

FÖRDJUPNING

Prognos på offentlig konsumtion

Den metod som sedan november 2007 används i nationalräkenskaperna för att mäta volymutvecklingen i offentlig produktion av individuella tjänster innebär att resursanvändningen i offentlig sektor inte kommer att speglas fullt ut i det preliminära utfallet. Detta är en följd av att det preliminära utfallet i huvudsak är en demografisk framskrivning av föregående års utfall. Skillnaderna mellan det preliminära utfallet och det definitiva årsutfallet är potentiellt stor. Eftersom offentlig konsumtion uppgår till drygt 25 procent av BNP kommer eventuella skillnader även att påverka BNP. Därmed blir BNP, enligt det preliminära utfallet, svårare att tolka som mått på den ekonomiska aktiviteten i den svenska ekonomin. En annan konsekvens är att val av metod för att prognostisera offentlig konsumtion måste beaktas vid prognosutvärderingar.

Offentlig produktion består av kollektiva och individuella tjänster, där de senare är tjänster som enskilda individer utnyttjar (t.ex. utbildning och sjukvård). Det mesta som produceras i offentlig sektor konsumeras också av den offentliga sektorn. I begreppet offentlig konsumtion ingår, förutom offentlig produktion, även offentliga tjänster som köps in från näringslivet (t.ex. friskoleundervisning). Volymutvecklingen i offentlig produktion (förädlingsvärdet) av individuella tjänster, vilka utgör ca 60 procent av den offentliga konsumtionen, mäts i nationalräkenskaperna fr.o.m. november 2007 med hjälp av s.k. volymindikatorer (se fördjupning i *Konjunkturläget*, januari 2008, ”Ny metod för att beräkna offentliga sektorns produktion och konsumtion”). Syftet med införandet av den nya metoden är framför allt att bättre kunna fånga produktivitetstillväxten i offentlig sektor.

För att beräkna preliminärt utfall i fasta priser enligt denna metod gör SCB i huvudsak en demografisk framskrivning (prognos) av föregående års utfall.⁸ Det innebär att t.ex. produktionen i skolan mäts genom att den faktiska produktionen föregående år skrivs fram med det prognostiserade antalet elever. I det definitiva årsutfallet mäts det faktiska antalet elever och dessutom kvalitetsjusteras utfallet, vilket innebär att elevernas resultat beaktas.

Följden av metoden är att extra resurser, alternativt besparingar, till produktion av individuella tjänster kan få effekt på volymutvecklingen (prestationer) först i och med det definitiva

⁸ Det preliminära årsutfallet är SCB:s första beräkning av den offentliga konsumtionen och publiceras i början av det efterföljande året.

utfallet.⁹ Den metod som för närvarande används för att beräkna det preliminära utfallet innebär således att förändringar i den ekonomiska aktiviteten i de berörda verksamheterna inte får någon effekt på produktionen utöver vad som i princip följer av den demografiska utvecklingen. En ökning av antalet sysselsatta (eller antalet arbetade timmar) inom dessa tjänster påverkar därmed inte det preliminära utfallet, vilket även implicerar att produktivetsförändringar inte är tolkningsbara i det preliminära utfallet.^{10, 11}

Eftersom Konjunkturinstitutets prognoser för svensk ekonomi även inkluderar en prognos på finanspolitiken och dess inverkan på aktivitetsnivån, blir konsekvensen att prognoser på offentlig konsumtion bör avse det definitiva utfallet (se kapitlet ”Offentliga finanser och finanspolitik”). I de fall då Konjunkturinstitutet bedömer att en expansiv eller åtstramande finanspolitik kommer att föras, alternativt att ekonomiska begränsningar förekommer (t.ex. att balanskravet för kommuner och landsting bedöms bli bindande), kommer Konjunkturinstitutets prognoser i normalfallet inte att sammanfalla med det preliminära utfallet. Konjunkturinstitutets prognoser på offentlig konsumtion baseras på antagandet att produktionen samvarierar med arbetade timmar, även om sambandet inte är strikt (som det var enligt den s.k. kostnadsmetoden som tidigare användes för att beräkna volymutvecklingen i offentlig produktion). En prognos som syftar till att förutse det preliminära utfallet kan med andra ord se annorlunda ut jämfört med den prognos som presenteras i avsnittet ”Offentliga konsumtionsutgifter”. Detta gäller framför allt för den kommunala sektorn eftersom produktionen här till 75 procent består av individuella tjänster.

MINDRE KONSUMTION SÖKNING ENLIGT DET PRELIMINÄRA UTFALLET

För att tydliggöra skillnaderna presenteras i tabell 9 en uppskattning av det preliminära utfallet för den kommunala sektorn för prognosperioden 2008–2010. Även en prognos på hela offentliga sektorn, som inkluderar huvudprognosen (definitivt utfall) för staten, redovisas.¹² Dessutom presenteras det preliminära utfallet

⁹ Inte heller variationer i antalet arbetsdagar mellan åren, s.k. kalendereffekter, fångas upp i det preliminära utfallet eftersom det är det föregående årets faktiska utfall som skrivs fram.

¹⁰ Indirekt kan effekten snarare vara negativ eftersom sysselsättning i offentlig sektor kan tränga ut sysselsättning i näringslivet, vilket i sin tur kan minska produktionen i näringslivet och därmed BNP.

¹¹ Att antalet sysselsatta får effekt på det definitiva utfallet förutsätter att fler anställda ger ökad produktion, till exempel i form av fler godkända elever i skolan.

¹² Prognosen för staten görs huvudsakligen enligt kostnadsmetoden (ca 25 procent av konsumtionen skrivs fram med volymindikatorer i utfallet).

för 2007 och huvudprognosen för den kommunala sektorn respektive för hela den offentliga sektorn.

Tabell 10 Uppskattade offentliga konsumtionsutgifter, enligt olika sätt att prognostisera utfallet

Procentuell förändring, fasta priser

	2007	2008	2009	2010
<i>Uppskattning av preliminärt utfall:</i>				
Offentlig sektor inkl. staten	1,1	0,7	0,6	1,3
Kommunal sektor	1,7	1,3	0,9	1,2
Primärkommunerna	1,0	0,3	0,1	0,1
Landstingen	3,0	3,1	2,4	3,1
<i>Huvudprognos (definitivt utfall):</i>				
Offentlig sektor inkl. staten	1,1	0,9	1,0	2,3
Kommunal sektor	1,7	1,6	1,5	2,5

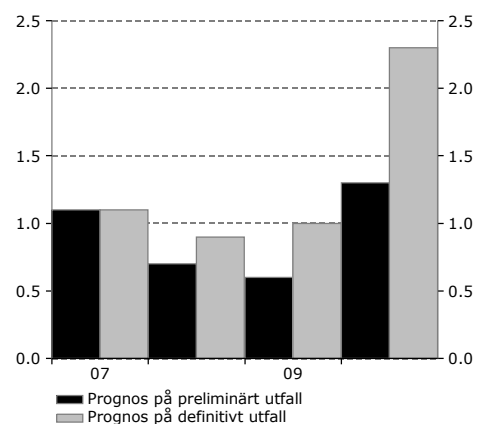
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet. Anm. År 2007 års siffror är det publicerade, preliminära utfallet.

Konsumtionsökningen, enligt det uppskattade preliminära utfallet, är mindre för samtliga prognosår i den kommunala sektorn jämfört med prognosen på det definitiva utfallet (se tabell 9, diagram 74 och diagram 75). Detta förklaras huvudsakligen av att den expansiva finanspolitiken, som verkar genom ökade statsbidrag, möjliggör en konsumtionsökning utöver den demografiskt betingade.¹³

Som beskrivits i denna fördjupning innebär alltså framskrivningsmetoden för det preliminära utfallet att den ekonomiska aktiviteten i offentlig sektor inte kommer att speglas fullt ut i det preliminära utfallet. Eftersom offentlig konsumtion är en stor del av BNP kommer eventuella skillnader mellan det preliminära och det definitiva utfallet även att påverka BNP. Konsekvensen är således att BNP, enligt det preliminära utfallet, blir svårare att tolka som mått på den ekonomiska aktiviteten i ekonomin det året. En annan konsekvens är att val av metod för att prognostisera offentlig konsumtion måste beaktas vid prognosutvärderingar. Konjunkturinstitutet kommer vid prognosutvärdering mot det preliminära utfallet att utgå från en prognos där den prognostiserade BNP-tillväxten är beräknad enligt en uppskattning av det preliminära utfallet för offentlig konsumtion.

Diagram 74 Offentliga konsumtionsutgifter

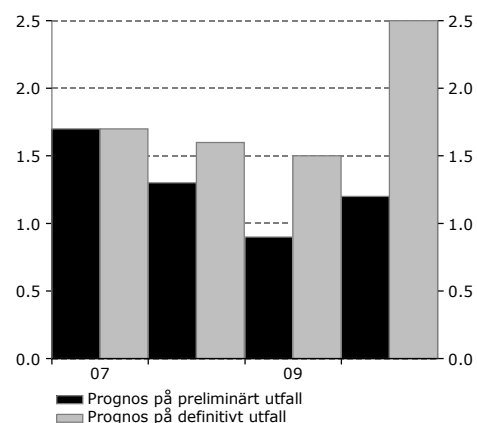
Årlig procentuell förändring



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 75 Kommunsektorns konsumtionsutgifter

Årlig procentuell förändring



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

¹³ I Konjunkturinstitutets prognoser tas hänsyn till ekonomiska restriktioner (t.ex. balanskravet), vilket kan innebära att en demografisk framskrivning (enligt det preliminära utfallet) inte tillåts slå igenom i högre konsumtionsutgifter. I detta fall skulle den procentuella volymförändringen vara mindre enligt prognosen på det definitiva utfallet jämfört med prognosen på det preliminära utfallet.