

Regeringens skrivelse

2017/18:37



Riksrevisionens rapport om regeringens medelfristiga makroprognoser

Skr.
2017/18:37

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 2 november 2017

Stefan Löfven

Karolina Skog
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen redovisat i rapporten Regeringens medelfristiga makroprognoser (RiR 2017:11).

I rapporten anför Riksrevisionen bl.a. att regeringens medelfristiga prognoser för vissa delar av BNP, som utgör underlag för beräkningen av skatteintäkterna, såsom hushållens konsumtion, i många fall har varit överskattade, medan prognoserna för den offentliga konsumtionen, i synnerhet den statliga konsumtionen, varit underskattade. Myndigheten rekommenderar mot denna bakgrund att regeringen överväger att förändra metoden för hur BNP beräknas i de medelfristiga prognoserna i en riktning så att prognosmetoden, i högre utsträckning än i dag, är förenlig med antagandet om oförändrade regler. Riksrevisionen rekommenderar vidare regeringen att utreda orsakerna till varför den statliga konsumtionen så tydligt underskattats och att vid behov förändra metoden för hur denna beräknas.

Regeringen konstaterar att Riksrevisionen inte har några invändningar mot att regeringen har som prognosprincip att göra den mest sannolika prognosen, givet oförändrade regler. Myndighetens rekommendation att regeringen bör överväga att förändra metoden för beräkningen av BNP i de medelfristiga prognoserna skulle innebära ett avsteg från denna princip. Inom Regeringskansliet pågår vidare ett kontinuerligt arbete för att förbättra de prognos- och beräkningsmetoder som används, vilket även omfattar prognoserna för den statliga konsumtionen.

Regeringen avser mot denna bakgrund inte vidta några särskilda åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser	3
3	Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser	4
Bilaga	Regeringens medelfristiga makroprognoser (RiR 2017:11)	7
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 november 2017		59

Riksrevisionen har granskat regeringens medelfristiga makroprognoser. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Regeringens medelfristiga prognoser (RiR 2017:11), se *bilaga*. Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 8 maj 2017.

2 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

I rapporten konstaterar Riksrevisionen att regeringens makroprognoser tas fram med utgångspunkt i gällande och föreslagna regler, och att dessa utgår ifrån att reglerna i övrigt inte ändras. Med denna förutsättning anser myndigheten att regeringens makroprognoser inte i alla avseenden kan anses ha som syfte att generera den mest väntevärdesriktiga prognosen, dvs. den prognos som har minsta möjliga fel i förhållande till utfallet.

Riksrevisionen anser att regeringen har en tendens att överskatta BNP i sina medelfristiga prognoser. Prognoserna för hushållens konsumtion har enligt myndigheten varit tydligt överskattade, medan prognoserna för den statliga konsumtionen varit underskattade. Riksrevisionen konstaterar att det beräkningsantagande om oförändrade regler som regeringen tillämpar indirekt kan förklara delar av dessa systematiska avvikelser. I ett räkneexempel visar vidare myndigheten att över- och underskattningar i de medelfristiga makroprognoserna har stor betydelse för prognoserna för utvecklingen av den offentliga sektorns finansiella sparande.

Riksrevisionen rekommenderar mot denna bakgrund att regeringen överväger att förändra metoden för hur BNP prognostiseras i de medelfristiga prognoserna i en riktning så att prognosmetoden, i högre utsträckning än i dag, är förenlig med antagandet om oförändrade regler. En förändring av metoden i denna riktning skulle enligt myndigheten medföra mindre överskattningar av den offentliga sektorns inkomster, och därmed mer väntevärdesriktiga prognoser av det finansiella sparandet.

Riksrevisionen rekommenderar vidare regeringen att utreda orsakerna till varför den statliga konsumtionen så tydligt underskattats i regeringens prognoser och att vid behov förändra metoden för hur denna beräknas. Den del av avvikelsen som beror på antagandet om oförändrade regler bör dock enligt Riksrevisionen inte föranleda någon korrigeringsåtgärd.

3 Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Regeringens prognoser baseras på en princip om att endast gällande och föreslagna regler ska beaktas. Som Riksrevisionen konstaterat är inte syftet med sådana prognoser att de ska vara väntevärdesriktiga. Ambitionen är i stället att göra den mest sannolika prognosen, utifrån utgångspunkterna att reglerna inte ändras. Regeringen noterar att Riksrevisionen inte har något att invända mot att denna princip används.

En konsekvens av att principen om oförändrade regler tillämpas är att utvecklingen av den offentliga konsumtionen i normalfallet underskattas. Regeringen antar i sina prognoser att övriga aktörer i ekonomin, exempelvis hushåll, företag och Riksbanken, anpassar sina förväntningar till en sådan utveckling. För att motverka den negativa efterfrågeimpuls som den relativt svaga utvecklingen av den offentliga konsumtionen för med sig förväntas bl.a. penningpolitiken bli mer expansiv. En konsekvens av detta är en förväntad överskattning av hushållskonsumtionens, de fasta bruttoinvesteringarnas och i viss mån exportens utveckling. Regeringen anser att denna prognosmetodik är förenlig med principen om oförändrade regler. Prognosens olika delar baseras på samma antagande och prognosen blir därmed internt konsistent, vilket inte hade varit fallet om ekonomins aktörer antogs basera sina beslut på en annan finanspolitik.

En underskattning av den offentliga konsumtionen, och en överskattning av viktiga skattebaser, leder normalt till att finanspolitiken i prognosen blir mer åtstramande än vad som faktiskt kan förväntas. I regeringens prognoser antas inte denna stabiliseringspolitiska inriktning få några långsiktiga konsekvenser för ekonomins funktions sätt. Väntevärdesriktiga prognoser och prognoser med oförändrade regler leder i detta avseende därmed till samma långsiktiga utveckling för BNP.

Riksrevisionen noterar i sin rapport en tendens till att regeringen i sina medelfristiga prognoser överskattat BNP-utvecklingen för 2007–2017. Detta är en ganska kort utvärderingsperiod, som till stor del präglas av en extrem konjunkturnedgång under finanskrisen. Det bör också i sammanhanget framhållas att Finanspolitiska rådet i sin rapport Svensk finanspolitik från 2017 gjort en utvärdering av regeringens BNP-prognoser för samma utvärderingsperiod och med samma prognoshorisont som Riksrevisionen använt i sin rapport. Rådet konstaterar också att regeringen i genomsnitt har överskattat BNP-tillväxten. Överskattningen är dock enligt rådet inte statistiskt säkerställd. Ytterligare en omständighet som bör beaktas i samband med denna typ av analyser är att tillämpningen av principen om oförändrade regler får till följd att det blir svårare att avgöra om prognoserna har omotiverade över- eller underskattningar.

När det gäller Riksrevisionens rekommendation att regeringen bör ha som prognosprincip att låta antagandet om oförändrad politik begränsa utvecklingen av BNP på en övergripande nivå i de medelfristiga prognoserna kan konstateras att detta skulle kunna åstadkommas genom att väntevärdesriktiga prognoser gjordes för exempelvis hushållskonsum-

tionen och de fasta bruttoinvesteringarna, men inte för den offentliga konsumtionen. Detta skulle dock få till följd att regeringens prognoser inte gav den mest sannolika bilden givet oförändrade regler. Det skulle också innebära att BNP-gapet i prognosen inte gick mot noll på längre sikt, utan blev negativt, vilket skulle försvåra kommunikationen om och tolkningen av prognosen. Regeringen kommer därför inte att följa den aktuella rekommendationen från Riksrevisionen.

Prognosavvikelser för den statliga konsumtionen på medellång sikt kan bero på tillkommande politik, bristfälliga utgiftsprognoser eller brister i den metod genom vilken statens budgetutgifter omvandlas till den statliga konsumtionen enligt nationalräkenskaperna. Värt att notera i sammanhanget är att det bara är tillkommande politik och bristfälliga utgiftsprognoser som har betydelse för det finansiella sparandet. En bristfällig omvandling påverkar enbart fördelningen mellan utgiftsposter i budgeten och alltså inte storleken på det sammanlagda sparandet. Regeringen följer vidare regelbundet upp statens budgetutgifter i budgetpropositionen och i årsredovisningen för staten. Därutöver pågår ett kontinuerligt arbete i Regeringskansliet för att förbättra de prognos- och beräkningsmetoder som tillämpas. Detta arbete omfattar även fördelningen mellan andra utgiftsposter och den statliga konsumtionen. Regeringen avser mot denna bakgrund inte att vidta några särskilda åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendation att regeringen bör utreda orsakerna till varför den statliga konsumtionen underskattats och vid behov förändra metoden för hur denna post beräknas.

Med detta anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2017-05-08

DNR: 3.1.1-2016-0953

RIR 2017:11

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevisionen:

Regeringens medelfristiga makroprognoser

Riksrevisionen har granskat regeringens medelfristiga makroprognoser. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser finansdepartementet.

Företrädare för finansdepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Riksrevisionen vill tacka referenspersonen Carl J Nordén för synpunkter.

Riksrevisor Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Ämnessakkunnig Håkan Jönsson har varit föredragande. Revisionsdirektör Helena Knutsson samt avdelningschef för effektivitetsrevisionen och chefsekonom Robert Boije har medverkat i den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Håkan Jönsson

För kännedom:

Regeringen, Finansdepartementet

Skr. 2017/18:37
Bilaga

REGERINGENS MEDELFRISTIGA MAKROPROGNOSE

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund och motiv	9
1.2 Tidigare granskning	10
1.3 Avgränsningar	10
1.4 Frågeställningar	11
1.5 Bedömningsgrunder	11
1.6 Metod	12
1.7 Disposition	12
2 Medelfristiga makroprognoser på finansdepartementet	13
2.1 Prognosorganisation	13
2.2 Innebörden av en makroprognos med oförändrade regler	14
2.3 Beräkningsmetod för de medelfristiga makroprognoserna	14
2.4 Vilka över- och underskattningar kan förväntas givet beräkningsmetoden?	19
3 Vad de medelfristiga makroprognoserna används till	21
3.1 Makroprognoserna och de offentliga finanserna	21
3.2 De medelfristiga makroprognoserna och budgetmålen	23
4 Över- eller underskattningar i regeringens medelfristiga makroprognoser	25
4.1 Nulägesbedömning av BNP-gapet	25
4.2 Potentiell BNP-tillväxt	28
4.3 Slutning av BNP-gapet	30
4.4 BNP och försörjningsbalansens komponenter	31
5 Effekten på de offentliga finanserna	40
5.1 Statlig konsumtion	41
5.2 Kommunal konsumtion	42
5.3 Hushållens konsumtion	43
5.4 Lönesumma	44
5.5 Räkneexempel: effekten på det finansiella sparandet i offentlig sektor	45
6 Redovisning av prognosrevideringar och prognososäkerhet	47
6.1 Redovisning av prognosrevideringar	47
6.2 Redovisning av prognososäkerhet	47
6.3 Iakttagelser gällande prognosrevideringar och prognososäkerhet	48
Referenslista	49
Bilaga 1. Centrala termer och begrepp	50
Bilaga 2. Alternativscenarion	51

Skr. 2017/18:37
Bilaga

REGERINGENS MEDELFRISTIGA MAKROPROGNOSE

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Bakgrund

Hur statens budget och de offentliga finanserna utvecklas bestäms i hög utsträckning av den makroekonomiska utvecklingen. Träffsäkra prognoser för de offentliga finanserna förutsätter därför träffsäkra makroprognoser. Regeringens medelfristiga makroprognoser används som underlag för att bedöma budgetutrymmet och lämna förslag på nominella utgiftstak, vilket ger en koppling mellan de medelfristiga prognoserna och finanspolitiken i närtid. Regeringens medelfristiga prognoser har dock inte utvärderats i samma utsträckning som de kortfristiga. Det är därför motiverat att Riksrevisionen granskar dessa. Denna granskning har ett medelfristigt perspektiv med särskilt fokus på sammansättningseffekter i den medelfristiga makroprognosen som har betydelse för den offentligfinansiella prognosen.

Frågeställning

Den övergripande frågeställningen i granskningen är:

Har regeringen redovisat medelfristiga makroprognoser av hög kvalitet i de ekonomiska propositionerna?

Den övergripande frågeställningen bryts ner i följande delfrågor:

- Finns det tydliga över- eller underskattningar i de medelfristiga makroprognoserna?
- Redovisas och förklaras prognosrevideringar och prognososäkerhet?

Dessutom ställs följande följdfråga:

- På vilket sätt kan eventuella över- eller underskattningar i den makroekonomiska prognosen leda till över- eller underskattningar av det offentligfinansiella sparandet?

Iakttagelser

Granskningen av regeringens medelfristiga makroprognoser perioden 2007–2017 har visat att BNP-tillväxten i genomsnitt har varit något överskattad, d.v.s. något för hög i förhållande till utfallet. Bland komponenterna i försörjningsbalansen har hushållens konsumtion varit tydligt överskattad. Statlig- och kommunal konsumtion har däremot varit tydligt underskattade.

Granskningsperioden innefattar finanskrisen 2009 men i hur stor omfattning detta har påverkat över- och underskattningarna under hela den granskade perioden går inte att bedöma säkert.

Potentiell BNP och BNP-gap är centrala variabler när det handlar om de medelfristiga makroprognoserna. Med potentiell BNP avses den produktionsnivå som representerar normalt resursutnyttjande. BNP-gapet avser i sin tur avvikelsen mellan faktisk och potentiell BNP-nivå. Bedömningen av dessa båda variabler, som det inte finns något officiellt utfall för utan endast kan uppskattas, avgör hur hög BNP-tillväxten kan bli i den medelfristiga prognosen.

I en tydlig majoritet av de granskade propositionerna har BNP-gapet i utgångsläget bedömts som negativt. En förklaring till detta är finanskrisen 2009 men i hur stor omfattning detta har påverkat genomsnittet under hela den granskade perioden går inte att bedöma säkert. I efterhand har BNP-gapen reviderats upp. De gap som i utgångsläget bedömdes som positiva har blivit mer positiva och i de flesta fallen har de gap som bedömts som negativa blivit mindre negativa.

Granskningen har därtill visat att de initiala prognoserna för den potentiella BNP-tillväxten de första åren i medelfristperioden (år T + 2 och T + 3) har i senare prognoser reviderats ner.

Slutningen av BNP-gapet i prognoserna visar inte på någon uppenbar systematik i den meningen att gapen alltid sluts ett visst förutbestämt år eller med en viss takt mellan åren.

Prognosrevideringar avseende de medelfristiga makroprognoserna redovisas sedan 2011 års ekonomiska vårproposition regelbundet och systematiskt i de ekonomiska propositionerna. Detta är en väsentlig förbättring jämfört med den redovisning som skedde tidigare. I de propositioner som har granskats har osäkerheten i de medelfristiga prognoserna belysts i flera alternativscenarier, främst kopplade till osäkerhet och risker i bedömningen av de potentiella variablerna.

Slutsatser

Regeringens makroprognoser tas fram med utgångspunkt i gällande och föreslaget regelverk (oförändrade regler). Detta antagande görs eftersom den budget som läggs på riksdagens bord inte bara ska vara en prognos utan också fungera som underlag inför tillkommande beslut i framtiden. Givet denna förutsättning kan regeringens makroprognoser inte, i alla avseenden, anses ha som syfte att generera den mest väntevärdesriktiga prognosen d.v.s. minsta möjliga fel i förhållande till utfallet. Regeringens prognoser i det medelfristiga perspektivet har i stället som främsta uppgift att generera den mest sannolika bilden givet gällande regelverk.

BNP på övergripande nivå begränsas inte av antagandet om oförändrade regler, då BNP i det medelfristiga perspektivet beräknas från utbudssidan. Antagandet om oförändrade regler har inte medfört någon underskattning av BNP-prognosen. I stället är tendensen att BNP har överskattats något. Kommunal konsumtion har underskattats men underskattningen utgör inget egentligt prognosfel utan är en

konsekvens av antagandet om oförändrade regler. Prognosen för kommunal konsumtion vilar och baseras på antagandet om att konsumtionen inte kan utvecklas på ett annorlunda sätt än vad som är förenligt med det kommunala balanskravet. Oförändrade regler innebär att de generella statsbidragen, som kräver diskretionära beslut för att ändras, är nominellt oförändrade i den medelfristiga horisonten. Sammantaget medför detta begränsningar i hur mycket den kommunala konsumtionen kan öka i de medelfristiga prognoserna.

Hushållens konsumtion har varit tydligt överskattad. Indirekt är detta en effekt av antagandet om oförändrade regler i kombination med metoden med vilken man beräknar de medelfristiga makroprognoserna. BNP på övergripande nivå begränsas inte av antagandet om oförändrade regler. Då den kommunala konsumtionen begränsas av antagandet om oförändrade regler medför detta att andra BNP-komponenter, främst hushållens konsumtion överskattas i prognoserna. Denna överskattning av hushållens konsumtion skulle eventuellt kunna undvikas om den medelfristiga prognosen gjordes med en annan metod där också BNP sammantaget begränsades av antagandet om oförändrad politik. BNP-prognoserna skulle sannolikt då bli lägre. Därtill skulle de bli mindre väntevärdesriktiga men mer konsistenta med antagandet om oförändrade regler.

Riksrevisionen har funnit att den statliga konsumtionen tydligt underskattats men frågan om orsakerna till underskattningen behöver utredas vidare. Beräkningsantagandet om oförändrade regler torde i någon mån kunna förklara underskattningen men det kan också handla om svårigheter att transformera utgifter i budgettermer till nationalräkenskapstermer.

Riksrevisionen visar, i ett räkneexempel, att över- och underskattningar i de medelfristiga makroprognoserna har stor betydelse för den offentliga sektorns finansiella sparande. I räkneexemplet visas att över- och underskattningarna i de medelfristiga makroprognoserna har medfört ett starkare finansiellt sparande än vad som skulle varit fallet utan sådana. Ackumulerat det sista året i medelfristprognosen uppgår effekten av överskattningen på de offentliga finanserna till cirka 75 mdkr, motsvarande knappt 2 procent av BNP. En del av den uppskattade effekten avser underskattningen av kommunal konsumtion som följer av antagandet om oförändrade regler. Denna underskattning ska alltså inte ses som något egentligt prognosfel som skulle kunna undvikas eftersom prognosen utgör ett underlag inför tillkommande beslut. En stor del av den uppskattade effekten på det offentligfinansiella sparandet härrör dock till alltför högt prognostiserade makrovariabler som i sin tur leder till alltför högt prognostiserade skattebaser. De överskattade skattebaserna kan enligt Riksrevisionen inte ses som en konsekvens av oförändrade regler utan kan i stället kopplas till själva metoden för hur man beräknar BNP. Denna slutsats följer av att skattebaserna så konsekvent och tydligt överskattats. Den exakta storleken på överskattningen är emellertid osäker även om ett räkneexempel illustrerar effekten

REGERINGENS MEDELFRISTIGA MAKROPROGNOSE

av de genomsnittliga avvikelserna. Som tidigare har nämnts påverkas överskattningens storlek av de speciella omständigheter som är kopplade till finanskrisen.

Den överskattning av offentliga sektorns finansiella sparande som, allt annat lika, följer av över- och underskattningarna i de makroekonomiska variablerna, och som inte beror på antagandet om oförändrade regler, riskerar leda till att finanspolitiken blir alltför expansiv i nutid. Beslut om skattesänkningar och utgiftsökningar kan med andra ord riskera att beslutas utifrån missvisande beslutsunderlag.

Nivån på utgiftstaken motiveras ofta, när de föreslås och beslutas, med att de ska uppgå till en viss andel av potentiell BNP. Granskningen har visat att den potentiella BNP-tillväxten ofta i senare prognoser revideras ner. Om utrymmet under taket fylls med takbegränsade utgifter kommer således utgifterna i förhållande till potentiell BNP att bli högre än vad som avsågs vid beslutstillfället.

Rekommendationer

- Regeringen bör överväga att förändra metoden för hur man prognostiserar BNP i de medelfristiga prognoserna i en riktning så att prognosmetoden i högre utsträckning än idag står i samklang med antagandet om oförändrade regler. En förändring av metoden i denna riktning skulle medföra mindre överskattningar av offentliga sektorns inkomster och därmed mer väntevärdesriktiga prognoser, givet oförändrade regler, av det finansiella sparandet.
- Regeringen bör utreda orsakerna till varför den statliga konsumtionen så tydligt underskattats och vid behov förändra beräkningsmetoden för hur denna post beräknas. Den del av avvikelserna som beror på antagandet om oförändrade regler bör inte föranleda någon metodkorrigering.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv

Regeringens makroekonomiska prognoser utgör underlag till statens budget och finanspolitiska beslut. Hur statens budget och de offentliga finanserna utvecklas bestäms i hög utsträckning av den makroekonomiska utvecklingen. Makroprognoserna utgör grunden för bedömningen av skattebasernas utveckling och för betydande delar av utgiftssidan, främst den offentliga konsumtionen. Träffsäkra prognoser för de offentliga finanserna förutsätter därmed träffsäkra makroprognoser. De medelfristiga makroprognoserna används som underlag för att bedöma budgetutrymmet och lämna förslag på nominella utgiftstak, vilket ger en koppling mellan de medelfristiga prognoserna och finanspolitiken i närtid.

En finanspolitik som styrs av framåtblickande och preciserade mål förutsätter att den makroekonomiska prognosen är tillförlitlig. Makroprognoser som inte är träffsäkra kan medföra tvära kast i finanspolitiken och försämrar uppfyllandet av de budgetpolitiska målen.

Enligt 9 kap. budgetlagen (2011:203) är regeringen skyldig att i de ekonomiska propositionerna redovisa prognoser över den makroekonomiska utvecklingen för budgetåret och de tre följande åren. Budgetlagen anger inga specifika kvalitetskrav på dessa prognoser. Regeringen framhåller dock i skrivelsen *Ramverk för finanspolitiken*¹ att det "är viktigt att prognoser och effektberäkningar är gjorda med bästa möjliga metoder".

Vidare finns det krav från EU på prognosernas träffsäkerhet. I rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 juni 2011² fastslås att medlemsstaterna ska se till att finanspolitiken grundar sig på realistiska makroekonomiska prognoser. I direktivet framgår också att om systematiska avvikelser som påverkat de makroekonomiska prognoserna under ett antal år i rad upptäcks, ska åtgärder vidtas.

Vad gäller revideringar av prognoserna och redovisning av osäkerheten i prognosen kräver budgetlagen att regeringen regelbundet ska redovisa en utvärdering av prognoserna. Detta är ett uttryck för att osäkerheten i prognoserna bör belysas. Vidare framgår av ovan nämnda EU-direktiv att medlemsstaterna inom ramen för en känslighetsanalys ska undersöka de makroekonomiska prognosernas och budgetprognosernas utveckling vid olika antaganden.³ Enligt samma bestämmelse ska de

¹ Skr. 2010/11:79.

² EUT L 306, 23.11.2011, s. 41–47.

³ EUT L 306, 23.11.2011, kapitel 3, artikel 4, punkt 4.

olika antaganden som används i de makroekonomiska prognoserna och budgetprognoserna vägledas av utfallet av tidigare prognoser, samtidigt som hänsyn ska tas till relevanta riskscenarier.

Regeringens kortfristiga makroekonomiska prognoser, för innevarande och nästkommande budgetår, utvärderas regelbundet. Det sker främst då regeringens prognoser används som jämförelseobjekt av andra prognosmakare såsom Konjunkturinstitutet, men utvärderingar sker även av regeringen själv sedan några år tillbaka. Regeringens medelfristiga prognoser har dock inte utvärderats i samma utsträckning som de kortfristiga. Det är därför motiverat att granska dessa. Denna granskning har ett medelfristigt perspektiv med särskilt fokus på sammansättningseffekter i den medelfristiga makroprognosen då dessa har betydelse för den offentligfinansiella prognosen.

1.2 Tidigare granskning

Riksrevisionen har i en tidigare granskning analyserat regeringens makroekonomiska prognoser 1995–2006.⁴ I den tidigare granskningen gjordes bland annat följande iakttagelser:

- Det fanns en osäkerhet i konjunkturprognoserna (d.v.s. de kortfristiga prognoserna) men regeringens prognosprecision överlag var inte sämre än andra prognosmakares.
- Redovisningen av konjunkturprognoserna var utförlig men beskrivningen av de medelfristiga kalkylerna var knapphändig.
- Det saknades en samlad bedömning av osäkerheter och risker samt dokumentation av metoder och modeller.

Riksrevisionen lämnade ett antal rekommendationer baserade på dessa iakttagelser.

1.3 Avgränsningar

Endast de medelfristiga prognoserna redovisas i denna rapport. Med medelfristiga prognoser avses prognoserna för åren $T + 2$ till $T + 4$ där T avser innevarande år. De kortfristiga prognoserna, d.v.s. prognoserna för innevarande och nästkommande år (T och $T + 1$), har inte ingått i granskningen. En granskning av de kortfristiga prognoserna är mindre angelägen eftersom dessa regelbundet utvärderas av olika prognosinstitut samt av regeringen själv.

Granskningen har därtill avgränsats så att den endast har omfattat de makroekonomiska prognoser som regeringen lämnar i de årliga ekonomiska vår- och budgetpropositionerna. Det tas fram fler bedömningar av den ekonomiska utvecklingen än så på Regeringskansliet. Sådana presenteras av finansministern vid exempelvis

⁴ Riksrevisionen (2006). *Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna*.

möten på Hars Sund och andra pressträffar. Men eftersom dessa i hög utsträckning utgörs av snabbuppdateringar som offentliggörs i begränsad form har vi valt att inte inkludera dessa prognosuppdateringar i granskningen.

Vidare har granskningen endast omfattat ett urval av de makroekonomiska variabler som beräknas och presenteras i de ekonomiska propositionerna. Dessa har valts utifrån perspektivet att de har störst relevans för den offentligfinansiella prognosen.

1.4 Frågeställningar

Den övergripande frågeställningen i granskningen är:

Har regeringen redovisat medelfristiga makroprognoser av hög kvalitet i de ekonomiska propositionerna?

Den övergripande frågeställningen bryts ner i följande delfrågor:

- Finns det tydliga över- eller underskattningar i de medelfristiga makroprognoseerna?
- Redovisas och förklaras prognosrevideringar och prognososäkerhet?

Dessutom ställs följande följdfråga:

- På vilket sätt kan eventuella över- eller underskattningar i den makroekonomiska prognosen leda till över- eller underskattningar av det offentligfinansiella sparandet?

1.5 Bedömningsgrunder

Nedan redovisas hur respektive delfråga och följdfråga har bedömts i granskningen.

Finns det tydliga över- eller underskattningar i de medelfristiga makroprognoseerna?

Denna fråga har besvarats genom en analys av avvikelser mellan prognos och utfall samt revideringsriktningar för de prognoser där utfall saknas. I viss mån görs också jämförelser med Konjunkturinstitutet.

Redovisas och förklaras prognosrevideringar och prognososäkerhet?

Den första delen av frågan har besvarats genom att granska hur redovisningen av prognosrevideringarna sett ut i propositionerna. Prognososäkerhet kan i sin tur beskrivas på olika sätt. Det handlar bland annat om att i text beskriva de risker som kan förekomma men osäkerheten kan också beskrivas, i siffersatt form, genom redovisning av alternativa scenarier. Därför granskades i denna del om, och på vilket sätt, regeringen regelbundet redovisat alternativscenarier för den medelfristiga makroekonomiska utvecklingen.

På vilket sätt kan eventuella över- eller underskattningar i den makroekonomiska prognosen leda till över- eller underskattningar av det offentligfinansiella sparandet?

Denna fråga har besvarats genom ett räkneexempel som visar hur de eventuella genomsnittliga prognosavvikelserna slår på den offentliga sektorns inkomster och utgifter.

1.6 Metod

Granskningen av regeringens medelfristiga makroprognoser är huvudsakligen genomförd genom statistiksammanställningar och genomgångar av de ekonomiska propositionerna 2007–2017. Intervjuer med företrädare för finansdepartementet har genomförts i syfte att klargöra vissa metod- och prognosprocessfrågor.

Genomgående har tillväxttakterna och inte nivåerna i prognoserna granskats. En granskning av nivåerna hade medfört svårhanterliga problem. I en granskning med sikte på nivåerna hade det varit svårt att särskilja medelfristprognosen från den kortfristiga. Denna rapport avser endast en granskning av de medelfristiga prognoserna. Vidare hade en granskning med avseende på nivåerna i de makroekonomiska variablerna varit svår att genomföra eftersom omläggningar av statistiken har medfört stora nivåskift under den granskade perioden.

När det gäller frågan om prognoserna har över- eller underskattats analyseras prognosavvikelse utifrån diagram. Att vi inte har valt en mer teknisk inriktning med statistisk utvärdering beror på att en sådan försvårar identifieringen av avvikelsefördelning över den granskade perioden. Ett statistiskt mått skulle kunna leda till felaktiga slutsatser gällande hela den granskade perioden på basis av effekter som endast avser delar av den granskade perioden, såsom exempelvis finanskrisen 2009. Därtill söker vi i granskningen finna förekomst av över- eller underskattningar och dess orsaker snarare än en exakt uppskattning av dessas storlek.

Prognoserna jämförs mot utfall som publicerades av SCB i mars 2017. I de fall prognosrevideringsriktningar studeras utgör vårpropositionen 2017 jämförelsenorm i egenskap av senast publicerade prognos.

1.7 Disposition

Rapporten inleds, i kapitel 2, med en genomgång av hur de medelfristiga makroprognoserna tas fram på finansdepartementet. I kapitlet beskrivs prognosorganisationen och prognosmetoderna för de medelfristiga beräkningarna.

I kapitel 3 beskrivs hur de makroekonomiska prognoserna påverkar prognoserna för de offentliga finanserna och uppfyllelsen av de budgetpolitiska målen.

Frågan om över- eller underskattningar i de medelfristiga makroprognoserna granskas i kapitel 4.

Konsekvenserna av förekomsten av över- eller underskattningar för de offentliga finanserna beskrivs sedan vidare i kapitel 5.

Kapitel 6 behandlar frågan om prognosrevideringar och prognososäkerhet.

2 Medelfristiga makroprognoser på finansdepartementet

Medelfristiga prognoser i de ekonomiska propositionerna har förekommit i närmare 20 år. Fram till 1996 utgjorde innevarande och nästkommande år tidshorizonten i de ekonomiska prognoserna i vår- och höstpropositionerna. Införandet av fleråriga utgiftstak 1997 medförde ett behov av att förlänga prognosperioden till en medelfristig tidshorizont.

2.1 Prognosorganisation

Finansdepartementet ansvarar för att ta fram de medelfristiga makroprognoserna. Dessa prognoser beräknas av makroprognosenheten på ekonomiska avdelningen med bidrag från enheten för offentliga finanser avseende de delar som handlar om offentlig sektor.

Ett tiotal personer är involverade i framtagandet av makroprognoserna. Ansvarsuppgifterna på makroprognosenheten är fördelade på ett sådant sätt att handläggarna har tämligen väl definierade bevaknings- och prognosområden. Två personer arbetar med real BNP (BNP i fasta priser) och försörjningsbalansen (privat och offentlig konsumtion, investeringar, export och import). En person på enheten arbetar med så kallade potentiella variabler. En potentiell nivå på en viss variabel avser i detta sammanhang variabelns nivå i ett normalt konjunkturläge. Detta arbete består således av att uppskatta olika variabelers storlek i ett tänkt jämviktsläge med fullt resursutnyttjande i ekonomin. En person arbetar specifikt inriktat på de medelfristiga prognoserna. En person prognostiserar inflation och prisbildning och någon/några är inriktade på arbetsmarknadsområdet och prognoser som är kopplade till det.

Avstämningsmöten och diskussioner sker löpande på enheten för att säkerställa konsistens men mötena fungerar också kvalitetshöjande då prognoserna på mötena och i diskussionerna får utstå kollegial granskning.

Makroprognoserna tas fram av opolitiska tjänstemän men prognoserna kommuniceras med den politiska sfären inom departementet. Detta sker när prognosen är färdigställd varpå den presenteras för statssekreterare och finansminister. I intervjuer som Riksrevisionen har genomfört med tjänstemän på finansdepartementet har det framkommit att det kan förekomma så kallade "halvvägsavstämningar". Sådana ska enligt lämnade uppgifter ha förekommit såväl under den förra som nuvarande mandatperioden.

Den del av makroprognosen som behandlar den offentliga sektorn beräknas av enheten för offentliga finanser. Detta handlar om variabler som exempelvis statlig

och kommunal konsumtion, offentliga investeringar och utvecklingen av arbetsmarknaden i offentlig sektor. Dessa prognoser lyfts in i makroprognosen av makroprognosenheten som vid behov – exempelvis vid stora prognosförändringar till följd av tillkommande finanspolitik – justerar övriga delar i makroprognosen. I så fall krävs nya beräkningar av variablerna för offentlig sektor, vilket utlöser ett iterativt förfarande så att den samlade prognosen blir inbördes konsistent.

2.2 Innebörden av en makroprognos med oförändrade regler

Makroprognoserna tas fram med utgångspunkt i gällande och föreslaget regelverk (oförändrade regler). Detta antagande görs eftersom den budget som läggs på riksdagens bord inte bara ska vara en prognos utan också fungera som underlag inför tillkommande beslut i framtiden. Antagandet om oförändrade regler innebär bland annat att:

- skattesatserna är de som har beslutats eller tydligt aviserats
- de generella statsbidragen till kommunerna uppgår till beslutade belopp

Antagandet om oförändrade regler är naturligt ur beslutssynpunkt men har vissa implikationer för makroprognosen, bland annat hur vissa delar av försörjningsbalansen kan utvecklas i prognosen. Kommunal konsumtion är exempel på detta där ovanstående antagande om oförändrade generella statsbidrag, under vissa förutsättningar, sätter begränsningar för hur starkt konsumtionen kan utvecklas (se avsnitt 2.3.3 för en närmare beskrivning av hur poster som är budgetbegränsade beräknas). Antagandet om oförändrade regler innebär vidare att det på förhand i det närmaste kan förväntas uppstå avvikelser mellan prognos och utfall på vissa variabler. Se vidare om detta i avsnitt 2.5.

2.3 Beräkningsmetod för de medelfristiga makroprognoserna

För makroprognoserna på kort sikt, för innevarande och nästa år, är indikatorer och kvartalsutfall i hög utsträckning styrande.⁵ I de kortfristiga prognoserna beräknas BNP, i ett första steg, från efterfrågesidan vilket innebär att BNP summeras av konsumtion (offentlig och privat), investeringar och nettoexport (export minus import). Först i steget därefter beräknas BNP från utbudssidan, dvs. arbetade timmar och produktivitet. Det finns ingen övergripande modell som genererar färdiga prognoser utan varje handläggare gör inom sitt ansvarsområde bästa möjliga bedömning utifrån den statistik och information som finns tillgänglig vid prognostillfället.

⁵ Indikatorer avser i detta sammanhang bland annat förtroendeindikatorer såsom inköpschefsindex och Konjunkturinstitutets barometrar för företags- och konsumentförtroende samt annan högfrequent statistik från de finansiella marknaderna (bland annat börs- och ränteutveckling) och från arbetsmarknaden (till exempel månadsstatistik från SCB:s arbetskraftsundersökningar).

Kvartalsstatistiken från nationalräkenskaperna utgör en av de viktigaste formerna av input i det arbetet.

BNP-utbudssidan

- Arbetade timmar
- Produktivitet

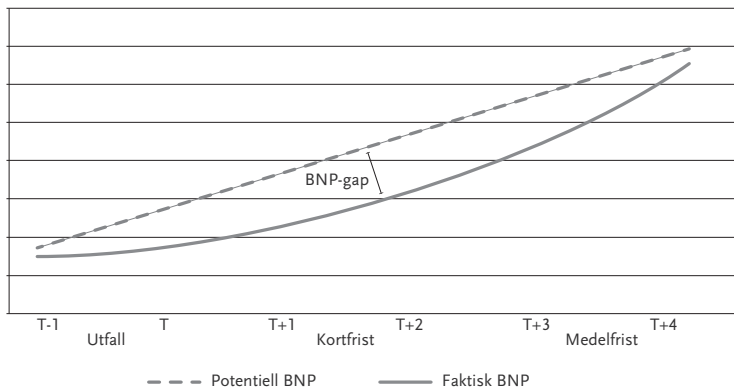
BNP-efterfrågesidan

- Hushållens konsumtion
- Offentlig konsumtion
- Investeringar
- Export
- Import (-)

När prognoshorizonten är medelfristig, d.v.s. bortanför nästkommande år, är det svårt att förutse konjunktursvängningar. Indikatorer och kvartalsutfall är inte användbara på denna sikt. För de medelfristiga prognoserna används en helt annan ansats. I det medelfristiga perspektivet prognostiseras BNP i stället med utgångspunkt från utbudssidan. Det innebär att arbetade timmar och produktivitet blir centrala prognosvariabler. När BNP har beräknats från utbudssidan fördelas sedan den medelfristiga BNP prognosen ut på efterfrågesidans komponenter.

Potentiell BNP och *BNP-gap* är centrala variabler när det handlar om de medelfristiga makroprognoserna. Med potentiell BNP avses den produktionsnivå som representerar normalt resursutnyttjande. BNP-gapet avser i sin tur avvikelser mellan faktisk och potentiell BNP-nivå. Om den faktiska BNP-nivån är lägre än den potentiella nivån så sägs BNP-gapet vara negativt. En ekonomi med tydligt negativt BNP-gap är liktydigt med att ekonomin befinner sig i lågkonjunktur (se figur 1 nedan).

Figur 1 Principskiss lågkonjunktur – faktisk BNP lägre än potentiell



Källa: Egen sammanställning.

Om bedömningen är att det finns ett gap mellan faktisk och potentiell produktion antas gapet minska under den medelfristiga prognosperioden. Om gapet i utgångsläget inte är alltför stort nås den potentiella nivån under prognosperioden. Om

gapet däremot är betydande kan det innebära att det sluts först efter prognosperiodens slut. Fram till dess att gapet är slutet växer BNP, givet potentiell BNP, per definition snabbare/långsammare beroende på om gapet bedöms vara negativt eller positivt i utgångsläget. En snabbare (långsammare) tillväxt innebär att de offentliga finanserna förbättras (försämras) snabbare än om tillväxten skulle ske med den potentiella tillväxttakten. Nulägesbedömningen av gapet är således helt central för den makroekonomiska prognosens profil, som i sin tur är avgörande för beräkningen av det offentlig-finansiella sparandet och i förlängningen den ekonomiska politikens utformning. Om det finns över- eller underskattningar i makroprognosen, innebär det följaktligen att finanspolitiken riskerar att bli felaktigt utformad.

Den medelfristiga makroprognosen kan sägas vara avhängig svaret på fyra frågor.

- Vilken bedömning görs av potentiell BNP-tillväxt?
- Hur stort är BNP-gapet i utgångsläget?
- Hur snabbt antas BNP-gapet slutas?
- Hur fördelas BNP på efterfrågesidans komponenter?

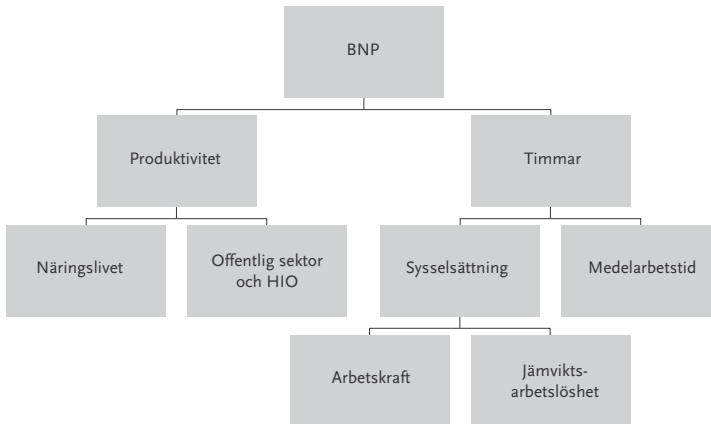
2.3.1 Bedömningen av potentiell BNP och nutidsbestämning av BNP-gapet

I de medelfristiga kalkylerna förutsätts faktisk produktion och sysselsättning närma sig eller nå sina potentiella nivåer. Väl underbyggda och precisa bedömningar av potentiell BNP är därför avgörande för prognosprecisionen avseende BNP och försörjningsbalansens komponenter under den medelfristiga perioden. Potentiell BNP är en icke-observerbar variabel som endast kan uppskattas. Det finns därför heller inte några officiella utfall. Det förklarar att nivån (och utvecklingstakten) på potentiell BNP kan revideras även efter relativt lång tid.

Det finns en rad olika metoder för bestämning av den potentiella nivån. Gångse metod saknas. Vissa metoder innehåller större inslag av statistiska modeller och mindre av bedömningar medan det omvända gäller för andra metoder. Finansdepartementets metod innehåller inslag av såväl bedömningar som statistiska modeller.

Finansdepartementets metod för att beräkna potentiell BNP framgår av promemorian *Metod för beräkning av potentiella variabler* som publicerades i april 2016. Riksrevisionen har även i intervjuer med företrädare för Finansdepartementet tagit del av information kring metoden. Beräkningen av potentiell BNP baseras på potentiellt antal arbetade timmar och potentiell produktivitet. Dessa två variabler bestäms i sin tur av ett antal underkomponenter.

Figur 2 Potentiell BNP och dess beståndsdelar



Källa: Finansdepartementet, april 2016, *Metod för beräkning av potentiella variabler*.

Potentiell produktivitetstillväxt

Metoden för att beräkna potentiell produktivitet är uppdelad i en del avseende näringslivet och en resterande del för offentlig sektor och hushållens ideella organisationer (HIO). För den senare kategorin antas att produktivitetsgapet är noll. Potentiell produktivitet bedöms således vara lika stor som faktisk produktivitet när det gäller offentlig sektor och HIO. Detta antagande motiveras främst av att det är svårt att mäta offentlig produktion och produktivitet. När det gäller produktiviteten i näringslivet ser beräkningsmetoden för den potentiella produktiviteten olika ut beroende på vilket tidsperspektiv som avses.

För att skatta den potentiella produktiviteten i näringslivet **bakåt i tiden** används ett HP-filter applicerat på faktisk produktivitet i näringslivet med start det första kvartalet 1980 till och med det senaste kvartalsutfallet.

Nulägesbedömningen sker emellertid genom tolkning av olika typer av indikatorer. Dessa tolkningar ger en uppskattning av produktivitetsgapet som tillsammans med faktisk produktivitet ger den potentiella produktiviteten. Eftersom nulägesbedömningen handlar om tolkningar av indikatorer riskerar metoden att generera olika resultat beroende på vem som gör tolkningen. Enligt finansdepartementet har dock inga tvära kast eller större revideringar skett i samband med byte av handläggare. Nulägesbedömningen är, som tidigare påpekats, kanske den viktigaste frågan när det handlar om makroprognosens profil.

Framåt i tiden är den historiskt genomsnittliga faktiska produktivitetstillväxten styrande för bedömningen av den potentiella produktivitetstillväxttakten. Mellan 1980–2015 bedöms den potentiella produktivitetstillväxten ha uppgått till 2,2 procent.

Potentiellt antal arbetade timmar

För att beräkna antalet arbetade timmar behövs flera olika variabler. Storleken på arbetskraften minskad med arbetslösheten ger antalet sysselsatta som multiplicerat med medelarbetstiden ger antalet arbetade timmar i ekonomin.

Arbetsmarknadsvariablerna uppskattas **bakåt i tiden** med olika typer av ekonometriska modeller. I likhet med bedömningen av potentiell produktivitet görs **nulägesbedömningen** främst utifrån tolkningar av olika indikatorer. Inte heller på detta område har tjänstemännen på finansdepartementet noterat att det förekommit förändringar i bedömningen i samband med byte av handläggare på departementet.

Framåt i tiden skrivs de potentiella arbetsmarknadsvariablerna fram med bland annat demografiska effekter och effekter av nya politiska beslut. De demografiska effekterna beräknas i en särskild modell inom finansdepartementet avsedd för det ändamålet. Effekten av de nya politiska besluten uppskattas utifrån en samlad bedömning som görs inom ekonomiska avdelningen vid varje enskilt prognostillfälle.

Riksrevisionen konstaterar att det i beräkningen av de potentiella variablerna finns tämligen stort utrymme för bedömningar och tolkningar av indikatorer. Detta gäller nulägesbedömningen av såväl potentiell produktivitet som potentiellt arbetade timmar. Vad gäller potentiellt arbetade timmar tillkommer också bedömningar för prognosåren i vilken utsträckning politiska beslut påverkar.

2.3.2 Hur snabbt gapen förväntas slutas

Givet de beräknade gapen och bedömningarna av potentiella variabler blir nästa fråga att ta ställning till hur snabbt eventuella gap ska slutas under prognosperioden. Om ett negativt BNP-gap ska slutas innebär det att prognostiserad faktisk BNP måste växa snabbare än potentiell BNP. Det innebär i sin tur också att skattebaserna och därmed de offentliga inkomsterna växer snabbare än trend.

2.3.3 Fördelning av BNP på efterfrågesidans komponenter

Efter att de potentiella variablerna har beräknats och bedömningen av hur snabbt gapen ska slutas under prognosperioden har avgjorts är BNP-prognosen (faktisk BNP) fastställd på utbudssidan. På aggregerad nivå är denna densamma på efterfrågesidan. Nästa steg är att fördela produktionen på efterfrågesidans komponenter.

Beräkningen av de potentiella variablerna påverkas inte av den finanspolitik som antas föras. Undantaget rör de bedömningar av effekter på arbetsmarknaden som väntas uppstå till följd av eventuella politiska beslut. Att makroprognosen görs med utgångspunkten att den endast medräknar gällande eller föreslagna finanspolitik har i övrigt inte påverkat bedömningen av den potentiella produktionen. BNP:s efterfrågesida påverkas däremot i varierande utsträckning av att den endast medräknar gällande eller föreslagna finanspolitik.

Poster i försörjningsbalansen som är budgetbegränsade

Den statliga konsumtionen beräknas med utgångspunkt från hur främst utgifterna för de statliga myndigheterna utvecklas. Pris- och löneomräkningen av myndigheternas anslag medför att den statliga konsumtionen endast växer måttligt i prognosen.

På finansdepartementet sorteras de utgifter på statens budget som klassificeras som statlig konsumtion ut med hjälp av en realekonomisk fördelning. I nivå överensstämmer dessa konsumtionsutgifter på budgeten inte med nivån på statlig konsumtion i nationalräkenskaperna (vilken används i beräkningarna av BNP och dess komponenter). Utvecklingstakten för den statliga konsumtionen på budgeten används för att räkna fram utvecklingstakter och nivåer i nationalräkenskapstermer.

Kommunal konsumtion är den post som tydligast och mest påverkas av restriktioner från budgetsidan. Ett antagande i budgetberäkningen är att kommunerna i prognoserna anpassar sin konsumtion utifrån vad inkomsterna tillåter. Det kommunala balanskravet ska respekteras och därtill ska hänsyn i viss mån också tas till kravet på god ekonomisk hushållning. I kombination med att de generella statsbidragen, som utgör en stor andel av den kommunala inkomstsidan, är oförändrade under den medelfristiga prognosperioden medför detta, om inte kommunsektorn har ett stort sparande att ta av i utgångsläget, att den kommunala konsumtionen utvecklas svagt.

Poster i försörjningsbalansen som inte är budgetbegränsade

Näringslivets investeringar, hushållens konsumtion, export och import är poster som inte är begränsade av budgetrestriktioner. Det innebär emellertid inte att dessa variabler kan utvecklas helt utan koppling till andra omständigheter. Exporten kan exempelvis inte på ett trovärdigt sätt utvecklas fristående från världsmarknadstillväxten. Hushållens konsumtion har å sin sida koppling till utvecklingen av disponibelinkomsten. Prognoser för hushållens konsumtion som utvecklas markant annorlunda än den disponibla inkomsten medför att hushållens sparkvot förändras på ett sätt som påkallar en grundlig förklaring.

2.4 Vilka över- och underskattningar kan förväntas givet beräkningsmetoden?

I rapporten identifieras och beräknas storleken på hur mycket makroprognoserna avviker från utfall. I vissa fall kommer avvikelsen bero på själva antagandet om oförändrade regler. Så är fallet när det handlar om kommunal konsumtion. De generella statsbidragen har historiskt sett ökat, vilket också har resulterat i en högre kommunal konsumtion än vad som varit fallet om statsbidragen varit oförändrade. Att prognoserna skiljer sig från utfall till följd av att tillkommande politik medför en annan utveckling än den ursprungligen prognostiserade är således ett resultat av att regeringen utgår från antagandet om oförändrad politik. Antagandet om oförändrade regler innebär med andra ord att vi kan förvänta oss att den kommunala konsumtionen har underskattats.

REGERINGENS MEDELFRISTIGA MAKROPROGNOSE

Innebär metodiken med oförändrade regler också att vi kan förvänta oss en underskattning av BNP i regeringens medelfristiga prognoser? Om prognosen på BNP byggdes upp från efterfrågesidan borde svaret på frågan vara jakande. Emellertid prognostiseras BNP i det medelfristiga perspektivet från utbudssidan och begränsningen med oförändrade regler påverkar inte beräkningarna där. Enär den kommunala konsumtionen underskattas men inte BNP innebär detta att andra variabler på försörjningsbalansens efterfrågesida torde bli överskattade.

3 Vad de medelfristiga makroprognoserna används till

De makroekonomiska bedömningarna som regeringen lämnar i de ekonomiska propositionerna är framför allt ett underlag för ekonomiskpolitiska beslut men är även viktiga i sig. Om makroprognosen exempelvis indikerar att målet för arbetslösheten inte ser ut att nås kan arbetsmarknadspolitiken behöva korrigeras för att så ska bli fallet. Regeringen lämnar förslag om utgiftstak baserat på den makroekonomiska utvecklingen och offentliga sektorns finansiella sparande följs upp i termer av potentiell BNP. En prognostiserad makroekonomisk utveckling som visar sig vara felaktig riskerar att medföra att politiken utformas utifrån fel premisser.

3.1 Makroprognoserna och de offentliga finanserna

Den offentliga sektorns inkomster och utgifter påverkas i hög utsträckning av den makroekonomiska utvecklingen. Det är svårt att ge ett entydigt svar på exakt hur känsliga de offentliga finanserna är för variationer i de makroekonomiska variablerna. Det beror i praktiken på vilket sätt som BNP förändras och hur arbetsmarknaden utvecklas. Om BNP växer genom att exempelvis investeringarna skjuter i höjden blir effekterna på de offentliga finanserna små. I händelse av att offentlig konsumtion driver BNP-tillväxten, bidrar detta förvisso till högre skatteintäkter men den sammantagna effekten på de offentliga finanserna blir negativ eftersom tillväxten "finansieras" från offentliga sektorns utgiftssida. Om BNP däremot växer som ett resultat av att arbetsmarknaden utvecklas starkt ger detta stora positiva effekter på de offentliga finanserna genom både ökade skatteinkomster och lägre utgifter för arbetslösheten.

Begreppet budgetelasticitet används ofta för att ge en ungefärlig bild av hur mycket det finansiella sparandet påverkas av en förändring av BNP. Enligt EU-kommissionens uppskattning uppgår den elasticiteten för närvarande till 0,59 för Sveriges vidkommande.⁶ Uppskattningen är gjord utifrån hur en förändring av BNP i genomsnitt har uppkommit historiskt sett. En revidering av prognosen för BNP-tillväxten med en procentenhet innebär med denna elasticitet en upp- eller nedrevidering av de offentliga finanserna med 0,59 procent av BNP, motsvarande knappt 25 miljarder kronor.

⁶ DG ECFIN (2014). *Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology*.

3.1.1 Offentliga sektorns inkomster

Tillväxten och därmed utvecklingen av skattebaserna påverkar i hög grad den offentliga sektorns inkomster. Detta gäller särskilt ett land som Sverige med förhållandevis hög skattekvot.

Skatt på arbete, såväl direkta som indirekta skatter, påverkas främst av lönesumman som i sin tur beror på löneutvecklingen och sysselsättningen. I tabell 1 nedan redovisas de makroekonomiska variabler som har störst betydelse för den offentliga sektorns inkomster.

Tabell 1 Makroekonomin och den offentliga sektorns inkomster

Makroekonomisk variabel	Offentlig sektors inkomster
Lönesumma (arbetade timmar och timlön)	→ Skatt på arbete (kommunalskatt, arbetsgivaravgifter, statlig inkomstskatt m.m.)
Hushållens konsumtion	→ Skatt på konsumtion (mervärdesskatt, punktskatt)
Räntor (statslåneränta m.m.)	→ Skatt på kapital (avkastningsskatt, ränteinkomster, avdrag (-) för ränteutgifter)
Inflation	→ Diverse poster påverkas (om skattebasen t.ex. följer utvecklingen av prisbasbeloppet eller liknande)

Källa: Egen sammanställning.

Kapitalskatterna utgörs av såväl företagsskatter som skatt från hushåll. Dessa påverkas i varierande grad av makroekonomin. Storleken på skatt på kapital från hushåll är bland annat avhängigt ränteutvecklingen där ränteavdragens storlek bl.a. beror på räntenivån.

Skatt på konsumtion utgörs till största delen av mervärdesskatt som är beroende av hushållens konsumtion.

3.1.2 Offentliga sektorns utgifter

Utgifterna är mindre beroende av den ekonomiska utvecklingen jämfört med inkomsterna. Men det finns ett beroende mellan utgiftsutvecklingen och makroekonomin som inte är försumbar. Nivån på arbetslösheten påverkar exempelvis statens utgifter för arbetslöshetsersättning. Stora delar av bidragssystemen har därtill kopplingar till löne- och prisutvecklingen via inkomst- och prisbasbeloppet. Vidare beror statsskuldräntornas storlek på ränteutvecklingen. Statlig konsumtion utgör i sig själv en post i försörjningsbalansen.

Tabell 2 Makroekonomin och den offentliga sektorns utgifter

Makroekonomisk variabel	Offentlig sektors utgifter
Löneutveckling	→ Utbetalda pensioner (avhängig utvecklingen för den pensionsgrundande inkomsten)
Offentlig konsumtion	→ Statlig och kommunal konsumtion
Arbetslöshet	→ Statliga utgifter för a-kassa och arbetsmarknadsutbildningar, kommunala utgifter för ekonomiskt bistånd
Räntor	→ Räntor på statskulden
Inflation	→ Många bidrag är knutna till utvecklingen av prisbasbeloppet

Källa: Egen sammanställning.

Utgifterna i ålderspensionssystemet utgörs huvudsakligen av utbetalda pensioner som i mycket hög utsträckning avgörs av makroekonomiska faktorer. Pensionsupp-räkningen är avhängig utvecklingen av den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten som i sin tur är ett resultat av antalet sysselsatta och den genomsnittliga löneutvecklingen.

Också bland kommunsektorns utgifter finns det kopplingar till den makroekonomiska utvecklingen även om den största utgiftsposten, kommunal konsumtion, i sig utgör en BNP-komponent. Som nämnts tidigare beräknas den kommunala konsumtionen utifrån vad de kommunala inkomsterna i kombination med balanskravet medger.

3.2 De medelfristiga makroprognoserna och budgetmålen

Det finns en stark koppling mellan de medelfristiga makroprognoserna och budgetmålen.

3.2.1 Budgetutrymme och överskottsmål

Grundläggande för bedömningen av budgetutrymmet är hur det offentliga finansiella sparandet förhåller sig till överskottsmålet. Finanspolitiska rådet har definierat budgetutrymmet som:

”Summan av permanenta skattesänkningar och offentliga utgiftsökningar som riksdagen kan ta aktiva beslut om och som är förenliga med målet att den offentliga sektorn ska ha ett överskott på en procent av BNP över en konjunkturcykel”⁷.

⁷ Finanspolitiska rådet (2011). *Svensk finanspolitik*, s. 72.

I praktiken uppskattar regeringen budgetutrymmet utifrån en samlad bedömning. Icke desto mindre är denna samlade bedömning till stor del avhängig av hur den offentligfinansiella prognosen på några års sikt förhåller sig till överskottsmålets nivå. Av detta följer att det finns en risk för att alltför optimistiska medelfristiga offentligfinansiella prognoser ger upphov till (ofinansierade) reformer på kort sikt som det egentligen inte finns budgetutrymme för. Omvänt kan alltför negativa prognoser leda till omotiverade besparingsbeting.

Överskottsmålskommittén⁸ har föreslagit förändringar som kommer att innebära att de medelfristiga prognoserna får mindre betydelse i bedömningen av uppfyllelsen av överskottsmålet jämfört med idag. Den framåtblickande uppföljningen, som idag sträcker sig till och med det sista prognosåret, föreslås begränsas till innevarande och nästkommande budgetår. Som en anpassning till detta har regeringen i den ekonomiska vårpropositionen för 2017 valt att inte förlänga prognoshorisonten med ett nytt prognosår vilket annars har skett i de ekonomiska vårpropositionerna sedan 2010.

3.2.2 Utgiftstak och potentiell BNP

Nivån på utgiftstaken föreslås och motiveras med 3–4 års framförhållning utifrån de medelfristiga nivåerna på BNP. Regeringens formuleringar och principer för detta kan se olika ut över tid och mellan olika politiska preferenser. Under alliansens mandatperioder 2006–2014 föreslogs utgiftstaken med utgångspunkt att dessa skulle minska som andel av potentiell BNP.⁹ Nuvarande regering har uttryckt att de föreslagna utgiftstaken ska sättas så att taken utgör en oförändrad andel av potentiell BNP.¹⁰ Oavsett formulering och mål kring detta får revideringar av nivån på potentiell BNP konsekvensen att utgiftstaken i realiteten kan komma att utgöra en annan andel av BNP än den vid förslagstillfället avsedda. Om utrymmet under taket fylls med takbegränsade utgifter kommer således utgifterna i förhållande till potentiell BNP att bli högre än vad som avsågs.

⁸ Se SOU 2016:67. *En översyn av överskottsmålet*.

⁹ Se t.ex. budgetpropositionen för 2007, s. 26.

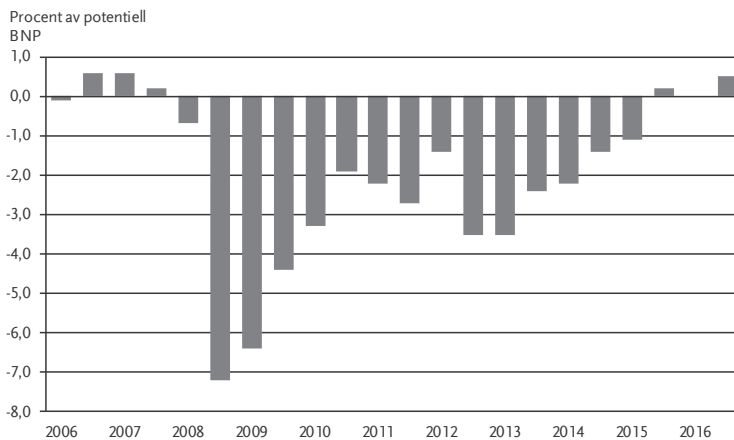
¹⁰ Se t.ex. budgetpropositionen för 2015, s. 176.

4 Över- eller underskattningar i regeringens medelfristiga makroprognoser

4.1 Nulägesbedömning av BNP-gapet

Bedömningen av BNP-gapet för innevarande år är, som beskrevs i kapitel 2, av central betydelse för de medelfristiga prognoserna. Diagram 1 nedan visar de prognoser som gjorts för år T (innevarande år) i de ekonomiska propositionerna. Sammanlagt rör det sig om 22 prognoser under den granskade perioden.

Diagram 1 Det bedömda BNP-gapet år T (innevarande år)



Källa: BP2007–VÅP2017.

Endast vid 5 av de granskade prognostillfällena har BNP-gapet bedömts vara positivt i nulägesbedömningen. Vid dessa fem tillfällen har de positiva gapen varit mycket små. Vid 16 av de 22 prognostillfällena har BNP-gapet i stället bedömts vara negativt, ofta med stor magnitud. Vid något enstaka tillfälle har det uppskattade gapet bedömts vara noll. Det genomsnittliga BNP-gapet i nulägesbedömningen har uppgått till -1,9 procent av BNP. Delar av den granskade perioden präglas av finanskrisen 2009 vilket är en förklaring till den tydliga slagsidan med negativa BNP-gap.

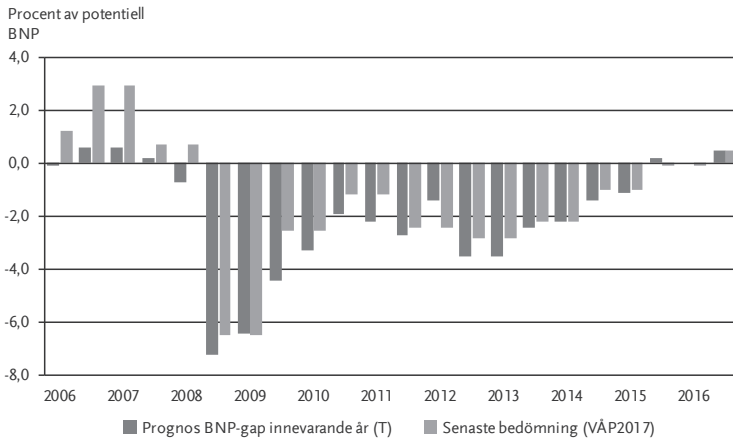
4.1.1 Jämförelse med senaste bedömning

Som konstaterades ovan har bedömningen i den övervägande delen av prognoserna varit att BNP-gapet i utgångsläget, d.v.s. innevarande år, varit negativt. Det finns som tidigare nämnts, inget officiellt utfall för potentiell BNP och därmed inte heller

REGERINGENS MEDELFRISTIGA MAKROPROGNOSE

BNP-gapets storlek men det går att bilda sig en uppfattning om kvaliteten i prognoserna av BNP-gapet genom att ställa dessa mot den allra senaste bedömningen av BNP-gapet.

Diagram 2 Det bedömda BNP-gapet år T (innevarande år) jämfört med den senaste bedömningen

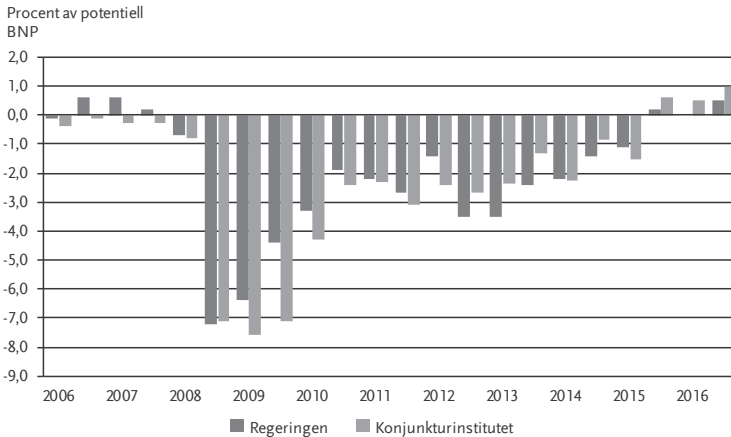


Källa: BP2007–VÅP2017.

I jämförelse med den prognos som gjordes för BNP-gapet innevarande år i respektive proposition har bedömningen av konjunkturläget, ex post, med tiden utvecklats till ett som karakteriseras av mer positivt/mindre negativt BNP-gap. De gånger som innevarande år (T) bedömdes ha ett positivt gap bedöms också nu ha positiva gap men gapen bedöms nu ha varit större. De år som bedömdes ha negativa gap i utgångsläget bedöms, även ex post i den senaste propositionen, ha negativa BNP-gap men gapen har ofta blivit mindre negativa. Det genomsnittliga BNP-gapet i nulägesbedömningen uppgick till -1,9 procent av BNP. Ex post, i den senaste propositionen, uppgår det genomsnittliga BNP-gapet för samma tidsperiod till -1,1 procent av BNP.

4.1.2 Jämförelse med Konjunkturinstitutet

Regeringens nulägesbedömning av BNP-gapet kan, utöver att ställas mot uppskattningar ex post, också jämföras med andra bedömares. Nedan illustreras hur regeringens bedömningar i de ekonomiska propositionerna har sett ut jämfört med Konjunkturinstitutets bedömningar i mars och augusti respektive år.

Diagram 3 BNP-gapet år T (innevarande år), regeringens och Konjunkturinstitutets bedömningar

Källa: BP2007–VÅP2017 samt Konjunkturläget mars/augusti 2006–2017.

Under perioden 2006–2012 hade regeringen mindre negativa BNP-gap i sina nulägesbedömningar jämfört med Konjunkturinstitutet. Mellan 2013 och 2015 har regeringens bedömningar av BNP-gapet i stället varit mer negativa än Konjunkturinstitutets. Konjunkturinstitutets genomsnittliga BNP-gap i nulägesbedömningen har uppgått till -2,2 procent av BNP vilket är något mer negativt än i regeringens bedömning.

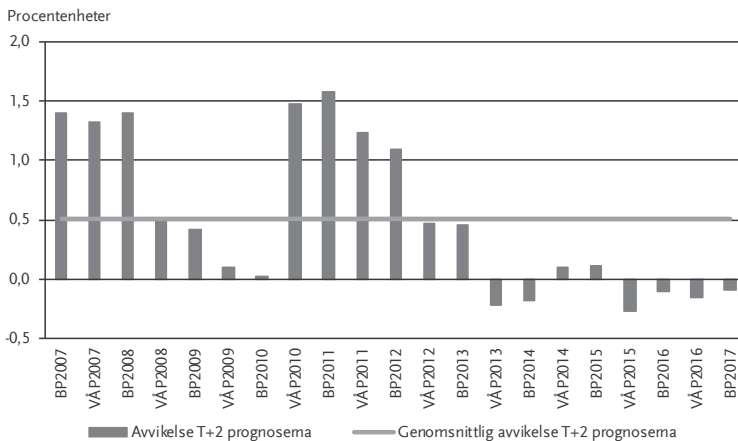
4.1.3 Iakttagelser gällande nulägesbedömningen av BNP-gapet

I en tydlig majoritet av de granskade propositionerna har BNP-gapet i utgångsläget bedömts som negativt. En förklaring till detta är finanskrisen 2009 men i hur stor omfattning detta har påverkat genomsnittet under hela den granskade perioden går inte att bedöma säkert. I efterhand har BNP-gapen generellt sett reviderats upp. Den systematiska upprevideringen innebär alltså att nulägesbedömningen av BNP-gapet generellt sett har bedömts som något för negativ. Detta kan i sin tur ha lett till alltför optimistiska makroprognoser då faktisk BNP i prognoserna måste växa snabbare än potentiell BNP till dess att det negativa gapet har slutits. Jämfört med Konjunkturinstitutet har regeringens nutidsbedömningar av BNP-gapet varit något mer positiva sett till hela den granskade perioden.

4.2 Potentiell BNP-tillväxt

För de bortre prognosåren, när BNP-gapen ofta är mindre eller slutna, utgör bedömningen av den potentiella tillväxten¹¹ den viktigaste prognosvariabeln. I diagram 4 nedan visas skillnaden mellan den potentiella tillväxttakten vid respektive prognostillfälle och den bedömning för respektive år som regeringen, ex post, har kommit fram till som bästa uppskattning. I diagrammen 4–6 (nedan) innebär en avvikelse som är större än noll att den initiala bedömningen har reviderats ned, medan en avvikelse som är mindre än noll innebär att den initiala bedömningen senare har reviderats upp.

Diagram 4 Avvikelse mellan initial bedömning av potentiell BNP-tillväxt år T + 2 och senaste bedömning



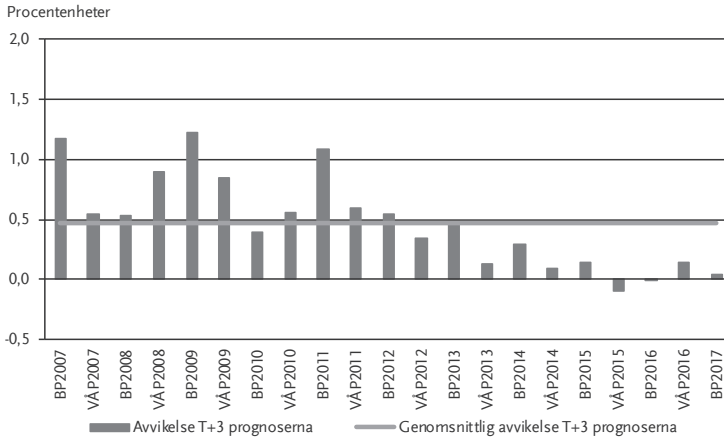
Källa: BP2007–VÅP2017.

Bedömningarna av potentiell BNP-tillväxt avseende år T + 2 har i efterhand reviderats ner. Nedrevideringarna har varit förhållandevis stora till och med budgetpropositionen för 2013. För de prognoser som gjorts därefter har revideringarna varit mindre. Då det rör sig om prognoser som gjorts nyligen, är risken för att bedömningarna för just dessa år framöver kommer att revideras extra stor.

Även bedömningarna av den potentiella BNP-tillväxten år T + 3 har i efterhand reviderats ner. Revideringarna är ungefär lika stora som för prognoserna avseende år T + 2.

¹¹ Avser fasta priser.

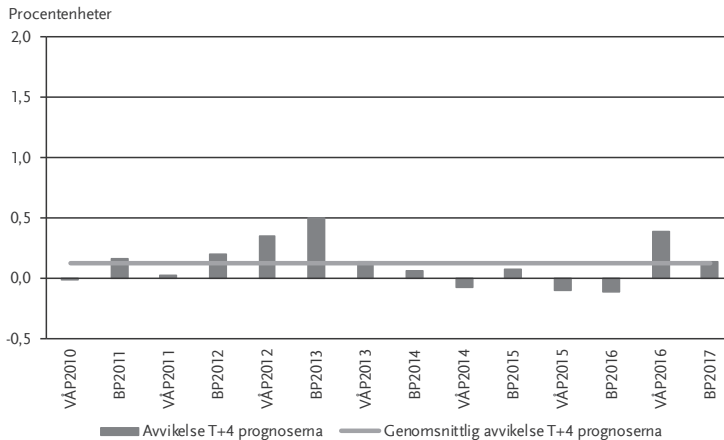
Diagram 5 Avvikelse mellan initial bedömning av potentiell BNP-tillväxt år T + 3 och senaste bedömning



Källa: BP2007–VÅP2017.

I genomsnitt har bedömningarna av den potentiella BNP-tillväxten år T + 2 och T + 3 reviderats ner. I förhållande till den senaste bedömningen var de initiala bedömningarna för respektive år i genomsnitt 0,5 procentenheter högre.

Diagram 6 Avvikelse mellan initial bedömning för potentiell BNP-tillväxt år T + 4 och senaste bedömning



Källa: BP2007–VÅP2017.

REGERINGENS MEDELFRISTIGA MAKROPROGNOSE

Prognoser för år T + 4 gjordes för första gången i 2010 års ekonomiska vårproposition och datamaterialet är därför mindre. Fram tills budgetpropositionen för 2010 utgjorde T + 3 det sista redovisade prognosåret. Bedömningarna av den potentiella BNP-tillväxten T + 4 har varit förhållandevis stabila och inte reviderats i någon större omfattning. I 2017 års ekonomiska vårproposition har prognosperioden åter kortats till att som mest omfatta T + 3.

4.2.1 Iakttagelser gällande potentiell BNP-tillväxten

För de bortre prognosåren, när BNP-gapen ofta är mindre eller slutna, utgör bedömningen av den potentiella tillväxten den helt centrala prognosvariabeln. Granskningen har visat att bedömningarna för den potentiella BNP-tillväxten år T + 2 och T + 3 i genomsnitt har reviderats ner i senare bedömningar, med 0,5 procentenheter.

4.3 Slutning av BNP-gapet

Tabell 3 visar de år BNP-gapet sluts i propositionerna. I merparten av fallen sluts gapet i den senare delen av prognosen eller efter prognosperioden. Att gapet i en relativt stor andel av prognoserna sluts först efter prognosperioden (cirka 35 procent) är inte så förvånande med tanke på att finanskrisen med stora negativa BNP-gap inträffade under den granskade perioden. Bilden skiljer sig inte på något avgörande sätt från Konjunkturinstitutets prognoser.

Tabell 3 Slutning av BNP-gapet
Antal prognoser

År då BNP-gapet sluts	Regeringen	Konjunkturinstitutet
T + 1	1	4
T + 2	1	1
T + 3	7	3
T + 4	4	7
Sluts efter prognosperioden	8	7
Gapet slutet vid prognosstart	1	0

Anm. År för slutning av BNP-gapet definieras som året efter innevarande år (T) då gapet passerar nollinjen.

Källa: BP2007–VÅP2017 samt Konjunkturläget mars/augusti 2006–2017.

Vilken profil gapslutningen har skiljer sig åt mellan propositionerna. Det finns ingen systematik i den meningen att gapen alltid sluts ett visst förutbestämt år eller med en viss takt mellan åren. Den genomgång av propositionerna som Riksrevisionen gjort har visat att antalsmässigt är det en viss övervikt mot prognoser där den

snabbaste gapslutningen sker mellan år T + 1 och T + 2 (påverkar BNP-prognosen för T + 2).

Magnituden i gapen har varit av skiftande storlek i de granskade propositionerna. En generell iakttagelse är att ju större gapet är i utgångsläget desto snabbare är takten i vilken man **närmar** sig ett slutet gap. BNP-gapen, oavsett om det är positiva eller negativa gap i utgångsläget, sluts med i genomsnitt mellan 0,5–0,7 procentenheter per år. Det är ingen nämnvärd skillnad i vilken takt gapen sluts jämfört med Konjunkturinstitutet (se tabell 4).¹²

Tabell 4 Genomsnittlig slutning av gapen
Procentenheter

	Regeringen	Konjunkturinstitutet
Mellan år T + 1 och T + 2 (påverkar prognosen T + 2)	0,7	0,8
Mellan år T + 2 och T + 3 (påverkar prognosen T + 3)	0,7	0,7
Mellan år T + 3 och T + 4 (påverkar prognosen T + 4)	0,5	0,3

Anm. Exklusive prognoser där gapen slutits före T + 2. Året för slutning av BNP-gap definieras som året efter innevarande år (T) då gapet passerar nollinjen.

Källa: Egna beräkningar samt BP2007–VÅP2017 och Konjunkturläget mars/augusti 2006–2017.

4.3.1 Iakttagelser gällande slutningen av BNP-gapet

Gapslutningen visar inte på någon uppenbar systematik i den meningen att gapen alltid sluts ett visst förutbestämt år eller med en viss takt mellan åren. Men Riksrevisionen noterar att takten som gapslutningen sker i är högre när magnituden i det initiala gapet är stort. I händelse av djup lågkonjunktur innebär prognosmetoden således att det sker en snabb rekyl uppåt i konjunkturen.

4.4 BNP och försörjningsbalansens komponenter

I detta avsnitt granskas hur de medelfristiga prognoserna på BNP och dess komponenter på efterfrågesidan förhåller sig till utfallen. För de medelfristiga prognoser som avser år som ännu inte hunnit bli utfall, analyseras prognoserna i stället mot senast publicerade prognos. I det senare fallet blir det en granskning av revideringsriktningen. I detta avsnitt är det den årliga procentuella förändringen i **fasta priser** för respektive variabel som granskas.

¹² Exklusive prognoser där gapen slutits före år T + 2. I dessa prognoser är regeringens genomsnittliga gapstorlek sista kortfriståret (T + 1) -1,9 procent. Motsvarande gapstorlek i Konjunkturinstitutets prognoser är -2,0 procent.

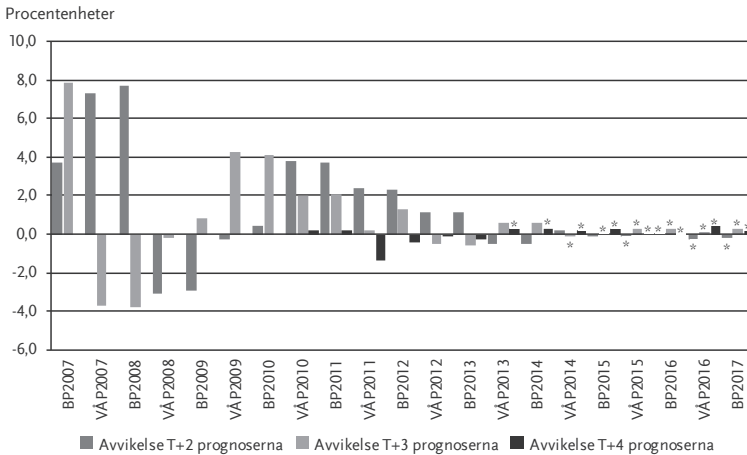
REGERINGENS MEDELFRISTIGA MAKROPROGNOSE

I diagrammen nedan innebär en avvikelse som är större än noll att prognosen är överskattad, d.v.s. prognosen är högre än utfall, medan en avvikelse som är mindre än noll betyder att prognosen är lägre än utfall, d.v.s. en underskattning. Generellt gäller att en prognos utan tydlig över- eller underskattning har avvikelser som i genomsnitt ligger nära noll.

4.4.1 BNP

Den medelfristiga BNP-tillväxten har i genomsnitt överskattats något. Det framgår av diagram 7 nedan. Det förtjänar att nämnas igen att perioden som granskas inkluderar finanskrisen 2009 och dess efterverkningar. Med detta i beaktande är överskattningen inte så stor.

Diagram 7 Avvikelse mellan prognos för BNP och utfall/senaste prognos (fasta priser)



Anm. Staplar markerade med * avser avvikelser mot senaste prognos.

Källa: BP2007–VÅP2017.

Tabell 5 BNP, fasta priser

Procentenheter om inget annat anges

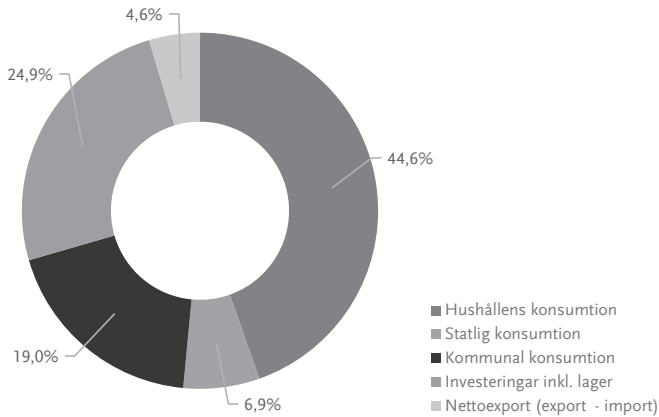
	T + 2	T + 3	T + 4
Avvikelse - prognos minus utfall/senaste prognos	1,2	0,8	0,0
Endast prognos minus utfall	1,5	1,0	-0,3
Utfall, proc. utveckling	1,7	2,3	3,3

Anm. Avser genomsnittsvärden. Utfall för T + 2 avser 2008–2016, T + 3 2009–2016, T + 4 2014–2016.

Materialet visar att BNP-tillväxten i de prognoser som gjorts på senare år inte uppvisar samma tecken på överskattning. För de allra senaste prognoserna bör det dock hållas i åtanke att dessa prognoser inte jämförs med utfall utan mot senaste prognos.

BNP-prognosen, liksom avvikelserna mellan prognos och utfall, kan delas upp på försörjningsbalansens olika komponenter. Då det är tillväxttakter som studeras är det värt att erinra om att komponenterna i nivå är av olika storlek och att försörjningsbalansens komponenter därmed har olika förklaringsvikter till över- och underskattningarna av BNP. Exempelvis: om det, när det gäller tillväxttakt, finns en lika stor avvikelse mellan prognos och utfall för hushållens konsumtion som för statlig konsumtion, så förklarar avvikelserna för hushållens konsumtion en större del av avvikelserna för BNP, eftersom hushållens konsumtion utgör en större andel av BNP än den statliga konsumtionen.

Diagram 8 Försörjningsbalansens komponenter, andel av BNP år 2016

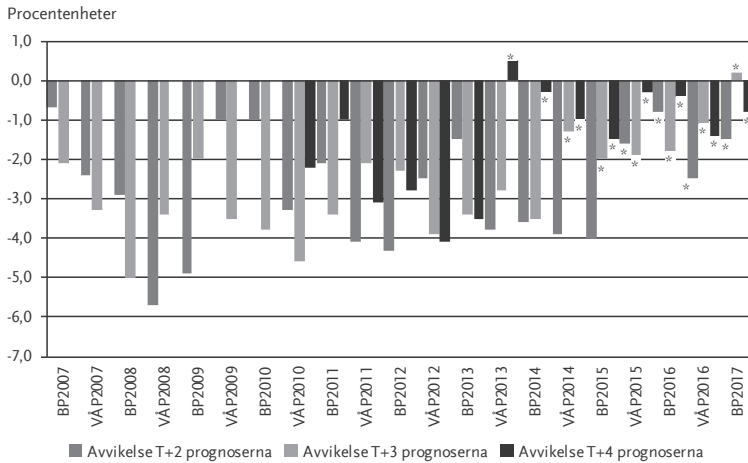


Källa: Statistiska centralbyrån.

4.4.2 Statlig konsumtion

Den statliga konsumtionen har tydligt underskattats, se diagram 9.

Diagram 9 Avvikelse mellan prognos för statlig konsumtion och utfall/senaste prognos (fasta priser)



Anm. Staplar markerade med * avser avvikelser mot senaste prognos.

Källa: BP2007–VÅP2017.

Underskattningen är stor och tydlig oavsett prognoshorisont. Den statliga konsumtionen har underskattats i stort sett i varje proposition.

Tabell 6 Statlig konsumtion, fasta priser

Procentenheter om inget annat anges

	T + 2	T + 3	T + 4
Avvikelse - prognos minus utfall/senaste prognos	-2,8	-2,7	-1,6
Endast prognos minus utfall	-3,0	-3,3	-2,8
Utfall, proc. utveckling	2,4	2,5	2,5

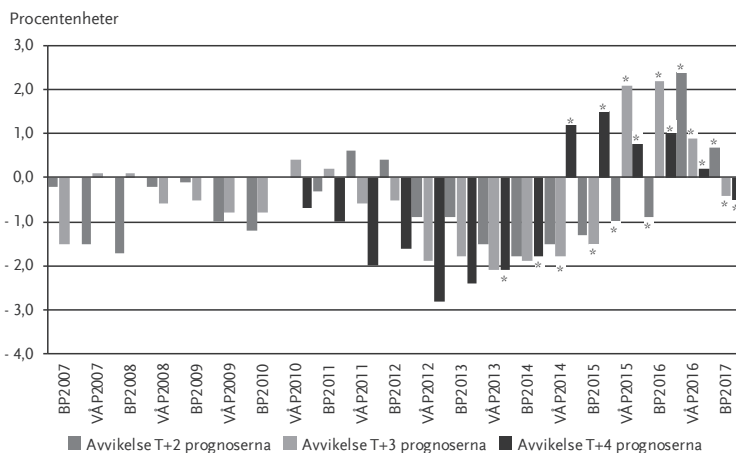
Anm. Avser genomsnittsvärden. Utfall för T + 2 avser 2008–2016, T + 3 2009-2016, T + 4 2014–2016.

Såväl för prognosåret T + 2 som T + 3 är underskattningen större än vad den statliga konsumtionsökningen varit i utfall. Underskattningen är betydande även för T + 4. Bilden av underskattning framträder än tydligare om endast de prognoser som jämförs mot utfall utvärderas.

4.4.3 Kommunal konsumtion

Granskningen visar att den kommunala konsumtionen i genomsnitt har underskattats tydligt. De senaste prognoserna uppvisar inte samma underskattning men detta kan vara ett uttryck för att dessa prognoser alltjämt utvärderas mot prognoser då något utfall ännu inte är känt. För dessa prognoser handlar granskningen om riktningen på revideringen.

Diagram 10 Avvikelse mellan prognos för kommunal konsumtion och utfall/senaste prognos (fasta priser)



Anm. Staplar markerade med * avser avvikelser mot senaste prognos.

Källa: BP2007–VÅP2017.

Tabell 7 Kommunal konsumtion, fasta priser

Procentenheter om inget annat anges

	T + 2	T + 3	T + 4
Avvikelse - prognos minus utfall/senaste prognos	-0,6	-0,5	-0,7
Endast prognos minus utfall	-0,8	-0,8	-1,8
Utfall, proc. utveckling	1,5	1,4	2,3

Anm. Avser genomsnittsvärden. Utfall för T + 2 avser 2008–2016, T + 3 2009–2016, T + 4 2014–2016.

Underskattningen av kommunal konsumtion har främst uppkommit i prognoserna gjorda efter år 2010. Tidigare var underskattningen mindre. Utvecklingstakten för kommunal konsumtion har i genomsnitt, sett till hela perioden, underskattats med

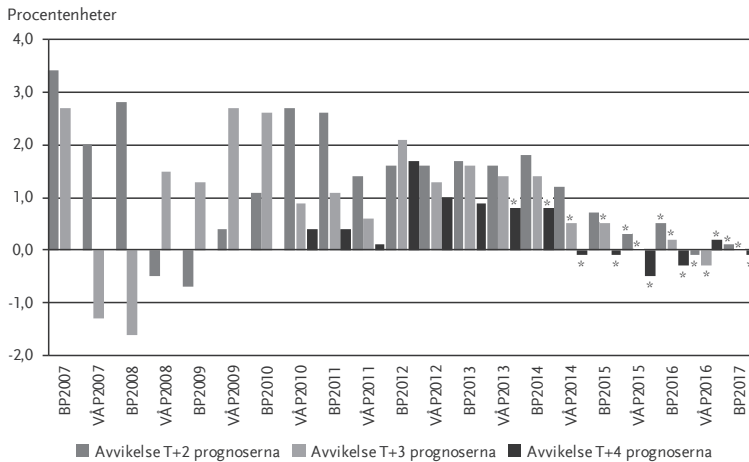
REGERINGENS MEDELFRISTIGA MAKROPROGNOSE

0,5–0,7 procentenheter i årlig tillväxttakt T + 2 till T + 4. Mellan 2013–2015 har underskattningen emellertid varit betydligt större än så.

4.4.4 Hushållens konsumtion

Utvecklingen av hushållens konsumtion har tydligt överskattats i regeringens medelfristiga prognoser. Under senare år verkar överskattningen blivit mindre men för några av dessa senare år sker utvärderingen alltjämt mot prognoser då något utfall ännu inte är känt.

Diagram 11 Avvikelse mellan prognos för hushållens konsumtion och utfall/senaste prognos (fasta priser)



Anm. Staplar markerade med * avser avvikelser mot senaste prognos.

Källa: BP2007–VÅP2017.

Tabell 8 Hushållens konsumtion, fasta priser

Procentenheter om inget annat anges

	T + 2	T + 3	T + 4
Avvikelse - prognos minus utfall/senaste prognos	1,2	0,9	0,4
Endast prognos minus utfall	1,5	1,2	0,8
Utfall, proc. utveckling	1,8	2,0	2,1

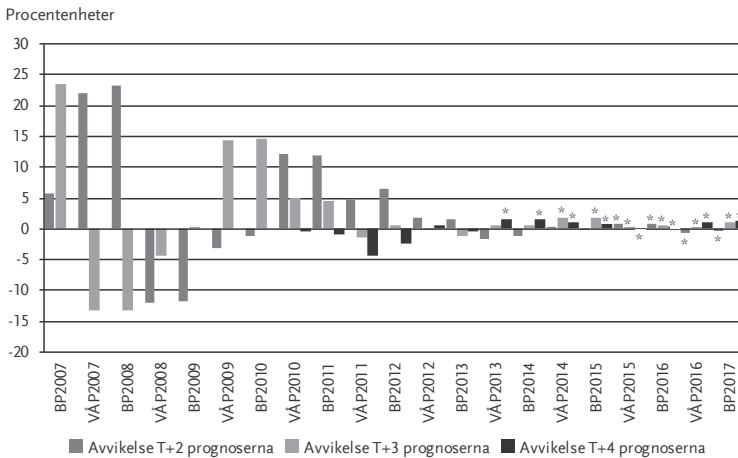
Anm. Avser genomsnittsvärden. Utfall för T + 2 avser 2008–2016, T + 3 2009–2016, T + 4 2014–2016.

Överskattningen av hushållens konsumtionsutveckling är stor för alla prognosår i den medelfristiga perioden. Särskilt stor är den för prognosåret T + 2 då underskattningen är nästan lika stor som konsumtionsökningen varit i utfall.

4.4.5 Investeringar

I genomsnitt har utvecklingen för investeringarna varit något överskattad men det är ingen tydlig överskattning och en stor del av överskattningen härstammar till perioden kring finanskrisen och återhämtningen från denna. I posten ingår också lagerinvesteringarna som i nivå är små men som är volatila och kan påverka utvecklingstakten för investeringarna mellan enskilda år kraftigt.

Diagram 12 Avvikelse mellan prognos för investeringar och utfall/senaste prognos (fasta priser)



Anm. Inkl. lagerinvesteringar. Staplar markerade med * avser avvikelser mot senaste prognos.
Källa: BP2007–VÅP2017.

Tabell 9 Investeringar

Procentenheter om inget anges

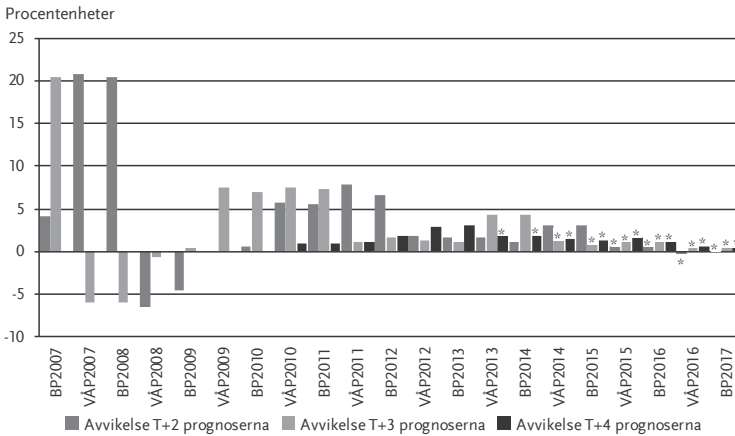
	T + 2	T + 3	T + 4
Avvikelse - prognos minus utfall/senaste prognos	2,8	1,7	0,0
Endast prognos minus utfall	3,5	2,0	-1,3
Utfall, proc. utveckling	2,4	4,2	6,7

Anm. Inkl. lagerinvesteringar. Avser genomsnittsvärden. Utfall för T + 2 avser 2008–2016, T + 3 2009–2016, T + 4 2014–2016.

4.4.6 Export och import

Prognoserna för exporten och importen uppvisar likartade avvikelser mot utfall. Felet på nettoexporten blir därmed mindre. Undantaget de prognoser som gjordes vid finanskrisåren har export- och importutvecklingen varit tydligt överskattade.

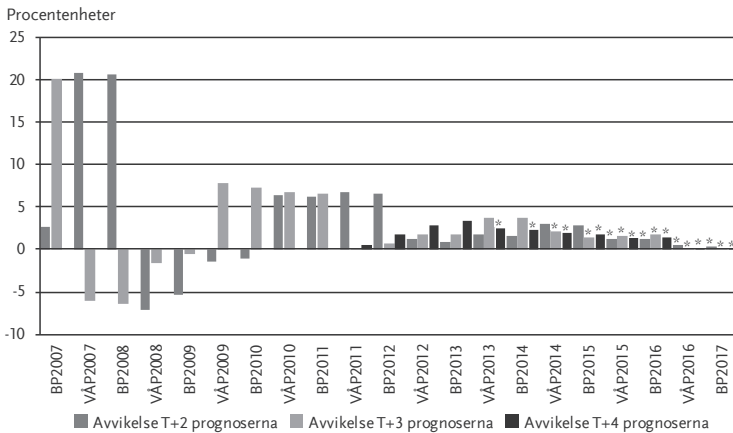
Diagram 13 Avvikelse mellan prognos för export och utfall/senaste prognos (fasta priser)



Anm. Staplar markerade med * avser avvikelser mot senaste prognos.

Källa: BP2007–VÅP2017.

Diagram 14 Avvikelse mellan prognos för import och utfall/senaste prognos (fasta priser)



Anm. Staplar markerade med * avser avvikelser mot senaste prognos.

Källa: BP2007–VÅP2017.

4.4.7 Iakttagelser gällande prognoserna för BNP och försörjningsbalansen

Av granskningen av regeringens medelfristiga makroprognoser har det framgått att BNP-tillväxten har varit något för hög i förhållande till utfallet men det är ingen tydlig överskattning. Bland komponenterna i försörjningsbalansen uppvisar hushållens konsumtion samt export och import tydliga tecken på att ha varit överskattade. Statlig och kommunal konsumtion har däremot varit tydligt underskattade i de medelfristiga prognoserna.

5 Effekten på de offentliga finanserna

En av granskningens frågor är hur eventuella över- eller underskattningar i de medelfristiga makroprognoserna leder till över- eller underskattningar av det offentliga sparandet. I föregående kapitel visades att hushållens konsumtion samt export och import uppvisade tecken på att vara tydligt överskattade. Statlig konsumtion liksom kommunal konsumtion har däremot varit tydligt underskattade i de medelfristiga prognoserna.

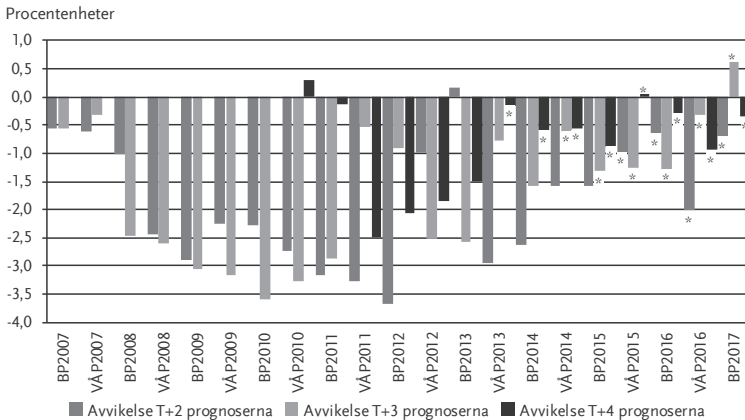
Prognosavvikelserna i föregående kapitel avsåg fasta priser men eftersom de offentliga finanserna redovisas i löpande priser måste vi först säkerställa hur förhållandena ser ut när prisutvecklingen inkluderas. I detta kapitel granskas alltså prognoserna för den årliga procentuella förändringen i **löpande priser**. Utifrån genomsnittliga prognosavvikelser visas sedan ett räkneexempel på hur sådana avvikelser slår på den offentliga sektorns inkomster och utgifter.

Exporten, importen och investeringarna granskas inte vidare i denna del då dessa poster inte har någon stark koppling till de offentliga finanserna. En av de viktigaste makroekonomiska variablerna för de offentliga finanserna är lönesumman vilken därför har inkluderats i granskningen nedan.

5.1 Statlig konsumtion

Underskattningen av den statliga konsumtionsutvecklingen i fasta priser är tydlig även i löpande priser.

Diagram 15 Avvikelse mellan prognos för statlig konsumtion och utfall/senaste prognos (löpande priser)



Anm. Staplar markerade med * avser avvikelser mot senaste prognos.

Källa: BP2007–VAP2017.

Tabell 10 Statlig konsumtion, löpande priser

Procentenheter

	T + 2	T + 3	T + 4
Avvikelse - prognos minus utfall/senaste prognos	-1,8	-1,7	-0,8
Endast prognos minus utfall	-2,0	-2,0	-1,3

Anm. Avser genomsnittsvärden.

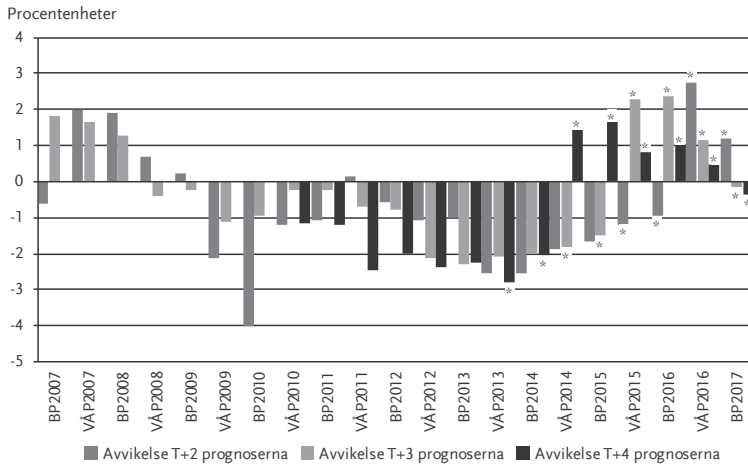
I genomsnitt har den statliga konsumtionsutvecklingen för T + 2 till T + 4 underskattats med 5,3 procentenheter. Omvandlat i kronor innebär prognoserna för T + 2 en underskattning av den statliga konsumtionsnivån med i genomsnitt 6 mdkr.¹³ Prognoserna för T + 3 och T + 4 har i genomsnitt inneburit en underskattning med ytterligare 6 respektive 4 mdkr. Sammanlagt för T + 2 till T + 4 innebär detta en underskattning av den statliga konsumtionsnivån med i genomsnitt 15 mdkr.

¹³ Beräknat utifrån nivån på den statliga konsumtionen år 2015.

5.2 Kommunal konsumtion

Den prognostiserade utvecklingen av kommunal konsumtion har varit underskattad även i löpande priser.

Diagram 16 Avvikelse mellan prognos för kommunal konsumtion och utfall/senaste prognos (löpande priser)



Anm. Staplar markerade med * avser avvikelser mot senaste prognos.

Källa: BP2007–VÅP2017.

Tabell 11 Kommunal konsumtion, löpande priser

Procentenheter

	T + 2	T + 3	T + 4
Avvikelse - prognos minus utfall/senaste prognos	-0,6	-0,3	-0,8
Endast prognos minus utfall	-0,9	-0,6	-1,9

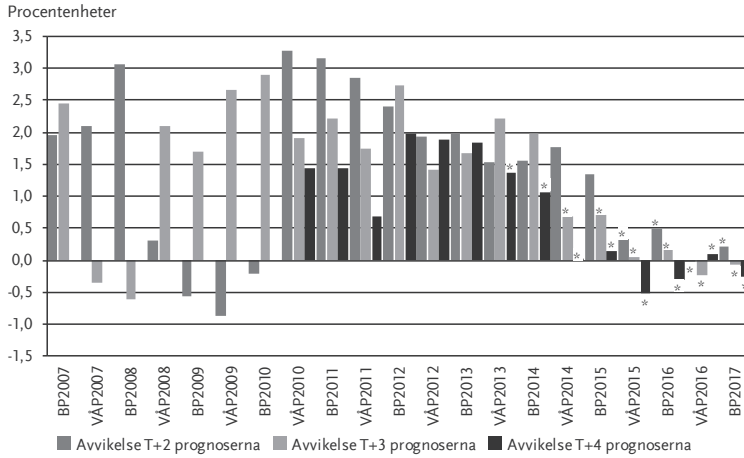
Anm. Avser genomsnittsvärden.

I genomsnitt har den kommunala konsumtionsutvecklingen för T + 2 till T + 4 underskattats med 3,4 procentenheter. Omräknat i kronor innebär prognoserna för T + 2 en underskattning av den kommunala konsumtionsnivån med i genomsnitt 7 mdkr. Den kommunala konsumtionen T + 3 och T + 4 har i genomsnitt underskattats med ytterligare 5 respektive 15 mdkr. Sammantaget för T + 2 till T + 4 innebär detta en underskattning av den kommunala konsumtionsnivån med i genomsnitt 27 mdkr.

5.3 Hushållens konsumtion

Hushållens konsumtion, som är skattebas för mervärdesskatt, har överskattats även när man betraktar utvecklingen i löpande priser.

Diagram 17 Avvikelse mellan prognos för hushållens konsumtion och utfall/senaste prognos (löpande priser)



Anm. Staplar markerade med * avser avvikelser mot senaste prognos.

Källa: BP2007–VÅP2017.

Tabell 12 Hushållens konsumtion, löpande priser

Procentenheter

	T + 2	T + 3	T + 4
Avvikelse - prognos minus utfall/senaste prognos	1,4	1,3	0,8
Endast prognos minus utfall	1,6	1,8	1,5

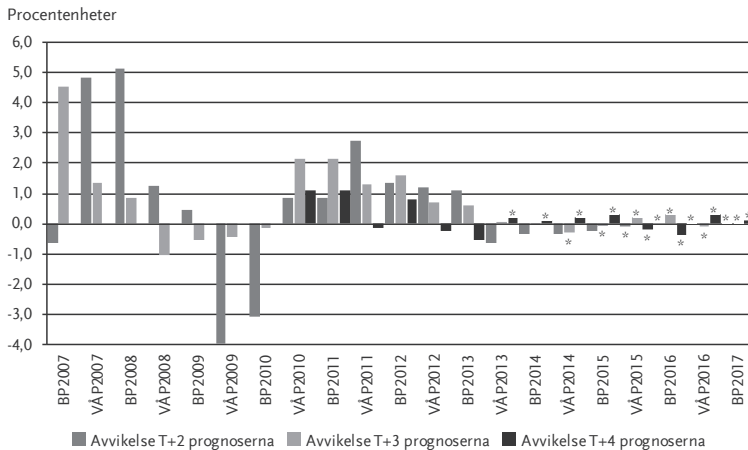
Anm. Avser genomsnittsvärden.

I genomsnitt har hushållens konsumtionsutveckling för T + 2 till T + 4 överskattats med 4,9 procentenheter. Det innebär en överskattning av hushållens konsumtionsnivå med i genomsnitt cirka 30 mdkr per prognosår. Sammanlagt för T + 2 till T + 4 innebär detta en överskattning av hushållens konsumtionsnivå med i genomsnitt 90 mdkr.

5.4 Lönesumma

Lönesumman utgörs av arbetade timmar och timlöner som i sin tur är nära kopplade till utvecklingen av potentiell BNP. Lönesumman är den viktigaste skattebasen för skatt på arbete. I de medelfristiga prognoserna har utvecklingen för lönesumman överskattats.

Diagram 18 Avvikelse mellan prognos för lönesumma och utfall/senaste prognos



Anm. Staplar markerade med * avser avvikelser mot senaste prognos.

Källa: BP2007–VÅP2017.

Tabell 13 Lönesumma

Procentenheter

	T + 2	T + 3	T + 4
Avvikelse - prognos minus utfall/senaste prognos	0,5	0,6	0,2
Endast prognos minus utfall	0,6	0,9	0,4

Anm. Avser genomsnittsvärden.

I genomsnitt har utvecklingen av lönesumman för T + 2 till T + 4 överskattats med 1,9 procentenheter. Sammantaget för T + 2 till T + 4 innebär det en överskattning av nivån för lönesumman med i genomsnitt 30 mdkr.

5.5 Räkneexempel: effekten på det finansiella sparandet i offentlig sektor

Över- och underskattningarna i de medelfristiga makroprognoserna leder, allt annat lika, till att det finansiella sparandet i offentlig sektor överskattas. Utgifterna (statlig och kommunal konsumtion) underskattas samtidigt som skattebaserna, och därmed i förlängningen skatteinkomsterna, från mervärdesskatt och skatt på arbete överskattas.

Hur mycket denna överskattning av de offentliga finanserna – som följer av den överskattade makroekonomiska utvecklingen – uppgår till kan åskådliggöras genom ett räkneexempel. Räkneexemplet utgår från hur mycket makroprognoserna i genomsnitt avviker från utfall, d.v.s. vad som redovisats i avsnitt 5.4. För att beräkna hur stor effekt som avvikelserna i skattebaserna har på den offentliga sektorns skatteinkomster används implicitkattesatser¹⁴.

Tabell 14 Räkneexempel – effekten på det finansiella sparandet i offentlig sektor
Mdkr om inget annat anges

Makroekonomisk variabel	Offentligfinansiell variabel	Årlig effekt	Årlig effekt	Årlig effekt	Ackumulerat T+2 – T+4
		T + 2	T + 3	T + 4	
	Inkomster				
Hushållens konsumtion	Mervärdesskatt	5	5	4	14
Lönesumma	Skatt på arbete	6	9	4	20
	<i>Summa inkomster</i>	<i>11</i>	<i>14</i>	<i>8</i>	<i>34</i>
	Utgifter				
Statlig konsumtion	Statlig konsumtion	-6	-6	-4	-15
Kommunal konsumtion	Kommunal konsumtion	-7	-5	-15	-27
	<i>Summa utgifter</i>	<i>-13</i>	<i>-11</i>	<i>-19</i>	<i>-42</i>
	Finansiellt sparande	24	25	27	76
	% av BNP	0,6	0,6	0,6	1,8

Källa: Egen beräkning.

Räkneexemplet visar att över- och underskattningarna i de medelfristiga makroprognoserna har stor betydelse för den offentliga sektorns finansiella sparande. I exemplet ovan visas att över- och underskattningarna i de medelfristiga makroprognoserna, allt annat lika, har inneburit ett starkare finansiellt sparande än vad som

¹⁴ Beräknade utifrån uppgifter om skatter och skattebaser år 2015.

REGERINGENS MEDELFRISTIGA MAKROPROGNOSE

skulle varit fallet utan sådana över- eller underskattningar. Effekten på det finansiella sparandet uppgår till cirka 25 mdkr årligen för T + 2 till T + 4. Sammanlagt uppgår effekten av överskattningen på de offentliga finanserna under hela medelfristperioden i genomsnitt till cirka 75 mdkr, motsvarande knappt 2 procent av BNP.

Det är emellertid värt att betona att det i granskningen inte har gjorts någon regelrätt utvärdering av prognoserna för de offentliga finanserna. En sådan utvärdering skulle behöva granska många fler orsakssamband och händelser utöver de som är föremål för granskning i denna rapport. Räkneexemplet visar endast de isolerade effekterna på det finansiella sparandet som över- och underskattningarna av makroprognosen har haft.

6 Redovisning av prognosrevideringar och prognososäkerhet

6.1 Redovisning av prognosrevideringar

Under den granskade perioden har redovisningen av de medelfristiga makrorevideringarna varierat i omfattning. Till och med 2009 års ekonomiska vårproposition nämns revideringarna i princip bara som förklaringar till hur den offentliga sektorns inkomster och utgifter har reviderats. Till följd av detta är det i huvudsak endast makrovariabler direkt kopplade till utvecklingen av enskilda inkomst- och utgiftsposter som nämns, exempelvis BNP, lönesumma, hushållens konsumtionsutgifter och KPI.

Utöver dessa beskrivningar börjar det i vissa propositioner, med start från budgetpropositionen för 2009, förekomma mycket kortfattade redogörelser av medelfristiga makrorevideringar i anslutning till prognosens makrobild. Dessa beskrivningar har utökats och utgör sedan 2011 års ekonomiska vårproposition ett fast avsnitt i alla propositioner. I avsnittet redogörs på ett sammanhållet sätt för de huvudsakliga kort- och medelfristiga makrorevideringarna. Här beskrivs den reviderade makrobilden utifrån en standarduppsättning av centrala makrovariabler som BNP, BNP-gap, potentiell BNP-tillväxt, sysselsättning, KPI, ränta m.fl. Förklaringarna till revideringarna är i regel kortfattade. I vissa propositioner ges emellertid en mer utförlig beskrivning av revideringen av potentiella variabler, exempelvis vid större statistikomläggningar, ny befolkningsprognos eller ny bedömning av jämviktsarbetslösheten.

6.2 Redovisning av prognososäkerhet

I de ekonomiska propositionerna finns det alltid ett avsnitt som beskriver riskbilden och de största riskerna för att den makroekonomiska utvecklingen ska bli annorlunda än den prognostiserade. Beskrivningen betonar ofta, men inte alltid, om riskbilden dominerar på upp- eller nedåtsidan eller om den är neutral. Ett sätt att åskådliggöra effekterna av en annan makroekonomisk utveckling än den redovisade/prognostiserade är genom alternativscenarion. Sådana redovisas också i de ekonomiska propositionerna. Ofta redovisas ett alternativscenario som ger en högre ekonomisk utveckling än i huvudscenariot och ett alternativscenario som innebär lägre tillväxt.

Den genomgång av alternativscenariona som Riksrevisionen genomfört har visat att det i tämligen hög utsträckning redovisas alternativscenarion som berör potentiella variabler med konsekvenser för den medelfristiga prognosen. Några exempel på alternativscenarion som har berört den medelfristiga prognoshorisonten:

- högre arbetskraftsutbud till följd av regeringens politik (jämfört med bedömningen i huvudscenariot)
- högre potentiell produktivitet
- högre sparande i hushållssektorn än prognostiserat

I två av de granskade propositionerna redovisas tre alternativscenarion. I övriga propositioner redovisas två alternativa scenarion.

I bilaga 2 finns en förteckning över de alternativscenarion som presenterats i de granskade propositionerna.

6.3 Iakttagelser gällande prognosrevideringar och prognososäkerhet

Prognosrevideringar avseende de medelfristiga makroprognoserna redovisas sedan 2011 års ekonomiska vårproposition regelbundet och systematiskt i de ekonomiska propositionerna. Detta är en väsentlig förbättring jämfört med den redovisning som skedde tidigare.

I de propositioner som har granskats har osäkerheten i de medelfristiga prognoserna belysts i flera alternativscenarier, främst kopplade till osäkerhet och risker i bedömningen av de potentiella variablerna.

Referenslista

Budgetlagen 2011:203.

Budgetpropositioner och ekonomiska vårpropositioner 2007–2017.

DG ECFIN (2014). *Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology*, Economic Papers 536.

Finanspolitiska rådet (2011). *Svensk finanspolitik* (Finanspolitiska rådets rapport 2011).

Kommunallagen 1991:900.

Konjunkturinstitutet. *Konjunkturläget* mars/augusti 2006–2017.

Promemoria. *Metod för beräkning av potentiella variabler*, april 2016.

Riksrevisionen (2006). *Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna*. RiR 2006:23.

Rådets direktiv 2011/85/EU, EUT L 306, 23.11.2011, s. 41–47.

Skr. 2010/11:79. *Ramverk för finanspolitiken*.

SOU 2016:67. *En översyn av överskottsmålet*. Betänkande av Överskottsmålskommittén.

Bilaga 1. Centrala termer och begrepp

Balanskrav

Balanskravet innebär att kommuner och landsting inte får budgetera för underskott och att eventuella underskott som ändå uppstår ska återtats inom tre år.

BNP

Bruttonationalprodukt. Värdet av alla varor och tjänster som produceras i ett land under ett år.

BNP-gap

Den procentuella skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP.

Budgetpolitiska mål

Det finns tre budgetpolitiska mål: målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmål), utgiftstak och balanskrav.

Finanspolitik

Den politik som påverkar efterfrågan via den offentliga sektorns utgifter och inkomster.

God ekonomisk hushållning

I kommunallagen (1991:900) anges att kommuner och landsting ska ha god ekonomisk hushållning. Ett bland kommuner och landsting vanligt förekommande finansiellt mål för god ekonomisk hushållning är att årets resultat bör uppgå till 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Offentliga sektorns finansiella sparande

Inkomster minus utgifter.

Potentiell BNP

Nivån på produktionen som skulle uppnås om vi hade normalt utnyttjande av de i dag tillgängliga produktionsfaktorerna arbete och kapital.

Resursutnyttjande

Mått på i vilken grad produktionsfaktorerna arbete och kapital nyttjas.

Utgiftstak

Utgiftstaket begränsar hur stora utgifterna får vara under ett budgetår. Utgiftstaket omfattar utgifterna i statsbudgeten och i ålderspensionssystemet. Räntorna för statsskulden omfattas inte.

Överskottsmål

Den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till 1 procent över en konjunkturcykel.

Bilaga 2. Alternativscenarion

Tabell 15 Alternativscenarion

	Högre alternativ	Lägre alternativ
BP2007	Högre arbetskraftsutbud till följd av regeringens politik	Svagare arbetsmarknad, ansträngt resursutnyttjande
VÅP2007	Högre arbetskraftsutbud till följd av regeringens politik	Svagare internationell konjunktur/prisfall på tillgångspriser i USA
BP2008	Högre arbetskraftsutbud till följd av regeringens politik	Lägre produktivitet, permanent
VÅP2008	Högre arbetskraftsutbud till följd av regeringens politik	Förvärrade finansiella problem i USA
BP2009	Högre potentiell produktivitet	Svagare inhemsk efterfrågan (boprisfall)
VÅP2009	Snabbare återhämtning efter finanskrisen	Svag konjunktur ger deflation
BP2010	Snabbare återhämtning efter finanskrisen	Starkare produktivitet ger högre arbetslöshet
VÅP2010	Högre arbetskraftsutbud till följd av regeringens politik	Svagare internationell utveckling
BP2011	Snabbare återhämtning efter finanskrisen	Svagare internationell utveckling
VÅP2011	Snabbare återhämtning	Svagare internationell utveckling
BP2012	Starkare inhemsk efterfrågan	Ökade problem i banksektorn
VÅP2012	Högre potentiell produktivitetstillväxt i näringslivet	Svagare utveckling av den internationella ekonomin
BP2013	Fortsatt stark motståndskraft mot eurokrisen och en starkare inhemsk efterfrågan	En tillfällig förstärkning av kronan
VÅP2013	En starkare tillväxt i omvärlden	1. En betydligt sämre tillväxt i omvärlden 2. Högre sparande hos hushållen
BP2014	En starkare omvärldsefterfrågan och högre konsumentförtroende	Högre räntor i omvärlden
VÅP2014	Exporten förstärker återhämtningen	1. Svagare internationell utveckling 2. Svagare potentiell produktivitet

REGERINGENS MEDELFRISTIGA MAKROPROGNOSE

	Högre alternativ	Lägre alternativ
BP2015	En starkare inhemsk konsumtion	Svagare internationell utveckling
VÅP2015	Starkare inhemsk efterfrågan	Svagare omvärldsutveckling
BP2016	Starkare inhemsk efterfrågan	Svagare omvärldsutveckling
VÅP2016	Färre asylsökande	Fler asylsökande
BP2017	Starkare återhämtning i euroområdet	Konjunktnerdgång i Kina
VÅP2017	Starkare investeringskonjunktur i euroområdet	Krisande banksystem i EU

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 november 2017

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Bucht, Hultqvist, Hellmark Knutsson, Damberg, Bah Kuhnke, Eriksson, Linde, Skog, Fritzon

Föredragande: statsrådet Skog

Regeringen beslutar skrivelse 2017/18:37 Riksrevisionens rapport om regeringens medelfristiga makroprognoser

