



# Riksrevisionens styrelses redogörelse angående regeringens skatteprognoser

---

## Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat kvaliteten på regeringens skatteprognoser under perioden 2000–2006. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Regeringens skatteprognoser* (RiR 2007:5).

Riksrevisionens granskning visar att träffsäkerheten i regeringens skatteprognoser är svag, men också att detta även gäller för Konjunkturinstitutets och Ekonomistyrningsverkets prognoser. Riksrevisionen konstaterar att prognosavvikelseerna för skatteinkomsterna är så stora att de förändrar bedömningen av finanspolitikens inriktning och utrymmet för reformer i förhållande till överskottsmålet. Riksrevisionen anser också att redovisningen av skatteprognoseerna kan förbättras. Exempelvis ägnas stora prognosrevideringar och prognosavvikelseer alltför lite utrymme, och det saknas en sammanhållen publicerad redovisning av prognosmetoder och prognosmodeller.

Styrelsen anser att det är angeläget att kvaliteten i prognosarbetet förbättras genom att redovisningen och analysen av skatteinkomsterna utvecklas. Med detta överlämnas denna redogörelse till riksdagen.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag .....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund och motiv till granskningen.....	4
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	5
Träffsäkerheten i regeringens skatteprognoser är svag.....	5
Även Konjunkturinstitutets och Ekonomistyrningsverkets skatteprognoser uppvisar stora avvikelser mot utfallen .....	6
Regeringens redovisning av skatteprognoseerna kan förbättras .....	7
Riksrevisionens rekommendationer.....	8
Styrelsens överväganden .....	9

# Styrelsens förslag

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 30 augusti 2007

På Riksrevisionens styrelses vägnar

*Eva Flyborg*

*Anna Aspegren*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waide-  
lich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s),  
Per Rosengren (v), Björn Hamilton (m), Margareta Andersson (c), Helena  
Hillar Rosenqvist (mp) och Helena Höij (kd).

# Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat kvaliteten på regeringens skatteprognoser under perioden 2000–2006. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Regeringens skatteprognoser* (RiR 2007:5). Rapporten publicerades i maj 2007.

## Bakgrund och motiv till granskningen

I mitten av 1990-talet reformerades den svenska budgetprocessen. Berednings- och beslutsprocesserna i såväl regering som riksdag stärktes. År 1996 tillkom lagen (1996:1059) om stadsbudgeten (budgetlagen) för att förtydliga regeringens befogenheter och skyldigheter. Syftet med lagen angavs i propositionen främst vara att underlätta överblicken, att öka klarheten och att stärka budgetdisciplinen.<sup>1</sup>

I den nya budgetprocessen styrs budgetpolitiken av övergripande kvantitativa restriktioner och mål såsom utgiftstaket för staten och överskottsmålet 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. Överskottsmålet innebär att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska uppvisa ett visst överskott i procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturykel.<sup>2</sup>

Prognoser såväl för den samhällsekonomiska utvecklingen som för den offentliga sektorns inkomster och utgifter utarbetats inom Regeringskansliet som en integrerad del av budgetarbetet. En budgetpolitik som styrs av preciserade mål ställer höga krav på tillförlitliga prognoser.

Träffsäkra skatteprognoser är betydelsefulla eftersom även små relativa prognosavvikelser och prognosrevideringar får stor inverkan på överskottet i de offentliga finanserna och därmed på budgetpolitiken. 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 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.

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

Är regeringens skatteprognoser av hög kvalitet?

<sup>1</sup> Prop. 1995/96:200.

<sup>2</sup> Överskottsmålet ändrades från 2 % av BNP till 1 % av BNP till följd av ändrade redovisningsprinciper (prop. 2006/07:100, bet. 2006/07:FiU20, rskr. 2006/07:220).

Riksrevisionen har granskat de skatteprognoser som regeringen redovisat i budgetpropositionerna för 2000–2006 och bedömt kvaliteten i prognoserna utifrån följande kriterier:

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

Bedömningsgrunderna är kraven i budgetlagen samt internationella rekommendationer från OECD och IMF. I budgetlagen anges att regeringen noggrant ska följa hur statens inkomster, utgifter och upplåning utvecklas i förhållande till beräknade eller beslutade belopp. 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. 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.

I OECD:s och IMF:s rekommendationer 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 inte bindande.

## Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

### **Träffsäkerheten i regeringens skatteprognoser är svag**

Riksrevisionen har utvärderat skatteprognoserna i budgetpropositionerna för 2000–2006 med avseende på prognosprecisionen för det kommande budgetåret. I granskningen påvisar Riksrevisionen att regeringens skatteprognoser under denna period har uppvisat stora avvikelser från utfallen. Skatteprognoserna är den största källan till prognosavvikelser för den offentliga sektorns finansiella sparande.

Enligt Riksrevisionens uppfattning förefaller regeringen underskatta skatteinkomsterna i högkonjunktur och överskatta dem i lågkonjunktur. I genom-

snitt har skatteinkomsterna underskattats med 26 miljarder kronor per år under åren 2000–2006, vilket Riksrevisionen anser till viss del kan 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 prognosavvikelseerna för skatteintäkterna avser skatt på företagsvinster och skatt på hushållens kapitalvinster. Kapitalskatterna uppvisar stora variationer mellan åren, vilket inte fångas upp i prognoserna.

Riksrevisionen konstaterar vidare att 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 för 2006 till 80 miljarder kronor. Revideringen motsvarar drygt 2 procent av BNP. Det preliminära utfallet från Statistiska centralbyrån blev ytterligare nära 10 miljarder starkare.

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

### **Även Konjunkturinstitutets och Ekonomistyrningsverkets skatteprognoser uppvisar stora avvikelser mot utfallen**

För att värdera kvaliteten i regeringens prognoser har Riksrevisionen jämfört dem med prognoser från Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket. Båda myndigheterna publicerar regelbundet rapporter med utförliga redovisningar av bl.a. skatternas utveckling.

Av granskningen framgår att träffsäkerheten i regeringens skatteprognoser överlag inte är sämre än träffsäkerheten i Konjunkturinstitutets och Ekonomistyrningsverkets prognoser, trots att myndigheterna presenterar sina prognoser 2–3 månader efter att regeringen publicerat sina. Tidsskillnaden är till fördel för Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket eftersom ytterligare makroekonomisk statistik kan utnyttjas i prognosarbetet. Riksrevisionen framhåller att vid de tillfällen som de båda myndigheterna gör sina prognoser föreligger också ett definitivt taxeringsutfall för föregående års skatter, medan regeringens skatteprognoser endast bygger på ett preliminärt taxeringsutfall.

Riksrevisionen har också funnit att mönstret i prognosavvikelseerna under perioden 2000–2006 är detsamma för Konjunkturinstitutet som för regeringen, d.v.s. kraftiga underskattningar i början och slutet av perioden och överskattningar under mellanliggande år. De stora revideringarna av skatteprognoserna för 2005 och 2006 löper tämligen parallellt mellan Ekonomistyrningsverket och regeringen.

Sammantaget anser Riksrevisionen att Konjunkturinstitutets skatteprognoser uppvisar i allt väsentligt samma prognosavvikelse och genomsnittliga underskattning som regeringens prognoser och att regeringen och Ekonomistyrningsverket i stort sett gör parallella revideringar av skatteprognoserna. De största revideringarna avser i båda fallen skatt på kapital.

## Regeringens redovisning av skatteprognoserna kan förbättras

Granskningen visar att redovisningen av prognoser och prognosavvikelser är relativt utförlig i budgetdokumenten. Riksrevisionen anser dock att redovisningen kan göras mer fyllig och att stora prognosrevideringar och prognosavvikelser bör ägnas större utrymme. Riksrevisionen pekar särskilt på att för de skatter som är föremål för årlig taxering blir utfallet tillgängligt med lång eftersläpning och att det endast undantagsvis framgår tydligt vilken effekt reviderade utfall för tidigare år har på prognoserna för kommande år.

Riksrevisionen anser vidare att det saknas en analys av prognosavvikelserna och en redovisning av vilka konsekvenser för finanspolitiken som följer av osäkerheten i skatteprognoserna. Dessutom beskrivs prognosmetoderna endast översiktligt i samband med redovisningen av prognoserna. I de budgetdokument där det finns en mer utförlig beskrivning saknas ändå en sammanhållen publicerad redovisning av prognosmetoderna.

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 budgetpropositionen för 2006.

Granskningen visar också att prognosrevideringar och prognosavvikelser inte analyseras, förklaras och presenteras på ett tillräckligt systematiskt sätt i budgetdokumenten. Uppgifterna är splittrade mellan olika tabeller och textavsnitt.

Vidare konstaterar Riksrevisionen att redovisningen av känslighetskalkyler är knapphändig och inskränker sig till en relativt mekanisk uppräknig av två till tre beräkningar, t.ex. effekten på inkomstskatter och arbetsgivaravgifter av en ökning av lönesumman med 1 procent.

Slutligen påvisar Riksrevisionen att det brister i vissa avseenden i publicerad dokumentation av de senaste årens omläggningar av redovisningsprinciperna för den offentliga sektorns skatteinkomster. Överlappande tidsserier har inte publicerats och redovisningen av utfall och prognoser är dåligt samordnad mellan budgetdokumenten och de rapporter som publiceras av Ekonomistyrningsverket, Konjunkturinstitutet och Statistiska centralbyrån. Sammantaget anser Riksrevisionen att detta försvårar analyser och utvärderingar av skatteprognoserna.

## Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen anser 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 t.ex. 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 Konjunkturinstitutet och Statistiska centralbyrån 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.

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



## Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Regeringens skatteprognoser* (RiR 2007:5) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande.

Riksrevisionen har i granskningsrapporten visat att regeringens skatteprognoser uppvisat relativt stora avvikelser under perioden 2000–2006. Enligt Riksrevisionen ägnar regeringen alltför lite utrymme åt att analysera stora prognosrevideringar och prognosavvikelser. Vidare framhåller Riksrevisionen att redovisningen av känslighetskalkyler är knapphändig och att prognosmetoderna endast beskrivs översiktligt.

Styrelsen vill i detta sammanhang referera till tre tidigare rapporter inom Riksrevisionens program *Offentliga finanser*, som föreliggande rapport också ingår i. I rapporterna har regeringens budgetdokument studerats med olika utgångspunkter. En återkommande iakttagelse har varit att regeringens redovisning brister i tydlighet.<sup>3</sup> Osäkerhet i regeringens prognoser har också iakttagits tidigare.<sup>4</sup> Styrelsen har överlämnat framställningar till riksdagen med anledning av rapporterna. Finansutskottet har behandlat framställningarna i betänkandet *Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken* (bet. 2006/07:FiU20). Utskottet hänvisar i betänkandet till regeringens pågående arbete med en bred översyn av det finanspolitiska ramverket som kommer att fortlöpa under mandatperioden. Finansutskottet anser att regeringen i detta arbete antingen redan har beaktat och tagit inryck av Riksrevisionens synpunkter eller så bör regeringens eventuella åtgärder avvaktas.<sup>5</sup> Riksdagen avslög framställningarna (rskr. 2006/07:221) i enlighet med utskottets förslag.

Styrelsen noterar att finansutskottet uttryckt liknande invändningar mot regeringens redovisning av skatteprognoserna i *Årsredovisningen för staten 2006* (bet. 2006/07:FiU19) som Riksrevisionen gör i den rapport om regeringens skatteprognoser som behandlas här.

Styrelsen är medveten om att det inte går att åstadkomma helt säkra prognoser för skatteinkomsterna men anser att det är angeläget att kvaliteten i prognosarbetet förbättras genom att redovisningen och analysen av skatteinkomsterna utvecklas.

Styrelsen anser att de iakttagelser som gjorts av Riksrevisionen angående regeringens skatteprognoser bör beaktas av riksdagen då budgetpropositionen, ekonomiska vårpropositionen och årsredovisningen för staten ska behandlas under riksmötet 2007/08. Med detta överlämnas denna redogörelse till riksdagen.

<sup>3</sup> Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna (RiR 2006:23), Regeringens uppföljning av överskottsmalet (RiR 2007:27) och Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter (RiR 2007:3).

<sup>4</sup> RiR 2006:23.

<sup>5</sup> Ang. RiR 2006:23 och RiR 2007:27 resp. RiR 2007:3.