen, Finansdepartementet

Innehåll

Sammanfattning	6
1 Inledning	9
1.1 Motiv för granskningen	9
1.2 Bedömningsgrunder och revisionsfråga	10
1.3 Granskningsmetoder och avgränsningar.....	11
1.4 Rapportens disposition.....	12
2 En reviderad bild av de offentliga finanserna.....	13
3 Nya principer för redovisning av skatter.....	17
4 Precisionen i skatteprognoserna	19
4.1 Skatternas bidrag till prognosavvikelser i finansiellt sparande.....	19
4.2 Prognosavvikelser i kapitalskatterna	22
4.3 Sammanfattande iakttagelser	24
5 Jämförelse med andra prognoser.....	25
5.1 Konjunkturinstitutet.....	25
5.2 Ekonomistyrningsverket.....	26
5.3 Sammanfattande iakttagelser.....	28
6 Redovisningen av skatteprognoserna	29
6.1 Prognoser och prognosmetoder.....	29
6.2 Prognosrevideringar och prognosavvikelser.....	32
6.3 Känslighetskalkyler.....	34
6.4 Sammanfattande iakttagelser.....	35
7 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	37
7.1 Slutsatser	37
7.2 Rekommendationer.....	39
Bilaga 1 Begrepp och definitioner	42
Bilaga 2 OECD:s och IMF:s kriterier för transparens i budgetredovisningen.....	45
Bilaga 3 Exempel: Prognoser och utfall för 2004 års skatter.	46
Bilaga 4 Förklaringsfaktorer till prognoser och prognosavvikelser	47
Bilaga 5 Beräkning av prognosavvikelser: detaljtabeller	49
Bilaga 6 Redovisning av skatter	55
Bilaga 7 Prognosorganisation	57

Sammanfattning

Finanspolitiken styrs av övergripande kvantitativa restriktioner och mål såsom utgiftstaket för staten och överskottsålet för den offentliga sektorn. Utgiftstaket för staten innebär att de statliga utgifterna inte får överstiga ett belopp som riksdagen beslutat två till tre år i förväg.¹ Överskottsålet innebär att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska uppvisa ett överskott på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.²

Prognoser såväl för den samhällsekonomiska utvecklingen som för den offentliga sektorns inkomster och utgifter utarbetas inom Regeringskansliet som en integrerad del av budgetarbetet. En budgetpolitik som styrs av preciserade mål ställer höga krav på tillförlitliga prognoser. Mot bakgrund av den vikt som tillmäts prognoserna i budgetprocessen har Riksrevisionen ställt följande revisionsfråga:

Är regeringens skatteprognoser av hög kvalitet?

Riksrevisionen bedömer kvaliteten i skatteprognoserna utifrån följande kriterier:

1. Prognoserna är träffsäkra.
2. Prognosernas träffsäkerhet är inte sämre än andra prognosmakares bedömningar.
3. Prognoserna redovisas utförligt:
 - avvikelser mot utfall och revideringar av prognoserna förklaras
 - osäkerheten i prognoserna analyseras
 - dokumentation av prognosmetoder och prognosmodeller publiceras.

Riksrevisionens slutsatser

Träffsäkerheten i regeringens skatteprognoser är svag

Under perioden 2000–2006 har regeringens skatteprognoser uppvisat relativt stora avvikelser från utfallen. Prognoserna förefaller underskatta skatteinkomsterna i högkonjunktur och överskatta dem i lågkonjunktur. I genomsnitt har skatteinkomsterna underskattats med 26 miljarder kronor, vilket motsvarar drygt 1 procent av BNP. Till viss del förklaras underskattningen av att den studerade perioden innehåller fler år med hög än med låg ekonomisk aktivitet. Underskattningen av skatteinkomsterna har varit särskilt stor de senaste åren. I budgetpropositionen för 2006 förutsågs överskottet i de offentliga finanserna

¹ Utgiftstaket för staten omfattar statsbudgetens utgifter exklusive räntor på statsskulden. Dessutom ingår utgifterna för ålderspensionerna under utgiftstaket.

² Den offentliga sektorn omfattar staten, pensionssystemet och kommunsektorn. Till följd av ändrade redovisningsprinciper föreslog regeringen i 2007 års ekonomiska vårproposition att överskottsålet ska ändras till 1 procent av BNP.

2006 uppgå till drygt 20 miljarder kronor. Det preliminära utfallet blev nära 70 miljarder kronor högre.³ Merparten av prognosavvikelseerna avser skatt på kapital.

Riksrevisionen konstaterar att prognosavvikelseerna för skatteinkomsterna vissa år är så stora att de förändrar bedömningen av finanspolitikens inriktning och utrymmet för reformer i förhållande till överskottsmålet.

Även KI:s och ESV:s skatteprognoser uppvisar stora avvikelser mot utfallen

Avvikelseerna från utfallen i regeringens skatteprognoser är överlag inte större än avvikelseerna i Konjunkturinstitutets (KI) och Ekonomistyrningsverkets (ESV) prognoser. Mönstret i prognosavvikelseerna under perioden 2000–2006 är detsamma för KI som för regeringen, det vill säga kraftiga underskattningar i början och slutet av perioden och överskattningar under mellanliggande år. De stora revideringarna av skatteprognoserna för 2005 och 2006 sedan budgetpropositionen för 2006 löper tämligen parallellt mellan ESV och regeringen.

Regeringens redovisning av skatteprognoserna kan förbättras

Redovisningen av prognoser och prognosavvikelser är relativt utförlig i budgetdokumenten. Stora prognosrevideringar och prognosavvikelser ägnas emellertid alltför litet utrymme. Riksrevisionen konstaterar att det i budgetdokumenten saknas en sammanhållen analys av vilka faktorer som ligger bakom den väsentligt ljusare bilden av de offentliga finanserna jämfört med budgetpropositionen för 2006.

Redovisningen av känslighetskalkyler är knapphändig och prognosmetoderna beskrivs endast översiktligt. Det saknas en sammanhållen publicerad redovisning av prognosmetoder och prognosmodeller.

Det brister i vissa avseenden i publicerad dokumentation av de senaste årens omläggningar av redovisningsprinciperna för den offentliga sektorns skatteinkomster. Redovisningen av utfall och prognoser skiljer sig mellan budgetdokumenten och de rapporter som publiceras av KI och Statistiska centralbyrån (SCB), vilket försvårar analyser och utvärderingar av skatteprognoserna.

³ Justerat för omläggningen av redovisningen av premiepensionen.

Riksrevisionens rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser och slutsatser som redovisas i denna granskningsrapport anser Riksrevisionen att regeringen bör vidta följande åtgärder för att förbättra kvaliteten i skatteprognoserna:

1. Regeringen bör utveckla redovisningen av skatteprognoserna i budgetdokumenten. Prognoser, prognosrevideringar och prognosavvikelser bör så långt möjligt redovisas så att olika förklaringsfaktorer, som till exempel makroekonomiska förutsättningar, regeländringar och ny utfallsstatistik, kan särskiljas.
2. Regeringen bör publicera en dokumentation av de metoder och beräkningsmodeller som används för prognoserna.
3. Regeringen bör ge KI och SCB i uppdrag att redovisa prognoser och utfall för skatterna i överensstämmelse med budgetredovisningen. Omläggningar av redovisningsprinciper ska dokumenteras på ett sådant sätt att jämförelser mellan prognoser och utfall underlättas.

Även om redovisningen av skatteprognoserna i budgetdokumenten förbättras kvarstår frågan om osäkerheten i prognoserna. Eftersom även KI:s och ESV:s skatteprognoser uppvisar stora avvikelser mot utfallen kan det vara svårt att förbättra prognosprecisionen. Samtidigt som prognosmetoderna vidareutvecklas bör därför regeringen överväga hur osäkerheten i skatteprognoserna ska hanteras i det finanspolitiska ramverket.

1 Inledning

1.1 Motiv för granskningen

I mitten av 1990-talet reformerades den svenska budgetprocessen. Berednings- och beslutsprocesserna i såväl regering som riksdag stärktes. År 1996 tillkom budgetlagen för att förtydliga regeringens befogenheter och skyldigheter.⁴ Syftet med lagen angavs i propositionen främst vara ”att underlätta överblicken, att öka klarheten och att stärka budgetdisciplinen”.⁵

I den nya budgetprocessen styrs budgetpolitiken av kvantitativa restriktioner och mål såsom utgiftstaket för staten och överskottsmålet för den offentliga sektorn. Utgiftstaket innebär att de statliga utgifterna inte får överstiga ett belopp som riksdagen beslutat två till tre år i förväg.⁶ Överskottsmålet innebär att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska uppvisa ett överskott på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.⁷

En budgetpolitik som styrs av preciserade mål ställer höga krav på ett tillförlitligt underlag i form av prognoser såväl för den samhällsekonomiska utvecklingen som för den offentliga sektorns inkomster och utgifter.⁸ Prognoserna utarbetas inom Regeringskansliet som en integrerad del av budgetarbetet.⁹ Eftersom budgetprocessen omfattar ett medelfristigt perspektiv redovisas prognoser och bedömningar i allmänhet med en tidshorisont på 3–4 år. Prognoserna redovisas i budgetpropositionerna och de ekonomiska vårpropositionerna.

Träffsäkra skatteprognoser är betydelsefulla eftersom även små relativa prognosavvikelse och prognosrevideringar får stor inverkan på överskottet i de offentliga finanserna och därmed på budgetpolitiken. Den offentliga sektorns inkomster från skatter och sociala avgifter uppgick till cirka 1 400 miljarder kronor 2006. En prognosavvikelse på 1 procent av skatteinkomsterna motsvarar därför ett reformutrymme eller besparingskrav på 14 miljarder kronor. Som jämförelse kan nämnas att statens utbetalning av barnbidrag detta år uppgick till 23,5 miljarder kronor.

Överskattningar av skatteinkomsterna i budgeteringsfasen kan leda till beslut om reformer som sedan framtvingar åtstramningar för att överskottsmålet ska klaras. En underskattning av inkomsterna kan å andra sidan

4 Lag (1996:1059) om statsbudgeten.

5 Lag om statsbudgeten, prop. 1995/96:200.

6 Utgiftstaket för staten omfattar statsbudgetens utgifter exklusive räntor på statsskulden. Dessutom ingår utgifterna för ålderspensioner under utgiftstaket.

7 Den offentliga sektorn omfattar staten, pensionssystemet och kommunsektorn. Regeringen föreslår i 2007 års ekonomiska vårproposition att överskottsmålets nivå ändras till 1 procent av BNP. Ändringen motiveras med beslutet av EU:s statistikmyndighet, Eurostat, att överskottet i premiepensionen inte längre får tillgodoräknas de offentliga finanserna utan ska hänföras till hushållssektorn.

8 Se till exempel Den nya budgetprocessen SOU 2000:61 avsnitt 3.4.

9 Inom Regeringskansliet ansvarar enheten för offentliga finanser vid Finansdepartementets ekonomiska avdelning för skatteprognoserna. Prognosorganisationen beskrivs översiktligt i bilaga 7.

medföra att utrymmet för utgiftsreformer och skattesänkningar underskattas eller att budgetförstärkande åtgärder vidtas i onödan. En öppen och tydlig redovisning av osäkerheten i skatteprognoserna och prognosmetoderna stärker förtroendet för finanspolitiken.

1.2 Bedömningsgrunder och revisionsfråga

De allmänna bestämmelser som reglerar innehållet i budgetpropositionen finns i budgetlagen.¹⁰ Enligt budgetlagen ska alla inkomster och utgifter som påverkar statens lånebehov rapporteras i regeringens förslag till statsbudget. Statens inkomster ska budgeteras och redovisas brutto. Hög effektivitet och god hushållning ska iaktas i statens verksamhet. Detta ställer krav på transparens i redovisningen av förslaget till statsbudget. I lagen anges också att regeringen ”noggrant [skall] följa hur statens inkomster, utgifter och uppläning utvecklas i förhållande till beräknade eller beslutade belopp” (§35). Under löpande budgetår ska regeringen vid minst två tillfällen redovisa prognoser för statens inkomster och utgifter för riksdagen och förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall (§36). Slutligen föreskrivs att regeringen senast fyra månader efter budgetåret ska redovisa statsbudgetens preliminära utfall för riksdagen och förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och det preliminära utfallet (§37).

Utöver de krav på redovisningen av prognoserna som kan härledas ur budgetlagen använder vi internationella rekommendationer som utgångspunkt för granskningen av skatteprognoserna. OECD och IMF har utformat kriterier för vad ett budgetdokument bör innehålla.¹¹ I rekommendationerna ställs krav på fullständighet och öppenhet i budgetering och redovisning, samt på redovisning av budgetprognosernas känslighet för ändringar i centrala makroekonomiska variabler. Osäkerheter i budgetberäkningarna ska identifieras och kvantifieras då så är möjligt. Ytterligare krav är att prognosmodeller och prognosmetoder dokumenteras och görs tillgängliga för utomstående. IMF:s rekommendationer innebär dessutom att oberoende experter ges i uppdrag att granska regeringens prognoser och prognosmodeller. OECD:s och IMF:s rekommendationer om transparens har tagits fram i samarbete med medlemsländerna, som haft möjlighet att lämna synpunkter på utformningen. Rekommendationerna är dock inte bindande.

¹⁰ Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

¹¹ Se bilaga 2.

Mot bakgrund av den vikt som tillmäts prognoserna i budgetprocessen ställer Riksrevisionen följande revisionsfråga:

Är regeringens skatteprognoser av hög kvalitet?

Utifrån från de bedömningsgrunder som redovisas ovan bedömer vi kvaliteten i skatteprognoserna utifrån följande kriterier:

1. Prognoserna är träffsäkra.
2. Prognosernas träffsäkerhet är inte sämre än andra prognosmakares bedömningar.
3. Prognoserna redovisas utförligt:
 - avvikelser mot utfall och revideringar av prognoserna förklaras
 - osäkerheten i prognoserna analyseras
 - dokumentation av prognosmetoder och prognosmodeller publiceras.

1.3 Granskningsmetoder och avgränsningar

Granskningen bygger på en genomgång av redovisningen av skatteprognoserna i budgetpropositionerna, de ekonomiska vårpropositionerna och Årsredovisning för staten under perioden 2000–2006. För bedömningen av prognosprecision har vi haft tillgång till särskilt underlag från såväl Finansdepartementet som Ekonomistyrningsverket (ESV) och Konjunkturinstitutet (KI). Under granskningsarbetet har vi också fortlöpande haft kontakt med tjänstemän vid Finansdepartementet, ESV och KI för förtydliganden av iakttagelser från genomgången av budgetdokumenten och annat underlag för granskningen.

Vi har valt att inte utvärdera olika felkällors betydelse för observerade prognosavvikelser. I bilaga 4 redovisas en indelning i förklaringsfaktorer, som kan användas vid analyser av såväl prognoser som prognosrevideringar och prognosavvikelser.

1.4 Rapportens disposition

Kapitel 2 beskriver översiktligt revideringarna av de offentligfinansiella prognoserna sedan budgetpropositionen för 2006. Förändringarna av principerna för skatteredovisningen i statsbudgeten och nationalräkenskaperna beskrivs i kapitel 3. De tre följande kapitlen behandlar de ovan angivna kriterierna för kvaliteten i prognoserna. I kapitel 4 redovisas precisionen i regeringens skatteprognoser från och med budgetproposition för 2000. Kapitel 5 ställer regeringens skatteprognoser i relation till prognoserna från KI och ESV. Till kapitlen 4 och 5 fogas bilaga 5 med detaljerade tabeller för prognoser och prognosavvikelser från den databas som byggts upp för granskningen. Kapitel 6 innehåller en värdering av redovisningen i budgetdokumenten. Rapporten avslutas med sammanfattande slutsatser och Riksrevisionens rekommendationer i kapitel 7.

2 En reviderad bild av de offentliga finanserna

Sedan budgetpropositionen för 2006 publicerades i september 2005 har bilden av de offentliga finanserna förändrats kraftigt. I BP2006¹² redovisades ett finansiellt sparande i offentlig sektor som inte nått upp till målet om ett överskott på 2 procent av BNP något år sedan 2001.¹³ Regeringen beräknade det genomsnittliga överskottet för perioden 2000–2008 till 1,4 procent av BNP.¹⁴ Det innebär att den ackumulerade avvikelser från målet uppgick till drygt 140 miljarder kronor.

I BP2007¹⁵ ett år senare redovisades ett genomsnittligt överskott 2000–2008 på 2,1 procent av BNP. Det preliminära utfallet för överskottet 2005 blev 37 miljarder kronor högre än vad som redovisades i BP2006. Prognosen för överskottet 2006 reviderades upp från 21 till 80 miljarder kronor, det vill säga en uppjustering med nära 60 miljarder kronor. I mars 2007 publicerade SCB ett preliminärt utfall för de offentliga finanserna 2006. Överskottet uppskattas till nära 90 miljarder kronor eller 3,1 procent av BNP med de redovisningsprinciper som tillämpades tidigare.¹⁶ Den samlade revideringen av överskottet framgår av diagram 2.1.

¹² För enkelhets skull används följande förkortningar i rapporten:
BP2006=budgetpropositionen för 2006 etcetera
VP2006=2006 års ekonomiska vårproposition etcetera
ÅRS2006=Årsredovisning för staten 2006 etcetera

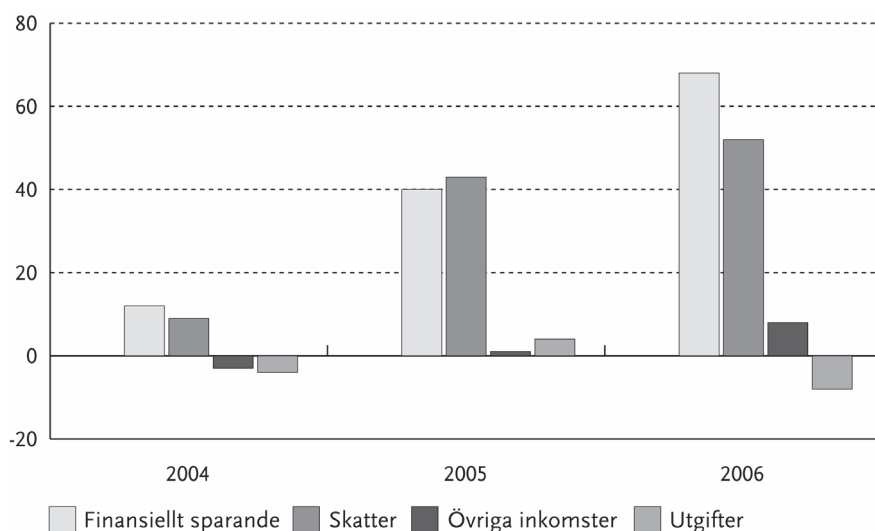
¹³ I VP2007 föreslog regeringen att målet ändras till ett överskott motsvarande 1 procent av BNP. Förändringen beror på EU:s statistikmyndighet Eurostat beslutat att sparandet i premiepensionen ska tillgodoräknas hushållssektorn och i stället för den offentliga sektorn.

¹⁴ Prop. 2005/06:1 tabell 4.9.

¹⁵ Det genomsnittliga finansiella sparandet räknat från 2000 används av regeringen som en indikator för överskottsmålet.

¹⁶ Från och med i år redovisar SCB det finansiella överskottet i premiepensionen som sparande i hushållssektorn i stället för i offentlig sektor. Det innebär att överskottet i de offentliga finanserna reduceras med ca 1 procent av BNP i SCB:s redovisning.

Diagram 2.1 Offentliga finanser. Utfall jämfört med budgetpropositionen för 2006. Miljarder kronor.



Revideringarna av prognoserna förändrar bedömningen av finanspolitikens inriktning och utrymme för reformer inom ramen för överskottsmålet. Trots det saknas i budgetdokumenten en sammanhållen redovisning och analys av vilka faktorer som ligger bakom den väsentligt ljusare bilden. I tabell 2.1 redovisas en kalkyl, där revideringarna från BP2006 fördelats på reformer, ekonomisk tillväxt och övriga faktorer. Beräkningen av tillväxteffekterna är schablonmässig. Den bygger på regeringens tumregel för sambandet mellan BNP och finansiellt sparande i offentlig sektor som innebär att om BNP blir 1 procent högre så förstärks de offentliga finanserna med motsvarande 0,55 procent av BNP.¹⁷

Våren 2006 reviderade SCB upp det preliminära utfallet 2004 med 15 miljarder kronor. För 2005, som fortfarande var ett prognosår i BP2006, kan en del av revideringen av det finansiella sparandet hänföras till högre tillväxt än väntat, men detta förklarar bara en fjärdedel av revideringen (bortsett från ändringen av redovisningsprinciperna).

¹⁷ Tumregeln används i beräkningen av det s.k. strukturella sparandet i de ekonomiska propositionerna, se till exempel VP2007, prop. 2006/07:100 bilaga 1 s. 69. Det betonas att effekten är osäker och kan variera mellan åren. De offentliga finansernas BNP-känsligheten antogs i tidigare propositioner uppgå till 0,7. Uppskattningar av BNP-effekten är behäftade med stor osäkerhet, vilket alltid framhålls i budgetdokumenten. Se även diskussionen i granskningsrapporten Det makroekonomiska underlaget till budgetpropositionerna RiR 2006:23.

Tabell 2.1 Faktorer bakom reviderade bedömningar av de offentliga finanserna jämfört med budgetpropositionen för 2006. Miljarder kronor.

Mdkr	2004	2005	2006	2007	2008
Finansiellt sparande i BP2006	26	37	21	32	49
procent av BNP	1,0	1,4	0,8	1,1	1,6
Bidrag till revideringar:					
högre BNP-tillväxt		+10	+18	+41	+59
reformer			-5	-19	-39
övrigt	+12	+30	+55	+45	+33
Summa revideringar	+12	+40	+68	+67	+53
Justerat finansiellt sparande i VP2007	38	77	89	99	101
procent av BNP	1,5	2,9	3,1	3,3	3,2
ändrad redovisning	-23	-26	-29	-30	-32
Redovisat finansiellt sparande i VP2007	15	51	60	69	69
procent av BNP	0,6	1,9	2,1	2,3	2,2

Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar

Effekterna på de offentliga finanserna av den starkare BNP-tillväxten ökar successivt under 2006 och 2007.¹⁸ Saldoförstärkningen påverkar utrymmet för permanenta reformer endast om den högre produktionsnivån är bestående, det vill säga om den är ett uttryck för en starkare underliggande tillväxt. I annat fall är den högre BNP-nivån och förbättringen av de offentliga finanserna ett övergående konjunkturfenomen. I BP2006 var regeringens bedömning att det s.k. BNP-gapet skulle vara slutet 2008.¹⁹ Den högre BNP-nivå 2008, som redovisas i VP2007, antas delvis vara av tillfällig karaktär eftersom BNP förutses överstiga sin långsiktigt hållbara nivå. Det så kallade BNP-gapet är positivt och bedöms uppgå till drygt 1 procent. Sammantaget innebär ändå regeringens prognoser i VP2007 att reformutrymmet i förhållande till överskottsmalet är väsentligt större än vad som antogs i BP2006.

I BP2007 föreslogs eller aviserades reformer som försvagar de offentliga finanserna.²⁰ Av tabellen framgår att försvagningen till följd av reformerna samtliga år är mindre än förstärkningen till följd av upprevideringen av BNP. Posten "övriga faktorer", som är beräknad som en restpost, utgör en stor del av revideringen flertalet år. Det gäller såväl utfall som prognoser. I posten övriga faktorer ingår bland annat effekterna av osäkra utfallsdata och bristfälliga prognosmodeller.

¹⁸ Mer noggranna beräkningar av den makroekonomiska effekten på överskottet kan ge annorlunda resultat än den schablonmässiga tumregeln.

¹⁹ En beskrivning av regeringens medelfristiga kalkyler återfinns i Riksrevisionens rapport RiR 2006:23 "Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna", kap 4. Där förklaras också begreppen potentiell BNP och BNP-gap.

²⁰ Se VP2006, prop. 2005/06:100 tabell 4.7, BP2007, prop. 2006/07:1 tabell 4.9 och VP2007, prop. 2006/07:100 tabell 4.8.

3 Nya principer för redovisning av skatter

Under de senaste åren har ett utvecklingsarbete bedrivits inom Regeringskansliet, Ekonomistyrningsverket (ESV) och Statistiska centralbyrån (SCB) för att åstadkomma dels en ökad harmonisering mellan nationalräkenskaperna (NR) och budgetredovisningen, dels en ekonomiskt mer rättvisande redovisning av skatterna i statsbudgeten.²¹ Som ett resultat av arbetet ändrades redovisningen i statsbudgeten från och med budgetåret 2006 till att avse periodiserade skatter. Genom tillägg av periodiseringsposter kommer dock statsbudgetens saldo även i fortsättningen att redovisas kassamässigt²² och motsvara statens lånebehov (med omvänt tecken). SCB genomförde redan hösten 2003 en övergång till periodiserade skatter i NR-redovisningen.

Förändringen av redovisningen av skatterna i statistiken och i budgetdokumenten skapar en tydligare koppling mellan statsbudgeten och överskottsmålet och underlättar analyser av sambandet mellan skatteinkomsterna och skattebasernas utveckling. Omläggningar av redovisningsprinciper kan emellertid vara förknippade med problem vid uppföljning och utvärdering av prognoser, eftersom utfallen ofta bara är tillgängliga enligt de nya redovisningsprinciperna samtidigt som prognoserna utformats enligt den äldre redovisningen. Byte av redovisningsprinciper ställer därför krav på publicering av överlappande tidsserier så att effekterna av redovisningsförändringen kan beaktas vid jämförelser mellan prognoser och utfall. Det krävs också att tydliga förklaringar till förändringarna publiceras. I arbetet med denna granskning har vi funnit brister i dessa avseenden.

ESV följer statsbudgetens redovisning i sina prognoser, medan KI följer NR-redovisningen. Regeringskansliet publicerar sina prognoser enligt båda redovisningsprinciperna. Budgetdokumenten innehåller vanligtvis utförliga beskrivningar av förändringar av skatteredovisningen i statsbudgeten, men kopplingarna till NR-redovisningen och det finansiella sparandet är mindre utvecklade. Även om periodiseringar och totalbelopp för skatterna numera är desamma i NR och statsbudgeten, skiljer sig fortfarande indelningen i underposter.²³ Även den terminologi som används skiljer sig. Detta minskar avsevärt informationsvärdet för andra än för initierade experter och försvårar jämförelser mellan regeringens prognoser och prognoserna från ESV och KI.²⁴

²¹ Nya principer för utformningen av statsbudgeten Ds 2003:49.

²² Det vill säga när inbetalningen av skatten sker oavsett vilket inkomstår skatten avser.

²³ Se bilaga 6.

²⁴ Andra prognosmakare, inklusive Riksbanken, publicerar sina prognoser så pass översiktligt att meningsfulla jämförelser är svåra att göra. Syftet med Riksgäldskontorets skatteprognoser är i första hand att bedöma statens lånebehov. Prognosjämförelsen i kapitel 5 i denna rapport begränsas därför till ESV och KI.

4 Precisionen i skatteprognoserna

I detta kapitel behandlas träffsäkerheten i regeringens skatteprognoser under perioden 2000–2006. Analysen avser prognoserna för det kommande budgetåret i respektive budgetproposition. Avsnitt 4.1 beskriver precisionen i prognoserna för de offentliga finanserna och skatteprognosernas bidrag till prognosavvikelserna. Prognoserna för kapitalskatterna redovisas mer i detalj i avsnitt 4.2. Kapitlet avslutas med sammanfattande iakttagelser.

4.1 Skatternas bidrag till prognosavvikelser i finansiellt sparande

Överskottsmålet omfattar hela den offentliga sektorn, det vill säga staten, kommunsektorn och pensionssystemet, och definieras med nationalräkenskapernas (NR) redovisningsprinciper. Utgångspunkten för granskningen av skatteprognoserna är därför NR-redovisningen. I detta avsnitt jämförs prognoserna för finansiellt sparande i budgetpropositionerna för respektive budgetår med NR-utfallet från SCB. Prognosavvikelserna fördelas på skatter, övriga inkomster samt utgifter.

Budgetpropositionerna publiceras normalt i september året före det aktuella budgetåret. Det preliminära NR-utfallet publiceras i månadsskiftet februari/mars året efter budgetåret.²⁵ Utfallet revideras därefter i takt med att mer fullständigt underlag blir tillgängligt. Detta gäller i hög grad för skatterna, som i det preliminära utfallet bygger på prognoser, eftersom taxeringen inte är slutförd.²⁶ Det är först i den ekonomiska vårproposition som publiceras två och ett halvt år efter budgetpropositionen som ett definitivt utfall kan redovisas i budgetdokumenten.²⁷ Omprövningar och rättelser kan göra att skatebeloppen ändras även därefter. De utfall som vi använder i denna rapport för att beskriva prognosavvikelser utgörs av de belopp som redovisas i senast tillgängliga statistik från SCB. Analysen avser perioden 2000–2006. För 2006 föreligger endast ett preliminärt NR-utfall från SCB.

Analysen av prognosavvikelser kompliceras av omläggningar av NR-statistiken. Omläggningarna medför att prognoserna redovisas enligt andra principer än de utfall som publiceras drygt två år senare. Detta måste beaktas i jämförelser mellan prognoser och utfall. Tre större förändringar som påverkar jämförelsen har genomförts under perioden 2000–2006.

²⁵ Valår lämnas budgetpropositionen till riksdagen i oktober.

²⁶ En mer utförlig genomgång av revideringarna av såväl prognoser som utfall återfinns i bilaga 5.

²⁷ Se bilaga 3.

Den första förändringen innebär att NR från och med 2002 redovisar moms på den offentliga sektorns inköp av varor och tjänster. Därmed ökar såväl momsinkomsterna som utgifterna för offentlig konsumtion.²⁸ Det finansiella sparandet påverkas inte av denna omläggning. Den andra förändringen innebär att inkomstskatterna från och med 2003 redovisas fullt ut periodiserade. Omläggningen ger upphov till såväl positiva som negativa justeringar av de tidigare publicerade utfallen.²⁹ Den tredje förändringen av redovisningen innebär att sparandet i premiepensionen fortsättningsvis ska redovisas i hushållssektorn i stället för i den offentliga sektorn. Omräkningen av historiska serier publicerades av SCB i mars 2007.

Eftersom vår analys av skatteprognosernas träffsäkerhet begränsas till budgetåret, är skatte- och transfereringsreglerna för prognosåret normalt kända vid prognostillfället. Det förekommer emellertid undantag, vilket så långt möjligt beaktats i beräkningarna. De prognosavvikelser vi redovisar bör ändå tolkas med försiktighet. I princip är de beräknade som "restposter" där vi justerat skillnaden mellan prognos och utfall för ändrade definitioner och vid prognostillfället okända regeländringar. Det innebär att avvikelsen mellan prognos och utfall kan innehålla faktorer som inte med säkerhet kan tillskrivas bristande prognosprecision. Sådana faktorer kan vara revideringar av NR-statistiken, vilket kan förekomma även om redovisningsprinciperna inte ändras. Det kan också förekomma större händelser av speciell karaktär som till exempel de stora skattebetalningar som uppkom vid återbetalning av tjänstepensionsmedel från försäkringsbolaget Alecta i början av perioden.³⁰ De prognosavvikelser vi redovisar i tabellen bör därför tolkas med försiktighet. En mer detaljerad analysmetod kan resultera i en annorlunda uppskattning av prognosavvikelsernas storlek och fördelning i tiden, men ändrar sannolikt inte sammantagna bilden.

Tabell 4.1 visar skillnaden mellan prognosen i budgetpropositionen för respektive år och utfallet från NR. Utfallen har justerats för omläggningar i statistiken så att de blir jämförbara med prognoserna.³¹ Utfallet för 2006 är preliminärt. Av tabellen framgår att prognosavvikelserna för finansiellt sparande varit stora samtliga år under perioden. Den faktiska utvecklingen har både under- och överskattats. Prognosavvikelserna har varierat mellan en överskattning av det finansiella sparandet med 46 miljarder kronor och en underskattning med 73 miljarder kronor. Avvikelserna motsvarar 1,9 respektive 2,6 procent av BNP. Den största överskattningen gjordes i BP2003 och den största underskattningen i BP2006.

²⁸ Ändringen genomfördes på anmodan av Eurostat och fick till följd att BNP och därmed avgiften till EU ökade.

²⁹ Uppskattningar av effekterna av statistikomläggningarna har erhållits från finansdepartementet.

³⁰ Den beräkningsteknik vi använder innebär också att de stora skattebetalningar som uppkommit till följd av företagens förtida upplösning av sina periodiseringsfonder 2004 och 2005 innefattas i prognosavvikelserna. Huruvida den regeländring i form av räntebeläggning som orsakade utvecklingen av fonderna ska ses som ett prognosavvikelse eller inte kan diskuteras.

³¹ Se bilaga 5.

Tabell 4.1 Prognosavvikelser (prognos minus utfall) i budgetpropositionen för respektive år.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Medel- fel	Absolut medelfel
Finansiellt sparande									
Miljarder kronor	-42	-30	+34	+46	-16	-63	-73	-20	43
Procent av BNP	-1,9	-1,3	+1,4	+1,9	-0,6	-2,4	-2,6	-0,8	1,7
Skatter									
Miljarder kronor	-46	-54	-13	+20	+4	-44	-51	-26	33
Procent av BNP	-2,1	-2,4	-0,5	+0,8	+0,2	-1,6	-1,8	-1,1	1,3
Övriga inkomster									
Miljarder kronor	-7	+12	+5	-3	+7	0	-7	+1	6
Procent av BNP	-0,3	+0,5	+0,2	-0,1	+0,3	-0,0	-0,3	0,0	0,2
Utgifter									
Miljarder kronor	-12	-12	-42	-28	+28	+19	+14	-5	22
Procent av BNP	-0,5	-0,5	-1,8	-1,1	+1,1	+0,7	+0,5	-0,2	0,9

Anm: Utfallet för 2006 är preliminärt. Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar

Prognosavvikelserna uppvisar ett relativt tydligt konjunkturmönster med underskattningar i högkonjunkturerna i början och slutet av perioden och överskattning under lågkonjunkturåren.³²

Två olika mått brukar användas för att utvärdera prognosprecisionen över en tidsperiod:³³

- *Medelfelet* beräknas som den genomsnittliga avvikelserna mellan prognos och utfall och visar om prognosen tenderar att systematiskt över- eller underskatta utfallet under den studerade perioden. Medelfelet kallas ofta systematiskt fel eller "bias".
- *Det absoluta medelfelet* beräknas som det genomsnittliga absolutvärdet för de årliga prognosavvikelserna. Genom att avvikelsernas absolutvärden används kommer prognoser som växelvis överskattar och underskattar utfallet lika mycket inte att framstå som entydigt bra. Det absoluta medelfelet kan vara stort även om medelfelet är litet.

Som tabellen visar har den offentliga sektorns finansiella sparande underskattats med i genomsnitt 20 miljarder kronor i regeringens prognoser sedan 2000. Det innebär en genomsnittlig underskattning med 0,8 procent av BNP. Det bör betonas att analysen av prognosavvikelserna endast omfattar sju år. Resultaten är därför osäkra. Särskilt medelfelet påverkas av att perioden omfattar flera år med högkonjunktur än med lågkonjunktur.

³² I Årsredovisning för staten redovisar regeringen sambandet mellan skatter och konjunkturutveckling, se till exempel Årsredovisning för staten 2006 (rskr. 2006/07:101), s. 35-37.

³³ Se till exempel Utvärdering av Konjunkturinstitutets prognoser, KI, mars 2005, eller Evaluating CBO's Record of Economic Forecasts, CBO, juli 1999.

Merparten av underskattningen av det finansiella sparandet härrör från skatterna. Medelfelet uppgår till -26 miljarder kronor, vilket innebär att skatteinkomsterna i genomsnitt underskattats med drygt 1 procent av BNP under perioden 2000–2006. Medelfelet i prognoserna för övriga inkomster respektive utgifterna är relativt litet.³⁴ Enskilda år är emellertid prognosavvikelserna stora även på utgiftssidan. Variationerna i de årliga prognosavvikelserna med över- och underskattning medför att det absoluta medelfelet för utgifterna är stort trots att prognoserna i genomsnitt ligger rätt.

4.2 Prognosavvikelser i kapitalskatterna

Av regeringens propositioner, liksom av KI:s och ESV:s prognosrapporter, framgår att kapitalskatterna är särskilt svåra att prognostisera.³⁵ De prognosproblem som brukar framhållas är att kapitalskatterna varierar kraftigt mellan åren och att svängningarna är svåra att förutse. I det makroekonomiska underlag som skatteprognoserna bygger på saknas dessutom i flera fall variabler som kan knytas till skattebaserna för kapitalskatterna på samma tydliga sätt som till exempel lönesumman kan knytas till skatt på arbete eller hushållens konsumtionsutgifter till moms och punktskatter.³⁶

Kapitalskatterna kan inte på något enkelt särskiljas i NR-redovisningen.³⁷ Analysen av prognosavvikelserna i kapitalskatterna i detta avsnitt bygger därför på den redovisning som tillämpas i statsbudgeten från och med 2006. Kapitalskatterna enligt den nya uppställningen framgår av tabell 4.2.³⁸ Variationen i skattebeloppen mellan åren är stora. Den procentuella förändringen för de sammanlagda kapitalskatterna ligger mellan plus och minus 26 procent.

Hushållens kapitalskatter minskade med 30 miljarder kronor, eller drygt 80 procent, på två år mellan 2000 och 2002 bland annat till följd av den spruckna IT-bubblan på aktiemarknaden. År 2006 förutses skatteintäkterna vara tillbaka på samma nivå som 2000 enligt regeringens bedömning i VP2007.

Även skatten på företagsvinster (bolagsskatten) varierar kraftigt mellan åren. Efter en minskning med 30 miljarder kronor mellan 2000 och 2002 bedöms intäkterna från bolagsskatten stiga till mycket höga nivåer 2006. Tabellen visar också att övriga kapitalskatter, där fastighetsskatten och avkastningsskatten på pensionssparande dominerar, uppvisar små förändringar mellan åren.

³⁴ Det hindrar inte att det kan förekomma stora genomsnittliga fel för enskilda anslag och utgiftsområden.

³⁵ Till kapitalskatter räknas i den nya budgetredovisningen skatt på hushållens kapitalinkomster, skatt på företagsvinster, kupongskatt, avkastningsskatt, fastighetsskatt, stämpelskatt, förmögenhetsskatt samt arvs- och gåvoskatt.

³⁶ Se till exempel BP2007, prop. 2006/07:1 s. 178.

³⁷ Se bilaga 6 för en beskrivning av de olika indelningarna i statsbudgeten och NR.

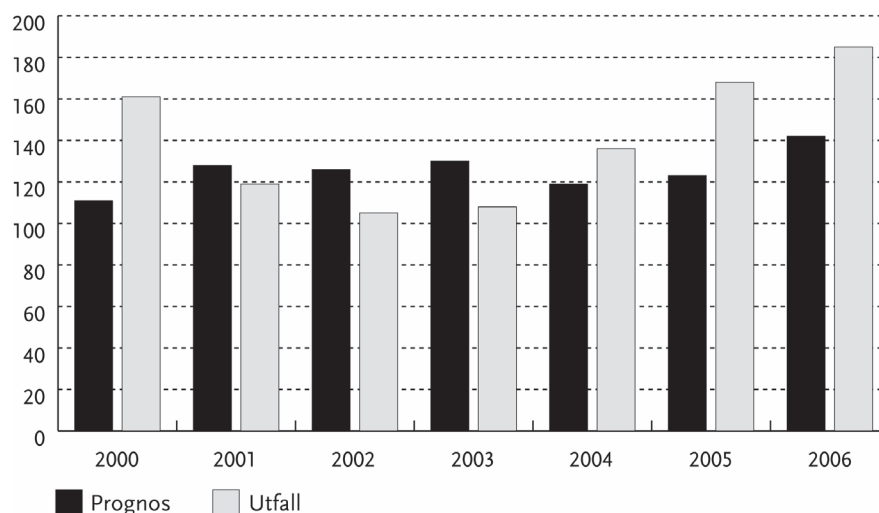
³⁸ "Övriga kapitalskatter" i tabellen omfattar kupongskatt, avkastningsskatt, fastighetsskatt, stämpelskatt, förmögenhetsskatt samt arvs- och gåvoskatt.

Tabell 4.2 Skatt på kapital enligt den nya budgetredovisningen. Miljarder kronor.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Skatt på kapital	161	119	102	108	136	168	185
<i>Årlig procentuell förändring</i>		-26	-15	6	26	23	10
Skatt på kapital, hushåll	34	14	6	7	12	23	32
Skatt på företagsvinster	73	52	44	49	72	92	97
Övriga kapitalsskatter	54	53	52	52	52	53	56

För att beräkna prognosavvikelserna för kapitalskatterna krävs en omräkning av äldre prognoser till den nya budgetredovisningen. Sådant underlag har erhållits från Finansdepartementet. Diagram 4.1 visar prognosavvikelser för skatt på kapitalinkomster. För 2006 jämförs prognosen i BP2006 med den prognos som redovisades i VP2007. Av diagrammet framgår att prognoserna uppvisar betydligt mindre variation än utfallen. Att förutse stora variationer i en variabel är ett problem i all prognosverksamhet. Prognosmetoder är ofta utformade för att beskriva mer trendmässiga förlopp. Därför tenderar prognoser att uppvisa mindre variation än utfallen.³⁹ För kapitalskatterna tillkommer problemet med enstaka stora och svårforutsebara händelser som till exempel återbetalningen av pensionsmedel 2000 från försäkringsbolaget Alecta (cirka 8 miljarder kronor) eller upplösningen av periodiseringsfonder 2004 och 2005 (cirka 11 respektive 14 miljarder kronor).

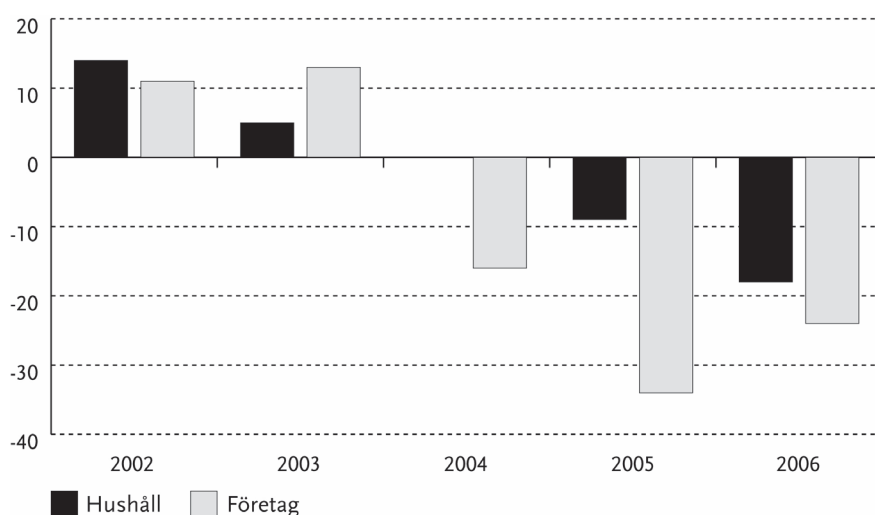
Diagram 4.1 Prognoser och utfall för skatt på kapital. Miljarder kronor.



³⁹ Se till exempel VP2003 bilaga 1 s. 75.

I diagram 4.2 har prognosavvikelseerna för skatt på kapitalinkomster 2002–2006 fördelats mellan hushåll och företag.⁴⁰ Mönstret med konjunkturberoende prognosavvikelser är tydligt. Skatten på kapitalinkomster överskattades i budgetprognoserna för 2002 och 2003. De senaste åren, med stark tillväxt, har kapitalskatterna underskattats. Storleksmässigt dominerar prognosavvikelseerna i bolagsskatten. Underskattningen av företagets skatter 2004 beror till stor del på den oväntat stora återföringen av periodiseringsfonder till beskattning, något som inte hänger samman med den ekonomiska konjunkturen. Det bör återigen påpekas att 2006 fortfarande är ett prognosår för kapitalskatterna.

Diagram 4.2 Prognosavvikelser för skatt på kapital. Miljarder kronor.



4.3 Sammanfattande iakttagelser

- Prognosavvikelseerna för de offentliga finanserna är vissa år så stora att de påverkar bedömningen av finanspolitikens inriktning och utrymmet för reformer i förhållande till överskottsmålet.
- Skatteprognoserna är den största källan till prognosavvikelser för den offentliga sektorns finansiella sparande. Under perioden 2000–2006 har skatteinkomsterna underskattats alla år utom två. Den genomsnittliga underskattningen uppgår till 26 miljarder kronor.
- Merparten av prognosavvikelseerna i skatterna kan hänföras till skatt på kapital. Kapitalskatterna uppvisar stora variationer mellan åren, vilket inte fångas upp i prognoserna. Prognosavvikelseerna påverkas också av svårforcerade händelser av engångskaraktär.

⁴⁰ Vi har inte haft tillgång till data för 2000 och 2001 med kapitalskatten fördelad på olika inkomsttitlar.

5 Jämförelse med andra prognoser

För att värdera kvaliteten i regeringens prognoser jämförs de i detta kapitel med prognoser från Konjunkturinstitutet (KI) och Ekonomistyrningsverket (ESV). Båda dessa myndigheter publicerar regelbundet rapporter med utförliga redovisningar av bland annat skatternas utveckling. Andra prognosmakare redovisar sina prognoser mer översiktligt och på en mer aggregerad nivå och ingår därför inte i jämförelsen.

5.1 Konjunkturinstitutet

Fyra gånger per år publicerar Konjunkturinstitutet (KI) prognoser, som bland annat innehåller detaljerade bedömningar av de offentliga finansernas utveckling i ett medelfristigt perspektiv. Prognoserna publiceras i mars, juni, augusti och december. De redovisas dels i Konjunkturläget med analyser och översiktliga tabeller och diagram, dels i Analysunderlaget som innehåller detaljtabeller. Redovisningen av de offentliga finanserna bygger på nationalräkenskapernas (NR) definitioner.

Jämförelser mellan olika prognosmakare påverkas av tidpunkten för publiceringen.⁴¹ Föreslagna eller aviserade regeländringar kan bara beaktas i prognoser som publiceras efter budgetpropositionerna. Samtidigt kan skillnader i publiceringstidpunkt på någon eller ett par månader innebära viktiga skillnader i prognosunderlag.

I detta avsnitt jämförs regeringens prognoser i budgetpropositionerna med KI:s december-prognoser. Det innebär att KI kan dra nytta av en mängd information som inte finns tillgänglig när prognoserna till budgetpropositionerna utarbetas. Det gäller bland annat månadsstatistik för inflation och sysselsättning, ett mer genomarbetat utfall för andra kvartalets BNP från Statistiska centralbyrån (SCB) samt utfall för tredje kvartalet, reviderade utfall för de offentliga finanserna föregående år och inte minst ett definitivt taxeringsutfall för föregående års skatter.⁴² Sammantaget innebär den senare publiceringstidpunkten en avsevärd informations fördel för KI.

I tabell 5.1 redovisas skillnaderna mellan prognos och utfall för regeringen respektive KI.⁴³ Även KI:s bedömningar uppvisar betydande prognosavvikelser för finansiellt sparande med en genomsnittlig underskattning av överskottet under den redovisade perioden. KI:s genomsnittliga underskattning är till och

⁴¹ Det är egentligen tidpunkten för läsningen av siffrorna som är viktig. Olika prognosmakare har olika långa ledtider från "sifferstopp" till publicering. Regeringens prognoser läses siffermässigt relativt tidigt i förhållande till tidpunkten för publicering.

⁴² Det preliminära taxeringsutfallet i augusti kan beaktas i regeringens skatteprognoser i budgetpropositionerna.

⁴³ Utfallen har justerats för omläggningar av statistiken för att bli jämförbara med prognoserna. Se bilaga 5.

med något större än regeringens. Liksom i regeringens prognoser kan prognosavvikelserna för finansiellt sparande i KI:s bedömningar i allt väsentligt hänföras till skatterna. KI:s underskattning av skatteinkomsterna är något mindre än regeringens. Det absoluta medelfelet för finansiellt sparande är mindre än i regeringens prognoser, medan det absoluta medelfelet för skatterna är ungefär lika stort. Sammantaget uppvisar regeringens och KI:s prognoser ett likartat mönster för avvikelserna mot utfallen även om skillnaderna vissa år är stora.

Tabell 5.1 Prognosavvikelser (prognos minus utfall) för offentliga finanser. Miljarder kronor.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Medel- fel	Absolut medel- fel
KI									
Finansiellt sparande	-32	-39	+17	+25	-28	-79	-60	-28	40
Skatter	-36	-35	-19	+33	-2	-48	-54	-23	33
Övriga inkomster	-2	0	+1	-5	-1	-8	-6	-3	3
Utgifter	-6	+4	-35	+3	+25	+23	0	+2	14
Regeringen									
Finansiellt sparande	-42	-30	+34	+46	-16	-63	-73	-20	43
Skatter	-46	-54	-13	+20	+4	-44	-51	-26	33
Övriga inkomster	-7	+12	+5	-3	+7	0	-7	+1	6
Utgifter	-12	-12	-42	-28	+28	+19	+14	-5	22

5.2 Ekonomistyrningsverket

Ekonomistyrningsverket (ESV) publicerar regelbundet prognoser enligt statsbudgetens redovisningsprinciper. Vi har inte haft tillgång till ett underlag från ESV som möjliggör jämförelser för hela perioden mellan utfall och prognoser med den nya uppställningen av statsbudgeten.⁴⁴ Jämförelsen mellan regeringen och ESV måste därför begränsas till ett fåtal prognosrapporter. Det tillgängliga underlaget från ESV omfattar fem prognoser från och med december 2005 till och med februari 2007. Detta möjliggör en jämförelse av ESV:s och regeringens revideringar av skatteprognoserna för 2005 och 2006 från och med BP2006.

ESV utarbetar normalt fyra budgetprognoser per år. Prognosrapporterna publiceras vanligtvis i mars, juni, augusti och december. I år publicerades en prognos redan i början av februari. ESV bygger sina skatteprognoser på KI:s

⁴⁴ Ett sådant underlag uppges av prognosansvariga kunna tas fram genom bearbetning av äldre prognostabeller, men bara med en relativt omfattande arbetsinsats.

makroekonomiska framskrivningar.⁴⁵ Liksom regeringen har ESV sedan hösten 2005 successivt reviderat upp sina skatteprognoser kraftigt. Av tabell 5.2 framgår att ESV redan i december 2005 justerade upp sin bedömning av skatteintäkterna 2005 med 15 miljarder kronor jämfört med prognosen i BP2006. I marsprognosen gjorde ESV ytterligare en kraftig upprevidering för 2005. Jämfört med BP2006 bedömdes nu skatteintäkterna bli nära 40 miljarder kronor högre. Dessutom reviderade ESV upp prognoserna för 2006 rejält jämfört med såväl den egna prognosen från december som regeringens prognos i budgetpropositionen.

Tabell 5.2 Offentliga sektorns skatteintäkter. Prognoser och utfall jämfört med BP2006. Miljarder kronor.

	2005	2006
BP2006 sept 2005	1321	1373
Skillnader mot BP2006		
ESV dec 2005	15	0
ESV mars 2006	38	30
VP2006 april 2006	30	34
ESV juni 2006	36	46
ESV aug 2006	39	48
BP2007 okt 2006	47	46
ESV dec 2006	42	52
ESV feb 2007	41	53
VP2007 april 2007	45	55
Senaste utfall/prognos:		
VP2007 april 2007	1367	1429

I VP2006 i april reviderade regeringen upp sin bedömning av skatteintäkterna jämfört med BP2006. Prognoserna för såväl 2005 som 2006 hamnade i linje med ESV:s marsprognos.

Nästa större steg i revideringen togs av ESV i juni 2006 då prognosen för skatteintäkterna 2006 höjdes med ytterligare 16 miljarder kronor jämfört med mars-rapporten. Prognoserna för 2006 fortsätter därefter att revideras upp men i avtagande takt.⁴⁶

Det bör noteras att även utfallen för 2005 revideras fortlöpande i takt med att allt bättre information blir tillgänglig. Relativt säkra värden föreligger först med taxeringen i december 2006. Skatteintäkterna 2005 blev 45 miljarder kronor högre än vad som förutsågs i BP2006. Det innebär att

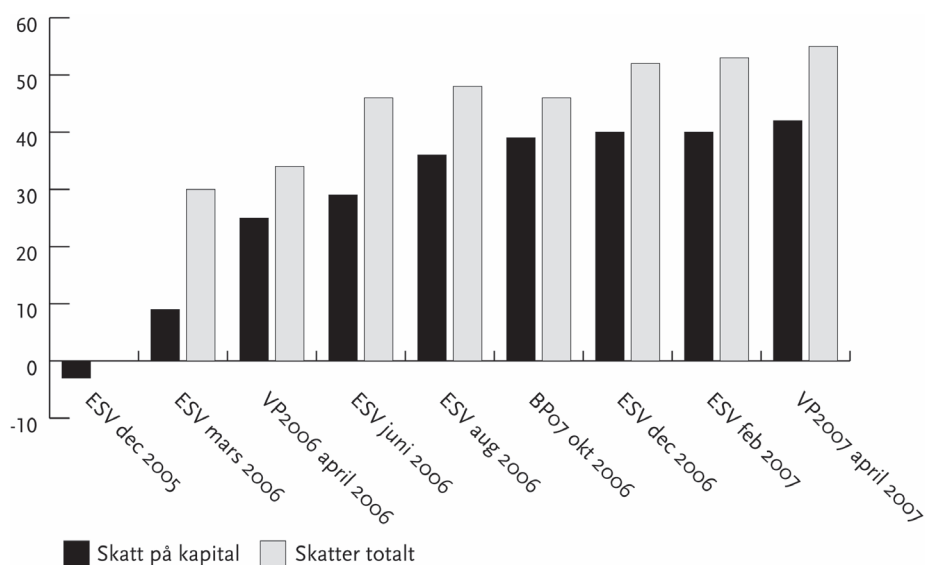
⁴⁵ ESV levererar å sin sida skatteprognoser till KI som underlag för KI:s prognoser för de offentliga finanserna.

⁴⁶ Att prognosavvikelseerna i regeringens prognoser för skatterna 2006 skiljer sig mellan tabell 5.1 och 5.2 beror på att NR-utfallet 2006 skiljer sig något från det belopp som anges i VP2007.

prognosen i BP2007 i oktober 2006 stod sig bra.

Diagram 5.1 visar successiva prognosrevideringar för skatteintäkterna 2006 sedan BP2006. Kapitalskatterna svarar i genomsnitt för cirka tre fjärdedelar av revideringarna. Bilden av gradvisa uppjusteringar av prognoserna är tydligt och gäller både för ESV och regeringen.⁴⁷

Diagram 5.1 Revideringar av prognoser för 2006 jämfört med BP2006. Miljarder kronor.



5.3 Sammanfattande iakttagelser

- Kl:s skatteprognoser uppvisar i allt väsentligt samma prognosavvikelser och genomsnittliga underskattning som regeringens prognoser.
- Regeringens och ESV:s revideringar av skatteprognoserna för 2005 och 2006 sedan budgetpropositionen för 2006 har skett relativt parallellt. De största revideringarna avser i båda fallen skatt på kapital.

⁴⁷ Fördelningen av revideringarna är relativt jämn mellan hushållens och företagens kapitalskatter (se tabell B5:5 i bilaga 5).

6 Redovisningen av skatteprognoserna

Utvärderingen av regeringens redovisning av prognoserna bygger på en genomgång av de ekonomiska propositionerna och Årsredovisning för staten. Vår bedömning av redovisningens kvalitet tar sin utgångspunkt i budgetlagen och de kriterier som OECD och IMF utformat för transparens i budgetdokumenten (se bilaga 2). Dessa kriterier innebär bland annat att prognoserna kommenteras utförligt, att makroekonomiska beräkningsförutsättningar redovisas tydligt, att budgetens känslighet för förändringar i de ekonomiska antagandena analyseras och redovisas samt att prognosmetoder och prognosmodeller publiceras.

6.1 Prognoser och prognosmetoder

I detta avsnitt beskrivs och kommenteras förklaringarna till de skatteprognoser som redovisas i budgetdokumenten. Vi har avgränsat oss till redovisningen i propositionerna från BP2005. Beskrivningen är inte fullständig utan får mer ses som exempel på frågor som kan ställas om redovisningens innehåll.

Allmänt sett bör förklaringar till den prognostiserade utvecklingen för en viss skatt innehålla uppgifter om skattebasens utveckling, bakomliggande makroekonomiska variabler, ändringar av skatteregler och speciella händelser som påverkar prognosen.⁴⁸ En förklaring innebär ofta en beskrivning av prognosmetoden. Vad gäller inkomstskatter (taxerade skatter) är det av särskild betydelse att utfallen kan fastställas först med lång eftersläpning. När skatteprognoserna i budgetpropositionen utformas i augusti–september är taxeringen av föregående års skatter ännu inte klar.⁴⁹ Det innebär att framskrivningen av skatteintäkterna för budgetåret i hög grad beror på den bedömning som görs inte bara av innevarande års skatteintäkter utan även av intäkterna föregående år. Förklaringar till reviderade prognoser för budgetåret kan därför ligga såväl i revideringar av bedömningen av skatteintäkterna tidigare år som i en ändrad syn på den framtida utvecklingen.

6.1.1 Skatt på arbete

Skatt på arbete omfattar statlig och kommunal inkomstskatt. Skattebasen domineras av lönesumman och egenföretagares inkomster, men innefattar även skattepliktiga transfereringar som pensioner, sjukpenning, arbetslöshets-

⁴⁸ Jämför bilaga 4.

⁴⁹ I mitten av augusti blir ett första preliminärt taxeringsutfall tillgängligt.

ersättning etc. Flertalet propositioner ger en fyllig beskrivning av skatt på arbete. Vanligtvis redovisas skattebasernas utveckling, som också kopplas till de makroekonomiska förutsättningar som ligger till grund för budgetberäkningarna. Jämförelser görs regelmässigt med föregående proposition. Utformning av tabeller och jämförelser kan variera mellan olika propositioner.

6.1.2 *Mervärdesskatt*

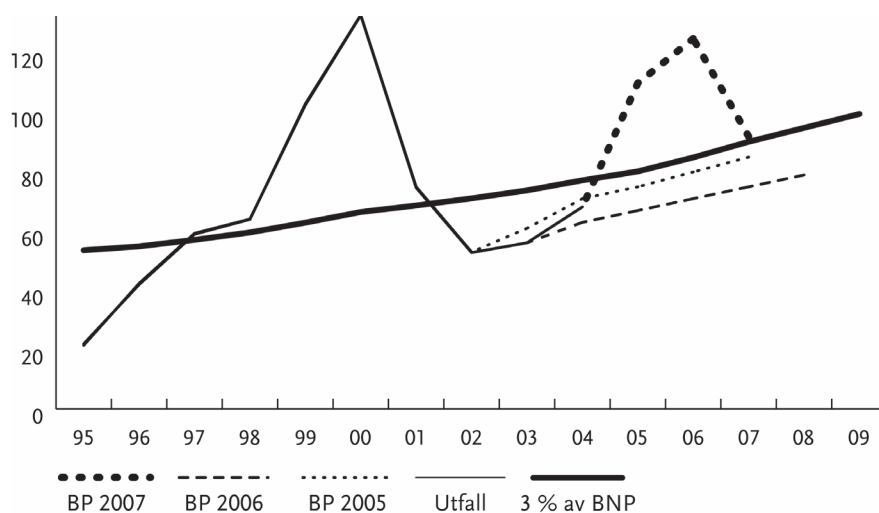
I VP2005 görs en fördjupad genomgång av framskrivningsmetoden för mervärdesskatten. Den huvudsakliga förklaringsvariabeln utgörs av hushållens konsumtionsutgifter, men intäktsfördelningen mellan åren påverkas även av utgående och ingående skatt. Framskrivningsvariablerna redovisas i diagram så att sambandet med de makroekonomiska prognoserna tydliggörs. I BP2006 och VP2006 är redovisningen av prognosen mer kortfattad, och det är svårt att förstå prognosen utan att läsa förklaringarna i VP2005. I BP2007 förklaras mervärdesskatteprognoserna på ett annorlunda sätt. Istället för konjunkturen och nettot av utgående och ingående mervärdesskatt framhålls betydelsen av hur hushållens konsumtion fördelar sig på olika varugrupper med olika skattesatser. Det framgår inte om den tidigare prognosmetoden övergivits och i så fall av vilka skäl.

6.1.3 *Hushållens kapitalskatter*

Hushållens kapitalskatter är av flera skäl svåra att prognostisera. En viktig bas för skatten är realiserade kapitalvinster, som särskilt sedan slutet av 1990-talet uppvisat mycket stora variationer. När och i vilken utsträckning hushållen realiserar värdestegringsvinster på fastigheter och finansiella tillgångar har visat sig vara svårt att förutse. Till detta kommer att det är svårt att få goda indikationer på skattebeloppen innan taxeringen är klar. Prognosproblemet kan exemplifieras med BP2005. När budgetprognoserna utformas i månads-skiftet augusti–september 2004 föreligger ett slutligt taxeringsutfall för 2002 och ett preliminärt taxeringsutfall för 2003. Informationen om hushållens och företagens kapitalskatter är dock relativt begränsad i det preliminära taxeringsutfallet. Prognosen för 2004 styrs av prisutvecklingen på värdepapper och bostäder samt antalet sålda småhus. För 2005–2007 antas kapitalvinsterna anpassas till ett historiskt genomsnitt på knappt 3 procent av BNP. Det innebär att någon explicit prognos inte görs för budgetåret. Det beräknade beloppet utgörs av en bedömd genomsnittlig nivå för skatten eller anpassning mot en sådan nivå. Därigenom uppkommer automatiskt en prognosavvikelse.

En sådan prognosmetod tillämpas inte för någon annan skatt.⁵⁰ Metoden förefaller inte heller tillämpas konsekvent. Diagram 6.1 visar prognosen för hushållens kapitalvinster i de tre senaste budgetpropositionerna. I BP2005 och BP2006 bedömdes kapitalvinsterna innevarande år understiga trendvärdet på 3 procent av BNP. Beräkningen av skatten byggde i båda dessa propositioner på en kapitalvinst som understiger trendvärdet för budgetåret. I BP2007 förutsågs kapitalvinsterna 2006 kraftigt överstiga trendvärdet. I detta fall baserades budgetårets skatteberäkning på en samlad kapitalvinst i hushållen som ligger exakt på trendvärdet. Någon förklaring till varför prognosmetoden tillämpas på olika sätt i olika propositioner ges inte.

Diagram 6.1 Prognoser på hushållens kapitalvinster. Miljarder kronor.



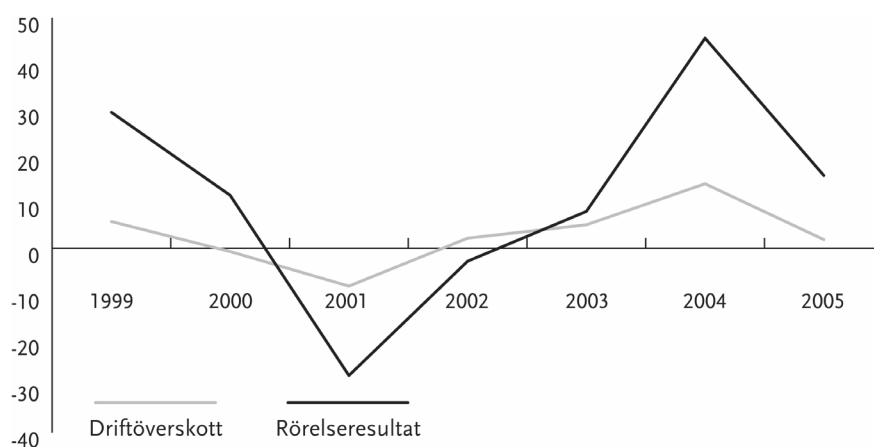
6.1.4 Skatt på företagsvinster (bolagsskatt)

Redovisningen av prognoserna för skatt på företagsvinster har granskats för samtliga ekonomiska propositioner under perioden 2000–2007. Redovisningen av prognoserna är i flertalet fall relativt utförlig. På samma sätt som för hushållens kapitalskatter ägnas ofta stort utrymme åt att förklara utvecklingen under tidigare år, medan förklaringarna till framskrivningarna har en mer undanskymd roll. Skälet är att bedömningen av utgångsläget är av stor betydelse för prognoserna och att utfallet kan fastställas först med cirka två års eftersläpning. Motiveringarna till prognosen för bolagsskatten utökades kraftigt i BP2007 med en tydlig beskrivning av prognosmetoden. Det framgår att driftöverskottet i företagssektorn används som framskrivningsvariabel

⁵⁰ Detta utesluter inte att prognosmetoden är den bästa möjliga förutsatt att variationerna i kapitalvinsterna betraktas som slumpmässiga och jämnt fördelade.

för skattebasen, vilket tydliggör sambandet mellan skatteprognosen och den makroekonomiska utvecklingen. Driftsöverskottets historiska utveckling jämförs i olika diagram med företagens rörelseresultat, och bristerna i prognosmetoden klargörs. En sådan brist anges vara att driftsöverskottet, som bland annat innefattar kapitalförslitning, uppvisar en svagare variation över konjunkturen än rörelseresultatet (se diagram 6.2). Därtill kommer att försäljning av varor från lager bidrar till företagets vinst, medan driftsöverskottet endast beror av den löpande produktionen i företaget.

Diagram 6.2 Driftsöverskott och företagens rörelseresultat. Procentuell förändring.



6.2 Prognosrevideringar och prognosavvikelser

I detta avsnitt behandlas redovisning och förklaringar till prognosrevideringar och prognosavvikelser med särskild betoning på bolagsskatten. Granskningen avser periodiserade skatter. Utfallen är därför endast preliminära när Årsredovisningen för staten publiceras i april, eftersom taxeringen inte slutförs förrän i december.⁵¹

I såväl Årsredovisning för staten som de ekonomiska propositionerna redovisas i det inledande avsnittet om inkomster en översiktlig tabell där totala skatteintäkterna, fördelade på huvudgrupper, jämförs med budgetpropositionen respektive föregående proposition. Till tabellen fogas kommentarer till väsentliga skillnader mellan utfall och prognos eller till större revideringar mellan olika prognoser. Mer detaljerade kommentarer ges i de avsnitt som behandlar de olika skatteslagen. Översiktstabellens utformning och benämningarna på de redovisade skatteslagen har ändrats över tiden bland annat till följd av att redovisningsprinciperna har förändrats. Det saknas emeller-

⁵¹ I kapitlen 4 och 5 mäts prognosavvikelsena mot definitiva utfall.

tid förklaringar till varför indelningarna ändrats och till skillnader mot den tidigare redovisade indelningen. I enstaka propositioner saknas dessutom tabellen helt.

I tabell 6.1 sammanfattas några iakttagelser om redovisningen av prognosavvikelser för bolagsskatten i Årsredovisning för staten. Förklaringarna är ofta relativt utförliga.

Tabell 6.1 Bolagsskatt: Förklaringar till prognosavvikelser.

Årsredovisning	Prognos- avvikelse, mdkr	Redovisade förklaringar
2000	- 10	Återbetalning av pensionsavgifter från Alecta beaktades inte i BP2000. Skatteeffekten uppskattas till 8 mdkr.
2001	- 3	Högre vinster 2000 än beräknat innebär att även bedömningen av 2001 justeras upp jämfört med BP2001.
2002	4	Boksluten för 2002 var oväntat svaga. Nedgång av skatten mellan 2001 och 2002 med 8 mdkr anges som förklaring till att bedömningen av utfallet 2003 justeras
2003	15	ner så kraftigt. Av tabellen i textavsnittet framgår att utfallet av taxering av 2002 års inkomster blev 12 mdkr lägre än beräknat i BP2003.
2004	- 10	Återföring av periodiseringsfonder till beskattning beaktades inte i BP2004. Effekten beräknas till 11 mdkr 2004. Oväntat stora vinstökningar i slutet av året 2005 anges vara en faktor bakom den stora prognosavvikelsen. En annan faktor
2005	- 25	anges vara skatteeffekten av återföringen av periodiseringsfonder, som beräknas till 9 mdkr 2005. Det framgår inte hur stor förändringen är jämfört med vad som antogs i BP2005.

Till skillnad från prognosavvikelserna är förklaringarna till prognosrevideringarna mellan olika propositioner sällan tydliga och utförliga. I många fall anges att utfallsstatistik för tidigare år ändrat förutsättningarna för prognosen, men det förklaras sällan på vilket sätt. Tabell 6.2 illustrerar några förklaringar i olika ekonomiska propositioner till revideringar av prognosen för bolagsskatten.

Tabell 6.2 Bolagsskatt: Förklaring till prognosrevideringar.

Proposition	Revidering mdkr	Redovisade förklaringar
VP2004 April 2004	Anges inte	Avser skatt 2004: 2002 har bolagsskatten reviderats ner med 8 mdkr till följd av lägre utfall än förväntat. För innevarande och kommande år bedöms ökningstakten bli i genomsnitt 5,2 procent.
BP2005 Sept 2004	Anges inte	Avser skatt 2004: Ingen uppgift om revidering av bolagsskatten.
VP2005 April 2005	+8	Avser skatt 2005: Ingen förklaring ges.
BP2006 Sept 2006	+4	Avser skatt 2005: Från och med BP2006 tillförs ett nytt avsnitt "Uppföljning" med detaljtabell för revideringar jämfört med VP2004 för samtliga år och med BP2005 för 2005. Inga tydliga förklaringar till höjd prognos för 2005.
VP2006 April 2006	+10	Avser skatt 2006: Uppgiften ges i en tabell men kommenteras inte i texten
BP2007 Okt 2006	+13	Avser skatt 2006: En del av revideringen 2005 påverkar prognosen för 2006 och framåt.

6.3 Känslighetskalkyler

Genomgången av budgetdokumenten visar att det nästa alltid finns ett allmänt avsnitt om osäkerheten i skatteberäkningarna. Där anges även regelmässigt effekten på skatterna av 1 procent högre lönesumma respektive 1 procent högre privat konsumtion. Ibland redovisas bolagsskattens känslighet för förändringar av företagens vinstutveckling. Någon gång redovisas mer utförliga bedömningar av osäkerheten i prognoserna med till exempel diagram med skattebasers historiska utveckling.

6.4 Sammanfattande iakttagelser

- Redovisningen av prognoserna och prognosavvikelserna är relativt utförlig i budgetdokumenten, men orsakerna till större prognosavvikelser blir sällan föremål för särskild analys.
- För de skatter som är föremål för årlig taxering blir utfallet tillgängligt med lång eftersläpning. Endast undantagsvis framgår det tydligt vilken effekt reviderade utfall för tidigare år har på prognoserna för kommande år.
- Den siffermässiga redovisningen av prognosrevideringar i de ekonomiska propositionerna har förbättrats från BP2006. Förklaringarna till revideringarna är emellertid fortfarande knapphändiga.
- Beskrivningar av prognosmetoder för olika skatter förekommer på flera ställen i budgetdokumenten, ofta i samband med motiveringarna till prognoserna, ibland i form av särskilda fördjupningsrutor. Det saknas emellertid en publicerad sammanställning av metoder och modeller.
- Känslighetskalkyler saknas nästan helt.

7 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

En budgetpolitik som styrs av preciserade mål för de offentliga finanserna förutsätter prognoser av hög kvalitet. Träffsäkra prognoser och en tydlig redovisning av osäkerheter och prognosmetoder stärker förtroendet för finanspolitiken. Riksrevisionen har granskat de skatteprognoser som regeringen redovisat i budgetpropositionerna sedan 2000 och bedömt kvaliteten i prognoserna mot följande kriterier:

1. Prognoserna är träffsäkra.
2. Prognosernas träffsäkerhet är inte sämre än andra prognosmakares bedömningar.
3. Prognoserna redovisas utförligt:
 - avvikelser mot utfall och revideringar av prognoserna förklaras
 - osäkerheten i prognoserna analyseras
 - dokumentation av prognosmetoder och prognosmodeller publiceras.

7.1 Slutsatser

Granskningen visar att det finns brister i regeringens skatteprognoser. Följande slutsatser kan dras av de iakttagelser som redovisas i kapitlen 4–6:

Träffsäkerheten i regeringens skatteprognoser är svag

Skatteprognoserna i budgetpropositionerna för 2000–2006 har utvärderats med avseende på prognosprecisionen för det kommande budgetåret. Under denna period har regeringens skatteprognoser uppvisat stora avvikelser från utfallen. Prognosavvikelsena är vissa år så stora att de förändrar bedömningen av finanspolitikens inriktning och utrymmet för reformer i förhållande till överskottsmålet.

Prognoserna förefaller underskatta skatteinkomsterna i högkonjunktur och överskatta dem i lågkonjunktur. I genomsnitt har skatteinkomsterna underskattats med 26 miljarder kronor, vilket till viss del förklaras av att den studerade perioden innehåller fler år med hög än med låg ekonomisk aktivitet. Därtill kommer svårförutsebara engångseffekter i början och slutet av perioden. Merparten av prognosavvikelsena för skatteintäkterna avser skatt på företagsvinster och skatt på hushållens kapitalvinster.

Underskattningen av skatteinkomsterna har varit särskilt stor de senaste åren. I budgetpropositionen för 2006 förutsågs överskottet i de offentliga

finanserna 2006 uppgå till drygt 20 miljarder kronor. I budgetpropositionen för 2007 reviderades bedömningen av överskottet 2006 upp till 80 miljarder kronor. Revideringen motsvarar drygt 2 procent av BNP. Det preliminära utfallet från SCB blev ytterligare nära 10 miljarder kronor starkare.⁵²

Även konjunkturinstitutet och ekonomistyrningsverkets skatteprognoser uppvisar stora avvikelser mot utfallen

Träffsäkerheten i regeringens skatteprognoser är överlag inte sämre än träffsäkerheten i Konjunkturinstitutets (KI) och Ekonomistyrningsverkets (ESV) prognoser trots att jämförelserna avser prognoser från KI och ESV som presenteras 2–3 månader efter publiceringen av budgetpropositionerna. Tidskillnaden är till fördel för KI och ESV eftersom ytterligare makroekonomisk statistik kan utnyttjas i prognosarbetet. Vid prognostillfället föreligger också ett definitivt taxeringsutfall för föregående års skatter, medan regeringens skatteprognoser endast bygger på ett preliminärt taxeringsutfall.

Mönstret i prognosavvikelsena under perioden 2000–2006 är detsamma för KI som för regeringen, det vill säga kraftiga underskattningar i början och slutet av perioden och överskattningar under mellanliggande år. De stora revideringarna av skatteprognoserna för 2005 och 2006 sedan budgetpropositionen för 2006 löper tämligen parallellt mellan ESV och regeringen.

Regeringens redovisning av skatteprognoserna kan förbättras

Redovisningen av prognoser och prognosavvikelser är relativt utförlig i budgetdokumenten. Redovisningen kan dock göras mer fyllig, till exempel genom att medelfel och absoluta medelfel redovisas för såväl enskilda skatter som skattegrupper och totala skatter. Särskilt stora prognosrevideringar och prognosavvikelser bör ägnas större utrymme. Riksrevisionen konstaterar att det i budgetdokumenten saknas en sammanhållen analys av vilka faktorer som ligger bakom den väsentligt ljusare bilden av de offentliga finanserna sedan BP2006.

Budgetprognosutredningen (SOU 1995:49) föreslog för drygt tio år sedan att prognosrevideringar och prognosavvikelser ska analyseras, förklaras och presenteras på ett systematiskt sätt i budgetdokumenten. Utredningen ansåg att avvikelser bör förklaras utifrån faktorer som finanspolitiska beslut, makroekonomiska förändringar och övrigt. ESV använder en sådan indelning i sin årliga utvärdering av precisionen i sina prognoser.⁵³ I de ekonomiska propositionerna och årsredovisningen för staten finns ibland tillräckligt

⁵² Justerat för omläggningen av redovisningen av premiepensionen.

⁵³ Enligt sitt regleringsbrev ska ESV varje år lämna en rapport om prognosprecisionen med analyser av prognosavvikelser. ESV ska även dokumentera sina prognosmetoder och har påbörjat en redovisning av dessa på sin hemsida. Se även bilaga 4.

underlag för en sådan analys, men uppgifterna är splittrade mellan olika tabeller och textavsnitt.

Redovisningen av känslighetskalkyler är knapphändig och inskränker sig till en relativt mekanisk uppräknig av 2–3 beräkningar, till exempel effekten på inkomstskatter och arbetsgivaravgifter av en ökning av lönesumman med 1 procent. Det saknas en analys av prognosavvikelsena och en redovisning av konsekvenserna för finanspolitiken av osäkerheten i skatteprognoserna.

Prognosmetoderna beskrivs översiktligt i samband med redovisningen av prognoserna. I några budgetdokument finns en mer utförlig beskrivning, i något fall i form av en så kallad fördjupningsruta, men det saknas en sammanhållen publicerad redovisning av prognosmetoderna.

Det brister i vissa avseenden i publicerad dokumentation av de senaste årens omläggningar av redovisningsprinciperna för den offentliga sektorns skatteinkomster. Det gäller såväl budgetredovisningen som NR-redovisningen. Överlappande tidsserier har inte publicerats och redovisningen av utfall och prognoser är dåligt samordnad mellan budgetdokumenten och de rapporter som publiceras av ESV, KI och SCB. Sammantaget försvårar detta analyser och utvärderingar av skatteprognoserna.

7.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser och slutsatser som redovisas i denna granskningsrapport anser Riksrevisionen att regeringen bör vidta följande åtgärder för att förbättra kvaliteten i skatteprognoserna:

1. Regeringen bör utveckla redovisningen av skatteprognoserna i budgetdokumenten. Prognoser, prognosrevideringar och prognosavvikelser bör så långt som möjligt redovisas så att olika förklaringsfaktorer, som till exempel makroekonomiska förutsättningar, regeländringar och ny utfallsstatistik kan särskiljas.
2. Regeringen bör publicera en dokumentation av de metoder och beräkningsmodeller som används för prognoserna.
3. Regeringen bör ge KI och SCB i uppdrag att redovisa prognoser och utfall för skatterna i överensstämmelse med budgetredovisningen. Omläggningar av redovisningsprinciper ska dokumenteras på ett sådant sätt att jämförelser mellan prognoser och utfall underlättas.

Även om redovisningen av skatteprognoserna i budgetdokumenten förbättras kvarstår frågan om osäkerheten i prognoserna. Eftersom även KI:s och ESV:s skatteprognoser uppvisar stora avvikelser mot utfallen kan det vara svårt att förbättra prognosprecisionen. Samtidigt som prognosmetoderna vidareutvecklas bör därför regeringen överväga hur osäkerheten i skatteprognoserna ska hanteras i det finanspolitiska ramverket.

Referenser

- Congressional Budget Office (1999), *Evaluating CBO's Record of Economic Forecasts*.
- Ds 2003:49 *Nya principer för utformningen av statsbudgeten*.
- IMF (2001), *Manual on Fiscal Transparency*.
- Konjunkturinstitutet (2005), *Utvärdering av Konjunkturinstitutets prognoser. Lag (1996:1059) om statsbudgeten*.
- OECD (2001), *OECD Best Practises for Budget Transparency*.
- Regeringens proposition 2006/07:1 *Budgetpropositionen för 2007* samt budgetpropositioner för åren 2000–2006.
- Regeringens proposition 2005/06:100 *2006 års ekonomiska vårproposition* samt vårpropositioner åren 2000–2005.
- Regeringens skrivelse 2005/06:101 *Årsredovisning för staten 2005* samt årsredovisningar för åren 2000–2004.
- Riksrevisionen (2006), *Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna. RiR 2006:23*.
- SOU 2000:61 *Den nya budgetprocessen*.

Bilaga 1 Begrepp och definitioner

BNP

Bruttonationalprodukt. Värdet av alla varor och tjänster som produceras i landet för användning till konsumtion, export och investeringar under en period, vanligtvis ett år eller ett kvartal.

Budgetpolitik

Åtgärder i statsbudgeten som påverkar budgetsaldot och den offentliga sektorns finanser.

Finansiellt sparande

Skillnaden mellan inkomster och utgifter i olika sektorer (staten, kommunsektorn, pensionssystemet, hushåll, finansiella och icke-finansiella företag). Det finansiella sparandet mäts med nationalräkenskapernas (NR) redovisningsmetoder. Finansiella transaktioner, till exempel försäljning av aktier eller utlåning till hushåll, påverkar inte det finansiella sparandet eftersom det inte påverkar den finansiella nettoförmögenheten.

Finanspolitik

Används i denna rapport som synonymt med budgetpolitik (se ovan).

IMF

Internationella valutafonden (International Monetary Fund) bildades 1944. Fondens övergripande uppgift är att främja handel och tillväxt genom att verka för internationellt monetärt samarbete och finansiell stabilitet. IMF har en central roll när det gäller att upprätthålla internationell finansiell stabilitet. Tyngdpunkten i arbetet ligger på åtgärder för att förebygga finansiella kriser. Bland annat ger man länder råd om makroekonomisk politik och finansiella reformer.

Inkomsttitel

Statsbudgetens inkomstsida består av sju olika inkomsttyper. Den största av dessa är inkomsttypen 1000 – Skatter. Under varje inkomsttyp redovisas olika inkomstgrupper och inkomsttitlar. ”Skatt på varor och tjänster” är till exempel en inkomstgrupp under inkomsttypen ”Skatter”. Inkomstgruppen innehåller bland annat inkomsttitlarna Alkoholskatt, Tobaksskatt, Energiskatt.

Konjunkturcykel

En mer eller mindre regelbunden variation i den ekonomiska aktiviteten kring en tillväxttrend. En hel konjunkturcykel avser ett förlopp med såväl en högkonjunktur med låg arbetslöshet som en lågkonjunktur med hög arbetslöshet.

Lånebehov (=statens lånebehov)

Se statsbudgetens saldo.

Nationalräkenskaper (NR)

Makroekonomiskt redovisningssystem för samhällsekonomin (produktion, sysselsättning, inkomster, utgifter etc.). Redovisningsprinciperna bygger på internationella överenskommelser i FN:s regi. Sverige följer det något modifierade system som utarbetats inom ramen för EU för att bland annat användas i den finanspolitiska övervakningen i stabilitets- och tillväxtpakten.

OECD

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (Organization for Economic Cooperation and Development) är ett samarbetsorgan för 30 länders regeringar och har sitt säte i Paris. OECD utgör ett forum för utbyte av idéer och erfarenheter och ett organ för analyser inom alla områden som påverkar ekonomin och den ekonomiska utvecklingen främst i medlemsländerna. Av central betydelse i arbetet är makroekonomisk utveckling, struktur- och handelspolitik.

Offentlig sektor

Omfattar staten, kommunsektorn (kommuner och landsting) och ålderspensionssystemet.

SCB

Statistiska centralbyrån. SCB ansvarar för merparten av den officiella svenska statistiken.

Saldomål

Se överskottsmål.

Statsbudgeten

En plan för (huvuddelen av) statens inkomster och utgifter avseende ett budgetår. Statsbudgeten består av en inkomst- och en utgiftssida samt några poster för beräkning av statens lånebehov. Riksdagen fastställer budgeten och anvisar medel till regeringens förfogande för olika ändamål under anslag.

Statsbudgetens saldo

Statsbudgetens saldo är definierat som skillnaden mellan statsbudgetens inkomster och utgifter. Om saldot är negativt föreligger ett budgetunderskott och därmed ett lånebehov. Ett positivt saldo, vilket är detsamma som ett budgetöverskott, innebär att en amortering av statsskulden sker. Förutom statsbudgetens saldo påverkar valutakursförändringar och tillfälliga placeringar förändringen av statsskulden.

Utgiftstak (=utgiftstak för staten)

En högsta nivå för utgifterna på statsbudgeten exklusive statsskuldsräntor och inklusive utgifterna för ålderspensioner. Utgiftstaket beslutas av riksdagen två till tre år före det aktuella budgetåret. Utgiftstaket är nominellt, det vill säga det justeras inte för pris- och löneutvecklingen mellan beslutstillfället och det år utgiftsbegränsningen avser.

Överskottsmål

Riksdagen har beslutat att de offentliga finanserna, det vill säga summan av finansiellt sparande i staten, kommunsektorn och pensionssystemet, ska uppvisa ett överskott på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. I 2007 års ekonomiska vårproposition föreslog regeringen att målet justeras till 1 procent av BNP till följd av en omläggning av statistiken så att överskottet i premiepensionssystemet inte längre redovisas i offentlig sektor utan som ett sparande i hushållssektorn.

Bilaga 2 OECD:s och IMF:s kriterier för transparens i budgetredovisningen

Såväl OECD som IMF har ställt upp kriterier för budgettransparens. OECD definierar budgettransparens som ”fullständig redovisning av all relevant information i rätt tid och på ett systematiskt sätt”.⁵⁴ Avvikelse från prognoserna för de viktigaste ekonomiska antagandena utgör regeringens ”key fiscal risk”. Följande rekommendationer har betydelse för bedömningen av skatteprognoser:

- Budgeten eller till budgeten relaterade dokument bör innehålla detaljerade kommentarer för varje inkomstslag.
- Aktuella prognoser ska jämföras med tidigare prognoser och betydelsefulla avvikelser ska förklaras.
- Budgetens känslighet för förändringar i de ekonomiska antagandena ska analyseras och redovisas.
- Alla budgetrapporter ska innehålla en sammanfattning av relevanta redovisningsprinciper. Eventuella ändringar i redovisningsprinciperna ska redovisas och motiveras. IMF ställer liknande krav men också mer detaljerade rekommendationer om hur integriteten i data ska säkerställas:
- Allmänheten ska förses med fullständig information om regeringens historiska, nuvarande och framtida finanspolitiska aktiviteter. Mer detaljerad dokumentation än som redovisas i budgetdokumenten ska vara tillgänglig på begäran.
- Budgetrapporteringen ska specificera finanspolitiska mål, den makroekonomiska bakgrunden och identifierbara större finanspolitiska risker. Större risker ska om möjligt kvantifieras.
- Budgetinformation ska redovisas på ett sätt som underlättar en finanspolitisk analys och klargör ansvarsförhållanden.
- Offentligfinansiella prognoser och utfall ska stämmas av, och alla betydande differenser bör förklaras. Regelbundna utvärderingar av prognoser och utfall bör redovisas i bakgrundsrapporter. Arbetsmetoder och antaganden ska göras offentliga.
- Institutionella mekanismer bör inrättas för att ge allmänheten en oberoende bedömning av kvaliteten i de makroekonomiska och offentligfinansiella prognoserna, till exempel genom utvärderingar av oberoende experter.

⁵⁴ OECD Best Practices for Budget Transparency, OECD 2001.

Bilaga 3 Exempel: Prognoser och utfall för 2004 års skatter

Sept 2003	Budgetpropositionen för 2004 Skatteprognos för 2004 Baserad på taxeringsutfall för 2001 års inkomster och preliminärt taxeringsutfall för 2002 års inkomster.
Dec 2003	Taxering av 2002 års inkomster slutförd.
Febr 2004	SCB publicerar preliminärt NR-utfall för 2003 och reviderat utfall för 2002.
April 2004	2004 års ekonomiska vårproposition Reviderad skatteprognos för 2004 Baserad på taxeringsutfall för 2002 års inkomster.
Sept 2004	Budgetpropositionen för 2005 Reviderad skatteprognos för 2004 Baserad på taxeringsutfall för 2002 års inkomster och preliminärt taxeringsutfall för 2003 års inkomster.
Dec 2004	Taxering av 2003 års inkomster slutförd.
Febr 2005	SCB publicerar preliminärt NR-utfall för 2004 och reviderat utfall för 2003.
April 2005	2005 års ekonomiska vårproposition Reviderad skatteprognos för 2004 Baserad på taxeringsutfall för 2003 års inkomster.
Sept 2005	Budgetpropositionen för 2006 Reviderad skatteprognos för 2004 Baserad på taxeringsutfall för 2003 års inkomster och preliminärt taxeringsutfall för 2004 års inkomster.
Dec 2005	Taxering av 2004 års inkomster slutförd.
Febr 2006	SCB publicerar preliminärt NR-utfall för 2005 och reviderat utfall för 2004.
April 2006	2006 års ekonomiska vårproposition Utfall för skatter 2004

Bilaga 4 Förklaringsfaktorer till prognoser och prognosavvikelser

Allmänt sett kan man särskilja flera förklaringsfaktorer såväl till skatteprognoserna i sig som till prognosrevideringar och avvikelser mellan prognos och utfall:

1. *Den makroekonomiska prognosen*
Det finns starka samband mellan den offentliga sektorns skatteinkomster och den samhällsekonomiska utvecklingen. Prognoserna för skatt på arbete och skatt på varor och tjänster, som sammantaget svarar för nära 90 procent av de totala skatterna, bygger mer eller mindre direkt på de makroekonomiska prognoserna för lönesumman respektive hushållens konsumtionsutgifter. Fel i de makroekonomiska prognoserna fortplantar sig därför till fel i skatteprognoserna.
2. *Reformer*
Ändrade skatteregler påverkar prognoserna. Bedömningen av regeländringarnas effekter är en viktig del av prognosarbetet. Regeländringar och reformer som inte är beslutade eller aviserade när prognosen redovisas leder givetvis till avvikelser mellan prognos och utfall. Sådana prognosavvikelser kan inte betecknas som bristande prognosprecision. I denna rapport granskas uteslutande prognoser i budgetpropositionen för det kommande budgetåret där således regeringens förslag i budgetpropositionen beaktats. Det förekommer emellertid att regeringen i den ekonomiska vårpropositionen föreslår åtgärder med budgeteffekter under löpande budgetår. Vanligtvis är dessa relativt begränsade.

3. *Utfallsstatistik*

De preliminära utfallen från Statistiska centralbyrån (SCB) för skatterna bygger i viktiga avseenden på prognoser. Det gäller framför allt inkomstskatterna, som fastställs genom årlig taxering. NR-utfallen publiceras i februari/mars året efter beskattningsåret, men taxeringen är inte slutförd förrän i december. Slutligt fastställda inkomstskatter kan inte redovisas förrän ytterligare cirka ett år senare. För socialavgifter och skatter på varor och tjänster är utfallsrevideringarna väsentligt mindre, eftersom uppbörderna av källskatt är definitiva.⁵⁵ Fel i utfallen riskerar att fortplanta sig till prognoserna.

4. *Övriga faktorer*

Vanligtvis är det svårt att uttömmande förklara prognosavvikelser enskilda år med ovan nämnda faktorer. Vid en utvärdering bör emellertid skillnaden mellan den totala prognosavvikelsen och de avvikelser som kan hänföras till de olika förklaringsfaktorerna i genomsnitt vara liten för att en prognosavvikelse ska anses vara förklarad. En stor "övrighetspost" kan vara en indikation på bristfälliga prognosmetoder.

⁵⁵ Förutom överklaganden och rättelser.

Bilaga 5 Beräkning av prognosavvikelser: detaljtabeller

Ändrade redovisningsprinciper i NR

Beräkningarna av prognosavvikelserna har gjorts med utgångspunkt från det senaste utfallet från nationalräkenskaperna (NR).⁵⁶ För att detta ska vara jämförbart med de prognostiserade beloppen måste utfallen justeras för omläggningar av redovisningen sedan prognosen publicerades. Under den analyserade perioden har NR genomfört tre större omläggningar av redovisningen, som påverkar jämförelserna mellan prognos och utfall:

1. I december 2002 ändrades redovisningen av skatterna till att omfatta moms på offentliga utgifter för varor och tjänster. Detta höjde de offentliga inkomsterna med 45–50 miljarder kronor. Samtidigt höjdes utgifterna med samma belopp genom högre redovisade utgifter i offentlig sektor. Omläggningen påverkar därför inte det finansiella sparandet.
2. I december 2003 övergick SCB till att redovisa periodiserade skatter så att skatterna redovisas på det budgetår då skattskyldigheten uppstår i stället för det år då skatten debiteras.⁵⁷ Skillnaden mellan dessa båda redovisningsprinciper kan vara betydande enskilda år. Med den nya redovisningsprincipen blev till exempel skatterna 46 miljarder kronor lägre 2001 än med den tidigare redovisningen. Sett över några år utjämnas dock skillnaderna.
3. I mars 2007 flyttades sparandet i premiepensionen från offentlig sektor till hushållssektorn i NR enligt beslut av EU:s statistikmyndighet Eurostat. Detta reducerar överskottet i de offentliga finanserna med cirka 1 procent av BNP och stärker hushållssektorns sparande i motsvarande grad.

Förändringar av redovisningsprinciperna kan förorsaka svårigheter såväl i prognosarbetet som i utvärderingen av prognoserna. Problemen förstärks av att SCB:s publicerade redovisningar av revideringar och omläggningar är relativt knapphändiga.

Beräkning av prognosavvikelser

Tabell B5.1 visar hur vi beräknat prognosavvikelserna för finansiellt sparande. Utgångspunkten är regeringens prognoser i budgetpropositionerna för 2000–2006. Prognoserna jämförs med ett utfall, som justeras för såväl ändrade redovisningsprinciper som reformer som inte var kända vid prognostillfället.

⁵⁶ De utfall som använts har hämtats från 2007 års ekonomiska vårproposition som publicerades i april 2007.

⁵⁷ Se SCB NR10 SM0301. SCB använder termen "upplupna skatter".

Ingen av analyserade prognoserna har gjorts med den redovisning som infördes i mars 2007, och som innebär att premiepensionssystemet redovisas som sparande i hushållssektorn. Därför justeras samtliga utfall genom tillägg av sparandet i premiepensionen till det offentliga sparandet. Fram till och med BP2004, som publicerades i september 2003, redovisade SCB ofullständigt periodiserade skatter. När redovisningen ändrades omfördelades det finansiella sparandet mellan åren.⁵⁸ Från och med BP2005 är redovisningsprinciperna desamma för utfall och prognos.⁵⁹ Slutligen justeras utfallet för reformer som inte var kända vid prognostillfället. Budgetförsvagningar adderas till utfallen och budgetförstärkningar dras ifrån för att få jämförbarhet med prognosen. Reformbeloppen har hämtats ur budgetdokumenten.

Tabell B5.1 Prognosavvikelser för finansiellt sparande i offentlig sektor. Miljarder kronor.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Prognos	42	76	47	35	11	17	21
Utfall	85	38	-34	-28	15	51	60
Justering för premiepension	25	22	24	24	22	26	29
Justering för periodisering	-27	42	24	-5	-12	0	0
Reformer	0	3	0	-2	1	3	5
Justerat utfall	83	105	13	-11	27	80	93
<i>Prognosavvikelse</i>	-42	-30	+34	+46	-16	-63	-73
procent av BNP	-1,9	-1,3	+1,4	+1,9	-0,6	-2,4	-2,6

Beräkningstekniken innebär att prognosavvikelserna utgör en "restpost", det vill säga skillnaden mellan prognos och justerat utfall. Den statistik som NR publicerar kan revideras flera år i efterhand även av andra skäl än omläggningar av redovisningsprinciperna. Sådana revideringar har inte beaktats i beräkningen och ingår därför i prognosavvikelserna. Därtill kommer att mycket svårbedömda speciella händelser, som till exempel de stora skatteinbetalningar som uppkom vid återbetalning av tjänstepensionsmedel från försäkringsbolaget Alecta i början av perioden, innefattas i prognosavvikelsen. Beräkningsmetoden innebär också att de stora skatteinbetalningar som uppkommit till följd av företagets förtida upplösning av sina periodiseringsfonder 2004 och 2005 ingår i prognosavvikelserna. Huruvida detta ska ses som ett prognosproblem eller inte kan diskuteras.

Slutligen innebär vår metod att prognosavvikelserna uttrycks med de redovisningsprinciper som användes när prognosen publicerades. Det är

⁵⁸ De periodiseringseffekter som redovisas i tabellen har erhållits från finansdepartementet.

⁵⁹ Regeringens skatteprognoser har redan tidigare utformats med periodiserad redovisning som grund. Redovisningen av finansiellt sparande, inkomster och utgifter i offentlig sektor i budgetdokumenten följer emellertid NR:s redovisningsmetoder. Redan innan NR övergick till periodiserad redovisning av skatterna gjordes dock under några år en justering för skatteperiodisering i redovisningen av överskottsmalet.

särskilt tydligt för avvikelserna i skatteprognoserna 2000 och 2001. Prognosavvikelsena beror i allt väsentligt på underskattningar av kapitalskatterna 2000, men genom att NR inte började redovisa periodiserade skatter förrän i december 2003, kommer en stor del av prognosavvikelsen att redovisas på 2001.

Av de skäl som angivits måste prognosavvikelsernas exakta storlek och fördelning i tiden tolkas med försiktighet. Andra sätt att uppskatta prognosavvikelsena kan ge andra resultat. En fördel med den använda analysmetoden är emellertid att sambandet mellan prognosavvikelser i finansiellt sparande och dess olika delar framgår tydligt.

Tabell B5.2 visar prognosavvikelsena för den offentliga sektorns skatter, övriga inkomster och utgifter. I tabell B5.3 delas skatterna in i NR:s huvudgrupper. Tabellraderna i båda tabellerna har samma innebörd som i tabell B5.1.

Tabell B5.2 Prognosavvikelser för offentliga sektorns inkomster och utgifter. Miljarder kronor.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Skatter							
Prognos	1056	1110	1133	1192	1283	1323	1373
Utfall	1153	1149	1151	1207	1271	1344	1403
Justering för premiepension	18	15	18	18	18	20	22
Justering för periodisering	-27	42	24	-5	-12	0	0
Justering för offentlig moms	-42	-45	-48	-49	0	0	0
Reformer	0	3	0	1	2	3	-1
Justerat utfall	1103	1165	1146	1172	1279	1367	1425
<i>Prognosavvikelse</i>	-46	-54	-13	+20	+4	-44	-51
procent av BNP	-2,1	-2,4	-0,5	+0,8	+0,2	-1,6	-1,8
Övriga inkomster							
Prognos	133	138	133	131	140	146	147
Utfall	139	123	126	131	131	144	153
<i>Prognosavvikelse</i>	-7	+12	+5	-3	+7	0	-7
procent av BNP	-0,3	+0,5	+0,2	-0,1	+0,3	-0,0	-0,3
Utgifter							
Prognos	1148	1172	1219	1289	1412	1452	1500
Utfall	1207	1234	1312	1366	1387	1437	1496
Justering för premiepension	-6	-4	-3	-3	-3	-4	-4
Justering för offentlig moms	-42	-45	-48	-49	0	0	0
Reformer	0	0	0	3	1	0	-6
Justerat utfall	1160	1185	1261	1317	1384	1433	1486
<i>Prognosavvikelse</i>	-12	-12	-42	-28	+28	+19	+14
procent av BNP	-0,5	-0,5	-1,8	-1,1	+1,1	+0,7	+0,5

Tabell B5.3. Prognosavvikelser för skatter och sociala avgifter. Miljarder kronor.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Inkomst- och förmögenhetsskatter							
Prognos	445	456	448	472	483	497	521
Utfall	495	455	426	460	501	541	567
Justering för periodisering	-27	42	24	-5	-12	0	0
Reformer	0	0	0	0	2	0	0
Justerat utfall	468	497	450	455	491	541	567
<i>Prognosavvikelse</i>	-23	-41	-2	+18	-9	-44	-46
procent av BNP	-1,0	-1,8	-0,1	+0,7	-0,3	-1,6	-1,6
Skatt på produktion och import							
Prognos	297	324	340	363	437	453	486
Utfall	360	374	399	418	433	454	484
Justering för offentlig moms	-42	-45	-48	-49	0	0	0
Reformer	0	3	0	0	0	0	0
Justerat utfall	318	332	351	369	433	454	484
<i>Prognosavvikelse</i>	-21	-8	-11	-6	+4	-1	+2
procent av BNP	-1,0	-0,4	-0,5	-0,2	0,2	-0,0	0,1
Sociala avgifter							
Prognos	314	330	345	357	364	372	366
Utfall	298	319	326	329	337	349	352
Justering för premiepension	18	15	18	18	18	20	22
Reformer	0	0	0	1	0	3	-1
Justerat utfall	316	335	344	348	355	372	373
<i>Prognosavvikelse</i>	-2	-5	+1	+9	+9	+1	-7
procent av BNP	-0,1	-0,2	0,0	+0,4	+0,3	0,0	-0,3

Jämförelse med KI

Tabell B5.4 Prognosavvikelser i KI:s och regeringens prognoser. Miljarder kronor.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Medel- fel	Absolut medel- fel
KI									
Finansiellt sparande	-32	-39	17	25	-28	-79	-60	-28	40
Skatter	-36	-35	-19	33	-2	-48	-54	-23	33
inkomstskatter	-26	-34	5	32	-14	-43	-51	-19	29
skatt på produktion	-14	-3	-23	-5	4	-8	1	-7	8
sociala avgifter	3	2	0	6	8	3	-4	2	4
Övriga inkomster	-2	0	1	-5	-1	-8	-6	-3	3
Utgifter	-6	4	-35	3	25	23	0	2	14
Regeringen									
Finansiellt sparande	-42	-30	34	46	-16	-63	-73	-20	43
Skatter	-46	-54	-13	20	4	-44	-51	-26	33
inkomstskatter	-23	-41	-2	18	-9	-44	-46	-21	26
skatt på produktion	-21	-8	-11	-6	4	-1	2	-6	8
sociala avgifter	-2	-5	1	9	9	1	-7	1	5
Övriga inkomster	-7	12	5	-3	7	0	-7	1	6
Utgifter	-12	-12	-42	-28	28	19	14	-5	22

Prognoser för skatt på kapitalinkomster 2005 och 2006

Tabell B5.5 visar revideringarna av hushållens och företagens kapitalskatter 2005 och 2006 sedan prognosen i BP2006. Revideringarna fördelar sig jämnt mellan hushåll och företag. Mönstret för prognosrevideringarna är likartat i budgetdokumenten och ESV:s prognosrapporter.

Tabell B5.5 Prognoser för skatt på kapitalinkomster jämfört med BP2006. Miljarder kronor.

	2005			2006		
	Hushåll	Företag	Summa	Hushåll	Företag	Summa
BP2006 sept 2005	14	70	84	14	73	87
<i>Skillnad mot BP2006</i>						
ESV dec 2005	+3	+6	+9	+2	-4	-2
ESV mars 2006	+6	+16	+22	+5	+4	+9
VP2006 april 2006	+5	+12	+17	+14	+10	+24
ESV juni 2006	+6	+16	+22	+14	+15	+29
ESV aug 2006	+6	+19	+25	+16	+19	+35
BP2007 okt 2006	+12	+21	+33	+18	+23	+41
ESV dec 2006	+9	+21	+30	+19	+22	+41
ESV feb 2007	+9	+21	+30	+19	+22	+41
VP2007 april 2007	+9	+22	+31	+18	+24	+42
Senaste prognos						
VP2007 april 2007	23	91	114	33	95	128

Bilaga 6 Redovisning av skatter

Tabell B6.1 visar den indelning av skatterna som redovisas i statsbudgeten (SB), nationalräkenskaperna (NR) och Konjunkturinstitutets (KI) prognosrapporter. Som framgår av tabellen skiljer sig såväl indelningar som benämningar och belopp mellan de olika redovisningarna. Utan en enhetlig redovisning är det i praktiken inte möjligt att jämföra uppgifterna utifrån publicerat material. Det krävs en mycket god kännedom om statistiken för att förstå skillnaderna. Exempel på problem som uppkommer vid jämförelser mellan de olika redovisningarna:

- "Direkta skatter på arbete" enligt SB inkluderar även inkomstskatt på transfereringar.
- KI avser att strikt följa NR:s redovisning. Såväl benämningar som definitioner skiljer sig dock. "Direkta skatter" enligt KI motsvarar "Inkomst- och förmögenhetsskatter" enligt NR med den skillnaden att KI (liksom SB) inkluderar arvs- och gåvoskatt i de totala skatterna, medan NR räknar denna skatt som en "kapitaltransferering" i enlighet med föreskrifterna i det europeiska nationalräkenskapssystemet (ENS95).
- "Inkomst- och förmögenhetsskatter" enligt NR omfattar, liksom "direkta skatter" enligt KI, såväl hushåll som företag. Till skillnad från "direkta skatter på arbete" enligt statsbudgeten ingår emellertid inte den allmänna pensionsavgiften (cirka 80 miljarder kronor) i hushållens direkta skatter (eller inkomstskatter). I KI:s och NR:s redovisning hänförs den allmänna pensionsavgiften till sociala avgifter (socialförsäkringsavgifter enligt KI).
- "Indirekta skatter på arbete" enligt SB inkluderar samtliga arbetsgivaravgifter. Vissa av dessa klassificeras emellertid som produktionsskatter i NR (i enlighet med ENS95). Skillnaden mellan NR:s "sociala avgifter" och KI:s "socialförsäkringsavgifter" består av så kallade "tillräknade sociala avgifter", som motsvarar ofonderade åtaganden för avtalspensioner. Denna "inkomst" motsvaras av en lika stor "utgift" och påverkar således inte det finansiella sparandet. Varken KI eller SB inkluderar denna post i skatterna.

Tabell B6.1 Redovisningen av skatteintäkter: Statsbudgeten, SCB och KI. Miljarder kronor.

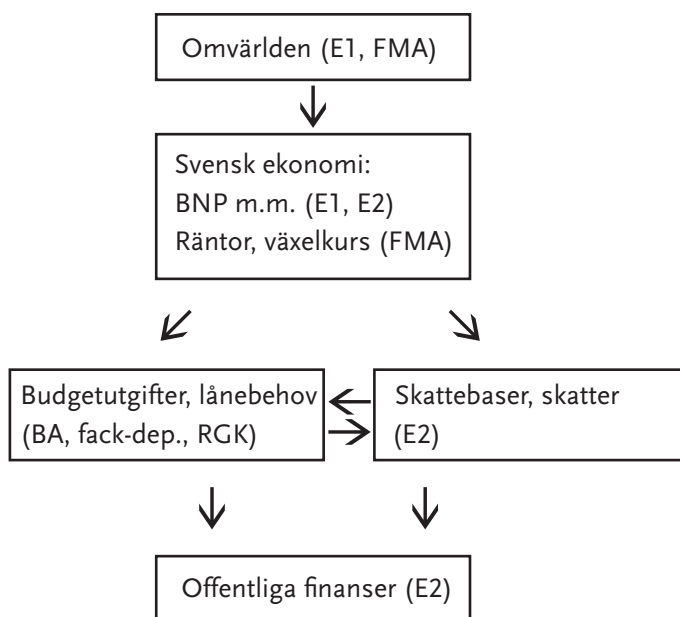
	2003	2004	2005
Statsbudgeten (BP2007, okt 2006)			
1100 Direkta skatter på arbete	449	466	478
1200 Indirekta skatter på arbete	351	359	373
1300 Skatt på kapital	108	136	171
1400 Skatt på konsumtion och insatsvaror	324	334	353
1500 Skatt på import	3	4	5
1600 Restförda och övriga skatter	-3	-2	-3
Totala skatteintäkter	1233	1297	1376
1700 Avgående poster, skatter till EU	9	7	8
Offentliga sektorns skatteintäkter	1224	1290	1368
SCB (Tabeller till NR 10 SM0601 dec 2006)			
Inkomst- och förmögenhetsskatter	457	499	537
Skatt på produktion och import	418	433	454
Sociala avgifter	368	376	391
Skatter och sociala avgifter	1243	1307	1381
KI (Analysunderlag, december 2006)			
Direkta skatter	460	501	538
Produktionsskatter	418	433	454
Socialförsäkringsavgifter	347	355	369
Skatter och avgifter	1224	1289	1361

Bilaga 7 Prognosorganisation

Skatteprognoserna utarbetas av enheten för offentliga finanser (E2) på Finansdepartementets ekonomiska avdelning (EA). Inom samma enhet görs även prognoser för kommunsektorn och hushållens inkomster. Dessutom sammanställs en prognos för de samlade offentliga finanserna.

Merparten av de makroekonomiska prognoserna utarbetas av makroprognosenheten (E1) på ekonomiska avdelningen. Finansmarknadsavdelningen (FMA) bidrar med prognoser för räntor och växelkurser. De makroekonomiska prognoserna ligger till grund för de beräkningar av statsbudgetens utgifter som genomförs av fackdepartementen och Riksgäldskontoret i samarbete med Finansdepartementets budgetavdelning (BA).

Diagram B8.1 Skatteprognoser och offentliga finanser i Finansdepartementets prognosorganisation



Före 1997 utarbetades skatteprognoserna vid dåvarande Riksrevisionsverket. På förslag av Budgetprognosutredningen (SOU 1995:49) tillskapades en enhet för skatteprognoser vid Finansdepartementets skatteavdelning. Syftet var att bättre integrera skatteberäkningarna med de makroekonomiska bedömningarna, vilket blev allt viktigare till följd av den nya budgetprocessen med preciserade finanspolitiska mål. 2004 flyttades skatteprognosheten till ekonomiska avdelningen, för att stärka kopplingen till det övriga prognosarbetet. Slutligen slogs skatteprognosheten samman med enheten för offentliga finanser 2005. Av diagrammet framgår att vare sig ESV eller KI numera har någon direkt roll i framtagandet av skatteprognoser till budgetdokumenten. Båda myndigheterna gör fristående prognoser och analyser. Ett visst metodutbyte sker och både KI och ESV bidrar med rapportering av utfallsstatistik.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrat prioriteringarna?
- 2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
- 2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
- 2004:4 Den statliga garantimodellen
- 2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället
– uppföljning av kriminalvårdens klienter
- 2004:6 Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
- 2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
- 2004:8 Uppdrag statistik Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
- 2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
- 2004:10 Bistånd via ambassader
– en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
- 2004:11 Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
- 2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner
- 2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004
- 2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn
- 2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi
– statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
- 2004:16 Premiepensionens första år
- 2004:17 Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
- 2004:18 Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
- 2004:19 Vem styr den elektroniska förvaltningen?
- 2004:20 The Swedish National Audit Office Report 2004
- 2004:21 Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
- 2004:22 Arlandabanan Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
- 2004:23 Regelförenklingar för företag
- 2004:24 Snabbare asylprövning
- 2004:25 Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
- 2004:26 Utgift eller inkomstavdrag?
– Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
- 2004: 27 Stödet till polisens brottsutredningar
- 2004:28 Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
- 2004:29 Kontrollen av strukturfonderna
- 2004:30 Barnkonventionen i praktiken
- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället

- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor
– planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor Apoteket AB
- 2005: 25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande
– uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll
av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av
informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap
för oljekatastrofer?
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och
importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten
– förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?

- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens Årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik Blev det billigare och effektivare
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

