

PRIORFRÅGA: VÄLFÄRDENS LÅNGSIKTIGA FINANSIERING

Utvärdering av SKL:s makrobedömningar 2014

- EN SPECIALSTUDIE



Utvärdering av SKL:s makrobedömningar 2014

– En specialstudie

Förord

Fem gånger per år gör SKL prognoser av skatteunderlagets utveckling. Dessa prognoser är en produkt av förbundets makroekonomiska bedömningar. Att utvärdera dessa bedömningar är viktigt inte bara för att få en bild av hur träffsäkra prognoserna varit utan också för att skapa möjligheter till förbättringar.

Skatteunderlaget utgör en central del i SKL:s prognoser. Skatteunderlagsprognosen tillsammans med prognoserna över löne- och prisutvecklingen är viktiga indata i kommunernas och landstingens budgetarbete. Den bedömning som SKL gör i april månad året före budgetåret utgör för många kommuner och landsting en startpunkt i arbetet med budgeten för nästkommande år.

SKL kommer fortlöpande att göra prognosutvärderingar och prognosjämförelser. För prognoserna av den makroekonomiska utvecklingen sker detta någon månad efter att SCB har publicerat utfallet för nationalräkenskaperna. I januari månad året därpå presenteras en mer utförlig utvärdering av skatteunderlagsprognosen baserat på taxeringsutfallet.

Denna rapport har utarbetats och författats av Per-Lennart Börjesson verksam vid sektionen för ekonomisk analys.

Innehåll

Inledning	4
Sammanfattning	5
Tillväxten växlade upp år 2014	6
SKL:s och KI:s prognoser för år 2014	7
Hur avgöra om prognoser varit bra eller dåliga?	12
En utvärdering av SKL:s och andras prognoser	15

Inledning

Denna rapport syftar till att utvärdera och analysera SKL:s prognoser av den samhällsekonomiska utvecklingen. Särskild fokus läggs vid skatteunderlagets utveckling och faktorer med avgörande betydelse för detta som till exempel sysselsättning och löner. I rapporten utvärderas och analyseras såväl de prognoser som avser år 2014 som SKL:s prognoser för de fem senaste åren. I rapporten bedöms också skatteunderlagsprognosernas träffsäkerhet under ett längre tidsavsnitt.

I rapportens första avsnitt redogörs för de senaste årens utveckling av den svenska samhälls ekonomin. Frågan är i vilka avseenden utvecklingen år 2014 skiljer sig från utvecklingen tidigare år.

I ett andra avsnitt beskrivs och analyseras SKL:s makroekonomiska prognoser för år 2014. Dessa är nio till antalet. Den första gjordes i april 2013 och den sista i december 2014. Den 27:e februari i år kom Statistiska centralbyråns (SCB:s) första preliminära utfall för år 2014. Det är detta utfall som prognoserna ställs mot. För skatteunderlaget saknas fortfarande utfall för 2014 varför skatteunderlagsprognoserna istället utvärderas mot senast gjorda prognos, det vill säga SKL:s prognos från februari. I det andra avsnittet görs också en jämförelse med Konjunkturinstitutets (KI:s) bedömningar. Jämförelsen med just KI:s prognoser sammanhänger med att dessa utgör ett viktigt underlag för våra egna bedömningar. Av detta skäl bör våra prognoser vara bättre än KI:s, men är det inte alltid.¹

Huruvida SKL:s prognoser varit bättre eller sämre än KI:s säger emellertid inget om prognosernas förmåga att träffa rätt. Vill man bedöma prognosförmågan krävs det andra mått. I rapportens tredje avsnitt redogörs för två sätt att mäta prognosernas träffsäkerhet. En av metoderna går ut på att jämföra prognoserna med så kallade naiva prognoser, det vill säga bedömningar som baseras på historiska genomsnitt och som antar ett och samma värde år för år. I den andra metoden jämförs prognosavvikelserna med prognosvariabelns volatilitet.

I rapportens avslutande avsnitt analyseras SKL:s prognoser för åren 2010–2014 med utgångspunkt från dessa två metoder. Här bedöms också träffsäkerheten hos SKL:s, regeringens och Ekonomistyrningsverkets skatteunderlagsprognoser över ett längre tidsavsnitt.

¹ SKL:s prognoser jämförs i rapporten genomgående med närmast föregående KI-prognos. Det gör att i vissa fall kan tidsavståndet mellan de två bedömningarna vara stort. Vår decemberprognos jämförs till exempel inte här med KI:s decemberbedömning utan istället med KI:s prognos från augusti. Detta skapar naturligtvis ett försteg för vår prognos eftersom ju senare prognosen är gjord desto större bör möjligheten vara att pricka rätt.

Sammanfattning

År 2014 kom att bli ett år med en relativt normal tillväxt i BNP, men där sysselsättningen utvecklades väsentligt starkare än normalt. Den positiva utvecklingen på arbetsmarknaden bidrog till att skatteunderlaget i reala termer fortsatte växa i snabb takt. Det låga resursutnyttjandet i den svenska ekonomin och den därmed dämpade pris- och löneutvecklingen innebar dock att skatteunderlagets nominella utveckling framstod som betydligt mindre stark.

SKL:s prognoser för lönesumma och BNP har legat bra till i förhållande till utfallet för år 2014. I jämförelse med Konjunkturinstitutets bedömningar har våra bedömningar av lönesummans utveckling hävdats sig mycket väl. Däremot har våra prognoser av pris- och löneutvecklingen varit betydligt sämre än KI:s. Här har vi vid flera prognostillfällen legat alltför högt.

Det går inte att påstå att SKL:s prognoser för 2014 generellt har varit bättre än KI:s. Det går heller inte att säga att SKL:s prognoser för 2014 överlag har varit bra. Det finns det som är positivt och det finns det som är negativt. Glädjande är dock att bedömningarna av lönesummans utveckling legat så nära den faktiska utvecklingen. Eftersom lönesumman motsvarar omkring 70 procent av skatteunderlaget så innebär en träffsäker bedömning av lönesumman att förutsättningarna är goda för att också skatteunderlagsprognosen ska bli bra.

Det är viktigt att betona att man inte ska dra för stora växlar av prognosernas träffsäkerhet för ett enskilt år. I rapporten analyseras också de fem senaste årens prognoser. Utvecklingen under dessa år har varit mycket olika. Åren 2010 och 2011 var tillväxten i svensk ekonomi hög medan den varit betydligt mera dämpad 2012 och 2013. Analysen visar att de prognoser som gjorts året före prognosåret inte varit bra. Möjligheterna att förutsäga samhällsekonomin utveckling på längre sikt än 1 år förefaller mot bakgrund av dessa resultat som starkt begränsad. Inte minst gäller det skatteunderlagets utveckling.

En längre analys av SKL:s, regeringens och Ekonomistyrningsverkets skatteunderlagsprognoser från mars/april månad året före inkomståret bekräftar denna bild. Det visar sig att en naiv prognos, där skatteunderlaget varje år antas växa med 4,0 procent, varit en bättre prognos än de bedömningar som gjorts så lång tid innan prognosåret. SKL kan i denna jämförelse knappast sägas ha varit bättre eller sämre än övriga bedömare. I genomsnitt har prognoserna avvikit från skatteunderlagets faktiska utveckling med 1 procentenhet.

I rapporten konstateras vidare att det i SKL:s bedömningar för de senaste åren funnits en tendens till underskattning av skatteunderlagets utveckling i de tidiga bedömningarna. Orsaken är en liknande tendens till underskattning av sysselsättningens utveckling.

Tillväxten växlade upp år 2014

Den svenska ekonomin befinner sig sedan sex år tillbaka i en uttalad lågkonjunktur. Det låga resursutnyttjandet tar sig bland annat uttryck i en dämpad pris- och löneutveckling. Efter produktionsrasen 2009 fick tillväxten rejäl fart 2010 och 2011, men därefter har återhämtningen i den svenska ekonomin varit svag. BNP backade något 2012 och ökade endast måttligt 2013. Under 2014 blev det något bättre fart med en tillväxt på 2,1 procent, men inte heller det är en tillväxtsiffra stark nog att lyfta konjunktturen.

De senaste årens relativt svaga utveckling av svensk ekonomi kan i huvudsak återföras på en svag utveckling i vår omvärld. BNP på våra viktigaste exportmarknader ökade 2012 och 2013 med endast 0,9 procent per år att jämföra med 2,0 procent i genomsnitt under perioden 1999–2011. Under fjolåret fick tillväxten bättre fart och nådde 1,8 procent, men även detta är en tillväxt lägre än historiska genomsnitt.

Den svaga utvecklingen i omvärlden har inneburit att också svensk export har utvecklats svagt. Även utvecklingen av inhemsk efterfrågan var dämpad 2012 och 2013. En betydande omsvängning kom dock att ske under fjolåret. Inhemsk efterfrågan växte då med hela 3,4 procent vilket är en stark siffra också i ett historiskt perspektiv. Även exporten fick bättre fart och ökade i ungefär samma takt.

Även om tillväxten fick bättre fart i fjol så är genomsnittet för de tre åren 2012–2014 ganska magert. Det finns dock en skillnad mellan hur å ena sidan produktion och efterfrågan har utvecklats och å andra sidan hur sysselsättningen har utvecklats. Sysselsättningen har under de tre senaste åren utvecklats mycket bra trots den svaga tillväxten. Enligt nationalräkenskaperna har antalet arbetade timmar i den svenska ekonomin ökat med i genomsnitt 0,9 procent per år mellan 2011 och 2014 vilket är i samma takt som BNP. Det är en historiskt sett stark siffra och 2014 ökade antalet arbetade timmar med hela 1,8 procent, det vill säga med det dubbla.

Huruvida 2014 ska betraktas som ett bra eller mindre bra år beror därför på var man väljer att lägga fokus. Produktion och efterfrågan har, totalt sett, utvecklats ungefär som vanligt, det vill säga ungefär som ett genomsnittligt år. Sysselsättningen och kommunsektorns skattunderlag (i reala termer) har däremot utvecklades väsentligt bättre än normalt.

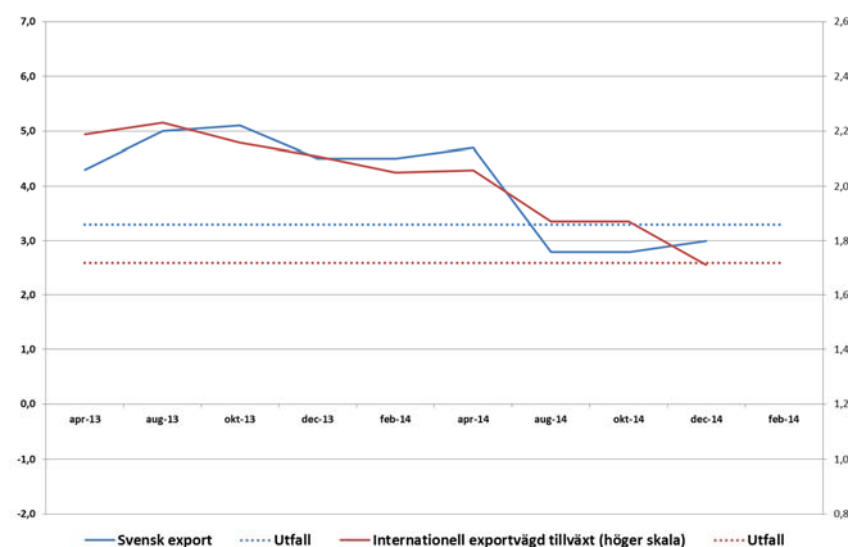
SKL:s och KI:s prognoser för år 2014

Tillväxten i svensk ekonomi var, som framgått ovan, betydligt bättre 2014 än åren 2012 och 2013. Trots det blev tillväxten 2014 något svagare än vad många bedömare i förväg räknat med. Under 2013 förutsåg de flesta prognosmakare att BNP år 2014 skulle öka en bra bit över 2 procent. Vissa trodde till och med att tillväxten skulle hamna över 3 procent. Sett i det perspektivet blev 2014 något av en misräkning även om sysselsättningen kom att öka betydligt mer än väntat.

Bedömningen av utvecklingen i omvärlden har i allmänhet stor betydelse för den bedömning som görs av hur Sveriges BNP kommer utvecklas. En stark tillväxt i omvärlden är positivt för svensk export och innebär att även svensk BNP kan växa snabbare än normalt. Under 2013 och en bra bit in i 2014 pekade flertalet bedömningar mot en BNP-tillväxt på Sveriges viktigaste exportmarknader för 2014 på över 2 procent. Efterhand justerades dessa bedömningar ner till 1,7 procent. Parallellt härmed drogs också vår bedömning av den svenska exportens utveckling ned (se diagram 1).

Diagram 1. Prognoser av svensk export och internationell BNP för år 2014

Procentuell förändring

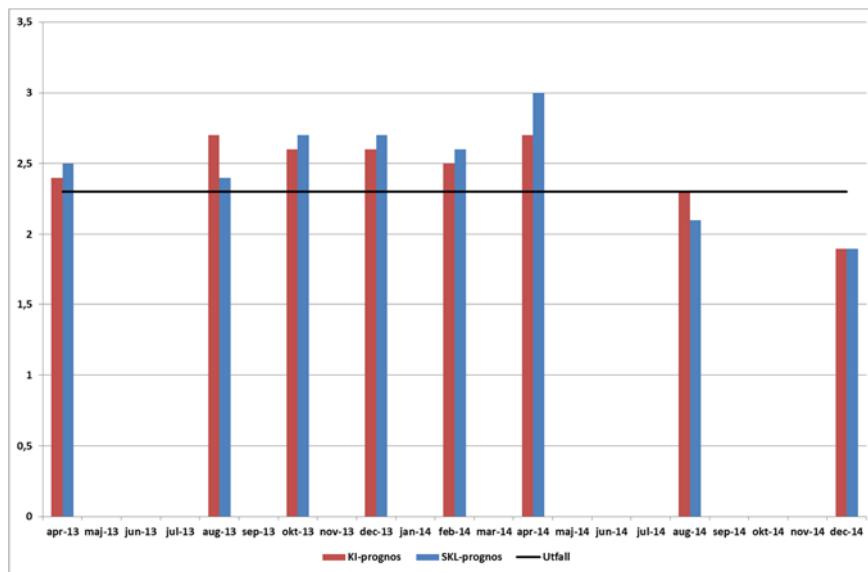


Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Den till en början alltför optimistiska bedömningen av utvecklingen i omvärlden och av den svenska exporten bidrog till att prognoserna för svensk BNP kom att ligga för högt en bra bit in i år 2014. Detta var ett problem vi delade med många andra. Mot slutet av året kom däremot våra bedömningar att hamna för lågt. Våra bedömningar har varit något sämre än KI:s (se diagram 2).

Diagram 2. Prognoser av BNP för år 2014

Procentuell förändring



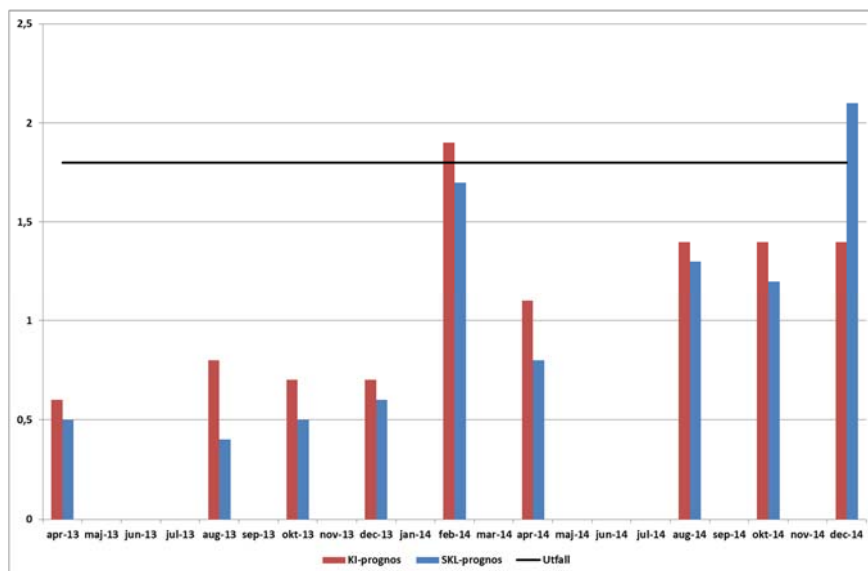
Anm.: Kalenderkorrigerad BNP.

Källor: Konjunkturinstitutet samt Sveriges Kommuner och Landsting

Om vi låg för högt i bedömningen av BNP så låg vi alldeles för lågt i bedömningen av sysselsättningen i våra första prognoser för år 2014. I bedömningarna som gjordes 2013 trodde vi som regel på en ökning av antalet arbetade timmar med omkring $\frac{1}{2}$ procent; i själva verket blev ökningen drygt tre gånger så stor. Konjunkturinstitutets bedömningar var bättre än våra, men inte heller de var särskilt bra (se diagram 3).

Diagram 3. Prognoser av antalet arbetade timmar för år 2014

Procentuell förändring



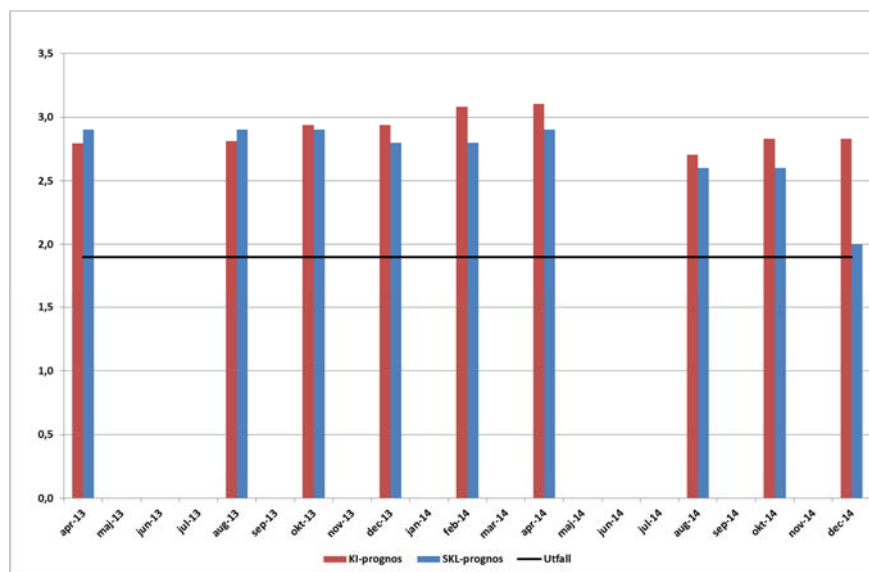
Anm.: Kalenderkorrigerade timmar.

Källor: Konjunkturinstitutet samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Samtidigt som sysselsättningen underskattades överskattades löneutvecklingen rejält (här avses timlön enligt nationalräkenskaperna). Konjunkturinstitutets bedömningar var inte heller bra och förövrigt sämre än våra (se diagram 4).

Diagram 4. Prognoser av timlön enligt nationalräkenskaperna för år 2014

Procentuell förändring

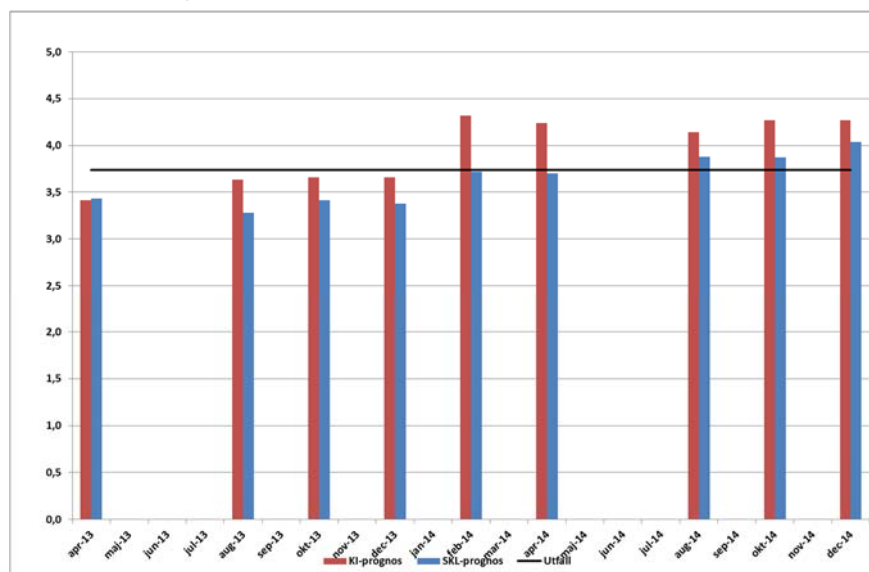


Källor: Konjunkturinstitutet samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Felen i bedömningar av sysselsättningen och timlönerna tog till stor del ut varandra. Bedömningar av produkten, det vill säga lönesummans utveckling, blev därför riktigt bra för vår del och dessutom i de flesta fall bättre än KI:s (se diagram 5).

Diagram 5. Prognoser av lönesumman för år 2014

Procentuell förändring

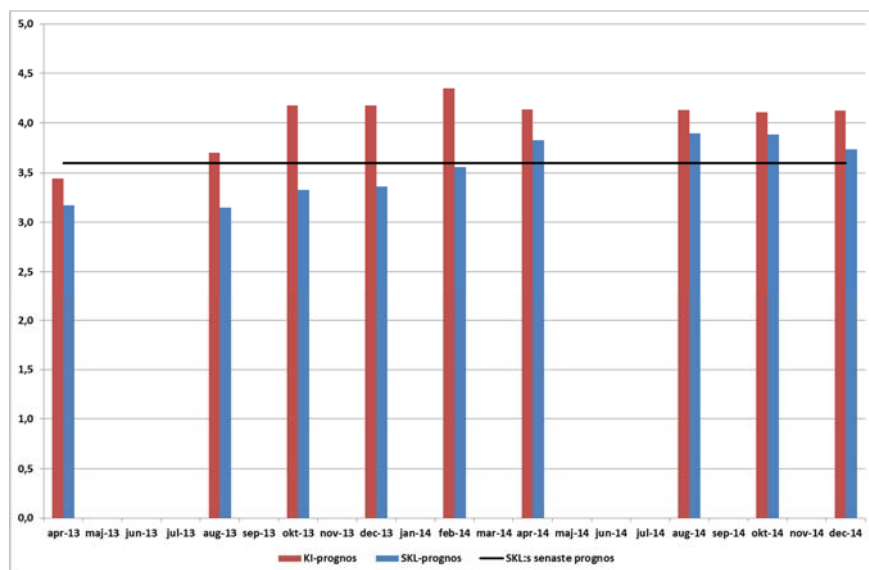


Källor: Konjunkturinstitutet samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Att vi träffat så pass rätt på lönesumman innebär att också skatteunderlagsprognoserna har förutsättningar att bli riktigt bra (se diagram 6). Utfall saknas dock och vår senaste bedömning från i februari präglas av osäkerhet. Avtalspensionernas utveckling 2014 är mycket oklar och olika prognosmakare har här gjort mycket olika bedömningar.

Diagram 6. Prognoser av skatteunderlaget för år 2014

Procentuell förändring



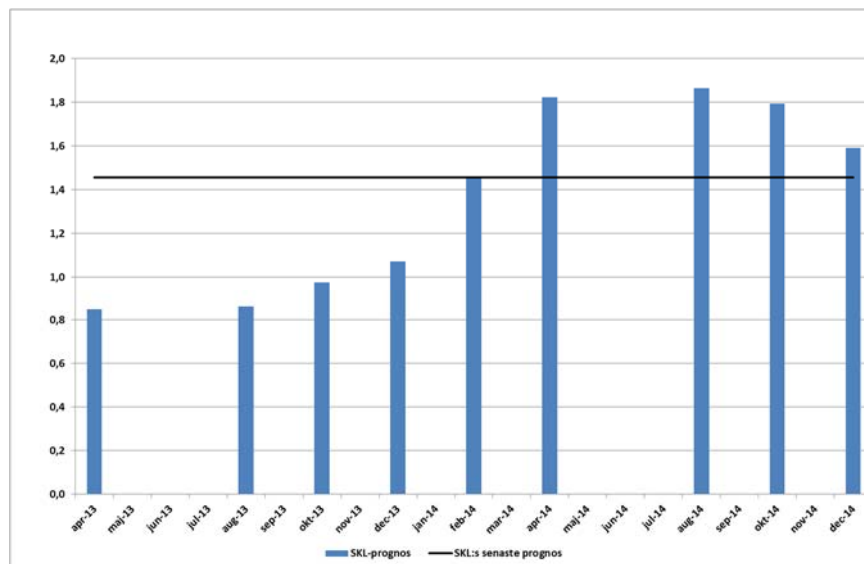
Anm.: Skatteunderlaget justerat för regeländringar.

Källor: Konjunkturinstitutet samt Sveriges Kommuner och Landsting.

I genomsnitt avviker våra tidigare prognoser för skatteunderlagets utveckling enbart 0,3 procentenheter från vår senaste prognos. I reala termer är skillnaden något större. Avvikelsen mellan prognos och preliminärt utfall uppgår här till 0,4 procentenheter.

Diagram 7. Prognoser av reallt skatteunderlag för år 2014

Procentuell förändring



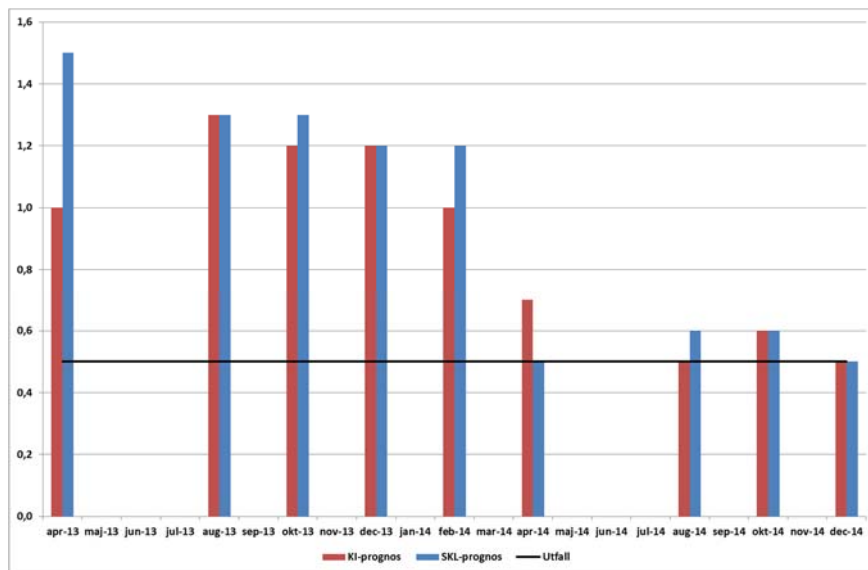
Anm.: Omräkning till fasta priser har gjorts genom att dra bort pris- och löneförändringar av betydelse för kommunsektorn.

Källor: Konjunkturinstitutet samt Sveriges Kommuner och Landsting.

I diagram 7 framgår att i de fyra första bedömningarna underskattades skatteunderlagets reala utveckling. I de fyra senaste prognoserna skedde däremot en överskattning. Mellan den mest optimistiska och den mest pessimistiska bedömningen skiljer en procentenhet. Att bedömningen av det reala skatteunderlaget uppvisar större variation beror på den överskattning som initialt gjordes av pris- och löneutvecklingen.

Diagram 8. Prognoser av KPIF för år 2014

Procentuell förändring

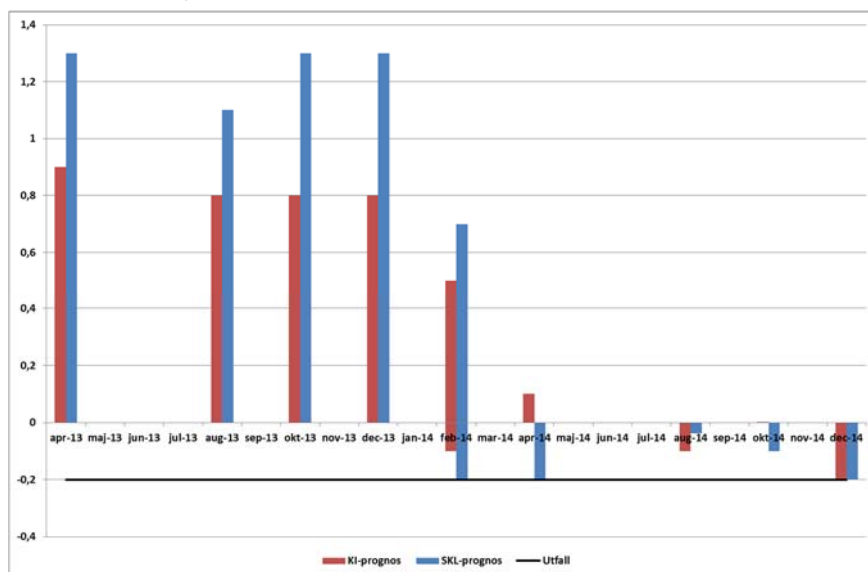


Källor: Konjunkturinstitutet samt Sveriges Kommuner och Landsting.

I diagram 8 framgår att prognoserna för KPIF, det vill säga KPI med fast ränta, efterhand har påtagligt justerats ned. Med undantag för den allra första bedömningen avviker våra prognoser ungefär lika mycket från utfallet som KI:s.

Diagram 9. Prognoser av KPI för år 2014

Procentuell förändring



Källor: Konjunkturinstitutet samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Våra tidiga KPI-prognoser är däremot genomgående sämre än KI:s. I diagram 9 framgår att vi i de tidiga bedömningarna låg alldeles för högt och betydligt högre än KI. Att prognosfelet i början är större för KPI än för KPIF beror på den överskattning som gjordes av ränteläget. Här låg vi också högre än KI.

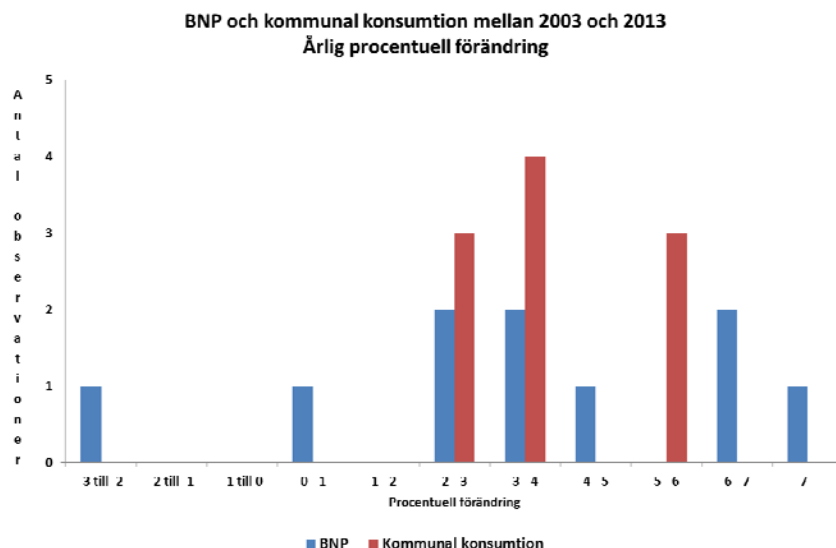
Hur avgöra om prognoser varit bra eller dåliga?

För att fastställa hur pass bra en prognos egentligen varit krävs förutom kunskap om det faktiska utfallet också en uppfattning om hur pass svårprognosticerad variabeln ifråga är. Det är till exempel lättare att prognosticera den kommunala konsumtionens utveckling jämfört med BNP:s eftersom variationerna i den kommunala konsumtionens utveckling inte är lika omfattande som variationerna i BNP:s utveckling. Utvecklingen av den kommunala konsumtionen är med andra ord mindre volatil.

Mellan 2003 och 2013 har BNP i löpande priser i genomsnitt ökat med 3,5 procent per år. Den kommunala konsumtionen i löpande priser har ökat något snabbare – eller med 3,8 procent i genomsnitt per år. Det innebär att sett över hela tioårsperioden har den kommunala konsumtionen och BNP, i grova drag, ökat ungefär lika mycket.

I diagram 10 har de årliga förändringarna av BNP och kommunal konsumtion åren 2003 till 2013 sorterats in i ett antal 1-procentsintervall. I diagrammet framgår att under fyra av de tio åren har den kommunala konsumtionen ökat mellan 3 till 4 procent vilket ligger nära den genomsnittliga ökningen på 3,8 procent. Under tre av åren har ökningen varit svagare och då befunnit sig i intervallet 2–3 procent och under resterande tre år har konsumtionsökningen varit väsentligt starkare och då hamnat i intervallet 5 till 6 procent.

Diagram 10. Utvecklingen av BNP och kommunal konsumtion mellan 2003 och 2013
Procentuell förändring



Källa: Statistiska centralbyrån.

Även om betydande variationer funnits i den kommunala konsumtionens utveckling så ser vi att variationerna i BNP:s utveckling varit betydligt större. För BNP finns såväl år med betydligt större ökningstal som år med en väsentligt svagare utveckling. Variationerna i BNP:s utveckling är med andra ord betydligt större än variationerna i den kommunala konsumtionens utveckling. Möjligheterna att hamna mer rätt (eller mindre fel) vid

en bedömning av den kommunala konsumtionens framtida utveckling bör därför vara större än vid en motsvarande bedömning av BNP.

Hur ska man då avgöra hur bra prognoserna varit när förutsättningarna för olika prognosvariabler kan se så olika ut. Låt oss börja i det enkla.

Krona eller klave?

Ett mynt har som bekant två sidor. Om vi sätter värdet plus 1 för krona och värdet minus 1 för klave så bör det summerade utfallet av ett oändligt antal slantsinglingar hamna nära noll. Detta eftersom sannolikheten att få krona och klave är lika stor. Av detta kan vi dra slutsatsen att varje utfall kommer att, i absoluta tal, avvika med 1 i förhållande till normalfallet (det vill säga utfallet i genomsnitt). Detta mått på avvikelse benämns framöver som medelavvikelsen.

Låt oss vidare anta en person som har till uppgift att prognosticera utfallet av ett antal enskilda slantsinglingar. Som vi vet är det ju lika stor chans att det ska bli krona eller klave. Det är därför lika stor chans att prognosmakaren prickar rätt som att han prickar fel. Efter ett större antal prognoser kommer därför prognosmakaren kunna konstatera att prognoserna i genomsnitt och i absoluta tal avviker med 1 från utfallet, det vill säga prognosernas medelfel är lika stort som variabelns medelavvikelse.

Om däremot prognosmakaren, av någon outgrundlig anledning, skulle lyckas gissa rätt i mer än hälften av fallen efter ett oändligt antal slantsinglingar så skulle prognosernas medelfel komma att understiga 1 och då skulle också prognosernas medelfel understiga variabelns medelavvikelse. Detta skulle under andra omständigheter vara ett tecken på att prognosmakarens prognoser var bättre än rena gissningar.

Prognosfelen bör vara lägre än medelavvikelsen

Som tidigare nämnts har den kommunala konsumtionen och BNP ökat med i genomsnitt 3,8 respektive 3,5 procent mellan 2003 och 2013. Men den kommunala konsumtionen och BNP har inte utvecklats på samma sätt hela tiden. Vissa år har tillväxten varit starkare och andra år har den varit svagare. I genomsnitt har tillväxten i den kommunala konsumtionen avvikit med 0,9 procentenheter från det "normala", det vill säga den trendmässiga tillväxten på 3,8 procent. För BNP har medelavvikelsen varit större och uppgått till 2,2 procent. Det innebär att de årliga utfallen för utvecklingen av den kommunala konsumtionen och BNP i genomsnitt har avvikit med 0,9 respektive 2,2 procent från hur utvecklingen har sett ut i genomsnitt.

Dessa medelavvikelser kan på motsvarande sätt som i slantsinglingsexemplet användas som utgångspunkt vid en bedömning av träffsäkerheten hos prognoser. För prognoser av den kommunala konsumtionen bör prognoserna i genomsnitt inte hamna mer än 0,9 procentenheter från utfallet samtidigt som BNP-prognosernas medelfel inte bör överstiga 2,2 procent. För BNP-prognoserna kan man med andra ord tillåta ett större fel, i procentenheter räknat, än för prognoserna av den kommunala konsumtionen eftersom BNP-utvecklingen varierar mer. En högre grad av variation förutsätts här vara liktydigt med större svårigheter att pricka rätt i prognoserna.

Genom att jämföra prognosavvikelsen med medelavvikelsen kan en kvot bildas där värdet på kvoten bör vara så lågt som möjligt för att prognosen ska kunna sägas vara bra. Ett värde över 1 innebär däremot att prognosavvikelsen varit större än variationen i genomsnitt för variabeln.

Detta mått benämns fortsättningsvis för prognosfelskvot och ska alltså anta ett så lågt värde som möjligt.

Jämförelser med naiva prognoser

En annan metod att utvärdera prognoserna går ut på att jämföra träffsäkerheten hos den gjorda prognosen med träffsäkerheten hos en så kallad naiv prognos. Med en naiv prognos avses här en prognos som bortser från framtida variationer och som baseras ett historiskt genomsnitt. Den naiva prognosen för kommunal konsumtion skulle då uppgå till 3,8 procent vilket är i linje med hur den kommunala konsumtionen i genomsnitt har utvecklats historiskt.

Genom att jämföra prognosfelet för den naiva prognosen med prognosfelet för den gjorda prognosen fås ett mått på graden av prognosprecision. Ett positivt värde innebär att prognosfelet för den naiva prognosen är större än prognosfelet för den egna prognosen och det visar att man någorlunda väl har lyckats pricka rätt. Genom att sedan ställa detta värde i relation till medelavvikelsen för prognosvariabeln kan en normering göras som underlättar jämförelser med andra typer av prognoser. Måttet benämns här prognosprecisionsmättet. Ett positivt värde visar att den naiva prognosen överträffats. Ju högre positivt värde desto bättre. Om den egna prognosen alltid träffar mitt i prick och medelavvikelsen inte ändras kommer värdet på prognosprecisionsmättet att i genomsnitt anta värdet 1.

Det finns anledning att poängtera att ett negativt värde för prognosprecisionsmättet för ett enskilt utfall inte nödvändigtvis innebär att prognoserna som gjorts har varit dåliga. Om till exempel den kommunala konsumtionen prognosticeras öka med 3,7 procent och utfallet blir 3,8 procent, det vill säga samma värde som historiskt genomsnitt och naiv prognos, så kommer prognosprecisionskvoten att anta ett negativt värde. En avvikelse på 0,1 procentenhet kan emellertid knappast betecknas som ett särdeles omfattande prognosfel. Prognosprecisionsmättet har relevans först när ett större antal prognoser och utfall analyseras. I det enskilda fallet behöver prognosprecisionsmättet kompletteras med andra mått som till exempel den tidigare nämnda prognosfelskvoten.

En utvärdering av SKL:s och andras prognoser

Låt oss börja med att försöka avgöra i vilken grad prognoserna för 2014 har träffat rätt. I tabell 1 framgår prognosfelkvoten för ett antal prognoser. Dessa är: prognoserna för BNP, sysselsättningen i form av antal arbetade timmar (AT), timlön enligt nationalräkenskaperna, lönesumman, KPI, KPIF, samt skatteunderlagsprognosen (Skup). För skup:en saknas utfall och prognoserna jämförs istället med SKL:s prognos från februari. Prognostillfällena har i tabellen sorterats uppifrån och ned där den första prognosen, det vill säga den från april månad året före prognosåret, återfinns överst. I vissa fall förekommer två prognostillfällen på samma rad, till exempel prognoserna som gjorts i augusti och oktober månad. Uppgiften i tabellen avser då genomsnittligt värde för de två prognostillfällena.

Tabell 1. Prognosfelkvoter för prognoser för år 2014

Kvot

	BNP	AT	Lön	Löne- summa	Skup	KPI	KPIF
April t-1	0,1	1,0	1,5	0,2	0,4	1,6	1,9
Aug/Okt t-1	0,1	1,1	1,5	0,2	0,4	1,5	1,6
Dec t-1/Feb	0,2	0,9	1,4	0,1	0,1	1,3	1,4
April	0,3	0,8	1,5	0,0	0,2	0,0	0,0
Aug/Okt	0,1	0,4	1,1	0,1	0,3	0,2	0,2
Dec	0,2	0,1	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0

Anm.: Skatteunderlagsprognoserna jämförs med vår senaste bedömning från i februari.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

I tabellen framgår att prognoserna för BNP, lönesumman och skatteunderlaget genomgående har varit riktigt bra. Genomgående noteras mycket låga värden. Att prognosen för lönesumman lyckats så bra kan i sig tyckas förvånande eftersom prognoserna för sysselsättning och timlön har varit mindre bra. Felen i dessa båda prognoser har dock till stor del tagit ut varandra. Som framgått tidigare kom sysselsättningen i de tidiga prognoserna att kraftigt underskattas (se diagram 3) samtidigt som timlöneutvecklingen kraftigt överskattades (se diagram 4). Inte heller de tidiga bedömningarna av konsumentprisernas utveckling har varit bra. Liksom i löneprognoserna skedde i de tidiga bedömningarna en påtaglig överskattning av utvecklingen (se diagram 8 och 9). Bedömningar som gjordes av inflationen efter februaribedömningen 2014 var sedan betydligt bättre.

SKL:s prognoser för åren 2010–2014

I tabell 2 framgår motsvarande prognosfelkvoter som i tabell 1 men som ett genomsnitt för de prognoser som gjorts för åren 2010–2014. Vi kan, liksom i tabell 1, se att prognoserna överlag blir allt bättre ju närmare utfallet vi kommer – och konstigt vore väl annars. Prognoserna som gjorts i slutet av utfallsåret och i början av året därpå visar som regel vär-

den nära noll medan däremot prognoserna som gjorts i april månad året före prognosåret ligger nära eller över 1. För sysselsättningen, timlönerna och inflationen behöver man komma en bit in i prognosåret innan prognosfelskvoterna når under 1.

Tabell 2. Genomsnittliga prognosfelskvoter för prognosåren 2010–2014

Kvot

	BNP	AT	Lön	Löne- summa	Skup	KPI	KPIF
April t-1	0,9	1,2	1,5	0,9	0,9	1,3	1,2
Aug/Okt t-1	0,4	1,3	1,1	0,7	0,9	1,0	1,0
Dec t-1/Feb	0,3	1,0	1,1	0,4	0,6	1,0	0,8
April	0,4	0,8	0,8	0,3	0,3	0,2	0,4
Aug/Okt	0,2	0,3	0,5	0,1	0,2	0,2	0,2
Dec/Feb t+1	0,2	0,1	0,3	0,1	0,2	0,0	0,0

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Även när man mäter prognosförmågan med hjälp av prognosprecisionsmättet framstår prognosförmågan som starkt begränsad i de tidiga prognoserna. I tabell 3 kan utläsas att för samtliga prognosvariabler utom timlön och KPIF är prognosprecisionsmåtten negativa för aprilprognoserna år t-1. Det innebär att en naiv prognos i dessa fall skulle träffat mer rätt än de prognoser som gjorts. Att prognoserna för löneutvecklingen och inflationen överträffar de naiva prognoserna är i sig inte heller mycket att yvas över. I en utpräglad lågkonjunktur, som fallet varit åren 2010–2014, är som regel pris- och löneutvecklingen lägre än normalt och så har också prognoserna sett ut. Trots denna fördel i prognosarbetet har ändå de tidiga prognoserna (det vill säga de i april, augusti och oktober år t-1) för lönesumman och skatteunderlaget varit sämre än de naiva prognoserna.

Tabell 3. Genomsnittliga prognosprecisionsmått för prognosåren 2010–2014

Kvot

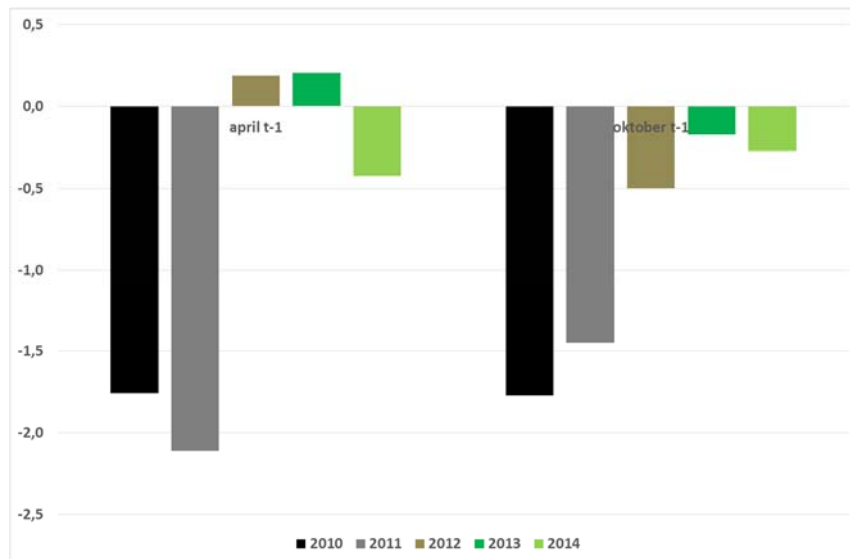
	BNP	AT	Lön	Löne- summa	Skup	KPI	KPIF
April t-1	-0,2	-0,5	0,5	-0,3	-0,4	-0,2	0,1
Aug/Okt t-1	0,2	-0,5	1,0	-0,1	-0,4	0,1	0,2
Dec t-1/Feb	0,4	-0,2	1,0	0,1	-0,1	0,1	0,4
April	0,2	0,0	1,3	0,3	0,2	0,9	0,9
Aug/Okt	0,4	0,3	1,5	0,4	0,3	1,0	1,1
Dec/Feb t+1	0,5	0,5	1,5	0,5	0,4	1,1	1,2

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

I diagram 11 framgår avvikelser mellan prognos och utfall för tidiga skatteunderlagsprognoser för inkomståren 2010–2014. I diagrammet framgår att skatteunderlagets utveckling i flertalet fall har underskattats. Endast i de tidiga aprilbedömningarna för inkomståren 2012 och 2013 har skatteunderlagets utveckling överskattats, men då överskattades samtidigt BNP-utvecklingen rejält. Det verkar därmed som det funnits en tendens till underskattning av skatteunderlagets utveckling i de bedömningar som gjorts. Dessa tidiga bedömningar utgör en viktig input i kommunernas och landstingens budgetarbete.

Diagram 11. Avvikelser mellan prognos och utfall för skatteunderlaget åren 2010–2014

Procentenheter i skillnad mellan utvecklingen i prognos och utfall

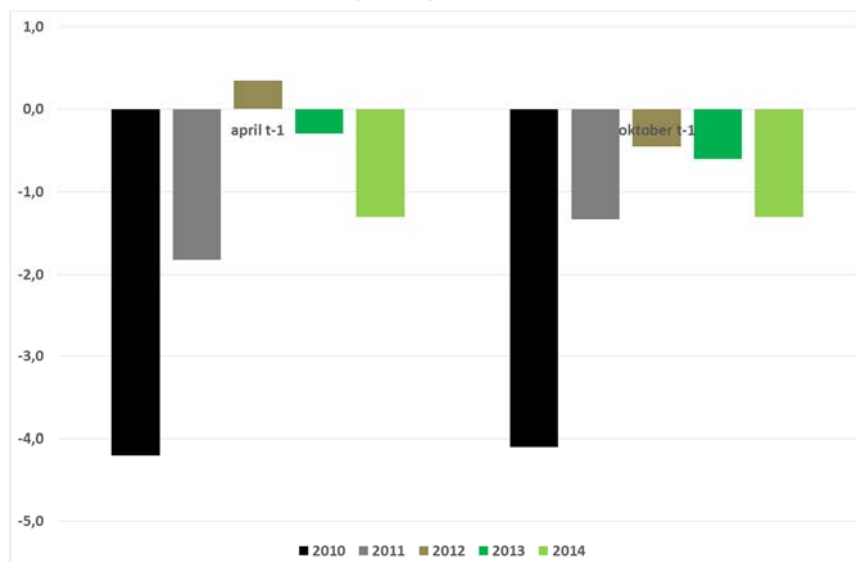


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Till betydande del förklaras underskattningarna av skatteunderlaget med motsvarande underskattningar av lönesummans utveckling. I sin tur har detta sin förklaring i att sysselsättningens utveckling underskattats. I diagram 12 redovisas avvikelser mellan prognos och utfall för antalet arbetade timmar i de tidiga bedömningarna. I diagrammet framgår att endast i ett fall har prognosen överstigit utfallet.

Diagram 12. Avvikelser mellan prognos och utfall för arbetade timmar åren 2010–2014

Procentenheter i skillnad mellan utvecklingen i prognos och utfall

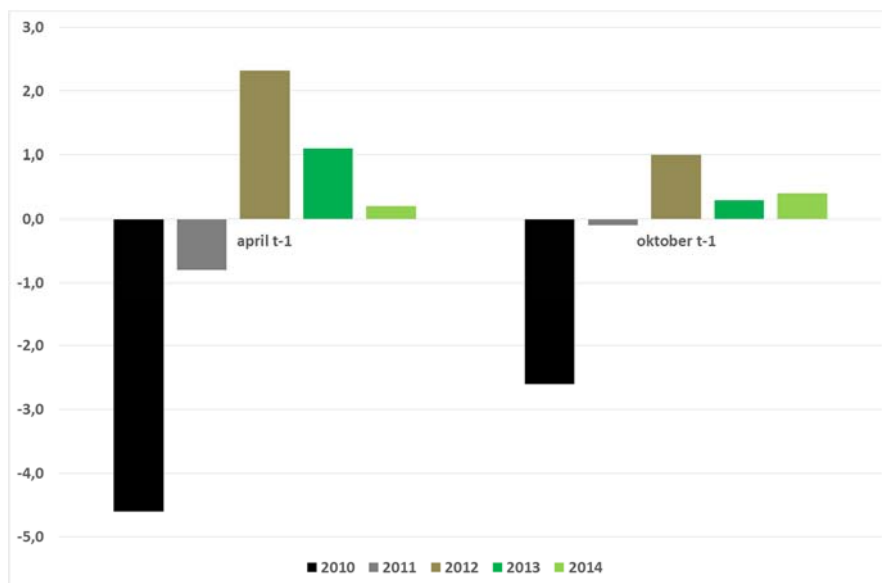


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Den omfattande prognosmissen för år 2010 kan till betydande del hänföras till en motsvarande kraftigt underskattning av BNP-tillväxten detta år. Detta framgår i diagram 13. För övriga år är det svårare att se att prognosfelen för BNP skulle förklara de underskattningar som skett av sysselsättningen och skatteunderlaget. Tvärtom är det så att BNP-utvecklingen i flertalet fall har överskattats i de tidiga prognoserna.

Diagram 13. Avvikelser mellan prognos och utfall för BNP åren 2010–2014

Procentenheter i skillnad mellan utvecklingen i prognos och utfall



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Går det att förutsäga framtiden på 1½ års sikt?

För att en förutsägelse om framtiden ska ha rätt att kallas prognos bör denna baseras på en mer kvalificerad och genomarbetad bedömning än en ren gissning. Lika viktigt är att prognosen i de flesta fall träffar mer rätt än gissningen. Frågan är dock var gränsen ska dras mellan prognoser och mer eller mindre kvalificerade gissningar.

Ett sätt att testa prognosers träffsäkerhet är att jämföra dem med precisionen hos så kallade naiva prognoser. Om de gjorda prognoserna inte träffar mer rätt än de naiva prognoserna är frågan om prognoserna i så fall bör benämnas som prognoser.² I denna rapport har ett försök gjorts att utvärdera prognoserna av de senaste fem årens utveckling. Utfallet av denna övning har inte varit särskilt positivt och framförallt då inte vad gäller de prognoser som gjorts året före inkomståret. Det är uppenbart att samhällsekonomiska bedömningar på längre sikt än ett år förefaller ha påtagliga begränsningar.

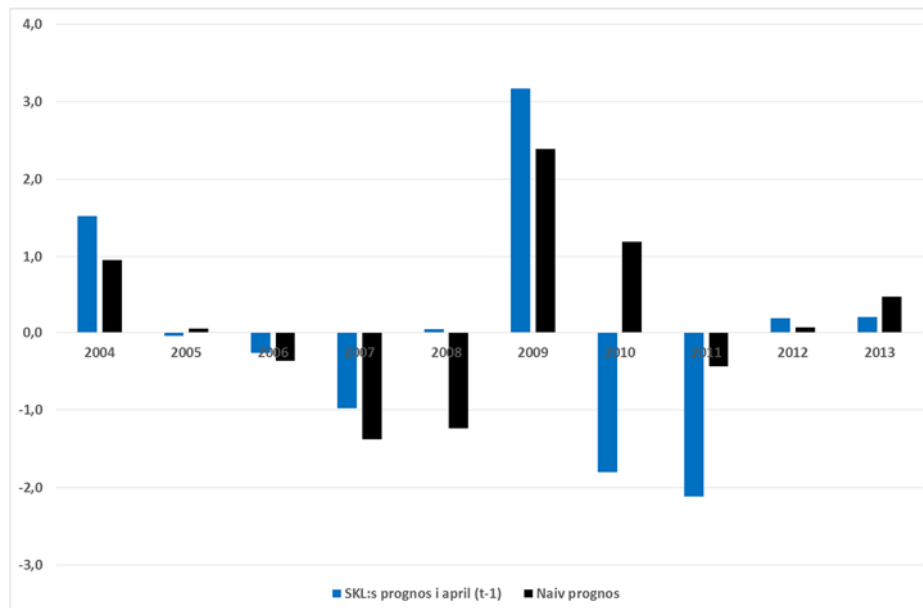
Fem års prognoser utgör emellertid inte ett tillräckligt stort underlag för att säkra slutsatser ska kunna dras. Därför kommer här också att analyseras ett antal skatteunderlagsprognoserna från tidigare år. Gemensamt för bedömningarna är att de gjorts i mars eller april månad året före inkomståret. Beräknade avvikelser från utfallet har sedan jämförts med prognosavvikelsen hos naiva prognoser, det vill säga prognoser som varje år antar samma värde och där värdet är lika med ett historiskt genomsnitt.

Analysen bekräftar dessvärre tidigare slutsats att prognoser skapade så långt före inkomståret inte överträffar den naiva prognosen. I diagram 14 redovisas avvikelser mellan prognos och utfall för dessa skatteunderlagsprognoser från SKL för inkomståren 2004–2013. I diagrammet framgår också prognosavvikelsen för naiva prognoser där utgångspunkten är en konstant tillväxt i skatteunderlaget på 4,0 procent.

² I SKL:s makroekonomiska bedömningar görs en åtskillnad mellan prognos och kalkyl där de senare räknas fram på annat sätt än prognosen. En mer utförlig beskrivning av hur SKL:s makroekonomiska bedömningar görs återfinns i rapporten *Prognoserna och samhällsekonomi* – också det en specialstudie under priorfrågan *Välfärdens långsiktiga finansiering*.

Diagram 14. Avvikelser mellan prognos och utfall för skatteunderlaget åren 2004–2013

Procentenheter i skillnad mellan utvecklingen i prognos och utfall



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Sammantaget är prognosavvikelserna för de naiva prognoserna något mindre än för de prognoser som SKL har gjort, vilket är liktydigt med ett negativt prognosprecisionsmått. De naiva prognoserna har därmed träffat något mera rätt, eller om man så vill något mindre fel, än SKL:s prognoser.

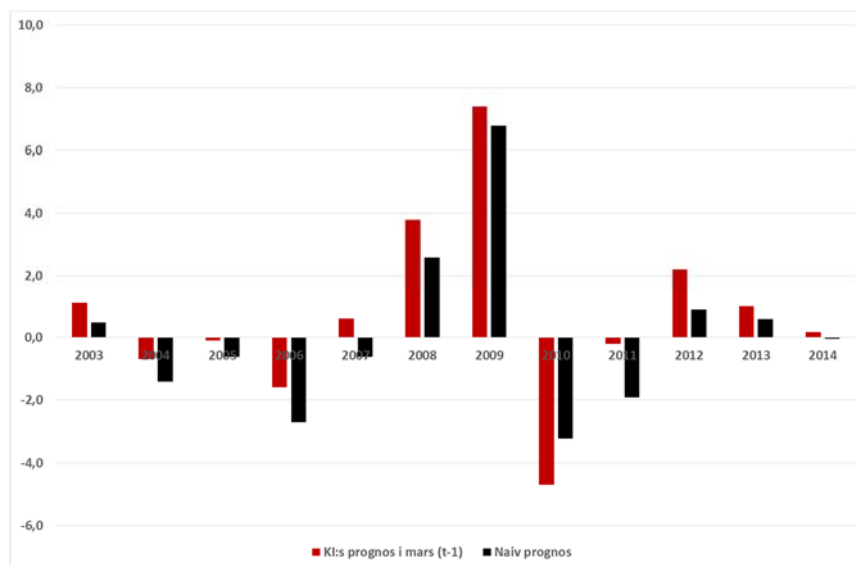
En motsvarande analys har också gjorts för regeringens och Ekonomistyrningsverkets bedömningar för motsvarande tid. I båda fallen har den naiva bedömningen, det vill säga en konstant prognos på 4,0 procent, visat sig ha bättre träffsäkerhet än bedömningarna som regeringen och Ekonomistyrningsverket har gjort.

En liknande analys har gjorts av Konjunkturinstitutets marsprognoser avseende BNP:s reala tillväxt påföljande år. Resultaten är lika nedslående här. Det visar sig att prognosprecisionsmättet i genomsnitt hamnar på -0,1 procent för prognoserna som gjorts för åren 2003–2014. Det innebär att liksom för skatteunderlagsprognoserna så ger en naiv prognos (i det här fallet +2,1 procent) sammantaget en något bättre träffsäkerhet än prognoserna som KI gjort. I diagram 15 redovisas avvikelserna mellan prognos och utfall för dessa prognoser år för år.³

³ Prognoserna har jämförts med det första preliminära utfallet för BNP som vanligtvis presenteras i februari året efter.

Diagram 15. Avvikelser mellan prognos och utfall för KI:s BNP-prognoser 2003–2014

Procentenheter i skillnad mellan utvecklingen i prognos och utfall



Källa: Konjunkturinstitutet samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Slutsatsen måste bli att prognosförmågan hos bedömningar som görs 8–9 månader före prognosårets början kan beskrivas som försumbar. Samhällsekonomiska bedömningar på denna sikt och på ännu längre sikt behöver trots det göras, men man bör som brukare av denna information inse de begränsningar som finns i de bedömningar som görs. De skatteunderlagsprognoser som SKL gjort i april månad för påföljande år har i genomsnitt missat utfallet med 1,0 procentenhet för inkomstären 2004–2013. Felet i regeringens bedömningar har varit en tiondels procentenhet mindre och felet i ESV:s en tiondels procentenhet större. Skattunderlagets tillväxt varierar samtidigt med i genomsnitt 1,0 procent. Också med en sådan jämförelse framstår försöken som gjorts i mars/april året innan att förutsäga skatteunderlagets utveckling som mindre lyckade. Det finns mot denna bakgrund all anledning att ifrågasätta om de bedömningar som görs vid denna tidpunkt bör benämnas som prognoser.



Utvärdering av SKL:s makrobedömningar 2014

– En specialstudie

Denna rapport är framtagen inom ramen för priofrågan »Välfärdens långsiktiga finansiering« som bedrivs mellan åren 2014 och 2015.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tar fem gånger per år fram skattunderlagsprognoser. I denna rapport utvärderas de makroekonomiska bedömningar som utgjort grundval för dessa prognoser för år 2014. I rapporten görs också en historisk utvärdering av skatteunderlagsprognoser som gjorts i april månad året före budgetåret.

I rapporten jämför vi SKLs prognoser med andra bedömares. Vi konstaterar att det är mycket svårt att göra en bedömning för ett specifikt år så långt i förväg som april året innan. Ingen bedömare lyckas bra med detta. Det är därför viktigt att dessa tidiga prognoser mer ses som en indikation för var i konjunkturcykeln ekonomin befinner sig och i vilken riktning ekonomin förväntas gå.

Rapporten kan hämtas från Sveriges Kommuner och Landstings webbplats: www.skl.se.

Upplysningar om innehållet

Per-Lennart Börjesson, per-lennart.borjesson@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, mars 2015
Beställningsnummer 5353

Text Per-Lennart Börjesson
Grafisk form och produktion Elisabet Jonsson

Ladda ned på www.skl.se/publikationer.
Pris gratis, endast som pdf.
Beställningsnummer 5353