

RiR 2006:23

Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna

ISBN 91 7086 090 4

RiR 2006:23

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2006

Till Regeringen
Finansdepartementet

Datum 2006-11-06
Dnr 31-2006-0210

Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna

Riksrevisionen har granskat kvaliteten på det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna under perioden 1994–2005.

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 *Lennart Grufberg* har beslutat i detta ärende. Revisionsrådet *Tomas Nordström* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Jonas Norlin* har medverkat i granskningen.

Lennart Grufberg

Tomas Nordström

För kännedom:

Ekonomiska avdelningen, Finansdepartementet

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Revisionsfrågor och bedömningskriterier	11
1.2 Bakgrund	12
1.3 Motiv för granskningen	14
1.4 Avgränsningar	17
1.5 Rapportens disposition	17
2 Prognosprocessen	19
2.1 Konjunkturprognoser och medelfristiga kalkyler – två tidsperspektiv	19
2.2 Prognosorganisationen	21
3 Konjunkturprognoser	23
3.1 Prognosmetoder	23
3.2 Prognosernas träffsäkerhet	24
3.3 Prognoser för innevarande år	27
3.4 Prognoser för nästkommande år	29
3.5 Regeringens uppföljning av prognoserna	33
3.6 Iakttagelser	34
4 Medelfristiga kalkyler	35
4.1 Potentiell BNP	35
4.2 Regeringens bedömning av potentiell BNP	37
4.3 Jämförelse med andra bedömningar	40
4.4 Konsekvenser av olika bedömningar av potentiell BNP	43
4.5 Iakttagelser	45
5 Makroekonomisk osäkerhet och finanspolitiska risker	47
5.1 Känslighetskalkyler	47
5.2 Alternativa scenarier	48
5.3 Iakttagelser	50
6 Slutsatser och rekommendationer	51
Bilaga 1 Termer, begrepp, förkortningar	55
Bilaga 2 OECD:s och IMF:s normer	59
Bilaga 3 Statistiska centralbyråns statistik	61
Bilaga 4 Dataunderlag för granskningen av konjunkturprognoserna	63
Bilaga 5 Dataunderlag för granskningen av de medelfristiga kalkylerna	67
Bilaga 6 Metoder för beräkning av potentiell BNP	71

Sammanfattning

I mitten av 1990-talet reformerades den svenska budgetprocessen. En grundläggande tanke i budgetreformen var att integrera de ettåriga budgetbesluten i ett flerårigt perspektiv för att öka stabiliteten och långsiktigheten i budgetpolitiken. Sedan 1997 är budgetpolitiken inriktad mot två övergripande och fleråriga mål: ett utgiftstak för staten och ett överskottsmål för den offentliga sektorns finanser. I såväl budgetpropositionen som den ekonomiska vårpropositionen redovisar därför regeringen beräkningar av de offentliga inkomsterna och utgifterna i ett tidsperspektiv som normalt sträcker sig två år bortom det kommande budgetåret. Inkomst- och utgiftsberäkningarna baseras i sin tur på en bedömning av den samhällsekonomiska utvecklingen. En budget- och finanspolitik som styrs av preciserade mål förutsätter att dessa bedömningar är tillförlitliga.

Budgetpropositionens huvudsyfte är att presentera ett förslag till statsbudget. Propositionen publiceras på hösten året före budgetåret, vilket innebär att prognoserna för den ekonomiska utvecklingen under nästkommande år är av särskilt intresse. Det är detta underlag som ligger till grund för de inkomst- och utgiftsberäkningar som statsbudgeten baseras på. Om de statliga utgifterna underskattats i budgeten finns det risk att planerade reformer måste ställas in eller besparingar genomföras med kort varsel för att utgiftstaket ska klaras. Sådana åtgärder är regeringen skyldig att vidta enligt budgetlagen om utgiftstaket hotas. Med regeringens egen tumregel medför en överskattning av bruttonationalprodukten (BNP) med 1 procent att överskottet i de offentliga finanserna överskattas med nära 20 miljarder kronor.

En öppen och tydlig redovisning av osäkerheter, revideringar och metoder för de makroekonomiska framskrivningarna stärker förtroendet för budgetpolitiken. En utbredd misstro mot det makroekonomiska underlagets tillförlitlighet bland allmänheten och aktörer på de finansiella marknaderna kan leda till högre räntor och lägre investeringsvilja.

Mot denna bakgrund ställer Riksrevisionen följande revisionsfråga: *Har regeringen redovisat ett makroekonomiskt underlag av hög kvalitet i budgetpropositionerna och de ekonomiska vårpropositionerna under perioden 1994–2005?*

Riksrevisionen bedömer kvaliteten i det makroekonomiska underlaget mot följande kriterier:

- Prognoserna är träffsäkra och inte systematiskt sämre än prognoser från andra prognosinstitut.

- De makroekonomiska bedömningarna redovisas utförligt. Avvikelser mot utfall och revideringar av framskrivningarna mellan olika publiceringstillfällen förklaras.
- Effekterna på de offentliga finanserna av osäkerheten i de makroekonomiska bedömningarna redovisas tydligt.
- Dokumentation av framskrivningsmetoder och -modeller publiceras.

Den makroekonomiska framskrivningen utarbetas på olika sätt beroende på tidsperspektivet. I det korta perspektivet, det vill säga för innevarande och nästkommande år, görs en renodlad prognos med ett preciserat konjunkturförlopp. Syftet är att beskriva den mest sannolika utvecklingen. Osäkerheten i konjunkturprognoserna ökar ju längre tidsperspektivet utsträcks. Regeringen har därför valt att basera inriktningen av finanspolitiken i det medelfristiga perspektivet på en framskrivning av den ekonomiska utvecklingen där konjunktursvängningarna inte beaktas explicit. Framskrivningsmetoden tar i stället sin utgångspunkt i en bedömning av ekonomins produktionskapacitet uttryckt som potentiell BNP. Ekonomin antas gradvis anpassa sig till potentiell BNP så att konjunkturläget normaliseras till framskrivningsperiodens slut. I granskningen behandlas det korta och det medelfristiga perspektivet var för sig.

Riksrevisionens iakttagelser

Osäkerhet i konjunkturprognoserna, men regeringens prognosprecision är överlag inte sämre än andra prognosmakares

En genomgång av de makroekonomiska prognoserna från elva prognosmakare visar att osäkerheten i prognoserna är betydande. Det genomsnittliga felet för BNP-tillväxten ett år framåt i tiden varierar mellan 0,75 och 1,05 procentenheter. Skillnaden mellan olika prognosmakare är relativt liten, och träffsäkerheten i regeringens prognoser är i allt väsentligt likvärdig med andra prognosmakares. Ett undantag är prognoserna för den öppna arbetslösheten som underskattats systematiskt. Underskattningen är större än hos andra prognosmakare. Till viss del beror underskattningen på en överskattning av antalet personer i arbetsmarknadspolitiska program.

Utförlig redovisning av konjunkturprognoserna men knapphändig beskrivning av de medelfristiga kalkylerna

Regeringens makroekonomiska prognoser redovisas utförligt i bilagan Svensk ekonomi till budgetpropositionerna och de ekonomiska vårpropositionerna. Prognosutvärderingar redovisas regelbundet, men utvärderingarna görs på ett relativt schablonmässigt sätt. Träffsäkerheten i de medelfristiga kalkylerna kan inte utvärderas på samma sätt som konjunkturprognoserna, eftersom det saknas utfallsdata för potentiell BNP i den officiella statistiken. Granskningen bygger därför i denna del på övriga kvalitetskriterier. Riksrevisionen konstaterar att de medelfristiga kalkylerna och grunden för bedömningarna av potentiell BNP redovisas mycket kortfattat i bilagan Svensk ekonomi. De relativt stora revideringarna av potentiell BNP de senaste åren förklaras inte.

Ingen samlad bedömning av osäkerheter och risker

Effekterna på de offentliga finanserna av osäkerheten i de makroekonomiska framskrivningarna redovisas osystematiskt och på flera olika ställen i de ekonomiska propositionerna. Det saknas en samlad bedömning och analys.

Publicerad dokumentation av metoder och modeller saknas

Vissa aspekter på beräkningsmetoder och -modeller berörs sporadiskt i så kallade fördjupningsrutor i bilagan Svensk ekonomi. Det finns emellertid ingen publicerad dokumentation av de metoder och modeller som används i framskrivningarna, vare sig av teknisk eller mer övergripande natur.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens samlade bedömning är att det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna och de ekonomiska vårpropositionerna är av god kvalitet i många avseenden, men att det kan förbättras på flera punkter. Riksrevisionens föreslår att regeringen vidtar följande åtgärder:

- Den systematiska underskattningen av den öppna arbetslösheten rättas till.
- Redovisningen av de medelfristiga kalkylerna byggs ut, revideringar av potentiell BNP förklaras och skillnader mellan regeringens bedömning och andra bedömningar kommenteras.

- Redovisningen av effekterna på de offentliga finanserna och de takbegränsade utgifterna av osäkerheten i de makroekonomiska framskrivningarna utvecklas. Bedömningen av osäkerheter och risker kan med fördel samlas i ett särskilt avsnitt i propositionerna.
- Dokumentation av metoder och modeller som används för de makroekonomiska framskrivningarna publiceras.

1 Inledning

1.1 Revisionsfrågor och bedömningskriterier

I mitten av 1990-talet reformerades den svenska budgetprocessen. En grundläggande tanke i budgetreformen var att integrera de ettåriga budgetbesluten i ett flerårigt perspektiv för att öka stabiliteten och långsiktigheten i budgetpolitiken. Sedan 1997 är budgetpolitiken inriktad mot två övergripande och fleråriga mål: ett utgiftstak för staten och ett överskottsmål för den offentliga sektorns finanser. I såväl budgetpropositionen som den ekonomiska vårpropositionen redovisar därför regeringen framskrivningar av den samhällsekonomiska utvecklingen i ett tidsperspektiv som normalt sträcker sig två år bortom det kommande budgetåret.

En budget- och finanspolitik som styrs av preciserade mål förutsätter bland annat att bedömningarna av den makroekonomiska utvecklingen är tillförlitliga. En öppen och tydlig redovisning i budgetpropositionerna av osäkerheter, revideringar och metoder stärker förtroendet för bedömningarna. En utbredd misstro mot det makroekonomiska underlagets tillförlitlighet bland allmänheten och aktörer på de finansiella marknaderna kan leda till högre räntor och lägre investeringsvilja.

De allmänna bestämmelser som reglerar innehållet i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen finns i budgetlagen.¹ Lagens specifika krav på redovisningen av det makroekonomiska underlaget är relativt knapphändiga. Såväl i förarbeten till lagen som i andra sammanhang betonas emellertid att prognoser av hög kvalitet är en förutsättning för en väl fungerande budgetprocess.²

Mot denna bakgrund ställer Riksrevisionen följande revisionsfråga:

Har regeringen redovisat ett makroekonomiskt underlag av hög kvalitet i budgetpropositionerna och de ekonomiska vårpropositionerna under perioden 1994–2005?

Hög kvalitet innebär inte bara att prognoserna är träffsäkra. Såväl OECD som IMF har utformat normer för vad budgetdokumenten bör innehålla och hur det makroekonomiska underlaget bör utformas för att säkerställa transparens i redovisningen (se bilaga 2). Bland annat ställs krav på:

¹ Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

² *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen*, SOU 2000:61, s. 107 f.

- tydlig redovisning av de makroekonomiska förutsättningarna för budgetberäkningarna,
- redovisning av känslighetskalkyler för ändringar i centrala makroekonomiska variabler,
- redovisning av prognosmetoder och -modeller.

IMF anser också att "best-practise" förutsätter att oberoende experter ges i uppdrag att granska prognoser och prognosmodeller.³

Med utgångspunkt i budgetlagen samt i OECD:s och IMF:s kriterier för transparens i budgetdokumenten bedömer Riksrevisionen den övergripande revisionsfrågan om kvaliteten i det makroekonomiska underlaget i de ekonomiska propositionerna mot följande kriterier:

- Prognoserna är träffsäkra och inte systematiskt sämre än prognoserna från andra prognosinstitut.
- De makroekonomiska bedömningarna redovisas utförligt. Avvikelser mot utfall och revideringar av framskrivningarna mellan olika publiceringstillfällen förklaras.
- Effekten på de offentliga finanserna av osäkerheten i de makroekonomiska bedömningarna redovisas tydligt.
- Dokumentation av framskrivningsmetoder och -modeller publiceras.

1.2 Bakgrund

Genom budgetreformerna i mitten av 1990-talet stärktes berednings- och beslutsprocesserna i såväl regering som riksdag. Budgetlagen tillkom 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". Bakgrunden till reformerna var den djupa ekonomiska och statsfinansiella krisen i början av 1990-talet. Snabbt växande underskott skapade en stark misstro mot statsmakternas förmåga att hantera utvecklingen. Risken för en ohållbar skuldökning bedömdes som påtaglig, och det krävdes höga räntor för att finansiera de växande budgetunderskotten. Den statsfinansiella krisen möttes med ett mycket ambitiöst saneringsprogram med minskade utgifter och höjda skatter. Marknadernas förtroende för budgetpolitiken stärktes åter,

³ I Sweden: *Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC), Fiscal Transparency*, IMF, Nov 13, 2000, rekommenderas regeringen att utforma en mer formell process för oberoende granskning av de makroekonomiska prognoserna.

men det dröjde drygt tio år tills finansmarknadens värdering av den svenska statsupplåningen återställdes till högsta nivå.⁴

En grundläggande tanke i budgetreformen var att integrera de ettåriga budgetbesluten i ett flerårigt perspektiv för att öka stabiliteten och långsiktigheten i budgetpolitiken. Ett annat centralt motiv i reformen var att såväl budgetberedningen som behandlingen i riksdagen skulle präglas av ett uppifrån-och-ned - perspektiv. Statsutgifterna skulle varken beredas eller beslutas som summan av anslagen. I stället skulle det samlade utgiftsutrymmet bestämmas i ett första steg för att därefter brytas ned på olika utgiftsområden och slutligen på enskilda anslag. Därigenom skulle budgetdisciplinen stärkas, nödvändiga prioriteringar lyftas fram och regeringens och riksdagens ansvar för utgiftsutvecklingen tydliggöras.⁵

Den nya budgetprocessen tillämpades första gången i budgetpropositionen för 1997. Sedan dess är budgetpolitiken inriktad mot två övergripande och fleråriga mål: ett utgiftstak för staten och ett överskottsmål för den offentliga sektorns finanser. Såväl riksdagen som regeringen deklarerar regelbundet sitt stöd för målen. Syftet med utgiftstaket beskrivs på följande sätt:

”Utgiftstaket för staten är ett viktigt budgetpolitiskt åtagande för riksdagen och regeringen, och främjar trovärdigheten i den ekonomiska politiken. Utgiftstaken kan bland annat förhindra att tillfälligt högre inkomster används för att finansiera varaktigt högre utgifter. Utgiftstaket för staten tydliggör även behovet av prioriteringar mellan utgiftsområden, och förebygger en utveckling där skatteuttaget måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll. Genom utgiftstaken stärks omvärldens tilltro till den svenska budgetpolitiken.”⁶

Utgiftstaket omfattar samtliga utgiftsområden på statsbudgeten utom utgifterna för statsskuld räntor. I de takbegränsade utgifterna ingår dessutom utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. 2005 uppgick de takbegränsade utgifterna till 86,4 miljarder kronor eller 32,3 procent av bruttonationalprodukten (BNP). Riksdagen fastställer i regel utgiftstaket tre år i förväg till ett nominellt belopp uttryckt i miljarder kronor. Det finns alltid en viss osäkerhet i bedömningen av de takbegränsade utgifternas nivå. Därför krävs en marginal mellan de planerade utgifterna och utgiftstaket så att tillfälliga förändringar av utgifterna inte behöver framtvinga

⁴ Standard&Poor's sänkte betyget på svenska statens långsiktiga upplåning i utländska valuta från AAA i mars 1993. Betyget återställdes i februari 2004. Moody's sänkte betyget från sin högsta nivå, Aaa, i januari 1991 och höjde det åter till högsta nivå i januari 2002.

⁵ En beskrivning av den nya budgetprocessen återfinns i *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen*, SOU 2000:61, kap. 3.

⁶ Budgetpropositionen för 2006 (prop. 2005/06:1) s. 93. Formuleringarna har varierat i olika propositioner men innebörden har varit densamma.

plötsliga besparingar eller beslut om nytt utgiftstak. Denna marginal kallas budgeteringsmarginal.

Det andra budgetpolitiska målet, överskottsmålet, innebär att den samlade offentliga sektorn, det vill säga staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet, ska uppvisa ett finansiellt sparande på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Målet motiveras på följande sätt:

”Sunda offentliga finanser är en förutsättning för uthållig tillväxt. Sedan 2000 gäller ett överskottsmål för de offentliga finanserna på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Ett överskott på 2 procent innebär att statskulden kan minska som andel av BNP samtidigt som tillgångar byggs upp i form av fonder inom det allmänna pensionssystemet. Därigenom skapas buffertar för att möta de framtida demografiska påfrestningarna på de offentliga välfärdssystemen och för att säkerställa finansieringen med en rimlig fördelning av skatter och förmåner mellan generationer. Ett överskott på 2 procent ger dessutom en betryggande marginal till underskottsgränsen på 3 procent av BNP i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt.”⁷

Överskottsmålet definieras i termer av finansiellt sparande enligt nationalräkenskapernas (NR) redovisning. Därmed blir målet direkt jämförbart med de krav som ställs på de offentliga finanserna i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. Sverige har förbundit sig att uppfylla paktens krav, som innebär att de offentliga finanserna normalt ska ligga nära balans och att eventuella underskott inte får överstiga 3 procent av BNP.⁸ Det av riksdagen beslutade målet om ett överskott på 2 procent av BNP är således mer ambitiöst än vad som krävs enligt EU:s regler.

1.3 Motiv för granskningen

En budget- och finanspolitik som styrs av preciserade mål förutsätter att prognoserna för statens och den offentliga sektorns finanser är tillförlitliga.⁹ Om de statliga utgifterna underskattats i budgeteringsfasen, och utgifterna sedan visar sig bli högre än beräknat, finns det risk att planerade reformer måste ställas in eller besparingar vidtas med kort varsel för att utgiftstaket ska klaras. Sådana åtgärder är regeringen skyldig att vidta enligt budgetlagen om utgiftstaket hotas.¹⁰ För att överskottsmålet ska klaras krävs inte bara träff-

⁷ Budgetpropositionen för 2006 (prop. 2005/06:1) s. 93. Liksom för utgiftstaket har formuleringen varierat över tiden, men innebörden har varit densamma.

⁸ Därtill innebär paktens att den offentliga skuldsättningen inte får överstiga 60 procent av BNP.

⁹ *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen*, SOU 2000:61, s. 107 f.

¹⁰ 42 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

säkra prognoser för de statliga utgifterna, utan även för statens inkomster. Eftersom överskottsmalet omfattar hela den offentliga sektorn krävs därtill att såväl kommunsektorns som pensionssystemets finanser prognostiseras med god precision. Träffsäkra prognoser och tillräckliga marginaler till målen minskar risken för tvära kast i budgetpolitiken.

Den offentliga sektorns inkomster och utgifter hänger nära samman med den ekonomiska tillväxten. Högre tillväxt leder till högre löner och vinst-er, vilket stärker den offentliga sektorns inkomster i form av skatter och av-gifter. På utgiftssidan påverkas i första hand transfereringarna av den ekono-miska konjunkturen. Lägre arbetslöshet minskar statens utgifter för arbets-löshetsersättning och bostadsbidrag och kommunernas utgifter för social-bidrag. Träffsäkra prognoser för de offentliga finanserna måste därför bygga på ett makroekonomiskt underlag av hög kvalitet.

De makroekonomiska bedömningarna är också viktiga i sig. Om prog-nosen pekar mot en svag utveckling på arbetsmarknaden med växande arbetslöshet, kan finanspolitiken behöva inriktas mot att stärka efterfrågan på arbetskraft genom utökade satsningar på arbetsmarknadspolitik eller genom allmänna stimulanser av ekonomin i form av skattesänkningar eller högre offentliga utgifter. Men om det visar sig att tillväxten blir högre än vad som prognostiserats, riskerar en expansiv inriktning av finanspolitiken att leda till en alltför snabb ökning av efterfrågan och en press uppåt på löner och priser. Detta kan i sin tur framtvinga en höjning av räntan med negativa effekter på investeringarna och den långsiktiga tillväxtpotentialen som följd. Om tillväxten i ekonomin i stället överskattats i prognoserna, och arbetslös-heten förblir hög under lång tid utan att motverkande arbetsmarknadspoli-tiska satsningar hinner komma i gång, ökar risken för en permanent utslag-ning från arbetsmarknaden. På sikt kan det leda till lägre arbetsutbud och sysselsättning. En finanspolitik som baseras på missvisande makroekono-miska bedömningar kan således leda till betydande samhällsekonomiska kostnader.

Eftersom det budgetpolitiska perspektivet är medelfristigt och förutom det kommande budgetåret omfattar ytterligare två år, måste regeringen utarbeta bedömningar av den ekonomiska utvecklingen i ett treårigt pers-pektiv. I ett så långt tidsperspektiv är det svårt att förutse konjunktursväng-ningar. Regeringen har därför valt att basera den medelsiktiga inriktningen av finanspolitiken på en mer schablonmässig framskrivning av den ekono-miska utvecklingen.¹¹ För att markera den annorlunda karaktären i de medel-fristiga framskrivningarna kallas dessa inte för prognoser i propositionerna utan för "kalkyler". I de medelfristiga kalkylerna förutsätts produktion och sysselsättning på sikt närma sig nivåer som är förenliga med samhällseko-

¹¹ Budgetpropositionen för 2006, (prop 2004/05:1), bilaga 2 s. 13.

nomisk balans och Riksbankens inflationsmål på 2 procent. Denna produktionsnivå kallas "potentiell BNP".

Det medelfristiga perspektivet är viktigt för regeringens redovisning av budgetpolitikens inriktning och av hur eventuella avvikelser från överskotts-målet ska korrigeras.¹² Ekonomins framtida produktionskapacitet är av avgörande betydelse för storleken på de budgetförstärkande åtgärder som krävs för att nå överskottsmålet eller för det reformutrymme som finns. Högre BNP och sysselsättning stärker de offentliga finanserna. Regeringens tumregel är att 1 procent högre BNP stärker de offentliga finanserna med nära 20 miljarder kronor.¹³ Ju högre potentiell BNP och sysselsättning som läggs till grund för budgetpolitiken, desto mindre omfattande budgetförstärkningar krävs för att korrigera en negativ målavvikelse.¹⁴ Tillförlitliga bedömningar av potentiell BNP och en transparent redovisning av grunden för bedömningarna är därför av vikt för förtroendet för inriktningen av finanspolitiken på medellång sikt.¹⁵

Den medelfristiga kalkylen utgör också ett underlag för regeringens förslag till utgiftstak. Även om motiven för nivån på utgiftstaken inte är särskilt tydligt angivna i de ekonomiska propositionerna,¹⁶ så tycks regeringen under de senaste åren ha följt principen att taket ska utgöra en oförändrad andel av potentiell BNP.¹⁷ I 2006 års ekonomiska vårproposition betonas i stället överskottsmålet som en styrande faktor för utgiftstakets nivå.¹⁸ Oavsett vilken princip som används är bedömningen av potentiell BNP av betydelse för förslaget till utgiftstak, eftersom en högre potentiell BNP i båda fallen medger ett högre utgiftstak vid given skattekvot.

¹² Jfr balanskravet för kommunsektorn, där kommunallagen föreskriver att ett underskott måste återtas inom tre år.

¹³ 0,7 procent av BNP, se 2006 års ekonomiska vårproposition, prop. 2005/06:100 bilaga 1, s. 57. I internationell jämförelse är detta en stark effekt, vilket beror på de relativt höga skatterna och ambitiösa välfärdssystemen i Sverige.

¹⁴ Om överskottsmålet överskrids finns ett reformutrymme som är större ju högre potentiell BNP bedöms vara.

¹⁵ Jonung, L. och M. Larch: Fiscal policy in the EU: Are Official Output Forecasts Biased?, *Economic Policy July 2006*, s. 491–534.

¹⁶ Bonato, L.: The Swedish Fiscal Framework: Towards Gradual Erosion? *IMF, Sweden: Selected Issues*, 2005.

¹⁷ Se till exempel budgetpropositionen för 2005, prop. 2004/05:1: "Utgiftstaket har de senaste åren uppgått till en i stort sett oförändrad andel av den potentiella BNP-nivån, efter det att hänsyn tagits till tidigare tekniska justeringar av utgiftstaket. Hur stort skatteuttag och hur stora offentliga utgifter som ekonomin kan bära är bland annat avhängigt av ekonomins potentiella produktionsförmåga. Mot denna bakgrund är det rimligt att utgiftstaket fastställs utifrån en bedömning av den potentiella nivån på BNP."

¹⁸ Prop. 2005/06:100 s. 79: "En utgångspunkt för regeringens övervägande om utgiftstaket är att utgifterna ska hållas på en nivå som är förenlig med målet om ett överskott motsvarande 2 procent av BNP per år i genomsnitt över en konjunkturcykel."

1.4 Avgränsningar

Granskningen omfattar de makroekonomiska framskrivningar som regeringen redovisar i budgetpropositionerna och de ekonomiska vårpropositionerna. En samlad och relativt utförlig redogörelse för den ekonomiska utvecklingen lämnas i bilaga 2 Svensk ekonomi till budgetpropositionerna.¹⁹

Bilagan omfattar ett stort antal prognosvariabler, som speglar såväl den svenska som den internationella utvecklingen. Riksrevisionens granskning av prognosprecisionen har avgränsats till att omfatta ett fåtal variabler. Ett skäl är att övriga prognosmakare, bortsett från Konjunkturinstitutet (KI), ofta redovisar sina prognoser på en relativt aggregerad nivå. Urvalet av variabler har styrts av möjligheten att jämföra regeringens prognoser med andra prognosmakares. De variabler som valts är dock av stor betydelse för framskrivningen av de offentliga finanserna. Granskningen omfattar prognoser gjorda under perioden 1994–2005. Vad gäller de medelfristiga kalkylerna och potentiell BNP omfattar granskningen samtliga ekonomiska propositioner fr.o.m. budgetpropositionen för 2004 t.o.m. 2006 års ekonomiska vårproposition.

Träffsäkerheten i prognoserna påverkas av tillförlitligheten i utfallsstatistiken. Utfallet för merparten av de prognosvariabler som behandlas i granskningen redovisas av Statistiska centralbyrån (SCB) inom ramen för nationalräkenskaperna (NR). NR-statistiken är inte definitiv när den publiceras, utan kan vara föremål för revideringar flera år efter första publiceringen (se bilaga 3). Revideringarna kan ibland vara stora. Granskningen omfattar inte tillförlitligheten i utfallen eller dess betydelse för prognosernas träffsäkerhet.

Granskningen av de medelfristiga kalkylerna och potentiell BNP avser i första hand bedömningarna under de senaste tre åren. Potentiell BNP ingår inte i den officiella statistiken, och SCB publicerar inget utfall som träffsäkerheten i regeringens bedömningar kan ställas emot. Utvärderingen av de medelfristiga kalkylernas kvalitet inriktas därför på övriga kvalitetskriterier (se avsnitt 1.1). Relativt få prognosinstitut redovisar systematiskt potentiell BNP. Jämförelsen med andra bedömningar begränsas därför till Konjunkturinstitutet (KI), OECD och EU-kommissionen.

1.5 Rapportens disposition

I kapitel 2 beskrivs översiktligt prognosprocessen i Regeringskansliet med betoning på arbetet med de makroekonomiska framskrivningarna i Finansdepartementet. I kapitel 3 granskas träffsäkerheten i de kortsiktiga prog-

¹⁹ I de ekonomiska vårpropositionerna utgör *Svensk ekonomi* bilaga 1.

noserna, och regeringens prognoser jämförs med andra prognosmakares bedömningar. De medelfristiga kalkylerna analyseras i kapitel 4. Regeringens redovisning av de offentligfinansiella konsekvenserna av osäkerheten i de makroekonomiska framskrivningarna behandlas i kapitel 5. Rapporten avslutas med Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

De frågor som tas upp i denna rapport är delvis av teknisk karaktär, och det är svårt att helt undvika fackuttryck i den löpande texten. För att öka läsbarheten och förståelsen förklaras termer och begrepp i bilaga 1. Bilaga 2 sammanfattar de kriterier som OECD och IMF utarbetar för den makroekonomiska redovisningen i budgetdokumenten. En kort beskrivning av det statistiska underlaget från SCB ges i bilaga 3. Bilaga 4 redovisar underlaget för prognosjämförelserna i kapitel 3 och ger en mer utförlig redovisning av prognosprecisionen för samtliga prognosmakare. I bilaga 5 beskrivs olika tekniska bearbetningar av underlaget till analysen av de medelfristiga kalkylerna i kapitel 4. Det gäller bland annat omräkning av potentiell BNP i fasta priser till ett gemensamt basår samt justeringar för revideringar av NR-statistiken. Olika metoder för att beräkna potentiell BNP och BNP-gap beskrivs kort i bilaga 6.

För att förenkla framställningen används fortsättningsvis följande förkortningar:

BP2006=budgetpropositionen för 2006 etc.

VP2006=2006 års ekonomiska vårproposition etc.

Vid hänvisning till både budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen används termen "ekonomiska propositioner".

2 Prognosprocessen

Detta kapitel ger en översikt över hur det makroekonomiska underlaget till budgetpropositionen arbetas fram i Finansdepartementet.²⁰ Inledningsvis beskrivs i avsnitt 2.1 de två typer av makroekonomiska framskrivningar som utgör underlag för budgetarbetet: kortsiktiga konjunkturprognoser respektive medelfristiga kalkyler. Prognosarbetets organisation inom Finansdepartementet beskrivs i avsnitt 2.2, som också behandlar samarbetet med Konjunkturinstitutet (KI) och Statistiska centralbyrån (SCB).

2.1 Konjunkturprognoser och medelfristiga kalkyler – två tidsperspektiv

De makroekonomiska framskrivningarna till de ekonomiska propositionerna görs på olika sätt beroende på tidsperspektivet. I det korta perspektivet, det vill säga för innevarande och nästkommande år, görs en renodlad prognos med ett preciserat konjunkturförlopp. Syftet är att beskriva den mest sannolika ekonomiska utvecklingen. Osäkerheten i konjunkturprognoserna ökar ju längre tidsperspektivet utsträcks. Regeringen har därför valt att basera inriktningen av finanspolitiken i det medelfristiga perspektivet på en framskrivning av den ekonomiska utvecklingen utan att explicit beakta konjunktursvängningarna. Framskrivningsmetoden tar i stället sin utgångspunkt i en bedömning av ekonomins produktionskapacitet uttryckt som potentiell BNP.²¹

Diagram 2.1 exemplifierar framskrivningstekniken.²² Det makroekonomiska underlaget till budgetpropositionen för år $t+1$ utarbetas under augusti år t . Vid denna tidpunkt finns preliminära utfall från nationalräkenskaperna (NR) t.o.m. andra kvartalet år t (se bilaga 3). Den kortsiktiga prognosen omfattar således andra halvåret år t och hela år $t+1$, det vill säga sex kvartal.²³ I exemplet i diagrammet antas att ekonomins produktionsförmåga inte utnyttjas fullt ut i utgångsläget. Faktisk BNP är lägre än potentiell BNP. Konjunkturprognosen för innevarande år (år t) innebär att resursutnyttjandet minskar och att gapet mellan faktisk och potentiell BNP vidgas ytterligare.

²⁰ Arbetet med de makroekonomiska framskrivningarna till den ekonomiska vårpropositionen bedrivs i allt väsentligt på samma sätt.

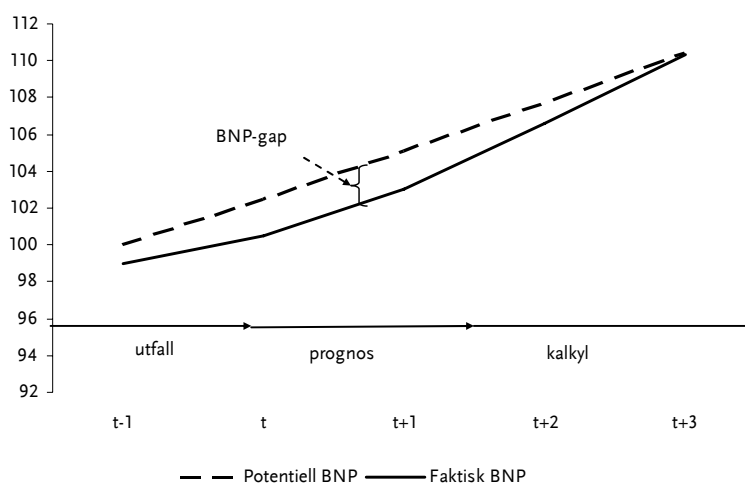
²¹ Se avsnitt 4.1 för en mer utförlig beskrivning av begreppet potentiell BNP.

²² Diagrammet är ritat med årsvärden. I prognosarbetet fästs stor vikt vid de kvartalsvisa förloppen för innevarande år.

²³ I den ekonomiska vårpropositionen omfattar den kortsiktiga prognosen åtta kvartal. Prognoserna färdigställs under andra häften av mars. NR:s preliminära utfall för första kvartalet publiceras först i början av juni.

Mellan år t och $t+1$ förutses ekonomin växa i takt med potentiell BNP, vilket innebär att BNP-gapet är oförändrat och att resursutnyttjandet är fortsatt lågt.

Diagram 2.1 Prognoser och kalkyler i budgetpropositionen för år $t+1$



Framskrivningen i det medelfristiga perspektivet, det vill säga år $t+2$ och $t+3$, utformas som en gradvis anpassning till ett normalt konjunkturläge. Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP antas minska i jämn takt så att BNP-gapet sluts. Inget försök görs att beskriva ett konjunkturförlopp för dessa år. I budgetdokumenten kallas de medelfristiga framskrivningarna för "kalkyler" för att markera skillnaden mot prognoserna för år t och $t+1$. Framskrivningsmetoden innebär att bedömningen av potentiell BNP spelar en avgörande roll för tillväxten i det medelfristiga perspektivet och därmed för utvecklingen av de offentliga finanserna. Metodskillnaderna mellan de kort-siktiga prognoserna och medelfristiga kalkylerna sammanfattas i faktaruta 1.

Faktaruta 1 Konjunkturprognoser och medelfristiga kalkyler

Konjunkturprognos för år t och $t+1$:

- Avser att förutse konjunkturvariationer.
- Stor vikt läggs vid konjunkturindikatorer och expertbedömningar.
- Mindre vikt läggs vid modeller.

Medelfristig kalkyl för år $t+2$ och $t+3$:

- Avser att beskriva ekonomins anpassning mot ett normalt konjunkturläge.
 - Bedömningen av ekonomins produktionskapacitet är av avgörande betydelse.
 - Större vikt läggs vid modeller.
-

2.2 Prognosorganisationen

Ansvar för framtagandet av det makroekonomiska underlaget till de ekonomiska propositionerna åvilar prognosenheten på Finansdepartementets ekonomiska avdelning. Flera enheter och avdelningar inom departementet deltar emellertid aktivt i prognosarbetet, i första hand enheten för offentliga finanser på ekonomiska avdelningen och enheten för finansiell analys på finansmarknadsavdelningen. På vissa prognosområden deltar även olika enheter på budgetavdelningen och enheten för kommunal ekonomi på avdelningen för offentlig förvaltning. Prognosenheten består av ett femtontal tjänstemän. Sammanlagt beräknas ca 20 personer vara sysselsatta med makroekonomiskt prognosarbete och konjunkturbevakning på Finansdepartementet.

Varje år genomförs minst fyra fullständiga makroekonomiska framskrivningar i form av konjunkturprognoser och medelfristiga kalkyler. Två av dessa publiceras under titeln "*Svensk ekonomi*" som bilaga till de ekonomiska propositionerna. Förutom en analys av den makroekonomiska utvecklingen i Sverige och i omvärlden innehåller bilagan beräkningar av de offentliga finansernas utveckling och analyser av finanspolitikens inriktning. Bilagan *Svensk ekonomi* översätts till engelska och når en relativt bred nationell och internationell publik.

Arbetet med det makroekonomiska underlaget till budgetpropositionen för ett visst år (år t) kan sägas börja redan i november två år innan (år t-2). Tidsplanerna är strikt anpassade till å ena sidan SCB:s leveranser av kvartalsvisa nationalräkenskaper och å andra sidan behovet av makroekonomiska beräkningsförutsättningar i budgetarbetet. Tidsmarginalerna är knappa och utrymmet att hantera oförutsedda händelser i processen är små. Faktaruta 2 illustrerar den årliga prognoscykeln. Hålltiderna är relativt fixerade men kan naturligtvis variera med enstaka dagar mellan åren. Under valår är den senare delen av prognosarbetet till budgetpropositionen förskjuten några veckor eftersom tidpunkten för publiceringen är senarelagd.

Av faktarutan framgår att samspelet med KI och SCB är viktigt i prognosarbetet. SCB:s leveranstider för de kvartalsvisa nationalräkenskaperna (NR) utgör en stark restriktion för möjligheten att tidigarelägga prognosarbetet. Samspelet med KI består främst av tekniskt stöd i form av leveranser av databaser. Dessutom deltar tjänstemän från ekonomiska avdelningen ofta i de prognosmöten som är stommen i KI:s prognosarbete.

Faktaruta 2. Årscykel för arbetet med det makroekonomiska underlaget,
exempel på hålltider

Januariprognosen

- 15 nov Arbetet påbörjas.
7 dec SCB publicerar utfall för nationalräkenskaperna 3:e kvartalet.
20 dec KI publicerar prognosrapport.
9 jan Arbetet återupptas efter juluppehåll.
20 jan Framskrivningen färdigställs och skickas som beräkningsunderlag till fackdepartementen.

Den ekonomiska vårpropositionen

- 5 feb Arbetet påbörjas.
7 mars SCB publicerar utfall för nationalräkenskaperna 4:e kvartalet föregående år.
12 mars Framskrivningen färdigställs.
12 mars Texter skrivs till den ekonomiska vårpropositionen och till bilagan Svensk ekonomi.
30 mars KI publicerar prognosrapport.
15 april Den ekonomiska vårpropositionen offentliggörs.

Majöversynen

- Maj Översyn av prognoserna för arbetsmarknad och inflation.

Juniprognosen

- 10–15 maj Arbetet påbörjas.
7 juni SCB publicerar utfall för nationalräkenskaperna 1:a kvartalet
19 juni Framskrivningen färdigställs och skickas som beräkningsunderlag till fackdepartementen.
20 juni KI publicerar prognosrapport.

Budgetpropositionen

- 25 juli Arbetet påbörjas.
4 aug SCB publicerar utfall för nationalräkenskaperna 2:a kvartalet (s.k. snabbstatistik).
15 aug Framskrivningen färdigställs.
15 aug – Texter skrivs till budgetpropositionen och till bilagan Svensk ekonomi.
30 aug KI publicerar prognosrapport.
20 sep Budgetpropositionen offentliggörs.

Novemberöversynen

- Nov Översyn av prognoserna för arbetsmarknad och inflation
-

3 Konjunkturprognoser

I detta kapitel behandlas regeringens kortsiktiga konjunkturprognoser. Efter ett inledande avsnitt om prognosmetoder diskuteras i avsnitt 3.2 hur prognosernas träffsäkerhet kan bedömas. I avsnitt 3.3 och 3.4 jämförs regeringens prognoser för innevarande respektive nästkommande år med andra prognosmakares bedömningar. Avsnitt 3.5 beskriver hur uppföljningen av prognoserna redovisas i de ekonomiska propositionerna. Riksrevisionens iakttagelser sammanfattas i avsnitt 3.6.

3.1 Prognosmetoder

I Finansdepartementet pågår en kontinuerlig konjunkturbevakning. Arbetet består i att följa utvecklingen inom olika delar av ekonomin genom att sammanställa och analysera utfallsstatistik, enkäter och andra indikatorer på konjunkturläget. Makroekonomisk statistik och analyser redovisas regelbundet för departementsledningen såväl skriftligt som muntligt. Varje handläggare följer löpande utvecklingen inom sitt ansvarsområde, till exempel arbetsmarknad, inflation, hushållens konsumtionsutgifter, investeringar, utrikeshandel eller den internationella utvecklingen.

De mer heltäckande konjunkturprognoser som utarbetas minst fyra gånger per år bygger i grunden på expertbedömningar. Enskilda handläggare analyserar utvecklingen inom sitt bevakningsområde. Analysen konkretiseras genom att värden fastställs för de prognosvariabler som ingår i ansvarsområdet. Formaliserade modeller används ibland som stöd, men någon heltäckande makroekonomisk beräkningsmodell används inte i prognosarbetet.²⁴ I stället byggs prognoserna upp genom att prognosgruppen träffas och diskuterar fram en gemensam bild av konjunkturutvecklingen. På prognosmötena redovisar ansvarig handläggare sin syn på utvecklingen inom sitt område i form av en kort promemoria som innehåller ett konkret prognosförslag. Vanligen diskuteras såväl vad som hänt sedan den senaste prognosomgången som hur variabeln kommer att utvecklas över tiden. Även om prognoserna oftast publiceras som förändringar av årsvärden, fästs stor vikt vid analyser av utvecklingsförlopp när prognosen arbetas fram. Det innebär bland

²⁴ T.o.m. BP2005 angavs i bilagan *Svensk ekonomi* att de makroekonomiska beräkningarna gjorts med stöd av KI:s modell KOSMOS. Någon referens till publicerad dokumentation av modellen finns emellertid inte. Från VP2005 finns ingen hänvisning till KOSMOS eller något annat modellstöd.

annat att kvartalsstatistiken från nationalräkenskaperna utgör ett centralt underlag för arbetet med konjunkturprognoserna.²⁵

Ett viktigt syfte med prognosmötena är att uppnå en samsyn inom prognosgruppen om det aktuella konjunkturläget och väsentliga utvecklingstendenser. Därtill är det viktigt att säkerställa konsistensen i bedömningarna av olika prognosvariabler, så att en sammanhängande bild kan byggas upp av den förväntade ekonomiska utvecklingen.

Det arbetssätt som tillämpas av prognosenheten är i stor utsträckning detsamma som används av KI och de flesta andra prognosorganisationer vid liknande institutioner i omvärlden. Fördelen med sammanträdesmetoden är att områdesexpertens kännedom om de speciella förhållanden som påverkar utvecklingen vid den aktuella tidpunkten tas till vara. En ekonometrisk modell fångar i första hand ett genomsnittligt beteende hos ekonomins aktörer, vilket kan vara mindre rättvisande ett enskilt år. Nackdelen är att arbetssättet är resurskrävande. Alla delar i prognosen kan inte heller bestämmas samtidigt vid ett tillfälle. Man behandlar ett område i taget, och prognosarbetet bedrivs stegvis. De delar av prognosen som görs i ett sent skede bygger på underlag som tagits fram tidigare i processen. Under prognosarbetet kommer dock ofta ny information fram som skulle kunna motivera en justering av redan bedömda områden. Att anpassa prognosen till ny information kan vara särskilt problematiskt när ekonomisk-politiska förslag kommer i ett sent skede i prognosarbetet.

3.2 Prognosernas träffsäkerhet

En viktig del av prognosarbetet är att ge en klar och sammanhängande bild av ett utvecklingsförlopp. Ett makroekonomiskt underlag av hög kvalitet innehåller en välutvecklad analys av vilka ekonomiska faktorer och drivkrafter som fört fram till det aktuella konjunkturläget och vilka faktorer som kommer att vara av betydelse för utvecklingen framöver. Sådana analyser redovisas utförligt i bilagan Svensk ekonomi till de ekonomiska propositionerna. För att analysen ska fylla sin funktion som underlag till budgeten måste dessutom sannolikheten vara hög att den beskrivna utvecklingen realiserar. I detta kapitel granskas den senare kvalitetsaspekten, det vill säga hur väl den prognostiserade utvecklingen överensstämmer med utfallet.

Vid jämförelser av prognosernas träffsäkerhet mellan olika prognosinstitut är tidpunkten för prognosarbetets avslutande av stor betydelse. Ju senare stoppdatum, desto mer information har kunnat beaktas. Prognoser som publiceras senare kan därför förväntas vara mer träffsäkra än prognoser

²⁵ Se bilaga 3 för en översiktlig beskrivning av nationalräkenskaperna.

som publiceras tidigare. Det är svårt att fullt ut ta hänsyn till skillnader i informationstillgången vid en prognosutvärdering. Tiden mellan det att prognosarbetet avslutas och publiceringstidpunkten skiljer sig också. Fördröjningen är längre för Finansdepartementet än för andra prognosmakare. I denna rapport jämförs regeringens prognoser med andra bedömningar som publicerats så nära i tiden som möjligt efter det att regeringens prognos publicerats. I något fall har en prognos som publicerats strax före regeringens prognos använts om alternativet varit att använda en prognos som publicerats avsevärt senare. Det innebär att de prognosmakare som regeringen jämförs med normalt har haft tillgång till minst samma information som regeringen och ibland betydligt mer. Detta missgynnar regeringens prognoser i jämförelsen. Av tabell 3.1 framgår hur många månader som i genomsnitt förflutit mellan det att regeringen publicerat sin prognos och publiceringen av de prognoser som används i jämförelsen.²⁶ Av tabellen framgår att LO i genomsnitt har publicerat sina prognoser 0,3 månader efter regeringen och TCO i genomsnitt 2,1 månader efter regeringen. TCO:s prognoser kan därmed förväntas vara mer träffsäkra än LO:s.

Tabell 3.1 Genomsnittligt antal månader mellan publicering av regeringens prognos och andra prognoser

LO	HUI	SHB	SEB	NB	RB	SN	OECD	KI	TCO
0,3	0,8	0,8	0,8	0,9	1,2	1,3	1,3	1,8	2,1

Anm: LO = Landsorganisationen, HUI = Handels utredningsinstitut, SHB = Handelsbanken, SEB = SE-banken, NB = Nordea, RB = Riksbanken, SN = Svenskt Näringsliv, OECD=Organization for Economic Co-operation and Development, KI = Konjunkturinstitutet, TCO = Tjänstemännens centralorganisation,.

Huruvida konjunkturbedömningen innehåller en prognos på den ekonomiska politiken eller inte kan också ha stor betydelse för jämförelsen. Regeringens prognoser innehåller full information om den planerade finanspolitiken. I prognosen görs därtill en bedömning av penningpolitiken, det vill säga hur Riksbanken antas ändra styrräntan. De flesta andra prognosmakare lägger in egna bedömningar av finans- och penningpolitiken i sina prognoser. Ett undantag är KI som avstår från att prognostisera finanspolitiken genom att i likhet med regeringen bygga sina prognoser på vid prognostillfället beslutade eller aviserade åtgärder. Däremot brukar KI redovisa rekommendationer om lämplig inriktning av finanspolitiken i form av kvantifierade åtstramningar eller stimulanser. KI försöker inte heller förutse Riksbankens agerande utan bygger sin prognos på en egen bedömning av en väl avvägd penningpolitik, utformad utifrån den egna prognosen för bland annat inflation och resursutnyttjande. Eftersom den

²⁶ Se tabell B4:1 i bilaga 4 för en förteckning över samtliga jämförda prognosmakare.

ekonomiska politiken verkar med en viss tidsfördröjning är dessa skillnader i första hand av betydelse för prognosen för nästkommande år, medan prognosen för innevarande år påverkas i mindre grad.

För att utvärdera prognosprecisionen för en viss variabel används två olika mått, medelfel och absolut medelfel:²⁷

- *Medelfelet* definieras som den genomsnittliga skillnaden mellan prognos och utfall under den studerade tidsperioden och visar om prognosen tenderar att systematiskt över- eller underskatta utfallet. Medelfelet benämns ofta "*bias*" eller systematiskt fel.
- Det *absoluta medelfelet* definieras som genomsnittet av prognosfelelen oavsett om dessa är positiva eller negativa. Genom att titta på felens absolutvärden så kommer prognoser som växelvis överskattar och underskattar utfallet lika mycket inte att framstå som träffsäkra. Det absoluta medelfelet kan vara stort även om medelfelet är litet.

De variabler som behandlas i Riksrevisionens prognosjämförelse är procentuell förändring av BNP, offentlig konsumtion, hushållens konsumtionsutgifter och konsumentprisindex (KPI) samt den öppna arbetslöshetens nivå uttryckt i procent av arbetskraften. Detta är endast ett litet urval av de variabler som ingår i regeringens makroekonomiska prognoser. Bedömningen av de offentliga inkomsterna och utgifterna baseras på prognoser för ett betydligt större antal variabler än de ovan nämnda, till exempel olika skatteunderlag som lönesumma och bolagsvinster och variabler som är viktiga för transfereringsutbetalningarna som sjukfrånvaro och den demografiska utvecklingen. De variabler som undersöks har valts därför att de är makroekonomiska nyckeltal som prognostiseras av ett stort antal aktörer. De är också av stor betydelse, både som underlag för finanspolitiska beslut och för bedömningen av de offentliga finanserna utveckling.

Prognoserna utvärderas mot det preliminära utfallet från SCB, vilket för BNP, hushållens konsumtionsutgifter och offentlig konsumtion publiceras i mars året efter prognosåret. Kvartalsutfall för dessa variabler publiceras med cirka tre månaders eftersläpning under loppet av året. Tidigare kvartalsutfall revideras fortlöpande när nya kvartalsutfall tillkommer. Revideringarna kan ibland vara stora. Årsutfallet kan, liksom även kvartalsfördelningen, återigen revideras i samband med nya beräkningar av utfallet under hösten året efter utfallsåret (se bilaga 3). Revideringar av försörjningsbalansens komponenter kan göras med flera års eftersläpning – i första hand till följd av ändrade redovisningsprinciper. Även för KPI och arbetslösheten föreligger ett utfall i början av året efter utfallsåret. För dessa variabler publiceras månadsutfall

²⁷ Se till exempel *Utvärdering av Konjunkturinstitutets prognoser*, Konjunkturinstitutet, mars 2005, eller *Evaluating CBO's Record of Economic Forecasts*, CBO, juli 1999, för en mer utförlig diskussion om metoder vid prognosutvärderingar.

löpande under året. Utfallen revideras inte såvida inte tekniska felaktigheter uppkommit i sammanställningen av statistiken. Därför kan man förvänta sig att prognosprecisionen för dessa variabler ökar under året, i takt med att allt fler månader med definitiva utfall finns att tillgå.

Prognosutvärderingen i denna rapport bygger på data från KI:s prognosdatabas. Databasen innehåller prognoser för svensk ekonomi från 14 prognosinstitut, varav 10 har publicerat prognoser för samtliga år 1994–2005. Dessa är regeringen, KI, OECD, LO, Handels utredningsinstitut, SE-banken, Nordea, Handelsbanken, Svenskt Näringsliv och TCO. Riksbanken började publicera sina prognoser först 1996, men har trots det tagits med i jämförelsen. I tabellerna jämförs regeringens prognoser med genomsnittet för övriga prognosmakare. Dessutom redovisas en rangordning av samtliga prognosmakare efter prognosfelens storlek. Prognosdatabasen innehåller prognoser för innevarande år (år t) och nästkommande år (år $t+1$). Sammanlagt rör det sig om ca 440 publicerade prognoser för år t och ca 400 prognoser för år $t+1$. Samtliga regeringens publicerade prognoser för åren t och $t+1$ och de prognoser som övriga prognosmakare publicerat i omedelbar anslutning i tiden till dessa har valts ut för analysen i avsnitt 3.3 och 3.4.

3.3 Prognoser för innevarande år

Regeringen publicerade tre prognoser per år under perioden 1994–1995 (januari, april, november) och två prognoser per år under perioden 1996–2005 (april, september²⁸). Totalt blir det 26 prognoser under perioden 1994–2005.

I tabell 3.2 redovisas felen i prognoser för innevarande år. Av tabellen framgår att det finns ett gemensamt mönster vad gäller felens storlek och tecken för regeringen och övriga prognosmakare. Sannolikt speglar det att alla prognosmakare har tillgång till ungefär samma information och tolkar den på ett likartat sätt. Dessutom följer man sina kollegers publikationer och påverkas troligen av deras bedömningar.

Både regeringen och övriga prognosmakare har under det senaste decenniet tenderat att systematiskt överskatta konsumtionstillväxten och underskatta arbetslösheten. Felen i prognoserna för innevarande år är dock små. Den årliga tillväxttakten överskattas med ca 0,2 procentenheter för såväl hushållens som den offentliga sektorns konsumtion. Regeringen tenderar att göra en något mer optimistisk bedömning av arbetslösheten än den genomsnittliga prognosmakaren. Medelfelet är $-0,14$, vilket innebär att arbetslösheten i genomsnitt underskattats med ca. 6 000 personer. För KPI

²⁸ Oktober under valår.

och BNP-tillväxten är medelfelet praktiskt taget noll. Positiva och negativa prognosfel tar i stort sett ut varandra, vilket innebär att prognoserna inte har något systematiskt fel.

Tabell 3.2 Prognosfel för innevarande år

Procentenheter		BNP	Hushållens konsumtions- utgifter	Offentlig konsumtion	Öppen arbetslöshet	Konsument- prisindex
Medelfel	Regeringen	0,06	0,19	0,24	-0,14	-0,01
	Övriga	-0,05	0,23	0,15	-0,02	0,07
Absolut medelfel	Regeringen	0,43	0,65	0,87	0,25	0,24
	Övriga	0,45	0,68	0,79	0,20	0,21

Även om medelfelen är små förefaller samtliga prognosmakare ha svårt att förutse konsumtionens utveckling. Detta framgår av de absoluta medelfelen, där värdet av såväl positiva som negativa avvikelser från utfallet summeras. Prognoserna för konsumtionen under innevarande år visar i genomsnitt fel med 0,7–0,9 procentenheter. För BNP, KPI och arbetslösheten är de absoluta medelfelen mindre. För två av de fem variablerna, BNP och hushållens konsumtionsutgifter, uppvisar regeringens prognoser ett något lägre absolut medelfel än genomsnittet, men skillnaderna mellan regeringen och övriga prognosmakare är små. Störst är skillnaden för offentlig konsumtion, som också är den variabel som regeringen systematiskt överskattat mest av alla prognosmakare (0,24 procentenheter). Helhetsintrycket är dock att regeringens prognoser för innevarande år varken är mer eller mindre träffsäkra än den genomsnittliga prognosmakarens bedömningar.

I tabell 3.3 har samtliga undersökta prognosinstitut rangordnats efter storleken på det genomsnittliga absoluta felet i prognosen för BNP-tillväxten innevarande år.²⁹ I genomsnitt har tillväxttakten missbedömts med 0,37–0,55 procentenheter. Det visar att skillnaderna i träffsäkerhet mellan olika prognosmakare är små, men att det finns en relativt stor osäkerhet om BNP-utvecklingen under innevarande år även för prognoser som görs under hösten. Medelfelet för många prognosmakare är nära noll, det vill säga prognoserna uppvisar inget systematiskt fel utan positiva och negativa prognosfel tar ut varandra. Detta gäller emellertid inte för Svenskt Näringsliv som systematiskt har underskattat tillväxten med nära 0,4 procentenheter. Regeringens BNP-prognoser har varit de sjätte mest träffsäkra under den undersökta perioden och uppvisar ingen tydlig tendens till systematiskt fel. Konjunktur-

²⁹ I bilaga 4 finns en mer utförlig redovisning av olika prognosmakares prognosprecision.

institutet har gjort de minsta prognosfelen. En bidragande faktor kan vara att prognoserna i genomsnitt publicerats nästan två månader efter regeringens prognoser (se tabell 3.1).

Tabell 3.3 BNP-tillväxt för innevarande år. Samtliga prognosinstitut rangordnade efter absolut medelfel

Procentenheter

	KI	SHB	RB	OECD	SEB	FI	NB	SN	TCO	HUI	LO
AF	0,37	0,39	0,40	0,40	0,41	0,43	0,47	0,48	0,49	0,50	0,55
MF	-0,05	0,15	-0,09	0,05	0,06	0,06	-0,11	-0,39	-0,14	-0,01	0,05

Anm: AF = Absolut medelfel, MF = Medelfel

KI = Konjunkturinstitutet, SHB = Handelsbanken, RB = Riksbanken, OECD=Organization for Economic Co-operation and Development, SEB = SE-banken, FI = Finansdepartementet, NB = Nordea, SN = Svenskt Näringsliv, TCO = Tjänstemännens centralorganisation, HUI = Handels utredningsinstitut, LO = Landsorganisationen.

3.4 Prognoser för nästkommande år

Budgetpropositionens huvudsyfte är att presentera ett förslag till statsbudget. Propositionen publiceras på hösten året före budgetåret, vilket innebär att prognosen för den ekonomiska utvecklingen under nästkommande år är av särskilt intresse. Det är detta underlag som ligger till grund för de inkomst- och utgiftsberäkningar som statsbudgeten baseras på och för den finanspolitik som kommer att föras.

Diagram 3.1 visar prognosen i budgetpropositionen för BNP-tillväxten nästkommande år tillsammans med det preliminära utfallet från nationalräkenskaperna. Av diagrammet framgår att den prognostiserade utvecklingen tenderar att underskatta variationen i utfallet. Tillväxtprognoserna varierar mellan 3,5 procent 2001 och 2,0 procent 2004, medan utfallet varierar mellan 4,5 procent 1999 och 1 procent 1996 och 2001. Det är en välkänd svårighet för ekonomiska prognosmakare att förutsäga vändpunkter i konjunkturen, det vill säga vid vilken tidpunkt efterfrågan viker efter en längre tids uppgång eller tvärtom. Vändpunkter missas ofta, både uppåt och nedåt, vilket är särskilt tydligt för 1996, 2001 och 2004.

I diagram 3.2 visas på samma sätt prognos och utfall för den öppna arbetslösheten år $t+1$.³⁰ Prognoserna underskattar arbetslösheten samtliga år utom 1998 och 1999, när situationen på arbetsmarknaden förbättrades kraftigt.

³⁰ Från och med april 2005 genomförde SCB en omläggning av arbetskraftsundersökningen (AKU) för att bättre harmonisera med motsvarande undersökningar i andra EU-länder. Även efter omläggningen kvarstår dock vissa definitionsskillnader mellan Sveriges och andra länders arbetslöshetstal. I denna rapport används de arbetslöshetstal som redovisades av AKU före omläggningen i april 2005.

Diagram 3.1 Regeringens prognos i budgetpropositionen för BNP-tillväxten under nästkommande år jämfört med utfall

Procent

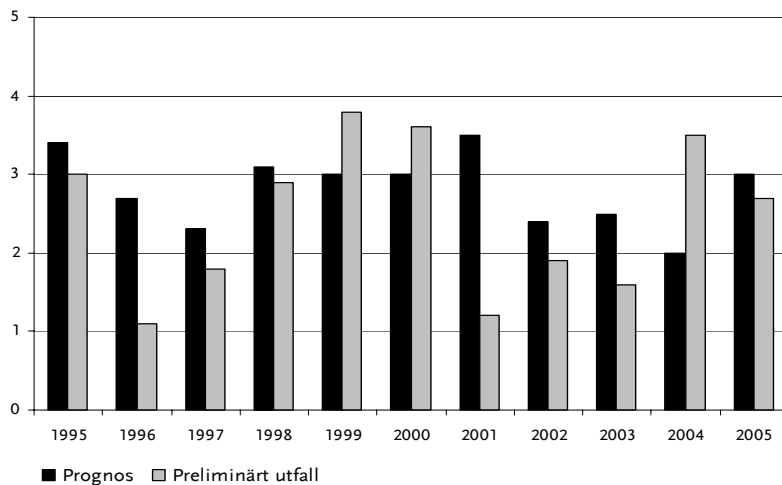
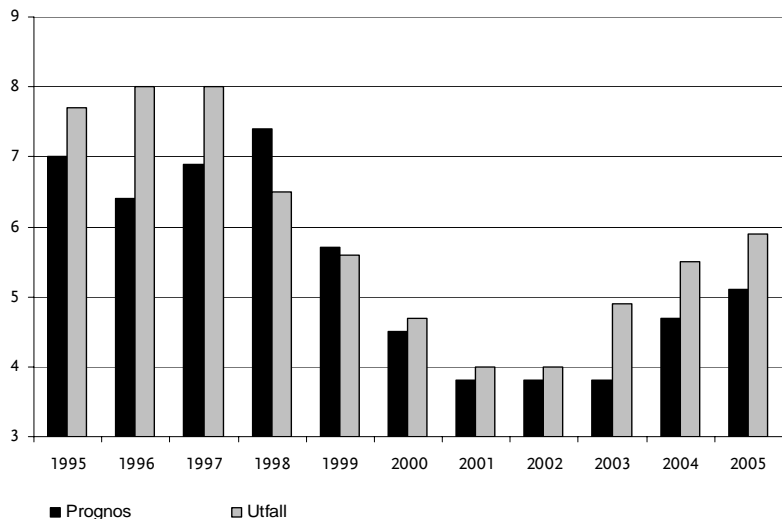


Diagram 3.2 Regeringens prognos i budgetpropositionen för arbetslösheten under nästkommande år jämfört med utfall

Procent



Det är uppenbart att prognosprecisionen försämras när prognoshorizonten förlängs. Storleken på de absoluta medelfelen ökar för samtliga variabler jämfört med prognosen för innevarande år (se tabell 3.4). Särskilt för infla-

tionen förefaller prognosprecisionen minska kraftigt när prognoshorizonten förlängs ett år. Medelfelet är positivt för samtliga variabler utom arbetslösheten. Tillväxttakten för BNP, konsumtion och inflation har överskattats, medan arbetslösheten har underskattats. Både regeringens och övriga prognosmakares bedömningar av den makroekonomiska utvecklingen har haft en optimistisk slagsida.

Tabell 3.4 Prognosfel för nästkommande år
Procentenheter

		BNP	Hushållens konsumtions- utgifter	Offentlig konsumtion	Öppen arbetslöshet	Konsument- prisindex
Medelfel	Regeringen	0,33	0,31	0,04	-0,57	0,58
	Övriga	0,16	0,34	0,16	-0,20	0,78
Absolut medelfel	Regeringen	0,85	0,82	1,00	0,77	0,89
	Övriga	0,90	0,99	0,90	0,62	1,00

För BNP och hushållens konsumtionsutgifter uppgår regeringens systematiska överskattning av tillväxten till i genomsnitt ca 0,3 procentenheter och för KPI till ca 0,6 procentenheter. Arbetslösheten har underskattats med närmare 0,6 procentenheter i genomsnitt, vilket motsvarar ca. 25 000 personer. Den enda prognosvariabeln utan ett systematiskt prognosfel är offentlig konsumtion. Jämför man de absoluta medelfelen förefaller regeringen även för år t+1 göra något bättre bedömningar än övriga prognosmakare för BNP, KPI och hushållens konsumtionsutgifter, medan prognosfelen är större för övriga variabler. Skillnaderna är dock små. De absoluta och relativa medelfelen avviker inte på något iögonfallande sätt från övriga prognosmakares. Samtliga prognoser uppvisar en betydande osäkerhet, de absoluta medelfelen ligger i intervallet 0,6–1,0 procentenheter.

När man jämför felens storlek för arbetslösheten och de övriga prognosvariablerna bör man hålla i minnet att den förstnämnda är en nivåvariabel, medan övriga variabler är uttryckta som tillväxttakter. Det innebär att felet i bedömningen av till exempel BNP:s nivå år t+1 är summan av prognosfelen för år t och år t+1. Om det genomsnittliga prognosfelet för BNP:s tillväxt exempelvis är 0,4 procentenheter år t och 0,8 procentenheter för år t+1, missbedöms BNP:s nivå år t+1 med 1,2 procent om båda felen har samma tecken. Av tabell 3.2 och 3.4 framgår att regeringen i genomsnitt missbedömer tillväxten i hushållens konsumtionsutgifter med 0,65 procentenheter år t och med 0,82 procentenheter år t+1. Om inte felen tar ut varandra, det vill säga att man överskattar konsumtionstillväxten år t och underskattar den år t+1, kommer det sammanlagda nivåfelet att uppgå till ca 1,5 procent. Det innebär att konsumtionsutgifternas storlek skulle missbedömas med ca 20 miljarder

kronor och att prognosen för de offentliga inkomsterna av moms och punkt-skatte därmed skulle slå fel med 2–4 miljarder kronor.³¹

I tabell 3.5 jämförs BNP-prognosen för nästkommande år mellan samtliga prognosinstitut. Det absoluta prognosfelet varierar mellan ca 0,75 procentenheter och drygt 1 procentenhet. Regeringen har gjort de fjärde mest träffsäkra prognoserna, men har trots det i genomsnitt under perioden 1994–2005 missbedömt tillväxttakten med drygt 0,8 procentenheter. Det visar att osäkerheten i de makroekonomiska prognoserna är betydande. De flesta prognosmakare har tenderat att systematiskt överskatta BNP-tillväxten, vilket framgår av de positiva medelfelen. Undantaget är Svenskt Näringsliv som i genomsnitt underskattat tillväxten med drygt 0,4 procentenheter. Endast TCO har prognosfel som är relativt jämnt fördelade mellan över- och underskattningar, medan regeringen tillhör de prognosmakare som i genomsnitt överskattat tillväxten mest.

Tabell 3.5 BNP-tillväxt nästkommande år. Samtliga prognosinstitut rangordnade efter absolut medelfel

	Procentenheter										
	SEB	KI	RB	FI	NB	LO	OECD	TCO	SN	SHB	HUI
AF	0,74	0,78	0,80	0,85	0,86	0,87	0,90	0,93	0,97	1,05	1,05
MF	0,22	0,24	0,23	0,33	0,37	0,28	0,14	0,04	-0,43	0,33	0,16

Anm: AF = absolut medelfel, MF = medelfel

SEB = SE-banken, KI = Konjunkturinstitutet, RB = Riksbanken, FI = Finansdepartementet, NB = Nordea, LO = Landsorganisationen, OECD = Organization for Economic Co-operation and Development, TCO = Tjänstemännens centralorganisation, SN = Svenskt Näringsliv, SHB = Handelsbanken, HUI = Handels utredningsinstitut.

Tabell 3.6 visar prognoserna för arbetslösheten. De negativa medelfelen visar att alla prognosmakare utom Svenskt Näringsliv systematiskt underskattat arbetslösheten ett år framåt i tiden. Regeringen gör de sämsta prognoserna på arbetslösheten nästkommande år. Det genomsnittliga absoluta prognosfelet är större än för övriga prognosmakare, och arbetslösheten har i genomsnitt underskattats med närmare 0,6 procentenheter. Regeringens prognos för den totala arbetslösheten, det vill säga summan av öppet arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, är mer träffsäker. Det förefaller således som om regeringen systematiskt har överskattat antalet personer i arbetsmarknadspolitiska program och därmed underskattat antalet öppet arbetslösa personer.

³¹ Med den tumregel som regeringen använder. Se kapitel 5.

Tabell 3.6 Arbetslösheten nästkommande år. Samtliga prognosinstitut rangordnade efter absolut medelfel
Procentenheter

	TCO	SEB	SHB	KI	RB	OECD	SN	HUI	NB	LO	FI
AF	0,55	0,57	0,60	0,61	0,61	0,62	0,64	0,65	0,68	0,69	0,77
MF	-0,32	-0,26	-0,18	-0,27	-0,06	-0,19	0,10	-0,18	-0,22	-0,44	-0,57

Anm: AF = absolut medelfel, MF = medelfel

TCO = Tjänstemännens centralorganisation, SEB = SE-banken, SHB = Handelsbanken,

KI = Konjunkturinstitutet, RB = Riksbanken, OECD=Organization for Economic Co-operation and Development, SN = Svenskt Näringsliv, HUI = Handelns utredningsinstitut, NB = Nordea,

LO = Landsorganisationen, FI = Finansdepartementet

3.5 Regeringens uppföljning av prognoserna

Regeringen följer regelbundet upp och utvärderar de makroekonomiska prognoserna genom att jämföra med såväl utfallet som andra prognosmakares bedömningar. Utvärderingarna publiceras vanligtvis en gång om året i ett särskilt avsnitt i bilaga 1 Svensk ekonomi till den ekonomiska vårpropositionen. Det uttalade syftet med prognosutvärderingarna är att höja precisionen i prognoserna och förbättra prognosmetoderna.

Avsnittet om prognosutvärdering har vanligen en fast struktur. Det inleds med en jämförelse mellan regeringens prognos och det preliminära årsutfall som SCB publicerat. Avvikelserna mellan prognos och utfall sammanfattas i en tabell och kommenteras relativt utförligt i termer av vilka överväganden som ledde fram till prognosen och hur den faktiska utvecklingen sedan kom att te sig. Därefter följer normalt ett avsnitt där regeringens prognos jämförs med andra prognosmakares bedömningar. Ofta redovisas tabeller med absoluta prognosfel för olika prognosmakare, både för det senaste prognosåret och genomsnittligt för en längre tidsperiod. I dessa jämförelser görs ingen skillnad på prognoshorizonten. Prognosfelen beräknas som genomsnitt för alla prognoser för det aktuella året, det vill säga både de som gjordes under innevarande år (år t) och de som gjordes året innan (år t-1). Någon specifik analys av felet i de prognoser som görs år t-1 respektive år t redovisas inte. Förekomsten av systematiska prognosfel kommenteras sällan.

Slutsatser om förändringar av prognosarbetet eller prognosmetoder utifrån analysen av prognosfelen redovisas så gott som aldrig. Ett undantag är den prognosutvärdering som publicerades i VP2003. Under rubriken "Varför tar inte prognosmakare ut svängarna?" konstateras att prognoserna systematiskt tenderar att uppvisa mindre variation än utfallet (jämför diagram 3.1 ovan). Därefter ställs frågan om inte prognosernas träffsäkerhet skulle förbättras om större revideringar görs när ny information tillkommer. Detta

undersöks genom att storleken på gjorda revideringar ökas. Resultaten från detta experiment presenteras inte på något mer utförligt sätt, men sägs innebära att prognosprecisionen i genomsnitt inte ökar. Var tredje prognosrevidering som gjordes under perioden 1990–2002 anges ha gjorts i fel riktning. I prognosutvärderingarna noteras den systematiska överskattningen av BNP-tillväxten och underskattningen av arbetslösheten, men några åtgärder för att komma till rätta med felen redovisas inte.

3.6 Iakttagelser

Riksrevisionens iakttagelser om kvaliteten i regeringens konjunkturprognoser i de ekonomiska propositionerna kan sammanfattas i följande punkter:

- Osäkerheten i konjunkturprognoserna är betydande. Det genomsnittliga felet för BNP-tillväxten under nästkommande år ligger mellan 0,75 och 1,05 procentenheter för de undersökta prognosinstituten och för arbetslösheten mellan 0,55 och 0,77 procentenheter.
- Träffsäkerheten i regeringens prognoser är överlag varken sämre eller bättre än prognoserna från andra prognosinstitut. Ett undantag är prognosen för den öppna arbetslösheten som regeringen tenderar att systematiskt underskatta på ett sätt som avviker från övriga prognosmakare. Prognosfelet förklaras till viss del av att antalet personer som kan ges plats i de arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprogrammen överskattats.
- Prognoserna redovisas utförligt i bilagan Svensk ekonomi i de ekonomiska propositionerna.
- Prognosutvärderingar redovisas regelbundet i ett särskilt kapitel i bilagan Svensk ekonomi. Utvärderingarna görs dock på ett relativt schablonmässigt sätt och det saknas en diskussion om hur resultatet av utvärderingen påverkar prognosarbetet. I kapitlet ingår vanligtvis en jämförelse med andra prognosmakare.
- Det saknas en publicerad dokumentation av prognosmetoder och -modeller.

4 Medelfristiga kalkyler

Varaktigt högre BNP och sysselsättning stärker de offentliga finanserna och ökar utrymmet för utgiftsreformer och skattesänkningar. Bedömningen av ekonomins potentiella produktionskapacitet är därför ett viktigt underlag för utformningen av budgetpolitiken. Innebörden av begreppet potentiell BNP och hur det används i de medelfristiga kalkylerna beskrivs i avsnitt 4.1. Potentiell BNP ingår inte i den officiella statistiken och det saknas således utfallsdata för variabeln. Därför är det svårt att utvärdera träffsäkerheten i de medelfristiga framskrivningarna. Kvaliteten granskas endast emot övriga kriterier (se avsnitt 1.1). I avsnitt 4.2 behandlas regeringens bedömning av potentiell BNP enligt de senaste tre årens ekonomiska propositioner. Särskild tonvikt läggs vid de revideringar som gjorts och de förklaringar som anges. I avsnitt 4.3 jämförs regeringens bedömningar med Konjunkturinstitutets (KI). Inhemsk prognosmakare vid sidan av KI redovisar endast undantagsvis BNP-gap och potentiell BNP i sina prognoser.³² För att bredda underlaget för jämförelsen redovisas även OECD:s och EU:s bedömningar. Avsnitt 4.4 illustrerar några konsekvenser av skillnaderna i bedömningen av potentiell BNP. Riksrevisionens iakttagelser sammanfattas i avsnitt 4.5.

4.1 Potentiell BNP

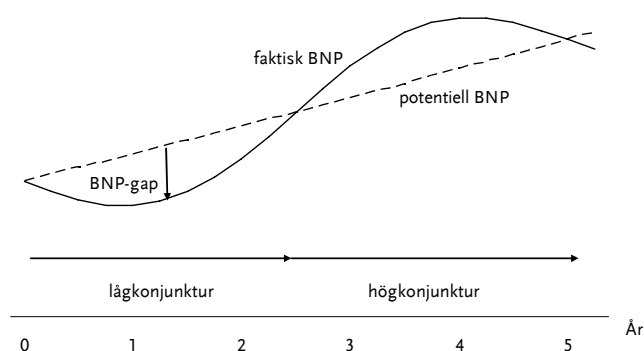
De medelfristiga kalkylerna bygger på en bedömning av ekonomins underliggande, eller potentiella, produktionsförmåga. Med potentiell BNP avses produktionsnivån vid "normalt" utnyttjande av produktionsresurserna. Potentiell BNP utgör således inte ett mått på den maximalt möjliga produktionen i samhällsekonomin, utan på den produktionsnivå som kan upprätthållas utan att trycket uppåt på priser och löner blir så starkt att inflationen tar fart och överskrider Riksbankens mål på 2 procent. Enskilda år kan den faktiska produktionen vara såväl högre som lägre än den potentiella. Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP kallas BNP-gap och utgör ett mått på det samlade resursutnyttjandet i ekonomin. Det innebär att konjunkturförlopp kan beskrivas som variationer i BNP-gapet.³³

³² Riksbanken publicerar flera mått på BNP-gapet. Skillnaderna mellan de olika måtten är ibland betydande.

³³ Se till exempel *A Summary of Alternative Methods for Estimating Potential GDP*, CBO, mars 2004.

Diagram 4.1 visar en stiliserad bild av ett konjunkturförlopp där faktisk BNP varierar kring potentiell BNP. Den potentiella produktionsnivån påverkas i första hand av tillgången på produktionsfaktorer såsom realkapital och arbetskraft, samt av effektiviteten i utnyttjandet av produktionsresurserna. I ett medelfristigt perspektiv förändras dessa faktorer normalt i jämn takt utan tvära kast, vilket därför även gäller för potentiell BNP.

Diagram 4.1 Faktisk och potentiell BNP



De kortsiktiga variationerna i BNP, det vill säga konjunkturförloppet, bestäms i huvudsak av efterfrågan i ekonomin. Här spelar faktorer som världshandelns utveckling, investeringsviljan i företagen och hushållens konsumtionsbenägenhet stor roll. Vissa år ökar efterfrågan i ekonomin snabbare än produktionskapaciteten, så att kapacitetsutnyttjandet stiger och arbetslösheten minskar. Pris- och löneökningstakten stegras. Andra år mattas efterfrågan. Kapacitetsutnyttjandet minskar, arbetslösheten stiger och inflationen dämpas.

Begreppet högkonjunktur används ibland om en situation där den faktiska BNP-tillväxten överstiger tillväxten i potentiell BNP. I denna rapport definieras emellertid konjunkturläget med BNP-gapets storlek (se diagram 4.1). Det är samma definition som såväl KI och regeringen använder.³⁴ Det innebär att det råder högkonjunktur så länge BNP-gapet är positivt. I en lågkonjunktur med outnyttjade resurser är faktisk BNP lägre än potentiell BNP och BNP-gapet är negativt. Av definitionen följer att en lågkonjunktur med negativt BNP-gap och hög arbetslöshet kan vara förenlig med en snabb BNP-tillväxt. I själva verket kommer BNP-tillväxten att överstiga den potentiella tillväxten under hälften av en lågkonjunktur, nämligen under den period

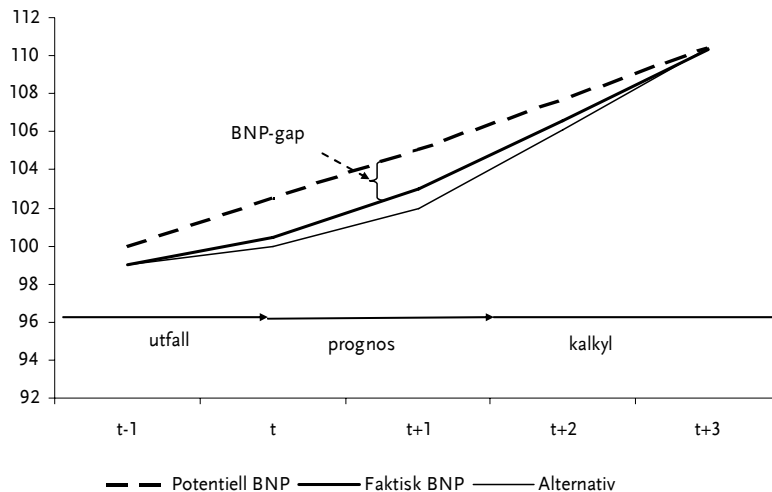
³⁴ Se *Konjunkturläget juni 2005*. Konjunkturinstitutet 2005, s. 65.

då BNP-gapet krymper. Konjunkturförstärkningen med en hög tillväxttakt pågår ända till toppen av den efterföljande högkonjunkturen.

Det ska betonas att den ovan tecknade bilden av ekonomin är starkt förenklad och även ifrågasatt på principiella grunder. Likväl är det den tankemodell som ligger till grund för den praktiska utformningen av stabiliseringspolitiken i de allra flesta länder. Synsättet används även av internationella organisationer som IMF, OECD och EU-kommissionen i analyser och granskningar av finanspolitiken i enskilda länder.

Den framskrivningsteknik som regeringen använder för de medelfristiga kalkylerna innebär att gapet mellan faktisk och potentiell BNP antas slutas successivt. Den BNP-nivå som ligger till grund för budgetberäkningarna det sista året i framskrivningsperioden bestäms således av den beräknade nivån på potentiell BNP. Det gäller i princip oavsett vilken prognos som görs för konjunkturprognosens utveckling i det kortare perspektivet. Om konjunkturprognosen visar att det finns lediga resurser i ekonomin år $t+1$ (se diagram 4.2) så antas tillväxten i ekonomin under kalkylperioden överstiga tillväxten i potentiell BNP. Om en förnyad prognos visar på en svagare konjunktur och ett större BNP-gap, antas tillväxten under periodens senare del bli i motsvarande grad högre, förutsatt att bedömningen av potentiell BNP inte ändras.

Diagram 4.2 Prognos och kalkyl



4.2 Regeringens bedömning av potentiell BNP

Redovisningen av potentiell BNP och BNP-gap i de ekonomiska propositionerna har utvecklats successivt med början i BP2001. Viktiga impulser

kom från IMF, som i den så kallade ROSC-rapporten³⁵ för Sverige hösten 2000 rekommenderade regeringen att redovisa det underliggande finansiella sparandet i offentlig sektor, rensat från effekter av konjunkturläget. Ett sådant så kallat strukturellt sparande utgör ett viktigt hjälpmedel i bedömningen av finanspolitikens inriktning och i uppföljningen av överskottsmålet. För att beräkna det strukturella sparandet krävs en siffersatt bedömning av konjunkturläget i form av ett BNP-gap. Även EU har efterhand ställt ökade krav på tydlighet i redovisningen av BNP-gap och strukturellt sparande i medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram.

Det finns flera olika metoder att uppskatta potentiell BNP och BNP-gap. Varje metod har sina fördelar och nackdelar. Bilaga 6 ger en kort översikt över de vanligaste beräkningsmetoderna. Finansdepartementet använder en så kallad produktivitetsbaserad metod som underlag för sina bedömningar.³⁶ Metoden innebär att man uppskattar potentiella nivåer för produktivitet, medelarbetstid och sysselsättning och därefter beräknar motsvarande skillnader (gap) till faktiska värden. Ett negativt gap innebär att den faktiska nivån understiger den potentiella. De olika gapen summeras sedan till ett BNP-gap. Resultatet framgår av tabell 4.1, som är hämtad från VP2006.³⁷ Av tabellen framgår bland annat att det negativa BNP-gapet 2005–2007 i huvudsak antas bestå av ett sysselsättningsgap medan ett positivt produktivitetsgap i stort sett tas ut av ett negativt gap i medelarbetstiden. Någon samlad dokumentation av beräkningsmetoden har inte publicerats.

Tabell 4.1 BNP-gapet i VP2006

Procent	2005	2006	2007	2008
BNP-gap	-1,5	-0,6	-0,3	0,0
Produktivitetsgap	0,5	0,3	0,0	0,0
Medelarbetstidsgap	-0,4	-0,3	0,0	0,0
Sysselsättningsgap	-1,8	-0,7	-0,3	0,0

Diagram 4.3 visar regeringens bedömning av potentiell BNP för perioden 2000–2008 i VP2006 samt i de senaste tre budgetpropositionerna.³⁸ Revideringarna uppvisar ett tydligt mönster. Potentiell BNP har gradvis justerats ned för periodens tidigare del och upp för åren efter 2003. Det innebär samtidigt att ekonomins potentiella tillväxttakt reviderats upp.

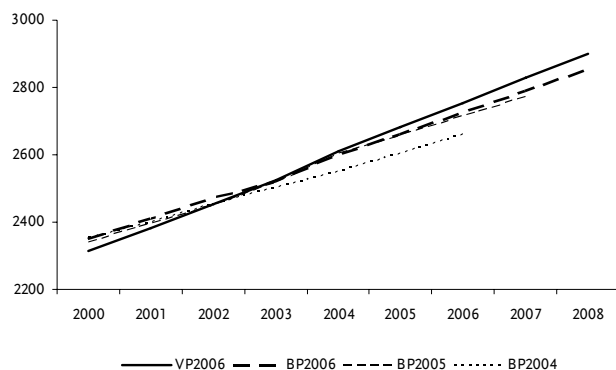
³⁵ *Sweden: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC), Fiscal Transparency.* IMF Nov 13, 2000. Se även *Sweden: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) – Fiscal Transparency and Data Modules – A Note on Recent Developments.* IMF Aug 22, 2002.

³⁶ Metoden kan också sägas bygga på en produktionsfunktionsansats. Liknande metoder används av såväl KI som EU och OECD.

³⁷ Prop. 2005/06:100 bilaga 1 Svensk ekonomi s. 43.

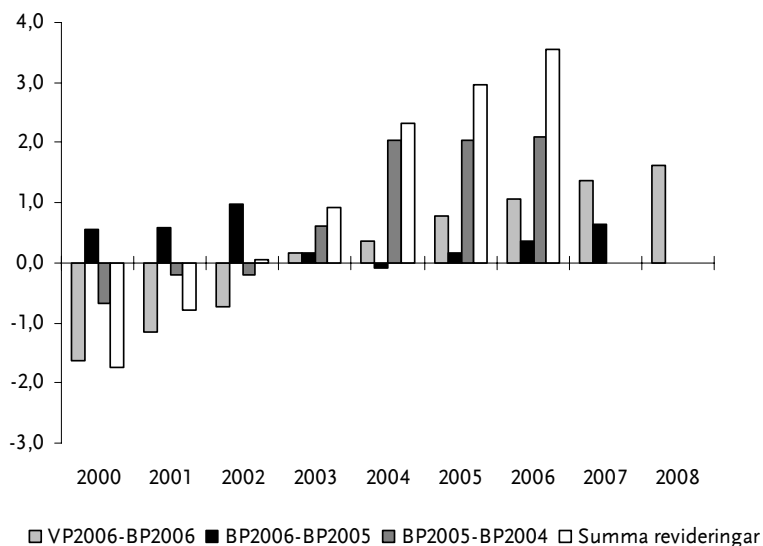
³⁸ Omräkningen till gemensamt basår och justeringen för reviderade NR-utfall beskrivs i bilaga 4.

Diagram 4.3 Potentiell BNP i olika propositioner
Miljarder kronor, 2004 års priser



Av diagram 4.4 framgår att revideringarna varit relativt stora. I VP2006, som publicerades i april 2006, antas ekonomins produktionskapacitet 2006 vara 3,5 procent högre än i BP2004, som publicerades i september 2003. Regeringens bedömning av produktionskapaciteten åren 2004–2006 förändrades särskilt kraftigt mellan BP2004 och BP2005, det vill säga mellan september 2003 och september 2004. Skälen till revideringarna går inte att utläsa ur propositionerna.³⁹

Diagram 4.4 Revideringar av potentiell BNP sedan BP2004
Differenser i procent



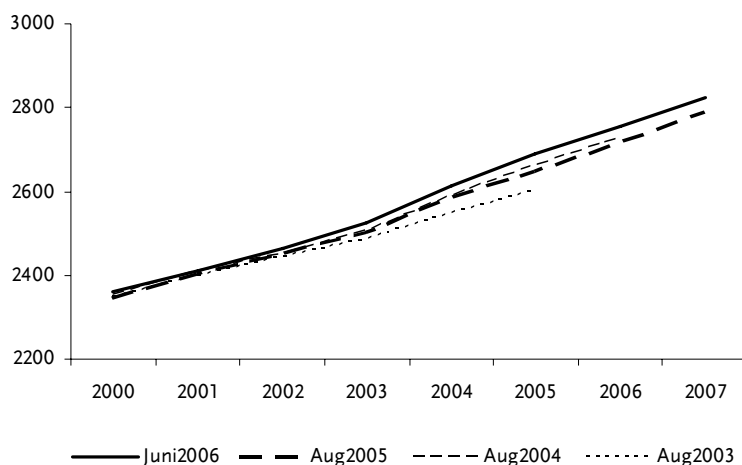
³⁹ Våren 2005 gav regeringen KI i uppdrag att analysera produktivitetens utvecklingen i ett långsiktigt perspektiv. KI publicerade resultaten i en specialstudie i maj 2005. KI:s slutsats är att den underliggande produktivitetens utvecklingen är något starkare än vad som antagits tidigare. Se *Produktivitet och löner till 2015*. Konjunkturinstitutet, specialstudie nr 6, maj 2005.

4.3 Jämförelse med andra bedömningar

KI publicerar bedömningar av BNP-gap och potentiell BNP i rapporten Konjunkturläget, som utkommer fyra gånger per år.⁴⁰ De metoder som KI använder är snarlika de som används av Finansdepartementet. Ett visst informationsutbyte sker mellan KI och Finansdepartementet, men bedömningarna av BNP-gap och potentiell BNP görs självständigt.

KI:s bedömning av potentiell BNP de senaste tre åren framgår av diagram 4.5.⁴¹ Liksom regeringen har KI successivt reviderat upp sin bedömning av ekonomins produktionskapacitet. Diagram 4.6 visar de senaste årens revideringar. Sedan den beräkning som publicerades i Konjunkturläget i augusti 2003 har potentiell BNP för 2005 reviderats upp med närmare 3,5 procent. En relativt stora revidering gjordes mellan rapporterna i december 2005 och mars 2006, det vill säga med bara tre månaders mellanrum. Den förklaras av KI med en ny beräkningsmetod för resursutnyttjandet på arbetsmarknaden.⁴² Stora upprevideringar av potentiell BNP för perioden 2003–2005 gjordes också mellan konjunkturrapporterna i augusti 2003 och augusti 2004. För 2005 summerade uppjusteringen till drygt 2 procent.

Diagram 4.5 Potentiell BNP enligt KI
Miljarder kronor, 2004 års priser



⁴⁰ I mars, juni, augusti och december.

⁴¹ Omräkning till basår 2004 och justeringar för NR:s revideringar har gjorts på samma sätt som för regeringens siffror (se bilaga 4). KI redovisar potentiell BNP med kalenderkorrigering. I diagrammet redovisas motsvarande icke kalenderkorrigerade värden för att medge jämförelse med regeringens redovisning.

⁴² Se fördjupningsruta "Ett nytt arbetsmarknadsgap" i Konjunkturläget mars 2006.

Diagram 4.6 Revideringar av potentiell BNP sedan Konjunkturläget augusti 2003
Differenser i procent

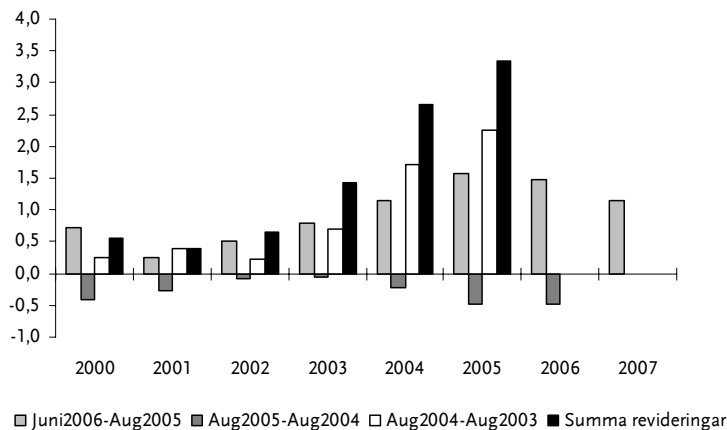
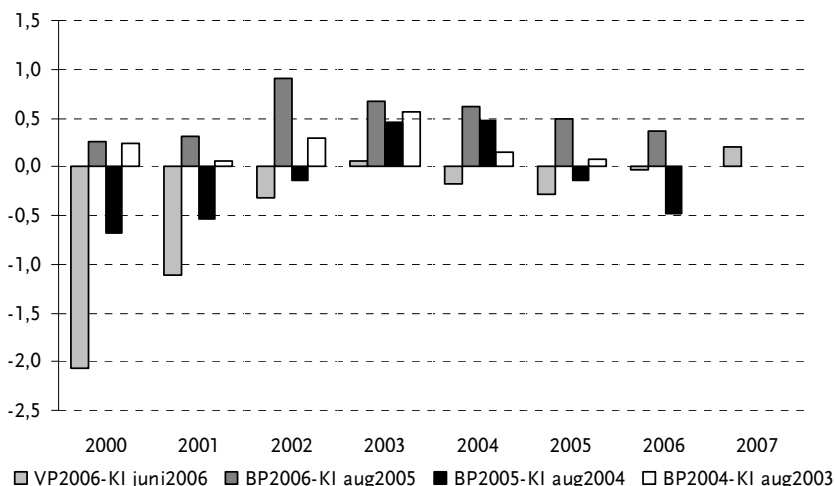


Diagram 4.7 visar skillnaden mellan regeringens och KI:s bedömningar av potentiell BNP. Jämförelsen avser bedömningarna i budgetpropositionerna, som publiceras i september, och KI:s augusti-rapporter. Bedömningar görs således vid ungefär samma tillfälle, vilket innebär att tillgången på information om bestämningsfaktorer för potentiell BNP är likartad. I diagrammet visas också skillnaden mellan VP2006 (april 2006) och KI:s junirapport 2006, som var de senast tillgängliga bedömningarna när denna granskningsrapport utarbetades.

Överlag var regeringens bedömning av ekonomins produktionskapacitet tidigare något mer optimistisk än KI:s. Detta ändrades emellertid med KI:s marsrapport 2006.⁴³ För åren framöver har regeringen och KI numera en mycket samstämmig syn på potentiell BNP. Detta gäller trots att regeringen, som tidigare nämnts, justerat upp sin bedömning relativt kraftigt för åren 2005–2007. KI:s revideringar är ännu större. Som framgår av diagrammet skiljer sig emellertid synen på resursläget för åren i början av 2000-talet kraftigt åt. Regeringens mer pessimistiska uppskattning av potentiell BNP innebär att resursläget i ekonomin bedöms ha varit tämligen ansträngt 2000. Enligt regeringen översteg faktiskt BNP den potentiella nivån med drygt 2 procent 2000, medan resursläget enligt KI:s bedömning var mer balanserat med ett BNP-gap som bara var svagt positivt.

⁴³ Mellan marsrapporten och junirapporten har KI bara gjort smärre justeringar av potentiell BNP.

Diagram 4.7 Potentiell BNP enligt regeringen och KI
Differenser i procent



Såväl OECD som EU publicerar två gånger per år bedömningar av den makroekonomiska och offentligfinansiella utvecklingen i medlemsländerna. EU:s prognoser är särskilt viktiga eftersom de utgör underlag för EU-kommissionens utvärdering av medlemsländernas stabilitets- och konvergensprogram.

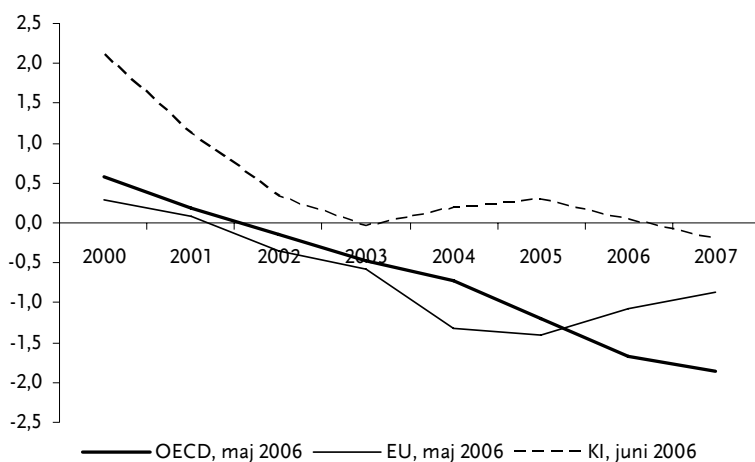
I både OECD:s och EU:s analyser spelar bedömningen av BNP-gapet en viktig roll för rekommendationerna om inriktningen av finans- och penningpolitiken. Därtill utgör BNP-gapet utgångspunkten för beräkningen av strukturella saldon i de offentliga finanserna, det vill säga över- eller underskotten rensade från konjunkturer. I stabilitets- och tillväxtpakten fästs allt större vikt vid sådana beräkningar för att undvika att medlemsländerna sänker skatterna (eller höjer utgifterna) i en högkonjunktur med tillfälligt starka offentliga finanser.

I diagram 4.8 jämförs regeringens bedömning i VP2006 av potentiell BNP 2000–2007 med aktuella uppskattningar från KI, OECD och EU.⁴⁴ Det framgår att de internationella organisationerna har en väsentligt mer pessimistisk bild av den svenska ekonomins produktionspotential än vad regeringen har. Det gäller särskilt OECD, som i sin senaste prognos redovisade en bedömning av potentiell BNP 2007 som understiger regeringens bedömning med 2 procent. EU-kommissionen har en något ljusare bild, men bedömer också att potentiell BNP är lägre än i VP2006. Av diagrammet

⁴⁴ OECD: Economic Outlook, June 2006. EU: Economic Forecast Spring 2006. European Economy no 2/2006. KI: Konjunkturläget juni 2006.

framgår också, som visades i avsnitt 4.3, att regeringen och KI har en relativt samstämmig bedömning av produktionskapaciteten 2003–2007.

Diagram 4.8 Potentiell BNP. OECD, EU och KI jämfört med regeringens bedömning i VP2006. Skillnad i procent.



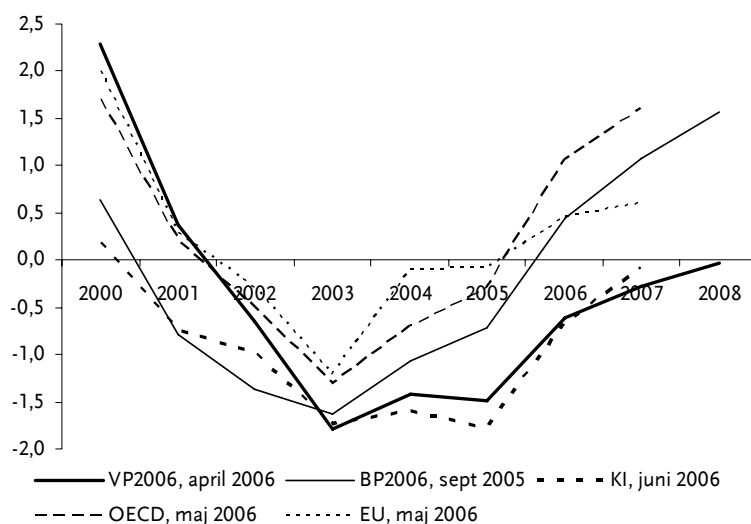
4.4 Konsekvenser av olika bedömningar av potentiell BNP

Som framgått av tidigare avsnitt är revideringarna av potentiell BNP relativt stora mellan olika propositioner. Dessutom skiljer sig regeringens bedömningar starkt från OECD:s och EU:s. De skilda bedömningarna av potentiell BNP får betydelse för analysen av resursläget i ekonomin. Särskilt OECD hävdar att den svenska ekonomin är på väg mot en överhettning. Faktisk BNP beräknas överstiga potentiell BNP med nära 2 procent 2007. OECD:s slutsats bygger i första hand på en lägre bedömning av potentiell BNP och endast i mindre utsträckning på en starkare BNP-tillväxt än vad som förutses i VP2006.

Diagram 4.9 illustrerar konsekvenserna av olika bedömningar av potentiell BNP. Diagrammet visar BNP-gap beräknade med den framskrivning av faktisk BNP, som regeringen redovisade i VP2006, och med olika bedömningar av potentiell BNP. I VP2006 antas det finnas lediga produktionsresurser i ekonomin under hela framskrivningsperioden trots den starka tillväxten. BNP-gapet sluts först 2008. Med samma bedömning av potentiell BNP som regeringen redovisade i BP2006 skulle emellertid resursläget ha beskrivits som betydligt mer ansträngt. En överhettning skulle börja bli kännbar redan 2006 och gradvis förstärkas till 2008, då

ett positivt BNP-gap motsvarande 1,5 procent av BNP skulle uppkomma.⁴⁵ Detta innebär i sin tur att de växande överskotten i de offentliga finanserna 2007 och 2008 som redovisas i VP2006 i högre grad skulle tillskrivas ett starkt konjunkturläge än en underliggande trendmässig förstärkning. I VP2006 beräknas det underliggande överskottet 2008 till 2,8 procent av BNP.⁴⁶ Med den lägre bedömningen av potentiell BNP 2008, som gjordes i BP2006, skulle det underliggande överskottet ha beräknats till ca 1,7 procent, det vill säga drygt 30 miljarder kronor lägre.⁴⁷ Regeringens bedömning av nödvändiga budgetförstärkningar för att klara överskottsmålet, eller av tillgängligt reformutrymme inom ramen för målet, påverkas i motsvarande grad. Liknande resultat erhålls om aktuella bedömningar av potentiell BNP från EU och OECD används i beräkningen av BNP-gapet, medan KI:s senaste bedömning ligger mer i linje med regeringens.

Diagram 4.9 BNP-gap med olika bedömningar av potentiell BNP



⁴⁵ Beräkningen är rent teknisk. Med potentiell BNP på samma nivå som i BP2006 skulle en lägre BNP-tillväxt ha redovisats 2007 och 2008 i VP2006 i enlighet med framskrivningsprinciperna för de medelfristiga kalkylerna (BNP-gapet sluts).

⁴⁶ De beräkningar som redovisas är så kallade konsekvensberäkningar där endast beslutade och aviserade åtgärder beaktas. Normalt brukar ytterligare utgiftsökningar tillkomma till följd av att stora utgiftsposter som barnbidrag och generella statsbidrag till kommunsektorn inte är pris- eller löneindexerade.

⁴⁷ Beräknat med regeringens schablon att en skillnad i BNP på 1 procent ger upphov till en skillnad i den offentliga sektorns överskott på motsvarande 0,7 procent av BNP. Det faktum att merparten av revideringen beror på högre produktivitet snarare än högre sysselsättning reducerar effekten på de offentliga finanserna.

4.5 Iakttagelser

Riksrevisionens iakttagelser om kvaliteten i regeringens medelfristiga kalkyler i de ekonomiska propositionerna kan sammanfattas i följande punkter:

- Potentiell BNP ingår inte i den officiella statistiken och några utfall publiceras inte av SCB. Träffsäkerheten i de medelfristiga framskrivningarna kan därför inte utvärderas.
- Det makroekonomiska underlaget redovisas relativt utförligt i bilagan Svensk ekonomi. Bilagan omfattar ca 80 sidor. Trots det medelfristiga perspektivets betydelse för utformningen av budgetpolitiken redovisas grunderna för bedömningen av potentiell BNP på högst någon eller ett par sidor.
- Mellan BP2004 (september 2003) och VP2006 (mars 2006) har bedömningen av potentiell BNP 2006 successivt reviderats upp med 3,5 procent. Förklaringar till revideringarna saknas i stor utsträckning.
- Skillnaderna mot andra prognosinstitut kan ibland vara stora, men kommenteras inte i propositionerna.
- Det saknas en publicerad dokumentation av beräkningsmetoderna.

5 Makroekonomisk osäkerhet och finanspolitiska risker

Osäkerheten i de makroekonomiska framskrivningarna är en central riskfaktor för finanspolitiken.⁴⁸ Det gäller speciellt ett land som Sverige med höga skatter och offentliga utgifter i förhållande till BNP, vilket gör de offentliga finanserna känsliga för variationer i den ekonomiska tillväxten. Ett viktigt syfte med det medelfristiga perspektivet i budgetprocessen är att möjliggöra en tydlig redovisning av de offentligfinansiella effekterna av osäkerheten i framskrivningarna så att ändrade förutsättningar kan beaktas i god tid.

Som framgått av kapitel 3 är felen i regeringens konjunkturprognoser betydande. Medelfelet i prognosen för BNP på ett års sikt uppgår till 0,8 procent. Enligt den tumregel som används i de ekonomiska propositionerna motsvarar ett prognosfel för BNP på 0,8 procent en felbedömning av de offentliga finanserna med 15 miljarder kronor.⁴⁹ Som andel av BNP motsvarar det nära 0,6 procent. Även osäkerheten i bedömningen av potentiell BNP är stor (se kapitel 4). Regeringen har under de senaste åren kraftigt reviderat sin syn på ekonomins produktionsförmåga, vilket får konsekvenser för hur finanspolitiken bör utformas för att klara målet om ett överskott i de offentliga finanserna på 2 procent av BNP.

I de ekonomiska propositionerna redovisas effekterna på de offentliga finanserna av den makroekonomiska osäkerheten dels i form av känslighetskalkyler, dels i form av alternativa scenarier. Avsnitt 5.1 ger en kortfattad beskrivning av känslighetskalkylerna, medan avsnitt 5.2 beskriver redovisningen av osäkerheten i form av alternativa scenarier. Riksrevisionens iakttagelser sammanfattas i avsnitt 5.3.

5.1 Känslighetskalkyler

Uppgifter om de offentliga finansernas känslighet för förändringar av olika makroekonomiska variabler är viktiga för att bedöma osäkerheten i budgetberäkningarna. Sådana uppgifter finns i de ekonomiska propositionernas

⁴⁸ Se § 2.1 Economic Assumptions i "OECD Best Practices for Budget Transparency", OECD 2001. I de riktlinjer som EG-kommissionen utfärdat för utformningen av medlemsländernas stabilitets- och konvergensprogram ställs numera också krav på ett särskilt avsnitt om känslighetsberäkningar.

⁴⁹ Tumregeln innebär att en ökning av BNP med 1 procent stärker de offentliga finanserna med 0,7 procent av BNP. Med 2005 års BNP motsvarar detta ca 15 miljarder kronor. Effekten varierar beroende på vad som orsakar BNP-ökningen. Den starkaste effekten erhålls om BNP-ökningen beror på att hushållens konsumtionsutgifter och sysselsättningen ökar.

huvudtext, men beskrivningen av effekterna är mycket kortfattad. I de flesta propositionerna anges att 1 procent högre BNP stärker de offentliga finanserna med 0,7 procent av BNP. Ofta redovisas denna tumregel med reservationen att värdet kan variera beroende på sammansättningen av BNP-ökningen.⁵⁰

Vad gäller effekten på de statliga utgifterna redovisas en eller flera av följande uppgifter:

- En tiondels procentenhet högre öppen arbetslöshet ökar utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen med 0,5 miljarder kronor.
- En ökning av pris- och lönenivån med 1 procent medför att de takbegränsade utgifterna ökar med 5 miljarder kronor på två års sikt.⁵¹
- En ökning av bruttonationalinkomsten (BNI) med 1 procent ökar EU-avgiften och utgifterna för biståndet med ca 0,3 miljarder kronor.

För inkomsterna anges regelmässigt två uppgifter om makroekonomiska effekter:

- En ökning av lönesumman med 1 procent ökar skatterna på arbete (inkomstskatt och arbetsgivaravgifter) med 7–8 miljarder kronor.
- En ökning av hushållens konsumtionsutgifter med 1 procent ökar momsintäkterna med 1,5–2,6 miljarder kronor beroende på konsumtionsökningens sammansättning.

De genomsnittliga prognosfelen i respektive makrovariabel anges inte. Det går därför inte att bilda sig en uppfattning om den osäkerhet i de offentligfinansiella beräkningarna som hänger samman med osäkerheten i de makroekonomiska bedömningarna.

5.2 Alternativa scenarier

En mer utvecklad bild av osäkerheten i framskrivningarna ges relativt regelbundet i bilagan Svensk ekonomi. 8 av de sammanlagt 14 ekonomiska propositioner som publicerats sedan VP2000 innehåller alternativa makroekonomiska scenarier och följd effekter för de offentliga finanserna. Scenarierna utformas som alternativ med högre respektive lägre tillväxt jämfört med huvudkalkylen.

Scenarierna med högre tillväxt beskriver regelmässigt en ekonomisk utveckling som leder till att sysselsättningsmålet nås, det vill säga till en

⁵⁰ Beräkningsschablonen spelar en viktig roll i regeringens uppföljning av överskottsmålet, se till exempel prop. 2006/05:100 avsnitt 4.1.2 och bilaga 1 Svensk ekonomi kapitel 5.

⁵¹ Skälet till att utgiftseffekten är fördröjd är att pris- och löneomräkningen av myndigheternas förvaltningsanslag sker med viss eftersläpning.

sysselsättningsgrad på 80 procent av befolkningen i åldern 20–64 år.⁵² Högtillväxtalternativen har därför mer karaktären av kravkalkyler än av illustrationer av osäkerheten i huvudkalkylen. De visar istället sysselsättningsens betydelse för de offentliga finanserna.

Lågtillväxtscenarierna ges i allmänhet rimliga ekonomiska motiveringar och illustrerar tänkbara makroekonomiska ”nedåtrisker” i förhållande till huvudscenariet. I flera fall bygger kalkylerna på en svagare internationell tillväxt till följd av en svagare utveckling i USA (se tabell 5.1). Lågtillväxtalternativen i VP2000 och VP2002 avviker från mönstret. I dessa båda scenarier antas att ekonomins potentiella produktionsförmåga överskattas i huvudkalkylen och att resursläget är mer ansträngt. Flaskhalsar uppkommer i produktionen och på arbetsmarknaden, och inflationen accelererar. Högre inflation och stramare penningpolitik dämpar exporten och investeringarna, vilket gör att BNP så småningom anpassas nedåt till en långsiktigt hållbar nivå.

Redovisningen av de alternativa scenarierna innefattar även en beskrivning av effekterna på de offentliga finanserna. Endast i ett par fall har emellertid effekterna på de takbegränsade utgifterna och budgeteringsmarginalen redovisats.

I finansplanen finns vanligtvis endast ett kort referat av de alternativa kalkylerna, utan att några slutsatser om konsekvenserna för finanspolitiken och de budgetpolitiska målen redovisas.

Tabell 5.1 Alternativa scenarier i bilagan Svensk ekonomi

Proposition	Låg tillväxt	Hög tillväxt
VP2005	Underskottsproblem i USA, lägre tillväxt på världsmarknaden, starkare krona.	Sysselsättningsmålet nås 2008.
BP2005	Högre oljepris.	Sysselsättningsmålet nås 2007.
VP2004	Underskottsproblem i USA.	Sysselsättningsmålet nås 2007.
BP2003	Ingen återhämtning i USA.	Sysselsättningsmålet nås 2004.
VP2002	Lägre potentiell BNP i svensk ekonomi.	Sysselsättningsmålet nås 2004.
BP2002*	Internationella lågkonjunkturen blir mer utdragen.	Sysselsättningsmålet nås 2004.
VP2001*	Ej ”ny ekonomi”, lägre internationell tillväxt.	Sysselsättningsmålet nås 2004.
VP2000	Lägre potentiell BNP i svensk ekonomi.	Sysselsättningsmålet nås 2004.

* Inklusiva effekter på takbegränsade utgifter

⁵² Målet formulerades i budgetpropositionen för 1999 och skulle nås 2004.

5.3 Iakttagelser

Riksrevisionens iakttagelser om regeringens redovisning av de offentligfinansiella konsekvenserna av osäkerheten i de makroekonomiska prognoserna kan sammanfattas i följande punkter:

- Känslighetskalkyler för ett fåtal skatter och statliga utgifter redovisas mycket kortfattat och på olika ställen i propositionernas huvudtext.
- Alternativa scenarier redovisas regelbundet i bilagan Svensk ekonomi. Alternativen med hög tillväxt har emellertid mer karaktären av kravkalkyler för att nå sysselsättningsmålet än av illustrationer av den makroekonomiska osäkerheten i huvudscenariot.
- Lågtillväxtscenarierna utgör ett bra underlag för bedömningar av behovet av säkerhetsmarginaler till de budgetpolitiska målen. Effekterna på de takbegränsade utgifterna har emellertid bara redovisats i två propositioner sedan VP2000.
- Det saknas en sammanhållen redovisning av de offentligfinansiella konsekvenserna av den makroekonomiska osäkerheten.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat kvaliteten i det makroekonomiska underlaget i regeringens ekonomiska propositioner 1994-2005. En god kvalitet är viktig eftersom underlaget ligger till grund för såväl bedömningarna av de offentliga inkomster och utgifter som presenteras i budgeten, som för utformningen av finanspolitiken. En öppen och tydlig redovisning av osäkerheter, revideringar och metoder stärker förtroendet för finanspolitiken. En utbredd misstro mot underlagets tillförlitlighet kan i förlängningen leda till högre räntor och lägre investeringsvilja. Granskningen omfattar såväl de kortsiktiga konjunkturprognoserna som de medelfristiga kalkylerna. Som underlag för bedömningen av kvaliteten används ett antal kriterier, som delvis baseras på de normer för transparens i budgetdokumenten som OECD och IMF tagit fram:

- Prognoserna är träffsäkra och inte systematiskt sämre än andra prognosmakares bedömningar.
- De makroekonomiska bedömningarna redovisas utförligt. Avvikelser mot utfall och revideringar av framskrivningarna mellan olika publiceringstillfällen förklaras.
- Effekterna på de offentliga finanserna av osäkerheten i de makroekonomiska bedömningarna redovisas tydligt.
- Dokumentation av framskrivningsmetoder och modeller publiceras.

Riksrevisionens samlade bedömning är att det makroekonomiska underlaget i de ekonomiska propositionerna är av god kvalitet i många avseenden, men att det kan förbättras på flera punkter.

Iakttagelser

I kapitlen 3–5 granskas redovisningen av det makroekonomiska underlaget med utgångspunkt i bedömningskriterierna. Riksrevisionens iakttagelser kan sammanfattas i följande punkter:

Konjunkturprognoser

Prognoserna i de ekonomiska propositionerna är osäkra, men träffsäkerheten är överlag varken sämre eller bättre än prognoserna från andra prognosinstitut. Ett undantag är bedömningen av arbetslösheten ett år framåt i tiden som underskattats systematiskt. Underskattningen är större än hos andra prognosmakare. Prognosfelet förklaras till viss del av att antalet personer som kan ges plats i de arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprogrammen överskattats.

Prognoserna redovisas utförligt i bilagan Svensk ekonomi och prognos-utvärderingar redovisas regelbundet i ett särskilt kapitel i bilagan. Utvärderingarna görs dock på ett relativt schablonmässigt sätt och det saknas en diskussion om hur resultatet av utvärderingen påverkar prognosarbetet. Det saknas också en publicerad dokumentation av beräkningsmetoder och -modeller.

Medelfristiga kalkyler

Träffsäkerheten i de medelfristiga kalkylerna kan inte utvärderas eftersom potentiell BNP inte redovisas i den officiella statistiken. Riksrevisionens konstaterar att de medelfristiga kalkylerna och grunderna för bedömningen av potentiell BNP redovisas mycket kortfattat trots deras betydelse för inriktningen av budget- och finanspolitiken på medellång sikt. De relativt stora revideringarna av potentiell BNP mellan olika propositioner förklaras inte. Det saknas en publicerad dokumentation av beräkningsmetoder och -modeller.

Osäkerhet och risker

Känslighetskalkyler för ett fåtal skatter och statliga utgifter redovisas mycket kortfattat och på olika ställen i propositionernas huvudtext. Alternativa scenarier redovisas regelbundet i bilagan Svensk ekonomi, men alternativen med hög tillväxt har mer karaktären av kravkalkyler för att nå sysselsättningsmålet än av illustrationer av den makroekonomiska osäkerheten i huvudscenariot. Det saknas en sammanhållen redovisning av de offentligfinansiella konsekvenserna av den makroekonomiska osäkerheten.

Rekommendationer

För att förbättra kvaliteten på det makroekonomiska underlaget i de ekonomiska propositionerna föreslår Riksrevisionen att regeringen vidtar följande åtgärder.

- Den systematiska underskattningen av den öppna arbetslösheten rättas till.
- Redovisningen av de medelfristiga kalkylerna byggs ut, revideringar av potentiell BNP förklaras och skillnader mellan regeringens bedömning och andras bedömningar kommenteras.
- Redovisningen av effekterna på de offentliga finanserna och de takbegränsade utgifterna av osäkerheten i de makroekonomiska framskrivningarna utvecklas. Bedömningen av osäkerheter och risker kan med fördel samlas i ett särskilt avsnitt i de ekonomiska propositionerna.
- Dokumentation av de metoder och modeller som används för de makroekonomiska framskrivningarna publiceras.

Referenser

- A Summary of Alternative Methods for Estimating Potential GDP.*
Congressional Budget Office, Background Paper, March 2004.
- Bergvall, A. *Utvärdering av Konjunkturinstitutets prognoser.* Konjunkturinstitutet, specialstudie nr 5, mars 2005.
- Boije, R. *Den offentliga sektorns strukturella sparande,* Riksbanken, Penning- och valutapolitik 1/2004.
- Bonato, L. *The Swedish Fiscal Framework: Towards Gradual Erosion?*, IMF, Sweden: Selected Issues, 2005.
- Budgetpropositioner och ekonomiska vårpropositioner sedan år 2000.
- Cerra, V. och S. C. Saxena, 2000, *Alternative Methods of Estimating Potential Output and Output Gap: An Application to Sweden,* Working Paper 00/59, IMF 2000.
- Evaluating CBO's Record of Economic Forecasts,* Congressional Budget Office, juli 1999.
- OECD Economic Outlook,* Volume 2006/1 No 79, June 2006.
- EU: Economic Forecast Spring 2006,* European Economy No 2/2006.
- Jonung, L. och M. Larch, *Fiscal policy in the EU: Are Official Output Forecasts Biased?*, Economic Policy July 2006.
- Konjunkturläget juni 2005,* Konjunkturinstitutet 2005.
- Konjunkturläget mars 2005,* Konjunkturinstitutet 2005.
- Lag (1996:1069) om statsbudgeten.
- Manual on Fiscal Transparency,* IMF 2001.
- OECD Best Practices for Budget Transparency, OECD 2001.
- Produktivitet och löner till 2015,* Konjunkturinstitutet, specialstudie nr 6, maj 2005.
- SOU 2000:61, *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen.*
Betänkande av Utredningen om utvärdering av budgetprocessen.
- Sweden: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC), Fiscal Transparency.* IMF Nov. 13, 2000.
- Sweden: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) – Fiscal Transparency and Data Modules – A Note on Recent Developments,* IMF Aug. 22, 2002.

Bilaga 1 Termer, begrepp, förkortningar

Automatiska stabilisatorer

I en lågkonjunktur försvagas de offentliga finanserna automatiskt genom att inkomsterna från skatter och avgifter minskar och utgifterna för de sociala trygghetssystemen ökar. Samtidigt innebär detta att hushållens inkomster inte minskar så starkt. Stabila inkomster innebär i sin tur att hushållen kan hålla uppe sina konsumtionsutgifter, vilket dämpar konjunkturedgången. Det omvända gäller i en högkonjunktur. De offentliga finanserna stärks och begränsar uppgången i hushållens inkomster och konsumtionsutgifter, vilket minskar risken för överhettning och inflation.

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.

BNP-gap

Ett sammanfattande mått på konjunkturläget. I en lågkonjunktur understiger faktisk BNP den potentiella produktionsnivån och BNP-gapet är negativt. I en högkonjunktur är BNP-gapet positivt. BNP-gapet beräknas som skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

Budgeteringsmarginal

Skillnaden mellan det beslutade utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna.

Budgetpolitik

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

EU

Europeiska unionen.

Fasta priser (volymer), basår

Produktion och användning (offentlig konsumtion, hushållens konsumtionsutgifter, investeringar etc.) mäts ofta i nominella termer (löpande priser). För att uppskatta den reala tillväxten i ekonomin måste de nominella

variablerna rensas från prisförändringar. Utvecklingen i fasta priser (volym) bygger på så kallade kedjeindex, som innebär att föregående år används som rullande basår för volymeräkningen. I prognosarbetet används vanligtvis ett visst år som bas för volymeräkningarna. I regeringens och Konjunkturinstitutets prognoser utgör senast tillgängligt utfallsår basår för framskrivningarna.

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 i Bretton Woods i USA 1944. Fonden har cirka 2700 anställda och huvudkontoret ligger i Washington D.C., USA. 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.

Kortsiktig prognos/konjunkturprognos

För de närmaste 6–8 kvartalen redovisar regeringen en renodlad prognos i de ekonomiska propositionerna. Prognoshorisonten är 8 kvartal i den ekonomiska vårpropositionen och 6 kvartal i budgetpropositionen.⁵³ Prognoserna är alltid betingade av tidigare beslutade och i den aktuella propositionen föreslagna eller aviserade åtgärder. Se även "Medelfristig kalkyl".

⁵³ Prognosen i budgetpropositionen bygger på den s.k. snabbstatistiken för 2:a kvartalet innevarande år. Denna utgörs av SCB:s mycket preliminära bedömning av 2:a kvartalet baserad på två månaders utfall för merparten av det primärstatistiska underlaget.

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. På Regeringskansliets hemsida anges att längden på en konjunkturcykel brukar vara mellan fem och tio år, men att osäkerheten är stor.

Medelfristig kalkyl

Konjunkturprognoserna avser år t (innevarande år) och år $t+1$ (nästkommmande år). Framskrivning av den makroekonomiska utvecklingen för åren $t+2$ och $t+3$ görs utan beaktande av konjunkturvariationer och kallas därför "kalkyl" i de ekonomiska propositionerna. I den medelfristiga kalkylen antas ekonomin gradvis anpassa sig mot potentiell BNP i jämn takt så att BNP-gapet sluts.

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. Se även bilaga 3.

OECD

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (Organization for Economic Co-operation 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

Staten, kommunsektorn (kommuner och landsting) och pensionssystemet.

Penningpolitik

Riksbankens åtgärder för att påverka räntorna och på sikt inflationen.

Potentiell BNP

Produktionsnivån vid normalt utnyttjande av produktionsresurserna i ekonomin. Potentiell BNP är inte ett mått på den tekniskt sett maximalt möjliga produktionen, utan på den produktionsnivå som kan upprätthållas utan att trycket uppåt på priser och löner blir så starkt att inflationen tar fart och överskrider Riksbankens mål på 2 procent.

SCB

Statistiska centralbyrån. Ansvarar för merparten av den officiella svenska statistiken.

Saldomål

Se överskottsmål.

Stabiliseringspolitik

Stabiliseringspolitikens syfte är att bidra till balans i samhällsekonomin. Den kan delas upp i penningpolitik och finanspolitik.

Stabilitets- och tillväxtpakten

Det regelverk som styr övervakningen av medlemsländernas budgetpolitik inom ramen för EU-samarbetet.

Takbegränsade utgifter

De offentliga utgifter som ska rymmas under det av riksdagen beslutade utgiftstaket. De takbegränsade utgifterna omfattar samtliga utgifter på statsbudgeten, exklusive utgiftsområde 26 Statskuldsräntor, samt utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. Kommunsektorns utgifter ingår inte i de takbegränsade utgifterna.

Utgiftstak

En högsta nivå för de takbegränsade utgifterna (se ovan) som beslutas av riksdagen två till tre år innan 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 staten, kommunsektorn och pensionssystemet, ska uppvisa ett överskott på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.

Bilaga 2 OECD:s och IMF:s normer

Såväl OECD som IMF har utformat normer för vad budgetdokument bör innehålla och hur det makroekonomiska underlaget bör utformas för att säkerställa transparens i redovisningen. OECD formulerar kriterierna på följande sätt.⁵⁴

Economic Assumptions

- *Deviations from the forecast of the key economic assumptions underlying the budget are the government's key fiscal risk.*
- *All key economic assumption should be disclosed explicitly. This includes the forecast for GDP growth, the composition of GDP growth, the rate of employment and unemployment, the current account, inflation and interest rates (monetary policy).*
- *A sensitivity analysis should be made of what impact changes in key economic assumptions would have on the budget.*

Liknande krav ställs i IMF rekommendationer⁵⁵:

Macroeconomic Framework

3.1.3 The annual budget should be prepared and presented within a comprehensive and consistent quantitative macroeconomic framework, and the main assumptions underlying the budget should be provided.

106. This is a basic requirement of fiscal transparency. As part of the broader context in which fiscal policy must be placed, its aggregate impact on the economy and its relations to other macroeconomic policies are critical. Most countries have some formal methodology for macroeconomic forecasting and policy formulation, and advanced economies use sophisticated quantitative models to help frame the budget. Information of the macroeconomic framework should be provided in a background paper that is part of the budget documentation. One possibility is that this is combined with the discussion of fiscal policy objectives and fiscal sustainability in a fiscal and economic outlook paper, in which context the macroeconomic framework should be extended to support fiscal sustainability analysis.

⁵⁴ § 2.1 Economic Assumptions i "OECD Best Practices for Budget Transparency", OECD 2001. En officiell översättning saknas varför texten återges på engelska. Detsamma gäller IMF:s manual.

⁵⁵ § 3.1.3 Macroeconomic Framework i "Manual on Fiscal Transparency", IMF 2001.

4.2.2 Independent experts should be invited to assess fiscal forecasts, the macroeconomic forecasts on which they are based, and all underlying assumptions.

176. Best practise is that institutional mechanisms should be established to provide the public with independent assurance that fiscal and macroeconomic forecasts are of high quality. This should include making the fiscal and macroeconomic models available to outside experts. The macroeconomic assumptions used in the budget could also be drawn from those produced by private sector forecasters. Some countries have put in place mechanisms for formal quality reviews by experts, which are made public. Others give an independent public agency the task of critiquing and reporting on the quality of forecasts.

Bilaga 3 Statistiska centralbyråns statistik

Merparten av de makroekonomiska bedömningarna i de ekonomiska propositionerna bygger på nationalräkenskaperna (NR), som produceras av Statistiska centralbyrån (SCB). Därutöver används prisstatistik (KPI) och arbetskraftsundersökningen (AKU). Även dessa uppgifter levereras av SCB. NR innehåller uppgifter om produktion och sysselsättning i olika branscher, om efterfrågans sammansättning (hushållens konsumtion, offentlig konsumtion, investeringar, utrikeshandel), om inkomster och utgifter i olika samhällssektorer etc. Statistiken följer internationellt överenskomna redovisningsprinciper. Grunden utgörs av System of National Accounts 1993 (SNA 93), som tas fram i FN:s regi. Vissa anpassningar har gjorts inom ramen för EU-samarbetet. De svenska nationalräkenskaperna styrs relativt detaljerat av det europeiska nationalräkenskapssystemet 1995 (ENS 95).⁵⁶ Uppgifter från NR ligger till grund såväl för beräkningen av avgiften till EU som för den finanspolitiska övervakningen inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten. EU:s statistikorgan Eurostat utövar en aktiv tillsyn över de nationella statistikbyråernas statistikproduktion.

NR:s publiceringstider är av stor betydelse för budgetarbetet. Tiderna kan exemplifieras med publiceringsplanen för 2006:⁵⁷

7 mars:	Kvartal 4, 2005
5 juni:	Kvartal 1, 2006
7 augusti:	Kvartal 2, 2006, "snabben" ⁵⁸
20 september:	Kvartal 2, 2006
1 december:	Kvartal 3, 2006
16 november:	Årsräkenskaper 2000–2005

Utfallen från NR revideras fortlöpande i takt med att ny information blir tillgänglig. Definitiva räkenskaper föreligger inte förrän nära två år efter det aktuella kalenderåret. Även därefter kan revideringar förekomma, men de beror i så fall i första hand på ändrade definitioner eller beräkningsmetoder. Tabell B 3.1 visar de revideringarna som gjorts av BNP i löpande pris avseende 2000, 2001 och 2002 sedan det första utfallet publicerades i månads-skiftet februari/mars året efter utfallsåret. Jämförelsen görs med de utfall för respektive år som redovisades i VP2006.

⁵⁶ European System of Accounts 1995 (ESA 95).

⁵⁷ Redovisning avser BNP och dess komponenter.

⁵⁸ Den så kallade snabbstatistiken bygger på ett svagare statistiskt underlag än NR:s sedvanliga kvartalsberäkningar. Skälet till att NR redovisar en så pass tidig beräkning är att förbättra det markoekonomiska underlaget till budgetarbetet i Regeringskansliet.

Tabell B 3.1 Revideringar av det preliminära utfallet för BNP respektive år
Miljarder kronor

	2000	2001	2002
VP2003	+98	+99	+91
VP2004	-2	-1	+7
VP2005	0	+3	+6
VP2006	+22	+19	+19
<i>Summa revideringar</i>	+119	+121	+123

Av tabellen framgår att revideringarna har varit mycket stora under de senaste åren. Till viss del förklaras revideringarna av ändrade definitioner. Den upprevidering av BNP med 90–100 miljarder kronor, som gjordes i mars 2003, beror till ca hälften på ändrade principer för redovisning av moms på statliga och kommunala konsumtions- och investeringsutgifter.⁵⁹ Resterande revidering motiveras av NR med förbättrade beräkningsmetoder. Revideringen mellan VP2005 och VP2006 hänger samman med en ändrad beräkningsmetod för den del av räntebetalningarna som utgör ersättning för finansiella tjänster.⁶⁰

Utfallsstatistikens kvalitet påverkar prognosernas träffsäkerhet. Delar av statistikunderlag utgörs av definitiva utfall som inte revideras i efterhand annat än om direkta felaktigheter upptäcks. Det gäller till exempel KPI och AKU. NR intar en särställning genom att uppgifterna revideras i flera omgångar efter den första publiceringen. Eftersom ambitionen är att beskriva konjunktorens utveckling under loppet av året riskerar ett missvisande kvartalsutfall att smitta av sig på prognosen.⁶¹ NR-revideringarna reser också frågan om vilket utfall prognosprecisionen ska mätas emot. Som framgår av avsnitt 3.2 har vi i likhet med KI valt att utvärdera prognoserna mot det preliminära utfallet.⁶² Detta publiceras i början av mars året efter utfallsåret.

⁵⁹ Ändringen gjordes på anmodan av Eurostat och ökade den svenska EG-avgiften.

⁶⁰ S.k. FISIM (Financial Intermediate Services Indirectly Measured).

⁶¹ Det ska noteras, att de stora revideringarna av nivån på BNP har en begränsad betydelse för bedömningen av konjunkturutvecklingen.

⁶² Bergvall, A. Utvärdering av Konjunkturinstitutets prognoser. Konjunkturinstitutet, specialstudie nr 5, mars 2005.

Bilaga 4 Dataunderlag för granskningen av konjunkturprognoserna

Tabell B4.1 visar samtliga prognosmakare och antal prognoser som ingår i jämförelsen.

Tabell B 4.1 Undersökta prognosmakare

Förkortning	Prognosmakare	Antal prognoser
FI	Finansdepartementet	26
SHB	Svenska handelsbanken	26
HUI	Handelns utredningsinstitut	26
KI	Konjunkturinstitutet	26
LO	Landsorganisationen	22
NB	Nordea	26
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	24
SEB	SE-banken	25
SN	Svenskt Näringsliv	24
TCO	Tjänstemännens centralorganisation	21
RB	Riksbanken	20

I tabell B 4.2–11 redovisas medelfel (MF) och absolut medelfel (AF) för samtliga undersökta prognosmakare och prognosvariabler. Prognoserna för arbetslösheten avser antal öppet arbetslösa i procent av arbetskraften. Prognosfelen anges i procentenheter. Övriga prognosvariabler avser årlig procentuell förändring. Även i detta fall anges prognosfelen i procentenheter. I tabellerna B 4.2–6 redovisas felen i prognoserna för innevarande år och i B 4.7–11 felen för nästkommande år. I varje tabell rangordnas prognosmakarna efter absolut medelfel.

Tabell B 4.2 BNP innevarande år
Procentenheter

	KI	SHB	RB	OECD	SEB	FI	NB	SN	TCO	HUI	LO
AF	0,37	0,39	0,40	0,40	0,41	0,43	0,47	0,48	0,49	0,50	0,55
MF	-0,05	0,15	-0,09	0,05	0,06	0,06	-0,11	-0,39	-0,14	-0,01	0,05

Tabell B 4.3 Hushållens konsumtionsutgifter innevarande år
Procentenheter

	KI	LO	TCO	SN	RB	FI	SEB	OECD	NB	SHB	HUI
AF	0,48	0,56	0,61	0,62	0,65	0,65	0,71	0,73	0,73	0,78	0,88
MF	0,15	0,27	0,16	0,07	0,26	0,19	0,28	0,23	0,19	0,46	0,19

Tabell B 4.4 Offentlig konsumtion innevarande år
Procentenheter

	KI	SN	NB	RB	HUI	OECD	TCO	SEB	FI	LO	SHB
AF	0,70	0,73	0,74	0,75	0,76	0,78	0,78	0,84	0,87	0,88	0,91
MF	0,11	0,15	-0,08	-0,04	0,41	0,11	0,03	0,22	0,24	0,35	0,23

Tabell B 4.5 Arbetslöshet innevarande år
Procentenheter

	KI	SN	TCO	OECD	SHB	SEB	NB	RB	FI	LO	HUI
AF	0,13	0,14	0,17	0,17	0,18	0,21	0,21	0,25	0,25	0,27	0,30
MF	0,00	0,07	-0,09	-0,05	-0,05	-0,04	-0,02	0,04	-0,14	-0,09	0,01

Tabell B 4.6 KPI innevarande år
Procentenheter

	OECD	KI	RB	SEB	LO	TCO	NB	SN	FI	SHB	HUI
AF	0,11	0,14	0,16	0,20	0,21	0,22	0,22	0,23	0,24	0,24	0,36
MF	-0,04	-0,06	0,10	0,12	-0,06	0,07	0,04	0,13	-0,01	0,15	0,28

Tabell B 4.7 BNP nästkommande år
Procentenheter

	SEB	KI	RB	FI	NB	LO	OECD	TCO	SN	SHB	HUI
AF	0,74	0,78	0,80	0,85	0,86	0,87	0,90	0,93	0,97	1,05	1,05
MF	0,22	0,24	0,23	0,33	0,37	0,28	0,14	0,04	-0,43	0,33	0,16

Tabell B 4.8 Hushållens konsumtionsutgifter nästkommande år
Procentenheter

	TCO	RB	FI	KI	SN	LO	NB	SEB	HUI	OECD	SHB
AF	0,78	0,78	0,82	0,91	0,95	0,98	0,99	1,01	1,06	1,15	1,30
MF	0,25	0,54	0,31	0,51	-0,07	0,46	0,42	0,26	0,14	0,37	0,56

Tabell B 4.9 Offentlig konsumtion nästkommande år
Procentenheter

	SHB	SN	LO	RB	NB	OECD	KI	HUI	TCO	FI	SEB
AF	0,71	0,83	0,84	0,84	0,89	0,90	0,94	0,97	0,97	1,00	1,07
MF	0,18	0,14	0,17	-0,13	0,08	0,18	0,26	0,20	0,21	0,04	0,32

Tabell B 4.10 Arbetslöshet nästkommande år
Procentenheter

	TCO	SEB	SHB	KI	RB	OECD	SN	HUI	NB	LO	FI
AF	0,55	0,57	0,60	0,61	0,61	0,62	0,64	0,65	0,68	0,69	0,77
MF	-0,32	-0,26	-0,18	-0,27	-0,06	-0,19	0,10	-0,18	-0,22	-0,44	-0,57

Tabell B 4.11 KPI nästkommande år
Procentenheter

	KI	RB	HUI	TCO	FI	LO	NB	SEB	SHB	OECD	SN
AF	0,75	0,76	0,83	0,87	0,89	0,93	0,98	1,04	1,07	1,17	1,59
MF	0,41	0,39	0,68	0,62	0,58	0,59	0,60	0,95	0,99	1,17	1,35

I tabell B4.12 rangordnas de 11 prognosmakarna efter den genomsnittliga rangordningen för de enskilda prognosvariablerna i tabellerna B4.2–11. Den sammanfattande rangordningen ska tolkas med stor försiktighet. Den beror bland annat av valet av prognosvariabler i jämförelsen. Därtill kan rangordningen påverkas av tidpunkten för publicering av prognoserna (se avsnitt 3.2, tabell 3.1).

Tabell B 4.12 Genomsnittlig rangordning för samtliga undersökta prognoser

Ranking period T		Ranking period T+1	
Prognosmakare	Placering	Prognosmakare	Placering
KI	1,2	RB	3,2
OECD	4,6	KI	3,6
RB	4,6	TCO	4,8
SN	4,8	LO	6,4
TCO	5,6	SEB	6,4
SEB	6,0	NB	6,8
NB	6,6	FI	7,0
SHB	7,6	SN	7,2
LO	7,6	SHB	7,4
FI	7,8	HUI	8,2
HUI	9,6	OECD	8,2

Bilaga 5 Dataunderlag för granskningen av de medelfristiga kalkylerna

Vanligtvis arbetar prognosmakare med tillväxttal som beskriver hur olika makroekonomiska variabler som BNP, KPI etc. förändras över tiden. Tekniskt sett är det relativt enkelt att jämföra tillväxttal mellan olika prognosmakare och publiceringstillfällen. Beräkningar av resursläget i ekonomin i form av BNP-gap förutsätter emellertid även en bedömning av *nivån* på BNP. Jämförelser av BNP-nivåer är besvärliga av flera skäl:

1. Systematisk redovisning av BNP-nivåer förekommer sällan i prognosdokumenten.
2. Byte av basår för priserna innebär att beräkningar av BNP i fasta priser ("volymer") gjorda vid olika tidpunkter inte är direkt jämförbara.⁶³
3. Revideringar av NR-statistiken är vanliga och kan vara stora vid omläggningar av beräkningsmetoder.
4. Vissa prognosmakare redovisar kalenderkorrigerade prognoser i stället för faktiska.⁶⁴

För att möjliggöra jämförelser av potentiell BNP mellan olika publiceringstillfällen och olika prognosmakare har en databas skapats, där originaldata justerats så att de blir jämförbara. Samtliga serier har räknats om till 2004 års priser, vilket är det basår som används i VP2006. Databasen omfattar följande publikationer:

Regeringen:

Ekonomiska propositioner från och med budgetpropositionen för 2003 t.o.m. 2006 års ekonomiska vårproposition (8 st.).

⁶³ I enlighet med rekommendationerna i SNA/ENS använder SCB rullande basår för fastprisberäkningarna. Den s.k. kedjeindexmetoden innebär att variablerna beräknas i fasta priser uttryckt i föregående års prisläge. Fördelen med kedjeindex är att sammanvägningen av delposter till aggregat sker med aktuella vikter. Den tidigare beräkningsmetoden innebär att basår för fastprisberäkningen ändrades ungefär vart femte år. Bytet av basår ändrade tillväxttalen för variabler uttryckta i fasta priser. Tolkningen av den historiska utvecklingen påverkades således av en rent teknisk omräkningsprocedur. Med ett kedjeindex undviks detta problem. Å andra sidan uppkommer problemet med jämförelser över tiden. För utfallsåren innebär det att BNP-nivån i fasta priser bara kan jämföras mellan två på varandra följande år. Flertalet prognosmakare utformar därför sina BNP-prognoser med senaste utfallsår som basår, vilket innebär att basåret varierar med prognostillfället. För att kunna jämföra prognoser gjorda vid olika tidpunkter måste därför BNP-nivåerna i fasta priser räknas om till ett gemensamt basår.

⁶⁴ Kalenderkorrigerad uppkommer genom att antalet arbetsdagar varierar mellan åren. Regeringen, EU och KI redovisar i första hand den icke-kalenderkorrigerade utvecklingen, medan OECD redovisar kalenderkorrigerade tillväxttal för BNP. Det gäller såväl utfall som prognoser. I beräkningen av BNP-gapet använder emellertid KI kalenderkorrigerade värden och redovisar därför potentiell BNP kalenderkorrigerad. Finansdepartementet baserar sina beräkningar av BNP-gapet på icke kalenderkorrigerade värden och redovisar potentiell BNP icke kalenderkorrigerad.

Konjunkturinstitutet:

Konjunkturläget från och med mars 2003 till och med juni 2006 (14 st.).

OECD:

Economic Outlook från och med nr 72 december 2002 till och med nr 79 maj 2006 (8 st.).

EU:

Från och med vårprognosen 2004 till och med vårprognosen 2006 (5 st.).

Vår- och höstprognoserna publiceras i European Economy nr 2 och nr 5 för respektive år.

Justeringarna av originaldata har gjorts så att det redovisade BNP-gapet i respektive bedömning inte påverkas. Det innebär bland annat att NR:s revideringar av faktisk BNP för ett visst år antas påverka bedömningen av potentiell BNP samma år fullt ut. Ett sådant antagande är rimligt när det gäller ändrade definitioner av BNP, till exempel den ändrade redovisning av moms på offentliga konsumtionsutgifter och investeringar som infördes från och med årsräkenskaperna för 2002 (se bilaga 3). Antagandet är också rimligt vid metodändringar där hela tidsserien räknas om av NR. Det förekommer emellertid även revideringar av det preliminära årsutfallet som beror på att SCB fått in mer och bättre underlag för sina beräkningar. Sådana revideringar kan tänkas påverka bedömningen av BNP-gapet. Inom ramen för denna rapport har det emellertid inte varit möjligt att beräkna storleken på tänkbara justeringar av BNP-gapet. Sådana justeringar skulle sannolikt även ha varierat mellan olika prognosmakare, eftersom beräkningsmetoderna skiljer sig.

Justeringen av faktisk BNP görs på följande sätt. För historiska år (vid respektive publiceringstillfälle) används NR:s senaste utfall såsom det redovisades i VP2006. Framskrivningarna nivåjusteras med kvoten mellan senaste BNP-utfall och BNP för det vid publiceringstillfället senaste utfallsåret, vilket innebär att tillväxttakten i prognosen inte påverkas av nivåjusteringen.

Exempel:

KI byggde sin prognosrapport i juni 2005 på det preliminära NR-utfallet för 2004.⁶⁵ Den i junirapporten redovisade serien för BNP till och med 2004 ersätts med den BNP-serie som redovisades i VP2006:

$$BNP_t^{just} = BNP_t^{vp2006} \quad t \leq 2004$$

Framskrivningen, som i juni-rapporten omfattade åren 2005–2007, justeras på följande sätt:

⁶⁵ Dessutom hade KI information om 1:a kvartalet. Beskrivningen avser endast årsdata.

$$BNP_t^{just} = \frac{BNP_{2004}^{vp2006}}{BNP_{2004}^{KIjuni05}} BNP_t^{KIjuni05} \quad t \geq 2005$$

För prognoserna från OECD tillkommer justeringen för kalendereffekten. Storleken på kalendereffekten har hämtats från VP2006 bilaga 1 s. 69.

Eftersom BNP-gapet antas opåverkat av justeringen till aktuella BNP-värden, så kan en justerad potentiell BNP beräknas ur sambandet:

$$BNPPOT_t^{just} = \frac{BNP_t^{just}}{(1 + GAP_t / 100)_t}$$

Bilaga 6 Metoder för beräkning av potentiell BNP

Följande klassificering av metoder för beräkning av potentiell BNP har hämtats från en översikt som sammanställts av budgetkontoret i den amerikanska kongressen (Congressional Budget Office, CBO).⁶⁶

Produktivitetsbaserad beräkning⁶⁷

Metoden bygger på följande samband:

$BNP = \text{produktivitet} * \text{arbetsutbud} * (1 - \text{arbetslöshet}) * \text{medelarbetstid}$

Genom att uppskatta potentiella (eller "strukturella") nivåer för de olika variablerna i högerledet kan potentiell BNP beräknas.

Statistisk filtrering

Grundtanken är att med statistiska metoder rensa bort slumpmässiga variationer och vissa typer av regelbundna variationer (konjunktursvängningar) ur tidsserier för BNP. De belopp som återstår antas utgöra ekonomins underliggande produktionspotential. Tekniken är enkel att tillämpa och används därför företrädesvis av internationella organisationer, eftersom resursåtgången kan bli alltför hög med mer datakrävande beräkningar, som ska genomföras för många länder.

Ekonometriska modeller

Genom att skatta system av ekvationer för BNP, sysselsättning, produktivitet och inflation kan värden på motsvarande strukturella variabler beräknas.

Tidsseriemodeller med flera variabler

Denna kategori innefattar så kallade VAR-modeller.⁶⁸ Sådana modeller liknar ekonometriska modeller genom att de innehåller ett flertal variabler. Skillnaden är att modellkonstruktören inte behöver ange formen på de samband som skattas.

⁶⁶ *A Summary of Alternative Methods for Estimating Potential GDP*, Congressional Budget Office, Background Paper, March 2004. En översiktlig beskrivning av olika metoder ges även i Boije, R. *Den offentliga sektorns strukturella sparande*, Riksbanken, Penning- och valutapolitik 1/2004. En mer teknisk framställning finns i Cerra, V. och S. C. Saxena, 2000, *Alternative Methods of Estimating Potential Output and Output Gap: An Application to Sweden*, IMF Working Paper 00/59.

⁶⁷ Kallas ibland produktionsfunktionsmetoden.

⁶⁸ VAR=vector autoregressive.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr 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
syssetsättningsstödet
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?
2005:3 Arbetslöshetsförsäkring – 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 informations säkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informations säkerheten
- 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

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se