

Utvärdering av prognoser för offentliga finanser

KONJUNKTURINSTITUTET gör analyser och prognoser över den svenska och den internationella ekonomin samt bedriver forskning i anslutning till detta. Konjunkturinstitutet är en statlig myndighet under Finansdepartementet och finansieras till största delen med statsanslag. I likhet med andra myndigheter har Konjunkturinstitutet en självständig ställning och svarar själv för bedömningar som redovisas.

Konjunkturläget innehåller analyser och prognoser över svensk och internationell ekonomi. **The Swedish Economy** sammanfattar rapporten på engelska. **Analysunderlag** består av ett omfattande sifferunderlag i tabellform och publiceras i anslutning till Konjunkturläget. Analysunderlag går att beställa som tryckt rapport. Den går också att ladda ner från Konjunkturinstitutets hemsida, se www.konj.se/konjunkturlaget.

Det finns också statistik i form av utfalls- och prognosdata över den svenska och internationella ekonomins utveckling. Se www.konj.se/statistik.

På Konjunkturinstitutets hemsida finns en översikt över Sveriges ekonomi med olika nyckeltal (till exempel inflation, resursutnyttjande, sysselsättning). Översikten kallas för "Läget i svensk ekonomi" och uppdateras en gång per månad. Se www.konj.se/laget.

En ordlista över olika ekonomiska begrepp finns på vår hemsida, www.konj.se/ordlista. Ordlistan förklarar krångliga ord och definierar hur Konjunkturinstitutet använder olika begrepp.

Förord

Denna specialstudie beskriver och analyserar Konjunkturinstitutets prognosavvikelser för den offentliga sektorns sparande och dess delar för perioden 1998–2007.

Det övergripande syftet med studien är att ge en bild av prognosavvikelse-
karnas storlek och mönster för att metoder och modeller som används
för att prognostisera offentligfinansiella variabler i ett nästa steg ska kun-
na förbättras och utvecklas.

Studien är upplagd på följande sätt. Kapitel 1 sammanfattar studien.
Förutsättningarna för prognosutvärderingen beskrivs i kapitel 2. I denna
del redogörs för de korrigeringar som gjorts till följd av omläggningar av
redovisningen av nationalräkenskaperna för att prognoser och utfall ska
vara jämförbara. Kapitlet beskriver även de olika utfallen från SCB och
de prognostillfällen som analyseras i rapporten samt ger en översiktlig
bild av vilken information som funnits tillgänglig vid respektive prognos-
tillfälle. I kapitel 3 redovisas prognosavvikelse-
erna för finansiellt sparande
i offentlig sektor och i delsektorer, samt inkomster och utgifter i olika
dimensioner med en bred ansats. Kapitlet syftar till att ge en heltäckande
bild av storleken på Konjunkturinstitutets prognosavvikelser och pro-
gnosavvikelse-
arnas mönster över prognosåren, prognostillfällen och pro-
gnoshorisonter. Kapitel 4 och 5 beskriver prognosprecisionen i olika
inkomst- och utgiftskategorier och analyserar olika källor till prognosav-
vikelser. I kapitel 6 sammanfattas de olika resultaten.

Studien har skrivits av Magnus Lundin, Johan Samuelsson och
Ulla Robling.¹

Mats Dillén
Generaldirektör
Stockholm i april 2009

¹ Författarna vill passa på att tacka för värdefulla synpunkter från personer inom och utanför Konjunkturinstitutet.

Innehåll

1 Sammanfattning.....	7
2 Korrigeringar, utfall och förutsättningar	13
2.1 Prognostillfällen, redovisningskorrigeringar och statistiska mått	13
2.2 Utfall.....	14
2.3 Prognosförutsättningar.....	15
3 Prognosavvikelser för finansiellt sparande, inkomster och utgifter.....	17
3.1 Prognosavvikelser för den offentliga sektorns finansiella sparande	17
3.2 Prognosavvikelseernas mönster över tid	21
3.3 Prognosavvikelser för finansiellt sparande i sektorer	24
3.4 Prognosavvikelser för den offentliga sektorns inkomster och utgifter.....	25
3.5 Prognosavvikelser och sambandet med prognosavvikelser för den makroekonomiska utvecklingen	28
4 Prognosavvikelser för inkomsternas delar	31
4.1 Prognosavvikelser för olika inkomstkategorier	31
4.2 Förklaringar till prognosavvikelser för inkomstkategorier.....	35
5 Prognosavvikelser för utgifternas delar	47
5.1 Prognosavvikelser för olika utgiftskategorier.....	47
5.2 Konsumtion och investeringar.....	49
5.3 Transfereringar.....	51
5.4 Ränteutgifter.....	57
5.5 Makroekonomiska förklaringar till prognosavvikelser för utgiftskategorier.....	58
6 Sammanfattande slutsatser.....	63
Bilaga A – Prognostillfällen.....	65
Bilaga B – Omläggningar av redovisningen	67
Bilaga C – Statistiska mått.....	69

1 Sammanfattning

Konjunkturinstitutets prognosavvikelser för den offentliga sektorns finansiella sparande varierar kraftigt över tid och olika prognostillfällen. Det finansiella sparandet under-skattas i genomsnitt med 20 miljarder kronor per år under perioden 1998–2007, eller med 0,8 procent som andel av BNP. Genomsnittet av prognosavvikelserna i absoluta tal, sett över samtliga prognostillfällen, uppgår till 32 miljarder kronor.

Prognoserna baserades under den studerade perioden i allt väsentligt på redan be-slutad finanspolitik, det vill säga på de regler i skatte- och transfereringssystemen samt konsumtions- och investeringsnivåer som var beslutade vid prognostillfället. Dessa prognosantaganden bidrog till högre prognosavvikelser på ett och på två års sikt.

Prognoser på offentligfinansiella variabler baseras delvis på Konjunkturinstitutets makroekonomiska prognoser. En del av prognosavvikelserna kan därför förklaras av prognosavvikelser för den makroekonomiska utvecklingen.

Prognosavvikelserna för de offentliga inkomsterna är större än för utgifterna. Åren 1998–2007 är genomsnittet av prognosavvikelserna i absoluta tal 28 respektive 15 miljarder kronor för inkomster respektive utgifter. Kapitalskatterna svarar, med bred marginal, för de största prognosavvikelserna av de olika inkomstkategorierna. De of-fentliga konsumtionsutgifterna uppvisar störst avvikelser bland utgiftskategorierna.

Konjunkturinstitutet har regeringens uppdrag att göra analyser av och prognoser för den ekonomiska utvecklingen i Sverige. Konjunkturinstitutets prognoser ska vara tillförlitliga, pedagogiska och väldokumenterade så att de kan användas som beslutsun-derlag i offentlig och privat sektor. Det är därför av stor betydelse att prognoserna har en så hög precision som möjligt samt att prognosavvikelser och prognosrevideringar dokumenteras och förklaras.²

Denna specialstudie beskriver och analyserar Konjunkturinstitutets prognosavvikel-ser för finansiellt sparande i offentlig sektor och dess delar för perioden 1998–2007.³ Förutom att ge användarna av Konjunkturinstitutets prognoser för de offentliga finan-serna en uppfattning om prognosavvikelsernas storlek och eventuella systematiska över- eller underskattning, är det övergripande syftet med studien är att ge en detaljerad bild av prognosavvikelsernas storlek och mönster för att metoder och modeller som används för att prognostisera offentligfinansiella variabler i ett nästa steg ska kunna utvecklas och förbättras. I specialstudien:

- beskrivs och analyseras prognosavvikelser för finansiellt sparande i offentlig sektor och dess delar,
- beskrivs i vilken utsträckning olika offentligfinansiella delposter bidrar till pro-gnosavvikelser i det finansiella sparandet,
- analyseras vad prognosavvikelserna beror på samt
- identifieras områden där prognosprecisionen bör kunna förbättras.

Resultaten bör tolkas med försiktighet. De observerade prognoserna är förhållandevis få och tidsperioden är som längst nio år. En prognosavvikelse ett enskilt år har i vissa

² Konjunkturinstitutet publicerar årligen i Konjunkturläget i mars en utvärdering av de prognoser som gjorts för det senaste helåret. I mars 2005 publicerades även en specialstudie där Konjunkturinstitutets prognoser för BNP, arbetslöshet, KPI och försörjningsbalansens poster utvärderades (Specialstudie nr 5, mars 2005, "Utvärdering av Konjunkturinstitutets prognoser").

³ Finansiellt sparande samt, inkomst- och utgiftskategorier avser hela offentliga sektor, om inte annat anges.

fall stor inverkan på den genomsnittliga avvikelserna för hela perioden och därmed slutsatserna.

Under den studerade perioden baserades Konjunkturinstitutet prognoser i allt väsentligt på beslutad finanspolitik, det vill säga på de regler i skatte- och transfereringssystemen samt konsumtions- och investeringsnivåer som var beslutade vid prognostillfället. Prognosavvikelsena bör därför förväntas vara högre i genomsnitt för de prognoser som gjordes innan budgetpropositioner för nästkommande budgetår respektive ekonomiska vårpropositioner var kända.⁴

DET FINANSIELLA SPARANDET I DEN OFFENTLIGA SEKTORN HAR I GENOMSNITT UNDERSKATTATS OCH PROGNOSSAVVIKELSERNA VARIERAR KONTRACYKLISKT

Prognosavvikelsena för det finansiella sparandet i offentlig sektor varierar kraftigt över tid, prognostillfälle och prognoshorisonter. Det finansiella sparandet underskattas i genomsnitt med 20 miljarder kronor 1998–2007, eller med 0,8 procent som andel av BNP i löpande pris. Prognoserna underskattar sparandet samtliga prognosår med undantag för 2002 och 2003. Dessa år, då det finansiella sparandet var negativt, överskattades sparandet vid i stort sett samtliga prognoser. Prognosavvikelsena samvarierar således kontracykliskt med utfallet under den undersökta perioden. Med andra ord har de offentliga finanserna underskattats i goda tider och överskattats i sämre tider.

De genomsnittliga absoluta prognosavvikelsena från preliminärt utfall för finansiellt sparande är ungefär 50 miljarder kronor (2 procent av BNP) för prognoser på två års sikt, ca 35 miljarder kronor (1,5 procent av BNP) för prognoser på ett års sikt och ca 20 miljarder kronor (0,8 procent av BNP) för innevarande år. I genomsnitt för alla prognostillfällen är den absoluta prognosavvikelsen 32 miljarder kronor.

Det är framför allt prognosavvikelser för statens finansiella sparande och i första hand statens inkomster, som förklarar prognosavvikelsena för finansiellt sparande i den offentliga sektorn. Prognoserna för finansiellt sparande i staten har också systematiskt underskattat utfallet.

MAKROEKONOMISKA PROGNOSSAVVIKELSER OCH FINANSPOLITISKA BESLUT FÖRSTÄRKER PROGNOSSAVVIKELSERNA FÖR DE OFFENTLIGA FINANSERNA

Prognoser för den makroekonomiska utvecklingen påverkar prognosen för finansiellt sparande. Framför allt gäller det skatteinkomsterna som, med vissa undantag, är kopplade till skattebaser för vilka Konjunkturinstitutet gör separata prognoser. Justerat för prognosavvikelsena i de för de offentligfinansiella prognoserna relevanta makroekonomiska variabler, minskar den genomsnittliga absoluta prognosavvikelsen för finansiellt sparande på två års sikt med ungefär 5 miljarder kronor.

Justerat för effekter av regeländringar, det vill säga sådan finanspolitik som vid prognostillfället var okänd, blir prognosavvikelsena för finansiellt sparande också något mindre, framför allt för enskilda inkomst och utgiftskategorier. De justeringar som gjorts för regeländringarna är dock inte fullständiga. Endast de direkta offentligfinansiella effekterna av förändringarna i skatte- och transfereringssystem beaktas. I studien tas således inte hänsyn till eventuella beteendeförändringar hos ekonomiska aktörer till följd av regeländringar.

⁴ Detta resonemang gäller även prognoser för utgiftssidan för innevarande år som gjorts före dess att årets två tilläggsbudgetar presenterats.

STÖRRE PROGNOSSAVVIKELSER MOT DET SLUTLIGA UTFALLET

Prognosavvikelsena är större gentemot det av SCB publicerade slutliga utfallet än gentemot det preliminära utfallet för samtliga prognoshorisonter. Prognosavvikelsena i förhållande till det slutliga utfallet är omkring 10 miljarder kronor större i genomsnitt i absoluta tal än avvikelsena mot preliminärt utfall. Prognosavvikelsena går i samma riktning som revideringen mellan det preliminära och det slutliga utfallet, det vill säga när Konjunkturinstitutet överskattar det finansiella sparandet så är det preliminära utfallet högre än det slutliga utfallet och vice versa. En möjlig förklaring till att utfallsrevideringarna förstärker prognosavvikelsena är att det preliminära utfallet till viss del grundar sig på prognoser för till exempel kapitalskatterna.

PROGNOSSAVVIKELSERNA I LINJE MED ANDRA PROGNOSSMAKARES

Det är svårt att hitta kriterier för att avgöra om konstaterade prognosavvikelser bör betraktas som stora eller inte. För att ändå försöka sätta in storleken på prognosavvikelsena i ett sammanhang kan man dels relatera dem till andra prognosmakares, dels sätta dem i relation till finanspolitiska mål.

Konjunkturinstitutets prognosavvikelser för finansiellt sparande som andel av BNP ligger i linje med andra prognosmakares, såväl svenska som utländska, prognosavvikelser. Metoder och definitioner skiljer sig dock åt mellan studierna och utvärderingarna har gjorts på olika perioder varför resultaten ska tolkas med försiktighet.

Konjunkturinstitutets prognosavvikelser kan även relateras till överskottsmålet vilket innebär att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska uppgå till 1 procent som andel av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Uttryckt i absoluta tal är prognosavvikelsen för finansiellt sparande 1,5 procent som andel av BNP i genomsnitt för den studerade perioden, vilket i detta sammanhang får betraktas som en relativ stor avvikelse. Detta understryker vikten av att inte utgå från det faktiska finansiella sparandet, utan det konjunkturjusterade sparandet, vid bedömning av den framtida finanspolitiken.

De genomsnittliga prognosavvikelsena i absoluta tal för den offentliga sektorns inkomster och utgifter är 1,7 respektive 1,0 procent som andel av preliminärt utfall, vilket kan jämföras med den genomsnittliga prognosavvikelse i absoluta tal för BNP motsvarande period som uppgår till 0,8 procent. Relateras felen till utfall är således prognosavvikelsena för offentliga finanser, främst för inkomsterna, betydligt större än avvikelsena för BNP.⁵

STÖRRE PROGNOSSAVVIKELSER FÖR INKOMSTER ÄN FÖR UTGIFTER

Prognosavvikelsena mot preliminärt utfall är betydligt större för den offentliga sektorns inkomster än för den offentliga sektorns utgifter. Inkomsterna underskattas i genomsnitt för samtliga prognoshorisonter. Åren 1998–2007 underskattas inkomsterna med i genomsnitt 19 miljarder kronor, medan utgifterna överskattas med i genomsnitt 2 miljarder kronor. Genomsnittet av prognosavvikelsena i absoluta tal uppgår till 28 och 15 miljarder kronor för inkomster respektive utgifter. Inkomsterna underskattas i perioder då det finansiella sparandet är positivt och överskattas då det finansiella sparandet är negativt, det vill säga prognosfelen är kontracykliska. För prognoser på två års sikt tenderar också prognosavvikelsena för inkomster och utgifter att gå åt olika håll, vilket förstärker prognosavvikelsena i finansiellt sparande.

⁵ Till viss del påverkar prognosavvikelser för de offentliga konsumtions- och investeringsutgifterna även prognosavvikelser för BNP.

PROGNOSFELEN FÖR KAPITALSKATTERNA FÖRKLARAR MER ÄN HÄLFTEN AV AVVIKELSERNA I FINANSIELLT SPARANDE

Kapitalskatterna står med bred marginal för de största prognosavvikelserna av de olika inkomst- och utgiftskategorierna, trots att de endast utgör 10 procent av de totala inkomsterna. Kapitalskatterna underskattas med i genomsnitt 15 miljarder kronor mot det preliminära utfallet 2000–2007. Det beror delvis på att tillgångspriser på värdepapper och fastigheter har vuxit snabbare än vad som förutsågs i prognoserna den studerade perioden. Detta förhållande illustrerar också att inkomsterna från kapitalskatter, särskilt från skatt på hushållens kapitalvinster, inte nödvändigtvis följer den underliggande ekonomiska utvecklingen på kort sikt.

Den genomsnittliga absoluta prognosavvikelsen uppgår till 22 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 20 procent av kapitalskatterna. Prognosfele för kapitalskatterna förklarar mer än hälften av avvikelserna i finansiellt sparande. Exkluderas kapitalskatterna från den offentliga sektorns inkomster minskar avvikelsen för finansiellt sparande i absoluta tal från i genomsnitt 32 till 15 miljarder kronor perioden 2000–2007.

STORA PROGNOSAVVIKELSER FÖR OFFENTLIG KONSUMTION

De offentliga konsumtionsutgifterna uppvisar de största avvikelserna av samtliga utgiftsposter. Tar man däremot hänsyn till storleken på utgiftsslaget är prognosavvikelserna för ränteutgifterna störst. Den genomsnittliga absoluta prognosavvikelsen för ränteutgifterna motsvarar ca 11 procent av utfallet att jämföras med 1,6 procent för de offentliga konsumtionsutgifterna. Prognoserna för ränteutgifterna ett och två år framåt i tiden överskattas systematiskt under den undersökta perioden.

PROGNOSAVVIKELSER FÖR DEN MAKROEKONOMISKA UTVECKLINGEN FÖRKLARAR EN DEL AV PROGNOSAVVIKELSERNA

Både prognosavvikelser i underliggande makroekonomiska variabler och det faktum att den förda finanspolitiken inte beaktats i prognoserna bidrar till att förstärka prognosavvikelserna. Detta gäller framför allt prognoser på skatteinkomsterna.

Prognosavvikelser för lönesumman och hushållens konsumtionsutgifter förklarar en del av prognosavvikelserna för hushållens direkta skatter och socialavgifter respektive produktionsskatter. De inkomstprognoser på två och ett års sikt som gjordes i december för 2002–2007 respektive 2001–2007 har en genomsnittlig absolut prognosavvikelse på 33 respektive 30 miljarder kronor. Justeras dessa prognoser för prognosavvikelser i den makroekonomiska utvecklingen uppgår de genomsnittliga absoluta prognosavvikelserna till 26 respektive 28 miljarder kronor.

Korrigerat för effekter av regeländringar blir prognosavvikelserna för enskilda inkomstkategorier som hushållens direkta skatter och produktskatter lägre. För inkomsterna som helhet blir avvikelserna ungefär lika stora som när man inte korrigerar.

Prognosavvikelserna för ränteutgifterna kan i hög grad förklaras av prognosavvikelser för räntesatser. Även prognosavvikelserna för de arbetslöshetsrelaterade utgifterna och avvikelserna för den totala arbetslösheten (det vill säga inklusive arbetsmarknadspolitiska program) samvarierar. Detta samband är inte emellertid lika tydligt som för ränteutgifterna. För andra utgiftsposter är det svårt att urskilja någon makrovariabel som i särskilt hög grad förklarar prognosavvikelserna.

På utgiftssidan är det av en rad skäl svårare än på inkomstsidan att kvantifiera regeländringarna fullt ut. För det första kan skatteinkomster vanligen delas upp i en (implicit) skattesats, som fångar upp regelförändringar, och en skattebas (som fångar upp den makroekonomiska utvecklingen, till exempel förändringar i lönesumman). Motsvarande

uppdelning kan göras även för vissa utgiftskategorier, främst ett antal transfereringar. I övrigt är sambanden mellan utgifter och finanspolitiska beslut mer komplexa. Vidare är informationen om de offentligfinansiella effekterna av skatteförslag som finns publicerad i budgetpropositionerna mindre utförlig för utgifterna jämfört med skatteförändringar, vilket gör det svårare att skapa tidsserier över de utgiftspåverkande regelförändringarna. Slutligen fattas beslut om utgifter, förutom på statlig nivå, även på kommunal och EU-nivå.⁶

Utgiftsprognoser på två och ett års sikt som gjordes i december för 2002–2007 respektive 2001–2007 har en genomsnittlig absolut prognosavvikelse på 27 respektive 17 miljarder kronor. Justeras prognoserna för prognosavvikelser i den makroekonomiska utvecklingen samt vissa ändrade regler i transfereringssystemen uppgår de genomsnittliga absoluta prognosavvikelserna till drygt 22 respektive 11 miljarder kronor.

PROGNOS PÅ FINANSPOLITIK OCH BÄTTRE MAKROEKONOMISKA PROGNOSER MINSKAR PROGNOSAVVIKELSERNA FÖR OFFENTLIGA FINANSER

En del av prognosavvikelserna för finansiellt sparande 2000–2007 förklaras av regeländringar i skatte- och transfereringssystemen. I januari 2008 började Konjunkturinstitutet med att göra en prognos på den finanspolitik som kommer att föras. Prognosen görs, om ingen annan information finns vid prognostillfället, utifrån en bedömning av den finanspolitiska inriktning som är lämplig med beaktande av resursutnyttjandet och uppsatta budgetpolitiska mål, främst överskottsmålet. Men om det finns en föreslagen eller beslutad statsbudget eller tydligt aviserade åtgärder som påverkar de offentliga finanserna, kommer prognosen för de offentliga finanserna, i första hand för nästkommande budgetår att vägledas av denna information. Det är dock inte uppenbart att prognoser på enskilda inkomst- eller utgiftskategorier kommer att förbättras av att finanspolitiken prognostiseras. Via en finanspolitisk prognos eftersträvas en bättre bedömning av det finansiella sparandet, men fördelningen av ändrade regler för skatte- och transfereringssystem mellan inkomster och utgifter görs förhållandevis schablonmässigt om ingen annan information finns tillgänglig. Den schablonmässiga fördelningen av den prognostiserade finanspolitiken påverkar prognosprecisionen för enskilda inkomst- och utgiftskategorier främst på två års sikt.

De makroekonomiska prognoserna påverkar i hög grad prognoserna för de offentliga finanserna. I den utsträckning prognosprecisionen för den makroekonomiska utvecklingen, exempelvis prognoser för lönesumman, hushållens konsumtion, arbetslöshet och ränta, kan förbättras kommer också prognosavvikelser för offentligfinansiella variabler att minska. Att förbättra prognosmetoderna för olika tillgångspriser och borsutvecklingen skulle också bidra till att minska prognosavvikelsen för hushållens kapital-skatte. En stor del av hushållens kapital-skatte består av skatt på reavinster på tillgångar som aktier och fastigheter. Det är av naturliga skäl svårt att förutse utvecklingen av tillgångspriser samt när och i vilken utsträckning hushållen realiserar kapitalvinster och kapitalförluster. Storleken på kapital-skatte prognosavvikelser motiverar dock att det är angeläget att resurser läggs på att utveckla modeller för att öka prognosprecisionen.

Prognosavvikelser i offentliga konsumtionsutgifter kan bara i mindre grad förklaras av den makroekonomiska utvecklingen eller regeländringar. Denna post har störst avvikelser av de undersökta utgiftskategorierna och det är angeläget att prognosmetoderna för detta område utvecklas vidare.

⁶ Även inkomsterna från hushållens direkta skatter på arbetsinkomster påverkas av beslut om kommunala skattesatser.

MINDRE AVVIKELSER FÖR BEDÖMNINGEN AV FINANSPOLITIKENS STÄLLNING OCH INRIKTNING JÄMFÖRT MED FINANSIELLT SPARANDE

För att bedöma finanspolitikens ställning och inriktning använder Konjunkturinstitutet främst det konjunkturjusterade sparandet. I beräkningarna av det konjunkturjusterade sparandet är konjunkturellt betingade variationer i skattebaser och arbetslöshetsrelaterade utgifter utjämnade. Analysen av prognosavvikelserna för den offentliga sektorns finansiella sparande visar att en relativt stor del av prognosavvikelserna beror på prognosavvikelser för kapitalskatterna. Eftersom variationer i kapitalskatterna rensas bort i det konjunkturjusterade sparandet, påverkas det konjunkturjusterade sparandet inte väsentligen av prognosavvikelser i kapitalskatterna. Med andra ord påverkar prognosavvikelserna för kapitalvinsterna och därmed kapitalskatterna inte den finanspolitiska bedömningen i någon stor utsträckning.

Justerat för prognosavvikelser i skattebaser och prognosavvikelser i kapitalskatter är prognosavvikelserna för den offentliga sektorns finansiella sparande betydligt lägre, och underskattas inte på något systematiskt sätt den undersökta perioden.

2 Korrigeringar, utfall och förutsättningar

Totalt utvärderas 95 prognoser perioden 1998–2007. Prognoserna har korrigerats för redovisningsomläggningar under perioden, exempelvis flytten av premiepensionssystemet, periodisering av skatter och moms på offentliga utgifter för varor och tjänster.

Prognoser utvärderas bland annat genom att beräkna genomsnitten av absoluta prognosavvikelser samt genomsnittliga prognosavvikelser. Prognoser jämförs i huvudsak mot preliminärt utfall, men också mot det slutliga och det senaste utfallet.

Prognosavvikelseerna bör vara mindre ju kortare prognoshorisonten är. Utfall från olika källor, till exempel nationalräkenskaperna och Skatteverket, kommer in löpande och ändrar förutsättningarna för prognosen.

2.1 Prognostillfällen, redovisningskorrigeringar och statistiska mått

I denna studie utvärderas totalt 95 prognoser för finansiellt sparande, totala inkomster och totala utgifter i offentlig sektor 1998–2007. Antalet prognoser per år varierar i början av den undersökta perioden, men från och med prognosåret 2003 finns 11 prognoser för respektive år: tre prognoser gjorda år $t-2$ (det vill säga prognoser på två års sikt), fyra prognoser gjorda år $t-1$ (prognoser på ett års sikt) samt fyra prognoser gjorda år t (prognoser för innevarande år). För enskilda komponenter på inkomst- respektive utgiftssidan startar utvärderingen 2002 eftersom vissa prognosvariabler saknas dessförinnan. En utförligare beskrivning av prognostillfällena återfinns i bilaga A.

Under 1998–2007 har nationalräkenskaperna genomfört omläggningar av redovisningen som påverkar sparandet i offentlig sektor och dess delar. Redovisningsomläggningarna är flytten av premiepensionssystemet från offentlig sektor 2007, övergången till fullständig periodisering av skatter 2003, övergången till att redovisa skatter inklusive moms på offentliga utgifter för varor och tjänster samt motsvarande höjning av utgifterna 2002, flytten av Svenska kyrkan från offentlig sektor 2000, samt införandet av det europeiska nationalräkenskapssystemet (ENS 95) 1999. Alla utfall och prognoser som gjordes före de olika omläggningarna har korrigerats så att de blir jämförbara med det senaste utfallet från SCB. En utförligare beskrivning av redovisningsomläggningarna och deras effekter på offentligfinansiella variabler återfinns i bilaga B.

Under perioden inträffade också ett antal händelser av tillfällig natur som påverkade det finansiella sparandet och dess delar. Exempelvis återbetalade dåvarande SPP pensionsmedel till företagen år 2000, vilket medförde att skatteintäkterna detta år var tillfälligt höga. Prognoserna och utfallen är inte korrigerade för effekterna av sådana händelser, då det inte är uppenbart i vilken utsträckning de kunde förutses. I avsnitt 4.2 och 5.5, där prognosavvikelseerna dekomponeras och förklaras, diskuteras dessa engångshändelser och deras betydelse för prognosavvikelseerna.

Olika statistiska mått används för att ge en bild av Konjunkturinstitutets prognosavvikelser. Genomsnittliga prognosavvikelser över prognosåren speglar eventuella systematiska avvikelser för en prognosvariabel, det vill säga huruvida variabeln i genomsnitt överskattas eller underskattas i prognoserna. Genomsnitten av absoluta prognosavvikelser över tid och över prognostillfällen, där över- och underskattningar inte tar ut varandra, mäter prognosprecisionen och ger en bild av hur stora prognosavvikelser som kan betraktas som normala för en viss prognosvariabel. De statistiska mått som används i studien beskrivs närmare i bilaga C.

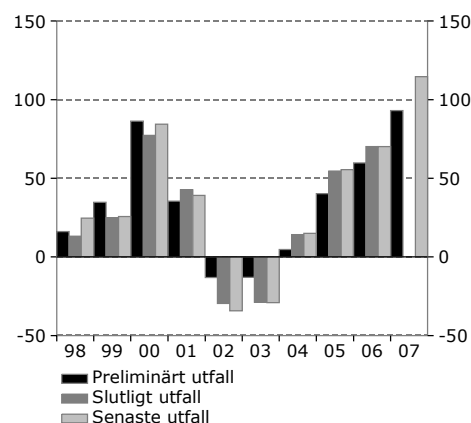
2.2 Utfall

Nationalräkenskapernas första utfall för ett helår publiceras i februari följande år. Detta preliminära utfall består för offentligfinansiella variabler till viss del av preliminär snabbstatistik och prognoser. Det preliminära utfallet revideras därför i takt med att mer fullständigt underlag blir tillgängligt och i november två år senare publiceras det så kallade slutliga utfallet (se diagram 1).⁷ Till slutligt utfall har SCB fått in mer information om det aktuella utfallsåret och statistiken kan betraktas som mer tillförlitlig än det preliminära utfallet. Därefter kan statistiken räknas om, till exempel i samband med generalrevideringar.

Även det senaste publicerade utfallet redovisas, vilket i denna studie motsvarar det utfallet som publicerades i november 2008. Det senaste utfallet grundar sig på slutligt utfall till och med 2006 samt preliminärt utfall för 2007. För perioden 1998–2005 har statistiken även justerats för den så kallade generalrevidering som genomfördes hösten 2007.⁸ Ny information för år 2007 som inkommit mellan publiceringarna i februari 2008 och i november 2008 har också inkluderats.

Diagram 1 Offentliga sektorns finansiella sparande

Miljarder kronor



Anm. Senaste utfall avser november 2008, vilket innefattar en revidering av slutligt utfall för åren 1998–2005.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Korrigerat för redovisningsomläggningar är den genomsnittliga absoluta avvikelsen mellan preliminärt och slutligt utfall för det finansiella sparandet i offentlig sektor 11 miljarder kronor 1998–2006. Den genomsnittliga absoluta avvikelsen mellan slutligt utfall och det senaste publicerade utfallet är 3 miljarder kronor 1998–2006. Några större skillnader tycks därmed inte finnas mellan slutligt utfall och senast publicerade utfall när statistiken korrigerats för redovisningstekniska förändringar.

Vilket utfall som prognoserna bör utvärderas mot är inte uppenbart. Konjunkturinstitutet avser att beskriva och analysera den ekonomiska utvecklingen och gör det genom att beskriva den ekonomiska utvecklingen i termer av SCB:s nationalräkenskaper. Som nämnts ovan publicerar nationalräkenskaperna flera utfall för samma år där det första utfallet är det mest preliminära. Därefter, när allt mer information kommer nationalräkenskaperna tillhanda, revideras utfallen och blir mer tillförlitliga. Eventuella avvikelser beror inte på att preliminärt och slutligt utfall avser att spegla olika saker utan

⁷ Tidigare kallat definitivt utfall.

⁸ Se *BNPKvartal 2007:3*, Statistiska centralbyrån, 2007.

att det finns mer information till det slutliga utfallet. Under den undersökta perioden finns det inga statistiskt signifikanta avvikelser mellan de olika utfallen. Som nämndes ovan var den genomsnittliga absoluta avvikelsen mellan preliminärt och slutligt utfall 11 miljarder kronor 1998–2006 och mellan det slutliga och det senaste utfallet är avvikelsen 3 miljarder kronor. Beräknas också den genomsnittliga avvikelsen (som speglar systematiska avvikelser) mellan preliminärt och slutligt utfall är avvikelsen –1 miljard kronor. Mellan det slutliga och det senaste utfallet är avvikelsen 1 miljard kronor.

I kapitel 3 beskrivs prognosavvikelser för samtliga prognoshorisonter mot alla tre utfall och i de därefter följande kapitlen utvärderas i huvudsak decemberprognoserna mot preliminärt utfall. Det finns flera skäl till att det preliminära utfallet har valts som det huvudsakliga jämförelseutfallet i den senare delen av rapporten. För det första kan ytterligare ett prognosår, år 2007, utvärderas när det preliminära utfallet används. För det andra minskar inverkan av att slutliga utfall revideras löpande av olika skäl, till exempel mindre definitionsändringar, som kan vara svåra eller omöjliga att ta hänsyn till när prognoserna görs. Slutligen analyserar den senare delen av rapporten relationen mellan prognosavvikelser i olika offentligfinansiella variabler, och slutsatserna av sådana jämförelser påverkas lite av valet av utfall.

2.3 Prognosförutsättningar

Prognosavvikelsena bör vara mindre ju kortare prognoshorisonten är. Utfall från olika källor, till exempel nationalräkenskaperna och Skatteverket, kommer in löpande och ändrar förutsättningarna för prognosen. Indikatorer som används uppdateras och regeländringar i skatte- och transfereringssystemen blir kända.

Tabell 1 redovisar vid vilket prognostillfälle ny information har blivit tillgänglig.

Tabell 1 Förutsättningar

Prognostillfälle	Ny information
Mars	<ul style="list-style-type: none">• Nationalräkenskaperna, preliminärt utfall för föregående år• Prognos från försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, CSN och statens pensionsverk• Prognos från Riksgälden
Juni	<ul style="list-style-type: none">• Nationalräkenskaperna till och med första kvartalet innevarande år• Finansräkenskaper, preliminärt utfall för föregående år• Vårpropositionen för innevarande år• Prognos och utfall från försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, CSN och statens pensionsverk• Konjunkturinstitutets kommunbarometer• Prognos från Riksgälden
Augusti	<ul style="list-style-type: none">• Nationalräkenskaperna till och med andra kvartalet innevarande år (snabben)• Prognos och utfall från försäkringskassan• Prognos från Riksgälden
December	<ul style="list-style-type: none">• Nationalräkenskaperna, slutligt utfall till och med året två år tidigare• Finansräkenskaper, reviderat utfall för föregående år• Slutligt taxeringsutfall för föregående år• Nationalräkenskaperna till och med tredje kvartalet innevarande år• Budgetpropositionen för nästkommande år• Prognos och utfall från försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, CSN och statens pensionsverk• Konjunkturinstitutets kommunbarometer• Prognos från Riksgälden

Den nya informationen som finns tillgänglig inför till exempel decemberprognosen 2004 är således det slutliga utfallet från nationalräkenskaperna för 2002, det reviderade utfallet från finansräkenskaperna för 2003, det slutliga taxeringsutfallet för 2003, det tredje kvartalet 2004 från nationalräkenskaperna samt budgetpropositionen för 2005. Därtill finns Konjunkturinstitutets egna kommunbarometer för 2004 och 2005 tillgänglig samt ny prognos för 2004–2006 på statsskuldsräntor från Riksgälden. I decemberprognosen 2004 finns det dock ingen information för 2006 i budgetpropositionen. Prognosen för 2006 bygger då på oförändrade regler i skatte- och transfereringssystemen och ska per definition avvika från utfall.

3 Prognosavvikelser för finansiellt sparande, inkomster och utgifter

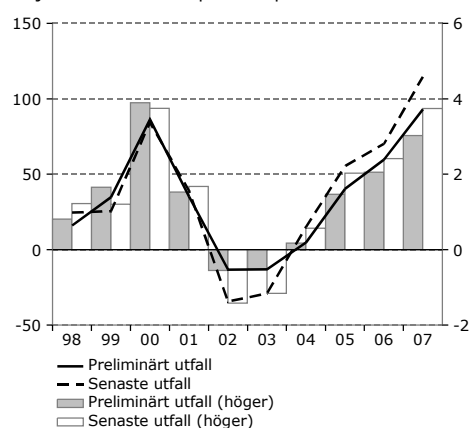
3.1 Prognosavvikelser för den offentliga sektorns finansiella sparande

Konjunkturinstitutets prognosavvikelser för den offentliga sektorns finansiella sparande varierar kraftigt över tid och mellan prognostillfällena. Det finansiella sparandet underskattas i genomsnitt med 20 miljarder kronor under perioden 1998–2007, eller 0,8 procent som andel av BNP. Den genomsnittliga absoluta avvikelsen mot det preliminära utfallet är ca 50 miljarder kronor för prognoser på två års sikt (motsvarande 2,0 procent av BNP), 35 miljarder kronor på ett års sikt (1,5 procent av BNP) och 20 miljarder kronor för innevarande år (0,8 procent av BNP). Prognosavvikelserna är generellt högre mot det slutliga och det senaste utfallet än mot det preliminära utfallet. Konjunkturinstitutets prognosprecision avviker inte från andra prognosmakares.

Det finansiella sparandet i offentlig sektor har varierat kraftigt mellan 1998 och 2007 (se diagram 2). Från att ha uppvisat stora överskott i början av 2000-talet vände sparandet snabbt ner och var negativt 2002 och 2003, för att därefter återigen successivt förbättras i relativt snabb takt. Detta avsnitt avser att ge en bild av storleken på Konjunkturinstitutets prognosavvikelser för olika prognoshorisonter under denna period.

Diagram 2 Finansiellt sparande

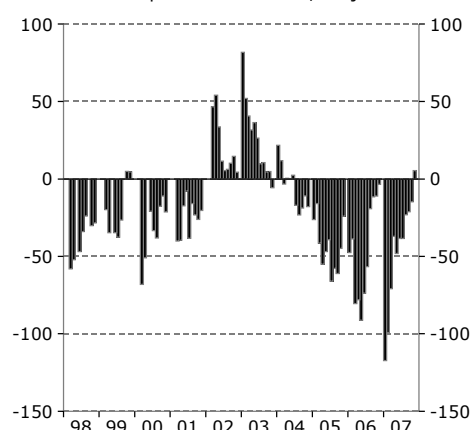
Miljarder kronor respektive procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 3 Finansiellt sparande

Avvikelse mot preliminärt utfall, miljarder kronor



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

STORA VARIATIONER I PROGNOSSAVVIKELSERNA

För åren 1998–2007 har Konjunkturinstitutet gjort 95 prognoser. Diagram 3 och tabell 2 redovisar prognosavvikelserna i Konjunkturinstitutets samtliga prognoser (mars, juni, augusti och december) för finansiellt sparande i offentlig sektor gjorda år $t-2$ (det vill säga prognoser på två års sikt), år $t-1$ (prognoser på ett års sikt) och år t (prognoser för innevarande år). Prognosavvikelserna i diagram 3 och tabell 2 är uttryckta som prognosen för finansiellt sparande vid respektive prognostillfälle minus det preliminära utfallet

i miljarder kronor. Ett negativt värde betyder således att det finansiella sparandet underskattades vid prognostillfället och ett positivt värde betyder att sparandet överskattades. De genomsnittliga prognosavvikelserna (ME) och de genomsnittliga prognosavvikelserna i absoluta tal (MAE) för respektive prognostillfälle visas i kolumnerna längst till höger, medan de två sista raderna visar medelvärdena för respektive prognosår.

Tabell 2 Prognosavvikelser för finansiellt sparande

Avvikelse mot preliminärt utfall, miljarder kronor

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	ME	MAE
Juni, t-2						82	22	-26	-48	-117	-18	59
Aug, t-2						52	12	-16	-39	-99	-18	44
Dec, t-2	-58	-20	-68	-40	47	41	-3	-42	-81	-71	-30	47
Mar, t-1	-52	-35	-51	-40	54	32	0	-55	-78	-37	-26	43
Juni, t-1				-17	33	36	0	-47	-91	-48	-19	39
Aug, t-1	-47	-35	-21	-8	12	26	2	-39	-74	-39	-22	30
Dec, t-1	-34	-38	-33	-38	5	10	-17	-66	-57	-39	-31	34
Mar, t	-24	-27	-38	-16	6	10	-23	-58	-19	-23	-21	24
Juni, t			-18	-23	10	5	-19	-61	-12	-21	-17	21
Aug, t	-30	5	-11	-26	15	5	-11	-45	-11	-15	-13	17
Dec, t	-28	4	-21	-20	4	-6	-18	-24	-4	5	-11	14
ME	-39	-21	-33	-25	21	27	-5	-44	-47	-46	-20	
MAE	39	23	33	25	21	28	12	44	47	47		28

Anm. Första kolumnen i tabellen ska tolkas som alla prognoser som gjordes för 1998. Värdet -58 är således prognosen som gjordes i december 1996 för 1998 minus preliminärt utfall publicerat 1999. Värdet -52 är prognosen som gjordes i mars 1997 för 1998 minus preliminärt utfall publicerat 1999. Första raden i tabellen ska tolkas som alla prognoser som gjordes i juni två år tidigare. Värdet 82 är således prognosen som gjordes i juni 2001 för 2003 minus preliminärt utfall publicerat 2004. Värdet 22 är prognosen som gjordes i juni 2002 för 2004 minus preliminärt utfall publicerat 2005. De genomsnittliga prognosavvikelserna (ME) och de genomsnittliga prognosavvikelserna i absoluta tal (MAE) för respektive prognostillfälle visas i kolumnerna längst till höger, medan de två sista raderna visar medelvärdena för respektive prognosår. Värdet näst längst ner, näst längst till höger, -20, har beräknats som medelvärdet av alla prognoseravvikelser. Värdet längst ner, längst till höger, 28, har beräknats som medelvärdet av alla prognoseravvikelser i absoluta tal.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Prognosavvikelserna för finansiellt sparande i offentlig sektor varierar kraftigt mellan olika prognosår och prognoshorisonter. Prognoserna som gjordes 2005 för prognosåret 2006, exempelvis, underskattade sparandet med mellan 57 miljarder kronor och 91 miljarder kronor jämfört med det preliminära utfallet (se raderna mar t-1, juni t-1, aug t-1 och dec t-1 för kolumnen 2006). Under andra perioder är prognosavvikelserna betydligt mindre (till exempel prognoserna på ett års sikt för 2004).

DET FINANSIELLA SPARANDET UNDERSKATTAS I GENOMSNITT

Det finns en generell tendens att underskatta det offentliga sparandet. Den genomsnittliga prognosavvikelsen är negativ för samtliga prognoshorisonter. Prognosavvikelserna 1998–2007 underskattas med i genomsnitt mellan 10 och 30 miljarder kronor (se ME-kolumnen i tabell 2). Den genomsnittliga prognosavvikelsen för samtliga prognostillfällen, prognosår och prognoshorisonter är ca -20 miljarder kronor. Prognoserna underskattar sparandet samtliga prognosår förutom 2002 och 2003 (se ME-raden i tabell 2). Dessa år, då utfallet i det finansiella sparandet var negativt, överskattades sparandet för i stort sett samtliga prognoshorisonter. Prognosavvikelserna samvarierar således med utfallet under den undersökta perioden (se vidare avsnitt 3.2).

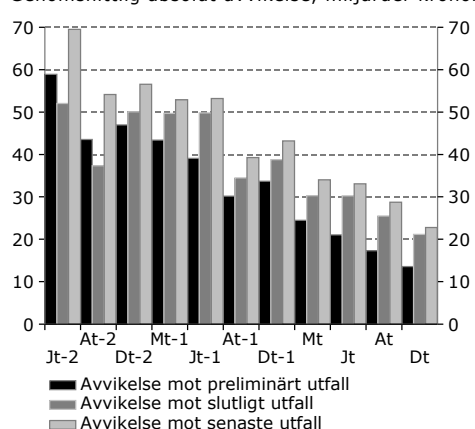
Det bör understrykas att den undersökta perioden är relativt kort och att variationen i prognosavvikelser är stor. Den genomsnittliga prognosavvikelsen påverkas i hög grad av vilken period som undersöks.

PROGNOSAVVIKELSER MOT OLIKA UTFALL FÖR OLIKA PROGNOSSHORISONTER

För att ge en bild av vad som kan betraktas som normala prognosavvikelser för finansiellt sparande för olika prognoshorisonter visas genomsnittliga absoluta prognosavvikelser (MAE) för perioden 1998–2007 i miljarder kronor i diagram 4 och i procent som andel av BNP i diagram 5.⁹ En fördel med detta mått är att stora över- och underskattningar i prognoserna enskilda år inte tar ut varandra. Diagrammen visar avvikelserna för Konjunkturinstitutets samtliga prognoshorisonter. Exempelvis ska *Dt-2* tolkas som den genomsnittliga absoluta prognosavvikelsen på två års sikt för finansiellt sparande år *t* mellan 1998–2007 som gjordes i varje decemberprognos år *t-2*, det vill säga prognosavvikelsen för decemberprognosen på två års sikt.¹⁰

Diagram 4 Finansiellt sparande

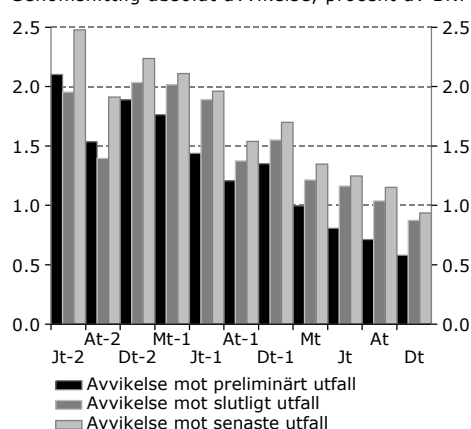
Genomsnittlig absolut avvikelse, miljarder kronor



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 5 Finansiellt sparande

Genomsnittlig absolut avvikelse, procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Prognosavvikelserna minskar påtagligt allteftersom prognoshorisonten blir kortare. Detta mönster är väntat då informationsmängden ökar över tid (se tabell 1 i avsnitt 2.3).¹¹ Under den studerade perioden baserades Konjunkturinstitutet prognoser för offentliga finanser på beslutad finanspolitik, det vill säga givet de skatteregler och utgiftsnivåer som var beslutade vid prognostillfället. Prognosavvikelserna kan därför förväntas vara högre för prognoser på ett och två års sikt som gjordes innan budgetpropositioner för nästkommande år och vårpropositioner för innevarande år var kända.¹²

Den genomsnittliga absoluta prognosavvikelsen för finansiellt sparande är 40 till 60 miljarder kronor mot preliminärt utfall för prognoser på två års sikt,

⁹ Prognosavvikelsen uttryckt i procent av BNP beräknas som prognosen för finansiellt sparande delad med prognosen för nominell BNP vid samma prognostillfälle, i förhållande till motsvarande kvot i det preliminära, slutliga respektive senaste utfallet.

¹⁰ För avvikelser mot slutligt utfall baseras genomsnittet på perioden 1998–2006.

¹¹ De första observationerna för *Jt-2* och *At-2* är prognosåret 2003, vilket innebär att det bara finns 5 observationer mot preliminärt utfall respektive 4 observationer mot slutligt och senaste utfall för dessa prognostillfällen. Detta kan jämföras med 10 respektive 9 observationer för övriga prognostillfällen. Prognosavvikelserna mot preliminärt utfall i *Jt-2* och *At-2* för 2007 var mycket stora (–117 respektive –99 miljarder kronor), vilket drar upp genomsnittet för dessa två prognostillfällen. Prognosavvikelserna *Jt-2* och *At-2* bör således tolkas med viss försiktighet.

¹² Prognosavvikelserna för prognoser som gjorts tidigare än i december *t-1* kan således förväntas vara högre än de som gjordes senare. I den mån vårpropositionerna under perioden har innehållit ändringar i regler och utgiftsnivåer för innevarande år bör prognosprecisionen vara högre i juni, augusti och december för innevarande år än prognosprecisionen på längre prognoshorisonter.

30 till 40 miljarder kronor på ett års sikt och 15 till 25 miljarder kronor för prognoser för innevarande år.¹³ Motsvarande prognosavvikelser för finansiellt sparande i procent som andel av BNP är 1,5 till 2,1 för prognoser på två års sikt, 1,2 till 1,8 på ett års sikt och 0,5 till 1,0 för prognoser för innevarande år. Prognosavvikelseerna är större mot det slutliga och senaste utfallet än mot det preliminära utfallet för samtliga prognoshorisonter. Skillnaden är omkring 10 miljarder kronor i genomsnitt i absoluta tal. Som beskrivits ovan i avsnitt 2.2 innehåller det preliminära utfallet, särskilt för offentligfinansiella variabler, till viss del prognoser.

Värt att notera är att avvikelserna i decemberprognoserna på ett och två års sikt är större än i de föregående augustiprognoserna, trots att mer information är tillgänglig i decemberprognoserna. Decemberprognoserna kan ta hänsyn till såväl regeländringar och utgiftsnivåer presenterade i budgetpropositionen för nästkommande år som det slutliga taxeringsutfallet för föregående år och det slutliga utfallet från nationalräkenskaperna. Det bör således vara möjligt att förbättra precisionen i decemberprognosen.

Konjunkturinstitutets prognosavvikelser kan sättas i relation till det av riksdagen beslutade överskottsmålet som innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till 1 procent som andel av BNP över en konjunkturcykel. Konjunkturinstitutets prognosavvikelser, som för prognoser på ett års sikt är omkring 1,5 procent av BNP, kan i detta sammanhang tyckas vara relativt betydande. Konjunkturinstitutets bedömning av finanspolitikens ställning i förhållande till överskottsmålet baseras emellertid på det så kallad konjunkturjusterade sparandet. Detta underliggande sparande är justerat för konjunktrens inverkan samt effekterna av kortsiktiga variationer i viktiga skattebaser och kapitalsskatter.¹⁴ Om prognosavvikelserna för den offentliga sektorns finansiella sparande kan förklaras av prognosavvikelser för makrobilden och för kapitalsskatter kommer avvikelsernas inverkan på det konjunkturjusterade sparandet att vara begränsad. I avsnitt 3.5 beskrivs sambandet mellan prognosavvikelserna för den offentliga sektorns finansiella sparande och den makroekonomiska utvecklingen och i kapitel 4 analyseras prognosavvikelser för kapitalsskatter och effekterna av prognosavvikelser för viktiga skattebaser.

UNGEFÄR LIKA STORA PROGNOSSAVVIKELSER SOM ANDRA PROGNOSSINSTITUT

För att få en bild av hur Konjunkturinstitutets prognosavvikelser för finansiellt sparande i offentlig sektor förhåller sig till andra prognosmakare för Sverige och andra länder visas en sammanställning av resultaten i andra prognosutvärderingar i tabell 3 och tabell 4. De genomsnittliga absoluta prognosavvikelserna för innevarande år avser prognoser gjorda på våren (den genomsnittliga absoluta prognosavvikelsen av prognoserna gjorda i mars t och juni t för Konjunkturinstitutet) och de på ett års sikt avser prognoser gjorda på hösten (den genomsnittliga absoluta prognosavvikelsen av prognoserna gjorda i augusti $t-1$ och december $t-1$ för Konjunkturinstitutet).

Resultaten ska jämföras med stor försiktighet. Metoderna för att korrigera för redovisningsomläggningar skiljer sig åt i studierna och utvärderingarna har gjorts på olika perioder. Dessutom kan prognosavvikelser för finansiellt sparande i länder som Sverige och Danmark med relativt stor offentlig sektor som andel av BNP förväntas vara större än prognosavvikelser för andra länder.

¹³ Riksrevisionen kom fram till att den genomsnittliga absoluta avvikelserna i Konjunkturinstitutets prognoser i december utförda år $t-1$ i förhållande till det senaste utfallet var 40 miljarder kronor mellan 2000 och 2006 (se Regeringens skatteprognoser, RiR 2007:5). Riksrevisionens rapport använde det preliminära utfallet för år 2006.

¹⁴ Se fördjupningen "Ny beräkning av konjunkturjusterat skatteinkomster", Konjunkturläget juni 2008, www.konj.se/fordjupning, för en beskrivning av konjunkturjusterat sparande.

Tabell 3 Prognosavvikelser för finansiellt sparande i Sverige

Genomsnittlig absolut avvikelse, procent av BNP

Prognosmakare (källa)	Period	Innevarande år (<i>t</i>)		Ett års sikt (<i>t-1</i>)	
		Prel.	Slutligt	Prel.	Slutligt
Konjunkturinstitutet (KI)	1998–2007	0,9	1,2	1,3	1,5
Finansdepartementet (RiR)	2000–2006				1,7
Finansdepartementet (P & V)	1994–2006	1,3			
Europeiska kommissionen (M)	1995–2005	1,3		1,4	

Anm. Första kolumnen avser vilka som gjorde prognoserna och inom parentes vem som utvärderade prognoserna. Kolumnerna "Innevarande år" respektive "Ett års sikt" visar genomsnittlig absolut prognosavvikelse gjorda på våren för innevarande år (mars- och juniprognosen i *t* för Konjunkturinstitutet) respektive gjorda på hösten för nästkommande år (augusti- och decemberprognosen i *t-1* för Konjunkturinstitutet). Prognosavvikelse är mot preliminärt respektive slutligt utfall. Prognosavvikelse visar prognosen för finansiellt sparande som andel av BNP minus utfallet för finansiellt sparande som andel av BNP, utom för Finansdepartementet (RiR) som är prognosen för finansiellt sparande minus utfall för finansiellt sparande delat med utfallet i BNP.

Källor: Konjunkturinstitutet, RiR 2007:5, Pina och Venes (2007) och Melander et al (2007).

Tabell 4 Prognosavvikelser för finansiellt sparande

Genomsnittlig absolut avvikelse mot preliminärt utfall, procent av BNP

	Innevarande år (<i>t</i>)				Ett års sikt (<i>t-1</i>)		
	Fin. dep. (P & V)	EC (M)	OECD (A & M)	IMF (A & M)	EC (M)	OECD (A & M)	IMF (A & M)
Danmark	0,7	0,8			1,6		
Finland	0,8	0,9			1,0		
Frankrike	0,4	0,6	0,6	0,4	0,7	1,0	0,6
Italien	0,8	1,0	1,0	1,6	1,4	1,4	1,7
Storbritannien	0,7	0,8	1,0	1,2	1,4	1,3	1,7
Sverige	1,3	1,3			1,4		
Tyskland	0,9	0,8	0,8	0,6	1,0	1,0	0,8

Anm. Andra raden avser vilka som gjorde prognoserna och inom parentes vem som utvärderade prognoserna. Kolumnen "Innevarande år" visar genomsnittlig absolut prognosavvikelse mot preliminärt utfall gjorda på våren för innevarande år (prognoser gjorda år *t*). Kolumnen "Ett års sikt" visar genomsnittlig absolut prognosavvikelse mot preliminärt utfall gjorda på hösten för nästkommande år (prognoser gjorda år *t-1*). De undersöka perioderna är: P & V 1994–2006, M 1969–2005, A & M 1975–1995.

Källor: Pina och Venes (2007), Melander et al (2007) samt Artis och Marcellino (2001).

Det är stor spridning i prognosavvikelse för finansiellt sparande i offentlig sektor i procent som andel av BNP mellan olika prognosinstitut, framför allt mellan olika länder. Prognosavvikelse för innevarande år är mellan 0,4 procent av BNP (franska Finansdepartementet och IMF för Frankrike) och 1,6 procent av BNP (IMF för Italien). Prognosavvikelse på ett års sikt är mellan 0,6 (IMF för Frankrike) och 1,7 (IMF för Italien och Storbritannien) procent av BNP. Konjunkturinstitutets prognosavvikelse för finansiellt sparande som andel av BNP i Sverige (0,9 procent respektive 1,3 procent av BNP för innevarande år respektive på ett års sikt) utmärker sig inte på något påtagligt sätt.

3.2 Prognosavvikelseernas mönster över tid

Prognoserna underskattar det finansiella sparandet för perioder då utfallet för sparande är positivt och överskattar finansiellt sparande då utfallet är negativt. Prognosavvikelseerna går generellt i samma riktning som revideringen mellan det preliminära och slutliga utfallet. Det preliminära utfallet bidrar till att minska prognosavvikelseerna för prognoser på kort sikt.

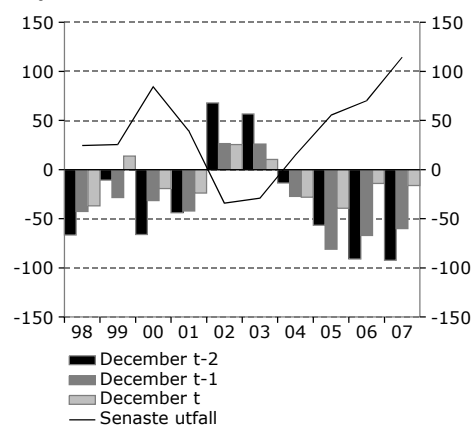
PROGNOSAVVIKELSERNA OCH UTFALLSREVIDERINGARNA ÄR KONTRACYKLISKA

Detta avsnitt analyserar prognosavvikelserna och utfallsrevideringarnas mönster över tid perioden 1998–2007. Nedan beskrivs också hur utfallsrevideringarna påverkar prognoserna för finansiellt sparande på kort sikt.

Diagram 6 redovisar prognosavvikelser mot det senaste utfallet för enskilda år vid decemberprognoserna och det senaste utfallet av den offentliga sektorns finansiella sparande. Av diagrammet framgår tydligt att prognoserna underskattar det finansiella sparandet för perioder då utfallet för sparandet är positivt (1998–2001 och 2004–2007) och att de överskattar det finansiella sparandet då utfallet för sparandet är negativt (2002 och 2003).¹⁵ Detta mönster kan delvis förklara varför Konjunkturinstitutets prognoser i genomsnitt underskattar det finansiella sparandet i offentlig sektor, då den studerade perioden innehåller fler år med positivt sparande än med negativt sparande.

Diagram 6 Finansiellt sparande

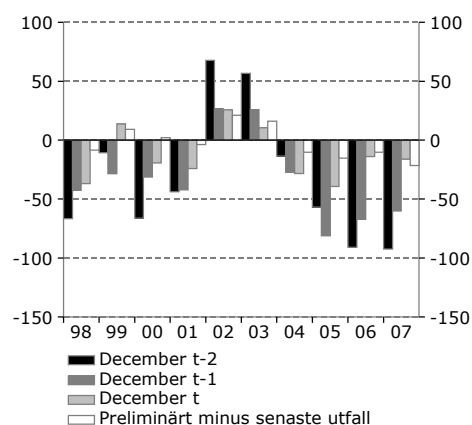
Avvikelse mot senaste utfall samt senaste utfall, miljarder kronor



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 7 Finansiellt sparande

Avvikelse mot senaste utfall, miljarder kronor



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Som beskrivits ovan har Konjunkturinstitutets prognoser för offentliga finanser under den undersökta perioden baserats på den finanspolitik som var beslutad vid prognostillfället. I den mån den aktiva finanspolitik som aviserats i budgetpropositionen för nästkommande år och vårpropositionen för innevarande år har varit kontracyklisk under perioden, kommer också prognosavvikelserna för prognoser på ett till två års sikt att vara kontracykliska. Det vill säga, om skattesatser sänks och utgiftsnivåer höjs efter prognostillfället, i perioder när resursutnyttjandet och sparandet är lågt, så kommer prognoserna för det finansiella sparandet baserade på den vid prognostillfället beslutade finanspolitiken att överskatta utfallet. Om skattesatser höjs och utgiftsnivåer sänks när resursutnyttjandet och sparandet är högt, så kommer det finansiella sparandet att underskattas.

Som noterats ovan är de genomsnittliga absoluta prognosavvikelserna mot det senaste utfallet generellt större än mot det preliminära utfallet. Det beror på att prognosavvikelserna går i samma riktning som revideringen mellan det preliminära och det senaste utfallet; när Konjunkturinstitutet överskattar det finansiella sparandet är det preliminära utfallet högre än det senaste utfallet och vice versa (se diagram 7).

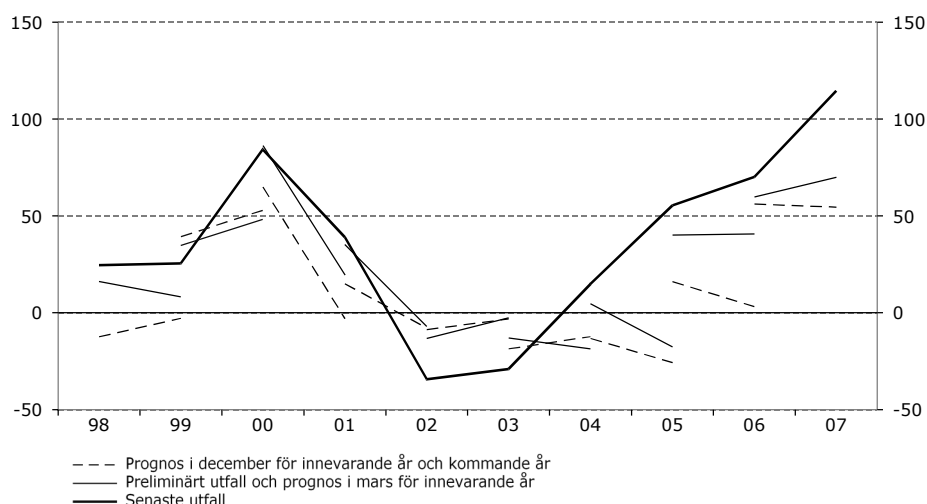
¹⁵ Se även diagram 2 och diagram 3.

UTFALLSREVIDERINGAR PÅVERKAR PROGNOSSAVVIKELSERNA

När det preliminära utfallet för föregående år publiceras i mars ändras förutsättningarna för prognosen. Diagram 8 visar Konjunkturinstitutets decemberprognoser som startar med prognosen för innevarande år (streckade linjer), marsprognoser som startar med det preliminära utfallet för föregående år (tunna linjer), och det senaste utfallet för finansiellt sparande i offentlig sektor (tjock heldragen linje).

Diagram 8 Finansiellt sparande

Prognoser i december och mars samt senaste utfall



Anm. Diagrammet visar senaste utfall (heldragen tjock linje), decemberprognoser för innevarande år samt på ett års sikt (streckad linje) samt därefter följande marsprognoser med preliminärt utfall och prognos för innevarande år (heldragen tunn linje).

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Under perioden reviderades i många fall marsprognosen för innevarande år i samma riktning som avvikelserna mot det preliminära utfallet föregående år (se 1998–2001 och 2004–2007). Det ser således ut som att det initiala nivåskiftet som det preliminära utfallet innebar fick följd effekter på prognosen för innevarande år i marsprognoserna. Diagrammet visar också att det preliminära utfallet generellt ligger närmare det senaste utfallet än prognosen för motsvarande år i december, det vill säga utfallsrevideringen är mindre än prognosavvikelsen. Prognosprecisionen mot senaste utfall i marsprognoserna för innevarande år är också generellt bättre än decemberprognoserna för samma år som gjordes tre månader tidigare.

I de fall då det preliminära utfallet avviker väsentligt ifrån det senaste utfallet är också prognosavvikelsen i marsprognosen för innevarande år betydande (se till exempel marsprognosen 2002–2003 och marsprognosen 2005–2006). Givet utvecklingen för finansiellt sparande mellan åren i marsprognoserna, skulle prognosavvikelsen för innevarande år mot det senaste utfallet ha varit mindre om det preliminära utfallet hade legat närmare det senaste utfallet. Den genomsnittliga absoluta avvikelserna mellan preliminärt och senaste utfall 1998–2007 är 12 miljarder. I marsprognoserna för innevarande år är den genomsnittliga absoluta avvikelserna 34 miljarder kronor mot preliminärt utfall och 24 miljarder kronor mot senaste utfall.

Fortsättningsvis fokuseras beskrivningen och analysen av Konjunkturinstitutets prognosavvikelser huvudsakligen på avvikelser från det preliminära utfallet. Det är då viktigt att ha i åtanke att prognosavvikelserna mot de slutliga utfallen är större i genomsnitt.

3.3 Prognosavvikelser för finansiellt sparande i sektorer

Prognosavvikelserna för offentligt finansiellt sparande beror i stor utsträckning på prognosavvikelser för statens finansiella sparande. Prognoserna för finansiellt sparande i staten underskattar i genomsnitt utfallet för den undersökta perioden. Med hänsyn tagen till sektorernas storlek är bilden mer nyanserad, skillnaden mellan prognosavvikelserna är då inte lika stora.

STÖRST PROGNOSSAVVIKELSE FÖR STATEN

Den offentliga sektorn kan delas upp i stat, primärkommuner, landsting och ålderspensionssystemet där staten står för ca 50 procent av summan av de totala inkomsterna och utgifterna i offentlig sektor. Primärkommuner står för ungefär 25 procent och landsting respektive ålderspensionssystemet står för ca 12 procent vardera.

Den genomsnittliga absoluta prognosavvikelsen (MAE) för statens finansiella sparande är ungefär 36 respektive 33 miljarder kronor på två och på ett års sikt (se tabell 5). Det finansiella sparandet i staten underskattas i genomsnitt för samtliga prognoshorisonter under den studerade perioden. Prognoserna underskattas i genomsnitt med 21 miljarder kronor för decemberprognoser på två års sikt och 32 miljarder kronor för decemberprognoser på ett års sikt. Övriga sektorerers prognosavvikelser är förhållandevis små. Att avvikelserna är högst inom staten är förväntat då denna sektor står för ungefär 50 procent av det totala finansiella sparandet.

Tabell 5 Prognosavvikelser för finansiellt sparande per sektor

Avvikelse mot preliminärt utfall, miljarder kronor respektive procent 2001–2007

	ME	MAE	RMSE
December t-2			
Stat	-20,9	35,9	43,4
Ålderspensionssystem	-6,4	22,3	32,6
Primärkommuner	4,1	10,7	18,4
Landsting	2,5	4,8	6,4
December t-1			
Stat	-31,6	32,7	37,2
Ålderspensionssystem	-1,8	6,2	10,8
Primärkommuner	-0,6	5,0	6,1
Landsting	4,6	4,9	6,6
December t			
Stat	-10,0	11,2	14,3
Ålderspensionssystem	-0,5	2,7	3,1
Primärkommuner	-1,2	3,9	4,5
Landsting	2,9	3,4	5,8

Anm. Prognoser per sektor saknas före december 1999. För att de statistiska måtten ska vara jämförbara har alla poster beräknats för prognoserna december 1999 för prognosåret 2001 till och med december 2007 för prognosåret 2007.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

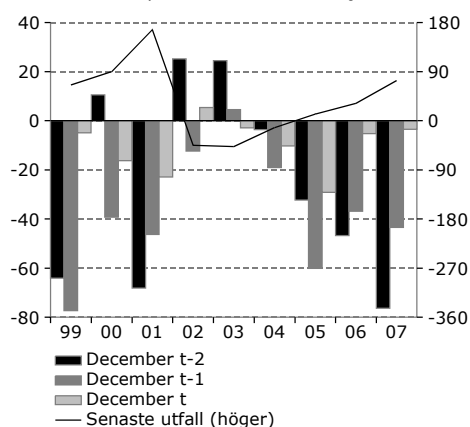
Tabell 5 redovisar även roten ur genomsnittet av de kvadrerade prognosavvikelserna (RMSE). Den procentuella skillnaden mellan denna och den genomsnittliga absoluta prognosavvikelsen (MAE) ger en uppfattning om hur mycket prognoserna varierar. Enligt detta mått är spridningen i avvikelserna procentuellt större i ålderspensionssystemet, primär och landstingskommuner jämfört med staten.

Tas hänsyn till att inkomsterna och utgifterna i sektorerna är olika stora är bilden av prognosavvikelseerna mer nyanserad.¹⁶ På två års sikt är avvikelseerna störst för ålderspensionssystemet, och på ett års sikt är avvikelseerna störst för staten. Innevarande år är avvikelseerna ungefär lika stora i alla sektorer då hänsyn tas till sektorernas storlek.

Prognosavvikelseerna för statens finansiella sparande är negativa i stort sett alla år förutom för prognosåren 2002 och 2003 (se diagram 9). Prognoserna underskattar det finansiella sparandet då utfallet är positivt, och när utfallet är negativt finns en tendens att överskatta utfallet.

Diagram 9 Finansiellt sparande i staten

Avvikelse mot preliminärt utfall, miljarder kronor



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

3.4 Prognosavvikelser för den offentliga sektorns inkomster och utgifter

Prognosavvikelseerna mot preliminärt utfall är betydligt större för den offentliga sektorns inkomster än för offentliga sektorns utgifter. Inkomsterna underskattas i genomsnitt för samtliga prognoshorisonter. Inkomsterna underskattas för perioder då det finansiella sparandet är positivt och överskattas då det finansiella sparandet är negativt. För prognoser på två års sikt tenderar prognosavvikelseerna i inkomster och utgifter att gå åt olika håll, vilket förstärker prognosavvikelseerna i finansiellt sparande.

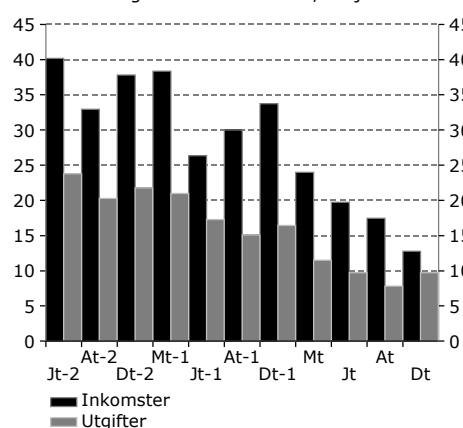
STÖRRE PROGNOSSAVVIKELSER FÖR INKOMSTER ÄN FÖR UTGIFTER

Prognosavvikelseerna är generellt större för den offentliga sektorns inkomster än för den offentliga sektorns utgifter (se diagram 10 och tabell 6). De genomsnittliga absoluta prognosavvikelseerna för inkomsterna är mellan 5 och 15 miljarder kronor högre än för utgifterna vid de olika prognostillfällena under perioden 1998–2007. Den genomsnittliga absoluta medelavvikelsen för inkomstprognoserna för nästkommande år är mellan 25 och 40 miljarder kronor medan motsvarande prognosavvikelse för utgiftssidan är mellan 15 och 20 miljarder kronor (se tabell 6).

¹⁶ Eftersom sektorerna är olika stora är det svårt att jämföra avvikelseerna, det går inte heller att relatera sparandet till utfall eftersom dessa är balanser och varierar kring noll. Sektorerna ålderspensionssystemet och landsting är en fjärdedel så stor som staten (räknat som summan av inkomsterna och utgifterna), och primärkommuner är hälften så stor. Avvikelseerna för ålderspensionssystemet och landstingens kan därför multipliceras med fyra och primärkommunerna multipliceras med två för att få en mer jämförbar bild.

Diagram 10 Inkomster och utgifter

Genomsnittlig absolut avvikelse, miljarder kronor



Anm. Avser avvikelse från preliminärt utfall.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Den genomsnittliga prognosavvikelsen (ME) för den offentliga sektorns inkomster är –24 miljarder kronor i decemberprognoserna på två års sikt, –28 miljarder kronor på ett års sikt och –12 miljarder kronor för innevarande år. Inkomsterna underskattas i genomsnitt även i mars-, juni- och augustiprognoserna för samtliga prognoshorisonter. Prognoserna för den offentliga sektorns utgifter har betydligt mindre genomsnittliga fel. Tendensen att underskatta det finansiella sparandet som visats i avsnitt 3.2 kan således förklaras av att inkomsterna underskattas kraftigt i genomsnitt.

Tabell 6 Prognosavvikelser för finansiellt sparande, inkomster och utgifter

Avvikelse mot preliminärt utfall, miljarder kronor respektive procent 1998–2007

	ME	MAE	MAPE	RMSE	Relativ RMSE
December t-2					
Finansiellt sparande	-29,5	47,0		52,1	0,89
Inkomster	-23,7	37,8	2,8	43,0	1,03
Utgifter	5,8	21,8	1,6	24,3	0,77
December t-1					
Finansiellt sparande	-30,6	33,7		38,2	1,03
Inkomster	-28,4	33,7	2,5	38,1	1,10
Utgifter	2,2	16,4	1,2	18,2	0,56
December t					
Finansiellt sparande	-10,7	13,6		16,4	0,41
Inkomster	-12,1	12,8	1,0	16,1	0,55
Utgifter	-1,4	9,7	0,8	11,1	0,31

Anm. Prognosavvikelser mot preliminärt utfall. Tabellen omfattar prognoser gjorda december 1996 för prognosåret 1998 till och med prognoser gjorda december 2007 för prognosåret 2007 (se även tabell 11). Det absoluta procentuella medelfelet (MAPE) beräknas inte för finansiellt sparande då detta är en balans där nämnaren varierar kring noll.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Den genomsnittliga prognosavvikelsen som andel av utfall (MAPE) är nästan dubbelt så hög för inkomsterna än för utgifterna. I genomsnitt uppgår prognosavvikelserna i absoluta tal för inkomsterna och utgifterna 1,7 respektive 1,0 procent som andel av utfall, vilket kan jämföras med den genomsnittliga prognosavvikelse i absoluta tal för BNP som uppgår till 0,8 procent. Roten ur den genomsnittliga kvadrerade avvikelsen

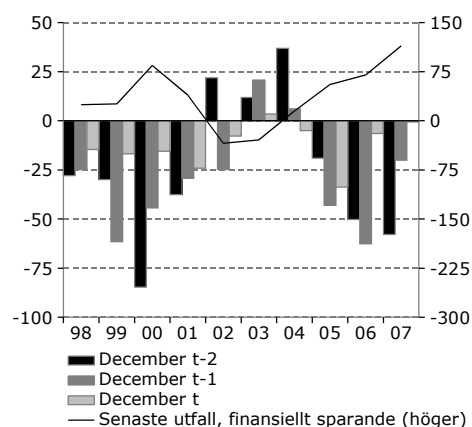
(RMSE) visar också att prognosavvikelserna är mer volatila för inkomsterna än för utgifterna eftersom den genomsnittliga kvadrerade avvikelsen jämfört med den absoluta avvikelsen (MAE) är procentuellt högre för inkomsterna än för utgifterna.

INKOMSTPROGNOSAVVIKELSERNA ÄR KONTRACYKLISKA

Prognosavvikelserna för inkomsterna enskilda år uppvisar ett liknande mönster som de för finansiellt sparande (se diagram 11). När utfallet för finansiellt sparande är positivt (alla år utom 2003 och 2004) underskattas inkomsterna och när sparandet är negativt överskattas inkomsterna. Motsvarande mönster finns inte lika tydligt för utgiftsprognoserna (se diagram 12).

Diagram 11 Inkomster och finansiellt sparande

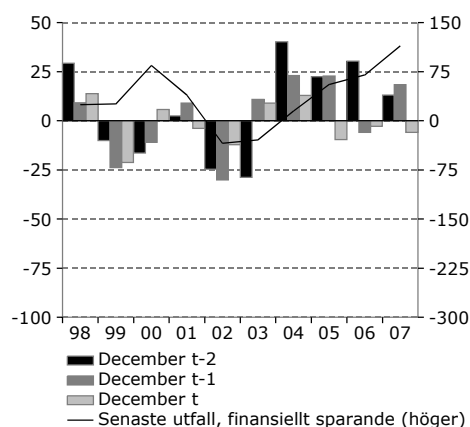
Avvikelse mot preliminärt utfall samt senaste utfall



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 12 Utgifter och finansiellt sparande

Avvikelse mot preliminärt utfall samt senaste utfall



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

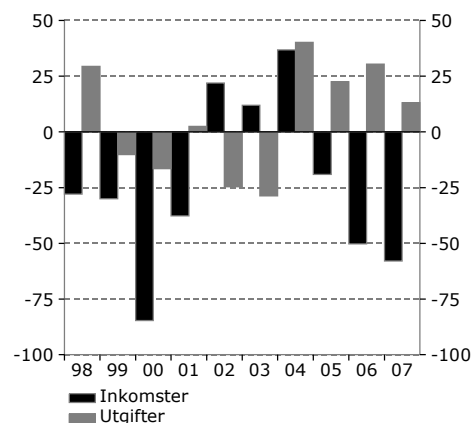
PROGNOSAVVIKELSERNA FÖR INKOMSTER OCH UTGIFTER FÖRSTÄRKER VARANDRA

För prognoser på två års sikt (december *t-2*) tenderar prognosavvikelserna för inkomster och utgifter att gå åt olika håll. När inkomsterna underskattas i prognosen överskattas generellt utgifterna (till exempel prognoserna för 2005–2007 i diagram 13). Detta är ett tecken på att prognosavvikelserna i offentligfinansiella variabler är relaterade till prognosavvikelser i makrovariabler. Om till exempel arbetslösheten överskattas i prognosen kommer prognosen för arbetslöshetsrelaterade transfereringar vara för hög och prognosen för löneberoende skatteinkomster vara för låg.

Prognosavvikelserna för inkomster och utgifter tar således inte ut varandra, vilket förstärker prognosavvikelserna i finansiellt sparande. Ett tydligt undantag är prognosen för 2004 som gjordes i december 2002, där relativt stora positiva prognosavvikelser på både inkomst- och utgiftssidan ledde till den minsta prognosavvikelsen i finansiellt sparande under den undersökta perioden (se diagram 13 samt absolut medelavvikelse respektive medelavvikelse i tabell 2 för år 2004, sidan 18).

Diagram 13 Inkomster och utgifter

Avvikelse december t-2, miljarder kronor



Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

3.5 Prognosavvikelser och sambandet med prognosavvikelser för den makroekonomiska utvecklingen

Prognosavvikelserna för offentliga finanser och BNP i löpande pris samvarierar den undersökta perioden, framför allt under den senare delen. Sambandet är tydligare för BNP och inkomster än för BNP och utgifter.

STARKARE SAMBAND MELLAN PROGNOSSAVVIKELSER FÖR OFFENTLIGA FINANSER OCH BNP DE SENARE ÅREN

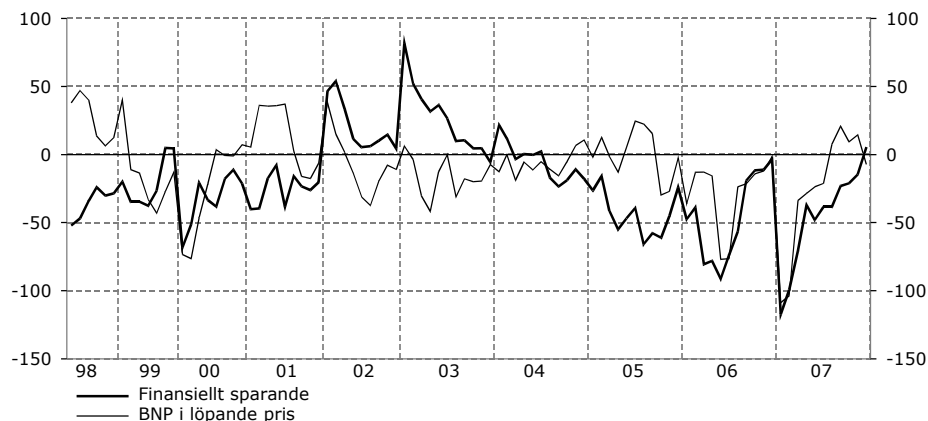
En förklaring till att offentligfinansiella prognoser avviker från utfall kan vara att de bygger på en prognos över makrouvecklingen som avviker från utfall. En förenklad bild av detta kan ges genom att studera prognosavvikelser för offentligt finansiellt sparande respektive BNP.

Prognosavvikelserna för sparandet i offentlig sektor och prognosavvikelserna för BNP i Konjunkturinstitutets samtliga 95 prognoser visas i diagram 14.¹⁷ Det finns ett tydligt samband mellan prognosavvikelserna och samvariationen är större den senare delen av den undersökta perioden. Detta tyder på att avvikelser i makroutfall i förhållande till Konjunkturinstitutets makroprognoser bidrar till att förklara offentligfinansiella prognosavvikelser.

¹⁷ Diagram 14 visar alla prognostillfällen per år och är ingen tidsserie utan 95 prognostillfällen. I början av den undersökta perioden var prognostillfällena färre varför åren i början därmed också är kortare. Motsvarande gäller för de efterföljande två diagrammen.

Diagram 14 Finansiellt sparande och BNP

Avvikelse mot preliminärt utfall, miljarder kronor



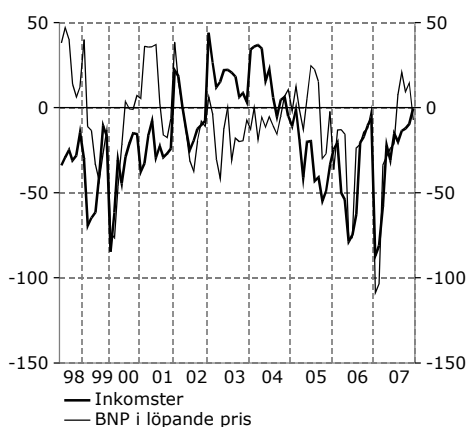
Anm. 95 prognoser perioden 1998-2007.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Det är i huvudsak prognosavvikelserna för inkomsterna som samvarierar med prognosavvikelserna för BNP (se diagram 15), och framför allt den senare delen av den undersökta perioden. Sambandet mellan prognosavvikelserna för utgifterna och BNP är svagare (se diagram 16).

Diagram 15 Inkomster och BNP

Avvikelse mot preliminärt utfall, miljarder kronor

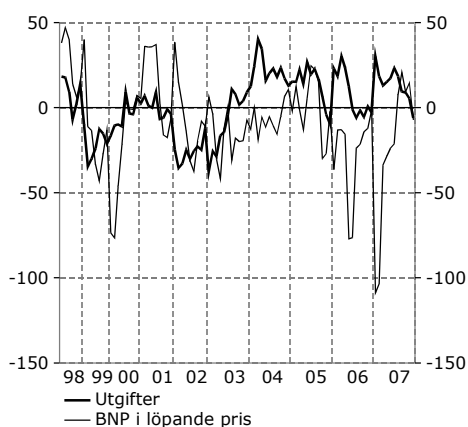


Anm. 95 prognoser perioden 1998-2007.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 16 Utgifter och BNP

Avvikelse mot preliminärt utfall, miljarder kronor



Anm. 95 prognoser perioden 1998-2007.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Kopplingen mellan den makroekonomiska utvecklingen och den offentliga sektorns delar kan även åskådliggöras genom att jämföra Konjunkturinstitutets prognosavvikelser med avvikelserna mot utfall från en alternativ beräkning baserad på prognosen för BNP. Relativ RMSE i tabell 6 jämför roten ur genomsnittet av de kvadrerade prognosavvikelserna, RMSE, för Konjunkturinstitutets prognosavvikelser med RMSE från en sådan regelbaserad alternativ beräkning.¹⁸ Den alternativa beräkningen för innevarande år beräknas som föregående års sparande, inkomst eller utgift som andel av BNP multiplicerat med Konjunkturinstitutets prognos för nominell BNP i nivå innevarande år, nästkommande år och på två års sikt. Det regelbaserade alternativet är således konstanta kvoter för prognosåren. När relativ RMSE överstiger 1 är prognosavvikelserna mind-

¹⁸ Beräkningarna beskrivs utförligare i bilaga C.

re för det regelbaserade alternativet än för Konjunkturinstitutets prognoser och vice versa.

Relativ RMSE visar att Konjunkturinstitutets prognoser på ett och två års sikt för den offentliga sektorns totala inkomster har större avvikelser än det regelbaserade alternativet. Detta tyder på ett förhållandevis starkt samband mellan den makroekonomiska utvecklingen och den offentliga sektorns inkomster. I avsnitt 4.2 och 5.5 analyseras betydelsen av prognosavvikelser i makrovariabler närmare för prognosavvikelsen för inkomst- respektive utgiftskategorier.

4 Prognosavvikelser för inkomsternas delar

4.1 Prognosavvikelser för olika inkomstkategorier

Kapitalskatterna står med bred marginal för de största prognosavvikelserna av de olika inkomstkategorierna, trots att de står för mindre än 10 procent av de totala inkomsterna. Prognosavvikelserna för kapitalskatter är kontracykliska, i likhet med prognosavvikelserna för de totala inkomsterna och finansiellt sparande. En jämförelse med en alternativ regelbaserad beräkning indikerar att prognoserna för kapitalskatter bör kunna förbättras.

Den offentliga sektorns inkomster består av skatteinkomster och övriga inkomster.¹⁹ Inkomsterna är i denna rapport indelade i fem kategorier (se diagram 17).

- Direkta skatter från hushåll exklusive hushållens kapitalskatter (i fortsättningen benämnda hushållens direkta skatter om inget annat anges).
- Socialavgifter inklusive löneberoende produktionsskatter (benämnda socialavgifter).
- Produkt- och produktionsskatter exklusive löneberoende produktionsskatter (benämnda produktskatter).
- Kapitalskatter, som består av direkta skatter från företag och hushållens skatt på kapitalinkomster.
- Övriga inkomster, som bland annat består av ränteinkomster och aktieutdelningar från offentligt ägda företag.²⁰

Hushållens direkta skatter och socialavgifter står vardera för knappt 30 procent av de totala skatteinkomsterna i genomsnitt mellan 2000 och 2007. Produktskatter står för drygt 20 procent och kapitalskatter respektive övriga inkomster står vardera för omkring 10 procent av de totala inkomsterna (se diagram 17 nedan).

STÖRST PROGNOSSAVVIKELSER FÖR KAPITALSKATTER

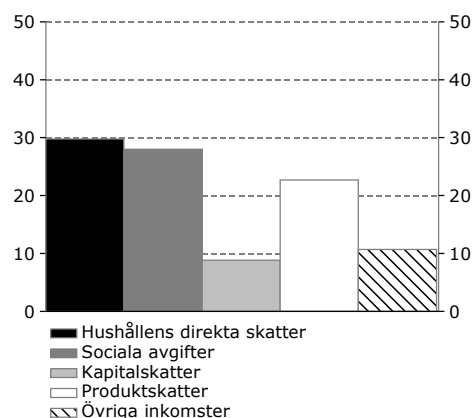
Trots att kapitalskatterna står för mindre än 10 procent av de totala skatteinkomsterna, bidrar de med de största prognosavvikelserna vid samtliga prognostillfällen och för alla prognoshorisonter (se diagram 18). Den genomsnittliga absoluta prognosavvikelsen för kapitalskatter för prognoser på två års sikt är omkring 30 miljarder kronor och på ett års sikt ca 25 miljarder kronor, medan de för till exempel hushållens direkta skatter är ca 15 respektive 10 miljarder kronor på två respektive ett års sikt.

¹⁹ I nationalräkenskaperna och i Konjunkturinstitutets publikationer delas offentliga sektorns skatteinkomster in i direkta skatter från hushåll, direkta skatter från företag, socialavgifter samt produkt- och produktionsskatter.

²⁰ Den första prognosen som finns för hushållens kapitalskatter är den som gjordes i mars 2000. För att prognosavvikelserna för de olika inkomstkategorierna ska vara jämförbara analyseras perioden mars *t* för år 2000 till december *t* för år 2007 i detta kapitel.

Diagram 17 Inkomstkategorier

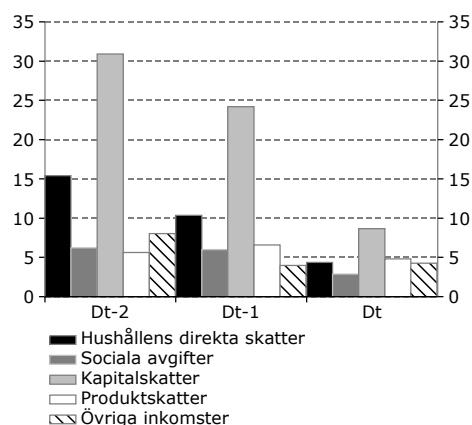
Utfall i procent som andel av totala inkomster 2000–2007



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 18 Inkomster

Avvikelse mot preliminärt utfall, miljarder kronor



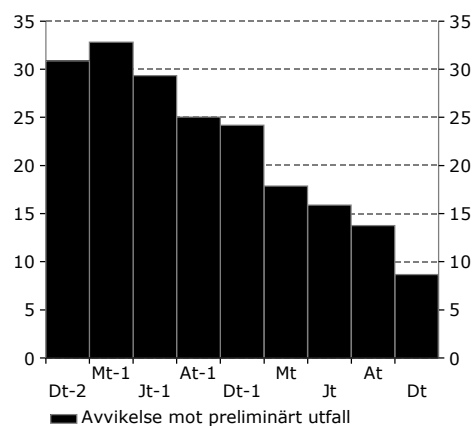
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Prognosavvikelse för kapitalskatter minskar snabbt med prognoshorizonten, men avvikelse för innevarande år är ändå betydande relativt andra inkomstkategorier. I mars-, juni- och augustiprognoserna är den genomsnittliga absoluta prognosavvikelsen mellan 14 och 18 miljarder kronor för att i decemberprognoserna falla till ca 8 miljarder kronor (se diagram 19).

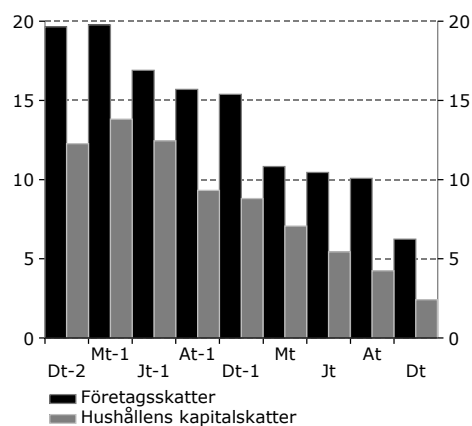
De genomsnittliga absoluta prognosavvikelse för företagsskatterna är ca 5 miljarder högre än de för hushållens kapitalskatter (se diagram 20). Prognosavvikelse som andel av utfallet är dock betydligt större för hushållens kapitalskatter än för företagsskatterna.

Diagram 19 Kapitalskatter

Genomsnittlig absolut avvikelse, miljarder kronor

Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.**Diagram 20 Kapitalskatter**

Genomsnittlig absolut avvikelse, miljarder kronor

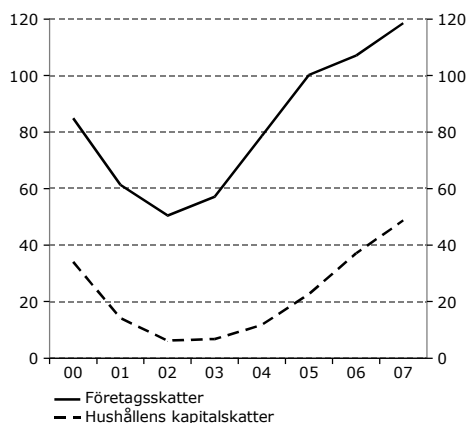
Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Inkomsterna från företagsskatter och hushållens kapitalskatter varierar kraftigt 2000–2007 (se diagram 21). Under denna period var inkomsterna från företagsskatter 85 miljarder kronor 2000, som lägst ca 50 miljarder kronor år 2002 och som högst ca 120 miljarder kronor år 2007. Inkomsterna från hushållens kapitalskatter har varierat från 35 miljarder kronor år 2000, till ca 5 miljarder kronor 2002 och 50 miljarder kronor 2007. Dessa variationer är av olika skäl särskilt svåra att prognostisera. En stor del av hushållens kapitalskatter består av skatt på reavinsterna på tillgångar som aktier och fas-

tigheter och företagsskatter består till största delen av skatt på företagsvinster. Det är av naturliga skäl svårt att förutse tillgångsmarknadens utveckling och vinstutvecklingen i företagssektorn, samt när och i vilken utsträckning hushållen realiserar kapitalvinster och kapitalförluster.

Diagram 21 Företagsskatter och hushållens kapitalskatter

Senaste utfall, miljarder kronor

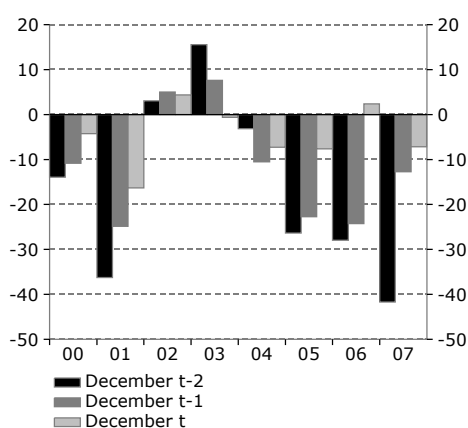


Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Prognosavvikelseerna för kapitalskatterna följer ett tydligt kontracykliskt mönster. Företagsskatterna och hushållens kapitalskatter underskattades då inkomsterna från dessa skatter var relativt höga och överskattades 2002–2003, när utfallen var som lägst under perioden (se diagram 22 och diagram 23).

Diagram 22 Företagsskatter

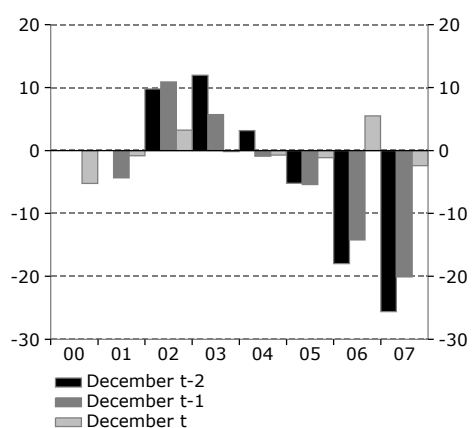
Avvikelser mot preliminärt utfall, miljarder kronor



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 23 Hushållens kapitalskatter

Avvikelser mot preliminärt utfall, miljarder kronor

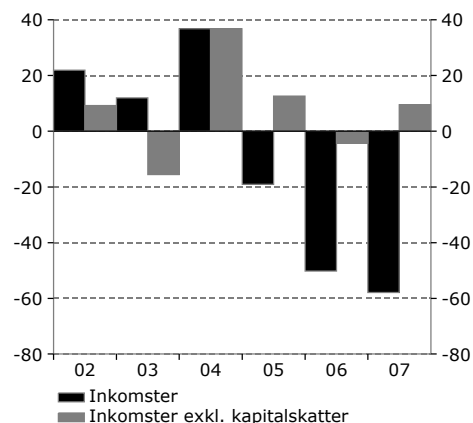


Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Prognosavvikelseernas mönster för kapitalskatter är en starkt bidragande orsak till att inkomstprognosavvikelseerna och prognosavvikelseerna för finansiellt sparande i staten samt den offentliga sektorn är kontracykliskt. För många prognosår förklarar prognosavvikelseerna i kapitalskatter i stort sett hela prognosavvikelsen för den offentliga sektorns inkomster (se diagram 24 och diagram 25).

Diagram 24 Inkomster, exklusive kapital-skatter

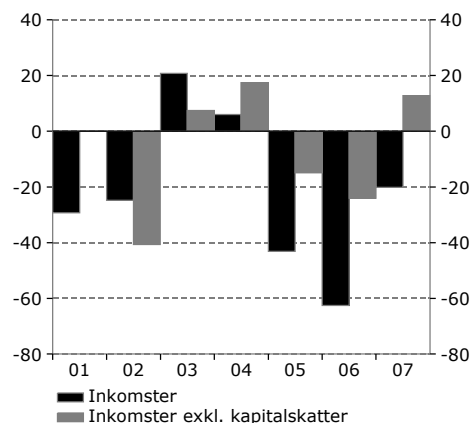
Avvikelse december t-2, miljarder kronor



Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 25 Inkomster, exklusive kapital-skatter

Avvikelse december t-1, miljarder kronor



Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Prognoserna har sammantaget tenderat att underskatta kapital-skatterna perioden 2000–2007. Prognosavvikelseerna är negativa i genomsnitt för såväl prognoser för innevarande år som på ett och två års sikt (se tabell 7). För övriga inkomst-kategorier är bilden mer blandad. Den genomsnittliga absoluta prognosavvikelsen (MAE) på två års sikt är störst för hushållens direkta skatter, ca 15 miljarder kronor, medan de absoluta avvikelserna för socialavgifter, produkt-skatter samt övriga inkomster är mellan 7 och 10 miljarder kronor. I prognoser på två års sikt överskattas hushållens direkta skatter och socialavgifter i genomsnitt (ME), medan produkt-skatter underskattas. Socialavgifter har de lägsta genomsnittliga absoluta avvikelserna som andel av utfall (MAPE) av alla inkomst-kategorier. Prognosavvikelseerna för den offentliga sektorns övriga inkomster är ungefär lika stora som de för socialavgifter, trots att övriga inkomster står för en betydligt mindre andel av de totala inkomsterna.

Tabell 7 Prognosavvikelser för inkomster

Avvikelse mot preliminärt utfall, miljarder kronor respektive procent 2000–2007

	ME	MAE	MAPE	RMSE	Relativ RMSE
December t-2					
Hushållens direkta skatter ¹	13,7	15,4	3,7	18,3	0,82
Sociala avgifter ²	3,9	6,9	1,6	8,5	0,84
Kapitalskatter ³	-17,4	30,9	27,9	37,8	0,94
Produktskatter ⁴	-6,1	6,1	1,6	7,7	1,36
Övriga inkomster	-3,6	7,2	4,9	8,2	1,21
December t-1					
Hushållens direkta skatter ¹	-2,4	10,4	2,6	11,5	0,53
Sociala avgifter ²	1,5	5,8	1,4	6,5	1,11
Kapitalskatter ³	-15,9	24,2	23,4	26,1	1,17
Produktskatter ⁴	-1,9	7,2	2,1	9,2	0,86
Övriga inkomster	-3,3	4,5	3,2	5,5	1,08
December t					
Hushållens direkta skatter ¹	-3,7	4,4	1,1	5,4	0,24
Sociala avgifter ²	-0,6	2,9	0,7	3,5	0,49
Kapitalskatter ³	-4,8	8,7	8,5	9,6	0,43
Produktskatter ⁴	1,3	4,8	1,4	5,7	0,60
Övriga inkomster	-3,3	4,3	3,0	4,8	0,53

Anm. Prognoser för delarna saknas före mars 2000 och för att de statistiska måtten ska vara jämförbara har alla poster beräknats för prognoserna mars 2000 för prognosåret 2002 till och med december 2007 för prognosåret 2007.

¹ Exkl. kapitalskatter. ² Inkl. löneberoende produktionsskatter. ³ Företagsskatter och hushållens skatt på kapitalinkomster. ⁴ Exkl. löneberoende produktionsskatter.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Tabellen redovisar också relativ RMSE²¹. Detta mått jämför roten ur genomsnittet av de kvadrerade prognosavvikelserna, RMSE, för Konjunkturinstitutets prognosavvikelser med RMSE från en regelbaserad alternativ beräkning. Den alternativa beräkningen för innevarande år beräknas som föregående års skattekategori som andel av BNP multiplicerat med Konjunkturinstitutets prognos för nominell BNP i nivå innevarande år, nästkommande år och på två års sikt. Det regelbaserade alternativet är således konstanta skattekvoter för prognosåren. När relativ RMSE överstiger 1 är prognosavvikelserna mindre för det regelbaserade alternativet än för Konjunkturinstitutets prognoser och vice versa. Relativ RMSE visar att Konjunkturinstitutets prognoser på ett och två års sikt för vissa inkomstskattegrupper har större avvikelser än det regelbaserade alternativet. Detta indikerar att prognoserna bör kunna förbättras. Utrymmet för att förbättra prognosmetoder beror dock på vad prognosavvikelserna beror på. I avsnitt 4.2 nedan analyseras prognosavvikelserna för de olika inkomstskattegrupperna närmare och relateras till prognosavvikelser i makrobilden, regeländringar på skatteområdet samt effekter av tillfälliga händelser.

4.2 Förklaringar till prognosavvikelser för inkomstskattegrupper

Skatteregeländringar och prognosavvikelser i skattebaser förklarar en del av prognosavvikelserna för hushållens direkta skatter, socialavgifter och produktionsskatter. Kapi-

²¹ Beräkningarna beskrivs utförligare i bilaga C.

talskatterna underskattas relativt kraftigt även med hänsyn tagen till att skatteinkomsterna varit tillfälligt höga till följd av engångshändelser vissa år.

Prognoser för den offentliga sektorns inkomstsida grundas i stor utsträckning på makrobilden i Konjunkturinstitutets prognoser och de regler som gäller i skattesystemet. Ambitionen i prognosarbetet är att prognoserna för inkomsterna ska vara konsistenta med Konjunkturinstitutets makroprognoser. Prognoser för innevarande år påverkas dock även av månatligt skatteutfall samt andra indikatorer. Som visats ovan är Konjunkturinstitutets prognosavvikelser för den offentliga sektorns inkomster betydligt större än prognosavvikelserna för den offentliga sektorns utgifter. Inkomsterna ser dessutom ut att systematiskt underskattas vilket bidrar till att prognoserna för det finansiella sparandet i offentlig sektor är för låga i genomsnitt under den undersökta perioden.

Nedan dekomponeras prognosavvikelserna för olika skatte kategorier för att ge en bild av hur stor del av avvikelserna som beror på prognosavvikelser i makrobilden och som beror på regeländringar i skattesystemet som inte tagits hänsyn till vid prognostillfället. Under den undersökta perioden baserades Konjunkturinstitutets skatteprognoser på gällande i regler i skattesystemet, vilket innebär att en del av prognosavvikelserna förklaras av förändrade skatteregler.

Avsnittet fokuserar på prognoser på två års sikt utförda i december $t-2$, då utfall och andra indikatorer får större inverkan på kortare prognoshorisonter. Regeländringar påverkar främst prognosavvikelser för decemberprognoser på två års sikt eftersom budgetpropositionen för nästkommande år är känd i december $t-1$.

Vissa skatteslag är nära kopplade till i nationalräkenskaperna definierade skattebaser (se tabell 8). Prognoser för hushållens inkomstskatter baseras på prognoser för beskattningsbar inkomst som består av lönesumman och beskattningsbara transfereringar. Skattebasen för sociala avgifter är lönesumman och prognoserna för mervärdesskatt och punktskatter är relaterade till utvecklingen av hushållens konsumtion. Hushållens kapitalskatter och företagsskatter varierar kraftigt över tiden och är som noterats ovan särskilt svåra att prognostisera. Detta beror bland annat på att utvecklingen av dessa skatter av olika skäl på kort sikt inte är nära kopplade till någon skattebas definierad i nationalräkenskaperna.

Tabell 8 Skatteprognoser och skattebaser

Skatt	Skattebas
Hushållens direkta skatter	Lönesumma
Socialavgifter	Lönesumma
Produktskatter	Hushållens konsumtionsutgifter

Källa: Konjunkturinstitutet

Om den makrobild som skatteprognosen vilar på visar sig vara fel kommer även skatteprognoserna att avvika från utfallet. Om till exempel lönesumman överskattas kommer, allt annat lika, prognoserna för hushållens direkta skatter och socialavgifterna att vara för höga och vice versa.

Prognosavvikelser kan även uppkomma på grund av att skatteregler ändras efter det att prognosen lagts. Detta gäller särskilt prognoser på ett till två års sikt som utförts innan budgetpropositionen för det aktuella året lagts fram. En annan förklaring till prognosavvikelser kan vara engångshändelser som inte rimligen kunnat förutses, till exempel stora återbetalningar av tjänstepensionsmedel från försäkringsgivare till företagen vilket påverkar företagsskatterna.

Prognosen för inkomsterna från en viss skatt, T^P , kan något förenklat ses som produkten av den implicita skattesatsen, det vill säga skatten som andel av sin skattebas, T^P / B^P , och skattebasen B^P ,

$$T^P = \frac{T^P}{B^P} B^P \quad (4.1)$$

Den del av prognosavvikelsen i skatten som beror på prognosavvikelse i skattebasen, det vill säga makrobilden, kan uttryckas som

$$\frac{T^P}{B^P} (B^P - B^U) \quad (4.2)$$

det vill säga prognosavvikelsen i skattebasen multiplicerad med prognosen för den implicita skattesatsen. En hög implicit skattesats medför att prognosavvikelsen i skattebasen har större genomslag på den totala prognosavvikelsen för den aktuella inkomstkategorin. Den prognosavvikelse som skulle ha uppkommit om utfallet av skattebasen var tillgängligt vid prognostillfället, givet prognosen för den implicita skattesatsen, är:

$$\frac{T^P}{B^P} B^U - T^U \quad (4.3)$$

där T^U är utfallet i skatteinkomsten. Uttrycket 4.3 rymmer alla förklaringar till prognosavvikelse som inte härrör från avvikelsen i skattebasen. En prognosavvikelse i en viss skatt kan således delas upp i en del som beror på makroavvikelse och en del som beror av övriga faktorer:

$$T^P - T^U = \underbrace{\left(\frac{T^P}{B^P} (B^P - B^U) \right)}_{\text{Makrobild}} + \underbrace{\left(\frac{T^P}{B^P} B^U - T^U \right)}_{\text{Övriga faktorer}} \quad (4.4)$$

Den del av prognosavvikelsen som inte beror på makrobilden (övriga faktorer) kan sedan delas upp i prognosavvikelse till följd av regeländringar som inte varit kända vid prognostillfället, engångshändelser samt övriga avvikelse.

PROGNOSAVVIKELSER I LÖNESUMMAN FÖRKLARAR PROGNOSAVVIKELSER I HUSHÅLLENS DIREKTA SKATTER OCH SOCIALAVGIFTER

Hushållens direkta skatter exklusive skatt på kapitalinkomster består av statlig och kommunal inkomstskatt, avkastningsskatt, motorfordonsskatt samt förmögenhetsskatt (fram till och med 2006). Över 90 procent av hushållens direkta skatter exklusive kapitalskatter utgörs av inkomstskatter. Socialavgifter består av arbetsgivaravgifter, egenföretagaravgifter samt allmän pensionsavgift exklusive det som i nationalräkenskaperna klassificeras som produktionsskatter, till exempel allmän löneavgift.

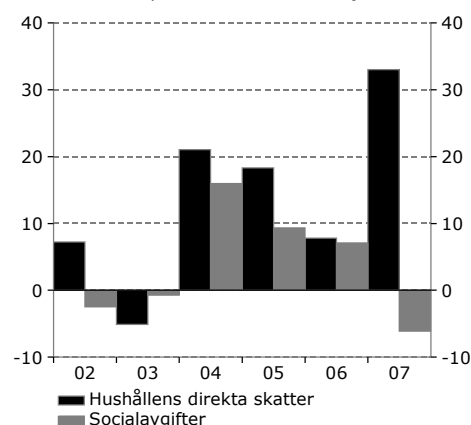
Den viktigaste skattebasen för hushållens direkta skatter och för socialavgifter är lönesumman i ekonomin. Hushållen betalar även inkomstskatt på vissa transfereringar, vilket innebär att skattebasen för hushållens direkta skatter egentligen är summan av lönesumman och beskattningsbara transfereringar. Beskattningsbara transfereringar

påverkas emellertid av lönesumman och prognosen för transfereringar till hushållen är en del av de offentliga finanserna som utvärderas i denna rapport. Beskattningsbara transfereringar är därför inte en ”ren” och för offentliga finanser exogen makrovariabel på samma sätt som lönesumman. Nedan relateras prognosavvikelse för hushållens direkta skatter endast till prognosavvikelse i lönesumman.

Prognosavvikelse för decemberprognoserna på två års sikt är generellt positiva för hushållens skatter och sociala avgifter (se diagram 26). Även för lönesumman är prognosavvikelse överlag positiva med undantag för den relativt stora underskattning av lönesumman som gjordes för prognosåret 2007 (se diagram 27).

Diagram 26 Löneberoende skatter, december t-2

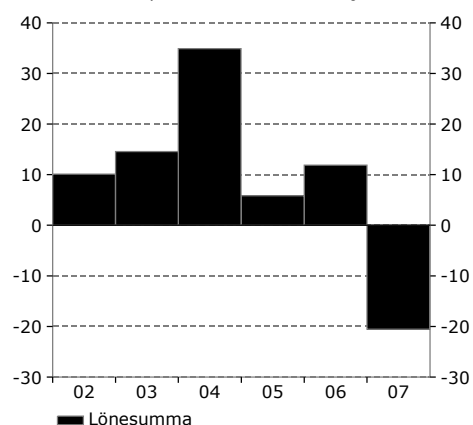
Avvikelse mot preliminärt utfall, miljarder kronor



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet

Diagram 27 Lönesumma, december t-2

Avvikelse mot preliminärt utfall, miljarder kronor

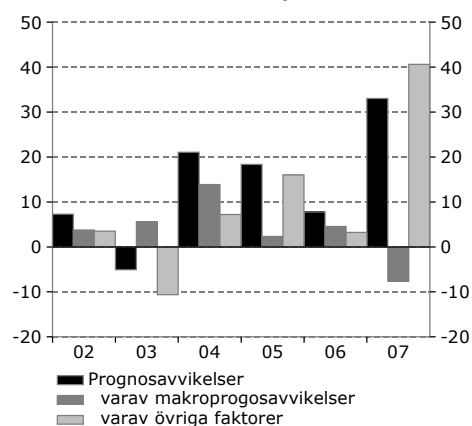


Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 28 och diagram 29 visar de faktiska prognosavvikelse i de löneberoende skatterna uppdelade på den del som kan förklaras med makroprognosavvikelse och den del som beror av andra faktorer. Den del av prognosavvikelse som kan förklaras av den makroekonomiska utvecklingen visar den avvikelse mot preliminärt utfall som har uppstått till följd av prognosavvikelse i lönesumman givet prognosen för den implicita skattesatsen, till exempel socialavgifterna som andel av lönesumman. Den del av prognosavvikelse som beror på övriga faktorer visar den avvikelse som skulle ha uppstått om utfallet av lönesumman skulle ha varit känd vid prognostillfället. Denna del av prognosavvikelse är således justerad för makroprognosavvikelse.

Diagram 28 Hushållens direkta skatter

Avvikelser december t-2, miljarder kronor

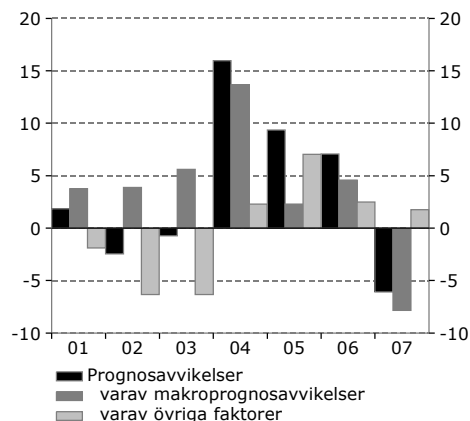


Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall. "Övriga faktorer" är synonymt med begreppet "justerat för makroprognosavvikelser".

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 29 Socialavgifter

Avvikelser december t-2, miljarder kronor



Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall. "Övriga faktorer" är synonymt med begreppet "justerat för makroprognosavvikelser".

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Överlag förklarar makroavvikelserna en del av den totala prognosavvikelsen. Prognosavvikelserna justerat för makroprognosavvikelser, det vill säga den del som beror på andra faktorer än att lönesumman avviker från utfall, är generellt lägre än de totala prognosavvikelserna för hushållens direkta skatter och för socialavgifter.²² Undantagen är prognosåren 2003 och 2007 för hushållens direkta skatter samt 2002 och 2003 för socialavgifterna.

STORA REGELÄNDRINGAR FÖR HUSHÅLLENS DIREKTA SKATTER

Under perioden 2002–2007 påverkade ett antal regeländringar inkomsterna från hushållens direkta skatter. De större regeländringarna under perioden är följande (bruttoeffekter inom parentes).

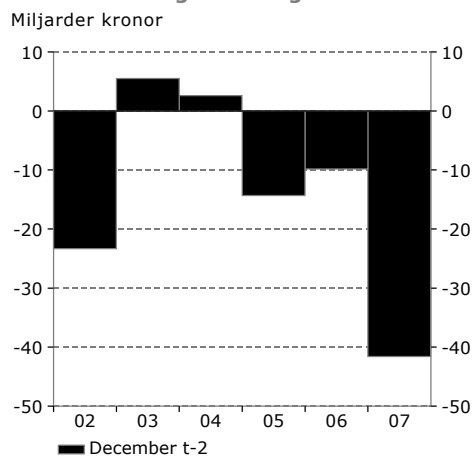
- År 2000 inleddes en reformering av inkomstbeskattningen som syftade till att kompensera personer med pensionsgrundande inkomst för den allmänna pensionsavgiften i form av skattereduktioner. År 2002 infördes det tredje steget av dessa skattereduktioner (–17,3 miljarder kronor). Det fjärde steget infördes 2005 (–9,4 miljarder kronor) och det sista femte steget infördes 2006 (–9,7 miljarder kronor).
- Åren 2003 och 2004 höjdes den genomsnittliga kommunalskattesatsen (8,5 respektive 4,6 miljarder kronor).
- År 2007 infördes det första steget i det så kallade jobbskatteavdraget (–39,9 miljarder kronor) och förmögenhetsskatten avskaffades (–6,9 miljarder kronor).

Regeländringarna för socialavgifter har varit mindre omfattande under den undersökta perioden än regeländringarna för hushållens direkta skatter. Regeländringarna under perioden 2001–2007 har främst bestått av sänkta avgiftssatser i ett antal steg samt riktade nedsättningar för vissa grupper.

²² Den stora prognosavvikelse för hushållens direkta skatter som gjordes i december 2005 för år 2007 på knappt 50 miljarder kronor (justerat för makroavvikelser) förklaras till stor del av införandet av det första steget i det så kallade jobbskatteavdraget (se nedan).

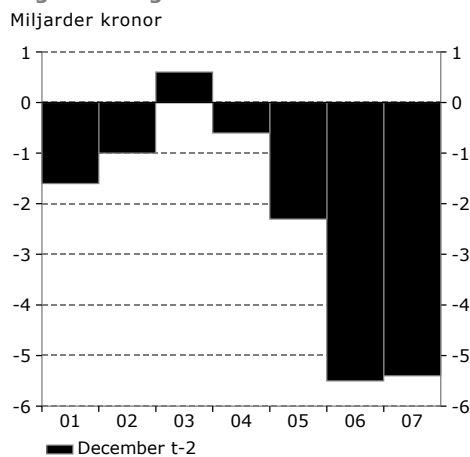
För att ge en bild av hur dessa regeländringar har påverkat prognosavvikelserna har olika tidsserier för de direkta effekterna av regeländringar under perioden skapats.²³ Nivåeffekterna på den offentliga sektorns skatteinkomster av de regeländringar på skatteområdet som presenterats i budget- och vårpropositioner från och med Budgetpropositionen för 1999 har summerats för varje prognosår. Olika tidsserier för regeländringar har konstruerats som skillnaden mellan de nivåeffekter av regeländringarna som var kända inför prognoserna utförda december $t-2$ samt december $t-1$ och nivåeffekterna av de regeländringar som slutligen genomfördes. På så sätt kan prognosavvikelserna i decemberprognoserna för olika prognoshorisonter jämföras med effekterna på utfallet av de regeländringar som inte var kända vid prognostillfället (se diagram 30 och diagram 31). Reglerna för hushållens direkta skatter har i stort sett inte ändrats efter det att budgetpropositionen för nästkommande år har presenterats, vilket innebär att regel-effekterna främst har inverkan på prognosavvikelserna för december $t-2$. För vissa prognosår ändrades reglerna för socialavgifter först i vårpropositionen, vilket innebär att regeländringarna var okända även för december $t-1$.

Diagram 30 Hushållens direkta skatter, effekter av regeländringar



Källor: Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet

Diagram 31 Socialavgifter, effekter av regeländringar



Källor: Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet

Som visats ovan har Konjunkturinstitutets prognoser på två års sikt överskattat inkomsterna från hushållens direkta skatter i genomsnitt under den undersökta perioden. Detta mönster kan till stor del förklaras av de skattesänkningar under perioden som inte var kända när prognosen gjordes (se diagram 30).²⁴ Den delen av prognosavvikelserna som beror på övriga faktorer, det vill säga prognosavvikelsen justerat för effekterna av regeländringar, är för flertalet prognosår mindre än den totala prognosavvikelsen (se diagram 32). I prognosen på två års sikt för prognosåret 2007, exempelvis, överskattades hushållens direkta skatter kraftigt till följd av att det första steget i jobbskatteavdraget inte var känd i december 2005.

För vissa år bidrar de vid prognostillfället okända regeländringarna till att förklara en del av prognosavvikelsen för socialavgifter. Den relativt stora överskattningen av socialavgifterna 2006 med knappt 7 miljarder kronor kan delvis förklaras av att regeländ-

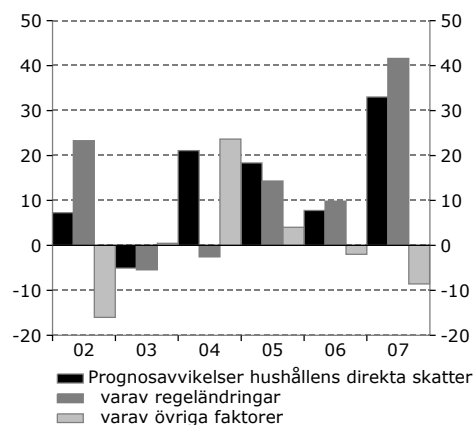
²³ Endast de direkta offentligfinansiella effekterna av förändringarna i skattesystemet beaktas. I studien tas således inte hänsyn till eventuella beteendeförändringar hos ekonomiska aktörer till följd av regeländringar.

²⁴ Diagrammet visar skillnaden mellan nivåeffekter av de regeländringar som var kända i december $t-2$ och nivåeffekter av de regeländringar som slutligen beslutades. Nivåeffekterna är regeringens bedömning av de direkta bruttoeffekter av regeländringar och är hämtade från respektive budget- och vårproposition.

ringar bidrog till att socialavgifterna sänktes med drygt 5 miljarder. För andra år skulle prognosavvikelsen snarare ha varit större om regeländring varit känd.

Diagram 32 Hushållens direkta skatter, uppdelade prognosavvikelser

Avvikelser december $t-2$, miljarder kronor

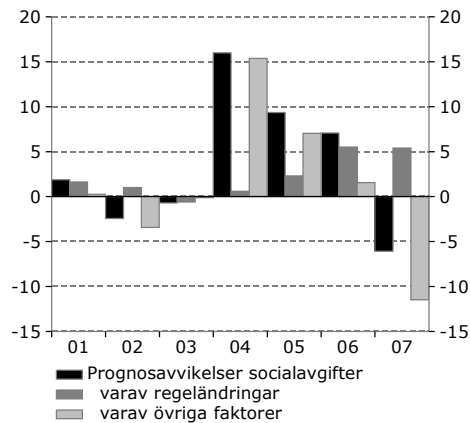


Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall. "Övriga faktorer" är synonymt med begreppet "justerat för regeländringar".

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 33 Socialavgifter, uppdelade prognosavvikelser

Avvikelser december $t-2$, miljarder kronor



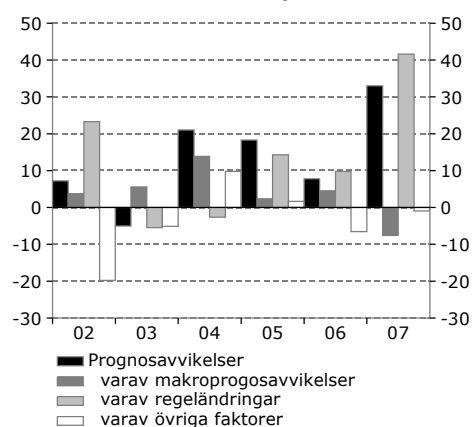
Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall. "Övriga faktorer" är synonymt med begreppet "justerat för regeländringar".

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Den del av prognosavvikelserna som inte kan förklaras av lönesummeprognosavvikelser och regeländringar är ofta betydligt mindre än den totala prognosavvikelsen för hushållens direkta skatter (se diagram 34). Prognosavvikelserna för socialavgifter minskar påtagligt när hänsyn tagits till prognosavvikelser i lönesumman samt vid prognostillfället okända regeländringar (se diagram 35).

Diagram 34 Hushållens direkta skatter, uppdelade prognosavvikelser

Avvikelser december $t-2$, miljarder kronor

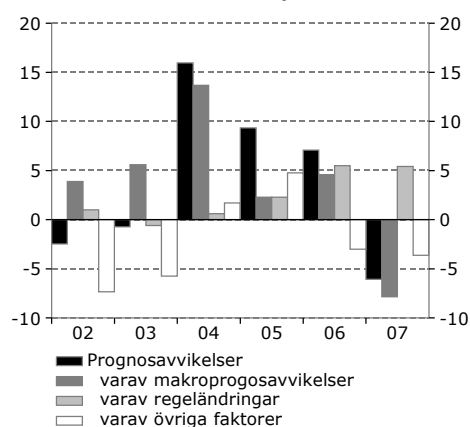


Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall. "Övriga faktorer" är synonymt med begreppet "justerat för makroprognosavvikelser och regeländringar".

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 35 Socialavgifter, uppdelade prognosavvikelser

Avvikelser december $t-2$, miljarder kronor



Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall. "Övriga faktorer" är synonymt med begreppet "justerat för makroprognosavvikelser och regeländringar".

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

SVAGT SAMBAND MELLAN PROGNOSSAVVIKELSER FÖR HUSHÅLLENS KONSUMTION OCH PRODUKTSKATTER

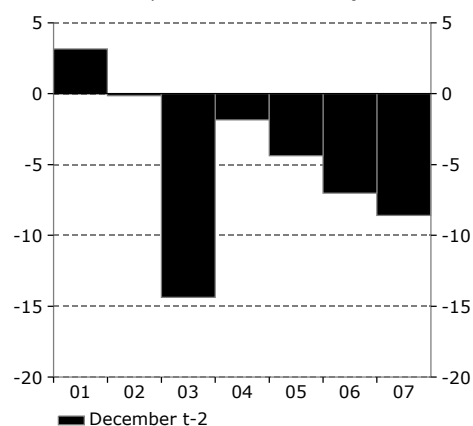
Produktskatterna (exklusive löneberoende produktionsskatter) består framför allt av mervärdesskatt, punktskatter (det vill säga skatt på alkoholprodukter, tobaksprodukter

och energi) och fastighetsskatt. Mervärdeskatt och punktskatter utgör omkring 90 procent av inkomster från produktsskatter. Den viktigaste skattebasen för dessa skatter är hushållens konsumtion.

De konsumtionsberoende skatterna har underskattats i stort sett varje år i decemberprognoserna på två års sikt under perioden (se diagram 36). Samtidigt har prognoserna överskattat hushållens konsumtion, med undantag för den relativt stora underskattning som gjordes prognosåret 2003 (se diagram 37).

Diagram 36 Produktsskatter, december t-2

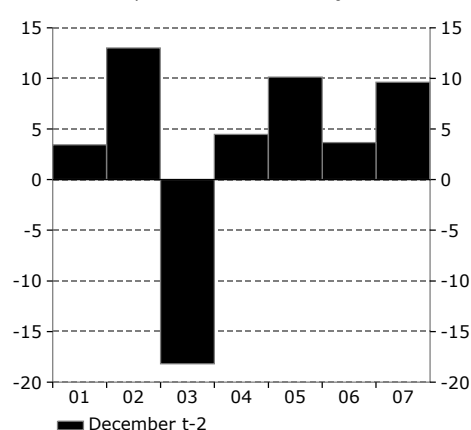
Avvikelse mot preliminärt utfall, miljarder kronor



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 37 Hushållens konsumtion, december t-2

Avvikelse mot preliminärt utfall, miljarder kronor

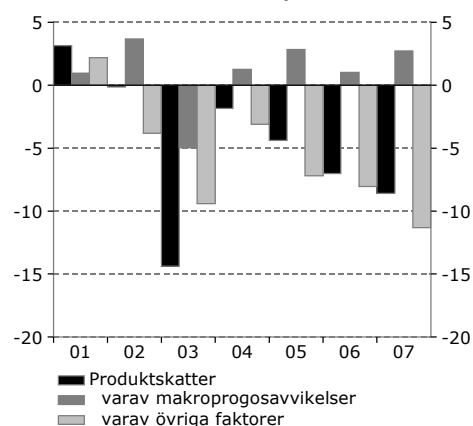


Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Prognosavvikelse i hushållens konsumtion förklarar en del av prognosavvikelse för produktsskatter prognosåren 2001 och 2003 (se diagram 38). För andra prognosår, till exempel 2004–2007, så underskattades produktsskatterna samtidigt som konsumtionen överskattades vilket indikerar att produktsskatterna snarare skulle ha underskattats än mer om utfallet av privat konsumtion varit känt vid prognostillfället. Prognosavvikelse i produktsskatter och hushållens konsumtion på två års sikt samvarierar således inte lika tydligt som prognosavvikelse för löneberoende skatter och lönesumman. För prognoser på ett års sikt däremot förklaras en del av prognosavvikelse för produktsskatterna av prognosavvikelse i hushållens konsumtion.

Diagram 38 Produktsskatter, uppdelade prognosavvikelse

Avvikelse december t-2, miljarder kronor



Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall. "Övriga faktorer" är synonymt med begreppet "justerat för makroprognosavvikelse".

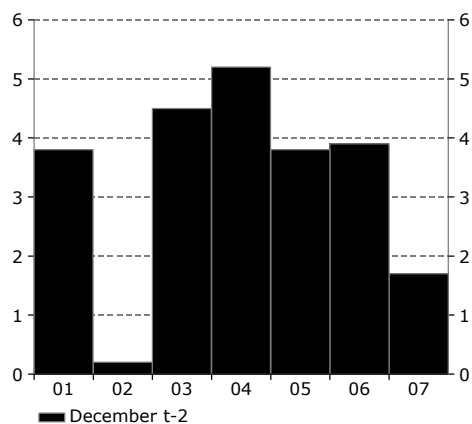
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

PRODUKTSKATTER KAN I HÖGRE GRAD FÖRKLARAS AV REGELÄNDRINGAR

Som visas ovan underskattades produktskatterna i genomsnitt under den undersökta perioden i prognoserna på två års sikt. Samtidigt överskattades hushållens konsumtion. Detta kan delvis förklaras av att ett antal regeländringar har höjt inkomsterna från skatt på energi och tobaksprodukter (se diagram 39). Dessa skattehöjningar var inte kända vid prognostillfällena.

Diagram 39 Produktskatter, effekter av regeländringar

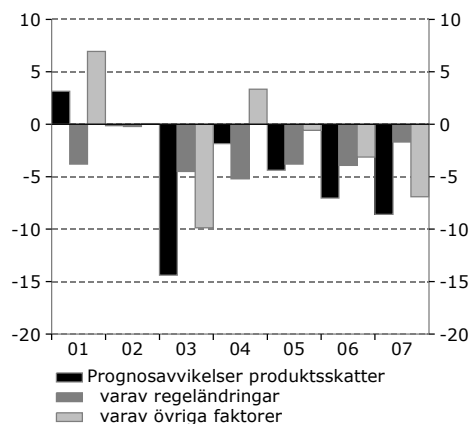
Miljarder kronor



Källor: Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet

Diagram 40 Produktskatter, uppdelade prognosavvikelser

Avvikelser december t-2, miljarder kronor



Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall. "Övriga faktorer" är synonymt med begreppet "justerat för regeländringar".

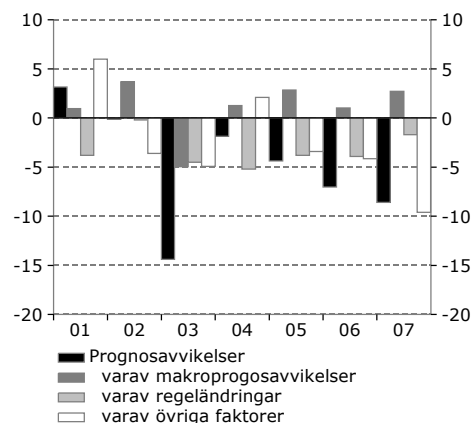
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

En viss del av de större prognosavvikelserna på två års sikt för prognosåren 2003 och 2005–2007 kan förklaras av dessa skattehöjningar (se diagram 40). Prognosåren 2001 och 2004 var prognosavvikelserna nära noll, trots att regeländringar som införts efter prognostillfället höjde inkomsterna från produktionsskatter med mellan 4 och 5 miljarder kronor.

Sammantaget minskar generellt prognosavvikelserna för produktionsskatter när hänsyn tagits till makroprognosavvikelser och effekter av okända regeländringar (se diagram 41). Det gäller framför allt de större avvikelserna i december $t-2$ för 2003 samt i december $t-1$ för 2001–2003 och 2005.

Diagram 41 Produktskatter, uppdelade prognosavvikelser

Avvikelser december t-2, miljarder kronor



Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall. "Övriga faktorer" är synonymt med begreppet "justerat för makroprognosavvikelser och regeländringar".

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet

KAPITALSKATTER KAN INTE FÖRKLARAS AV REGELÄNDRINGAR ELLER DE MAKROEKONOMISKA PROGNOSENA

Kapitalskatterna består framför allt av skatt på företagsvinster och skatt på hushållens kapitalinkomster. På längre sikt bör driftöverskottet i företagssektorn vara relaterat till företagsvinsterna, och därmed också till inkomsterna från företagskatter och hushållens skatt på reavinst. På kort sikt finns emellertid inte något nära samband mellan kapitalskatter och driftöverskottet. Detta kan bland annat bero på att företagsvinster kan flyttas såväl över tid, genom periodiseringsfonder, som geografiskt för att beskattas i andra länder. Prognoserna för kapitalskatter baseras därför inte i någon större utsträckning på prognoserna för driftöverskottet i företagssektorn och det finns inte heller något tydligt samband prognosavvikelserna dem emellan.

Som visats ovan underskattades företagsskatterna relativt kraftigt i Konjunkturinstitutets prognoser 2000–2001 och 2005–2007 (se diagram 22). En viss del av dessa prognosavvikelser kan förklaras av händelser som tillfälligt höjde inkomsterna från företagsskatter. År 2000 återbetalade tjänstepensionsföretaget Alecta (dåvarande SPP) pensionsmedel till företagen, vilket tillfälligt höjde företagsskatterna med omkring 12 miljarder kronor. År 2005 räntebelades företagets periodiseringsfonder. Detta medförde att företag valde att ta upp tidigare avsatta vinster till beskattning år 2004 och 2005 i en högre utsträckning än vanligt, vilket innebar tillfälligt höga inkomster från företagsskatter dessa år. Dessa effekter uppskattas till 10 miljarder kronor 2004 och 13 miljarder kronor 2005. Effekterna av räntebeläggningsen av periodiseringsfonder bidrar till att förklara en del av prognosavvikelserna för företagsskatter prognosåren 2000, 2004 och 2005.

SKATTEREGELÄNDRINGAR OCH PROGNOSSAVVIKELSER I SKATTEBASER FÖRKLARAR EN DEL AV PROGNOSSAVVIKELSERNA

Sammanfattningsvis kan en viss del av prognosavvikelserna för hushållens direkta skatter, socialavgifter och produktskatter förklaras av prognosavvikelser i makrobilden och vid prognostillfället okända regeländringar.

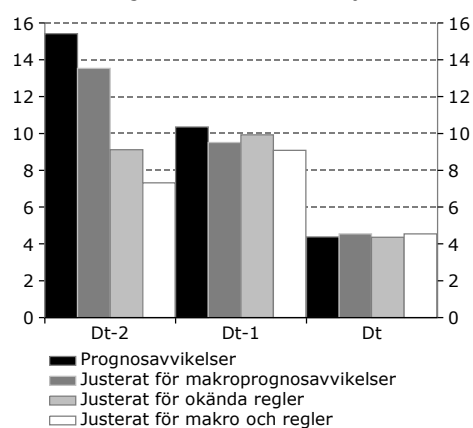
Den totala genomsnittliga absoluta prognosavvikelsen för prognoser på hushållens direkta skatter för prognoser på två års sikt (december $t-2$) är 15 miljarder kronor. Justerat för makroavvikelser och regeländringar är avvikelserna ungefär 7 miljarder kronor (se diagram 42). Den justerade genomsnittliga prognosavvikelsen är lägre framför allt till följd av att införandet av det första steget i jobbskatteavdraget 2007 och andra skattesänkningar som bidragit till att hushållens direkta skatter generellt har överskattats i Konjunkturinstitutets prognoser.

För socialavgifter är den totala genomsnittliga absoluta prognosavvikelsen 6 miljarder kronor på två års sikt rensat för makroavvikelser och regeländringar är den 3 miljarder kronor (se diagram 43). Socialavgifterna har överskattats i genomsnitt under perioden, vilket delvis förklaras av att lönesumman har överskattats i stort sett varje år.

För prognoser på ett års sikt samt för innevarande år är effekterna av prognosavvikelser i lönesumman samt regeländringar betydligt mindre för de löneberoende skatterna, och den rensade avvikelserna skiljer sig inte nämnvärt i genomsnitt från den totala prognosavvikelsen.

Diagram 42 Hushållens direkta skatter, justerade prognosavvikelser

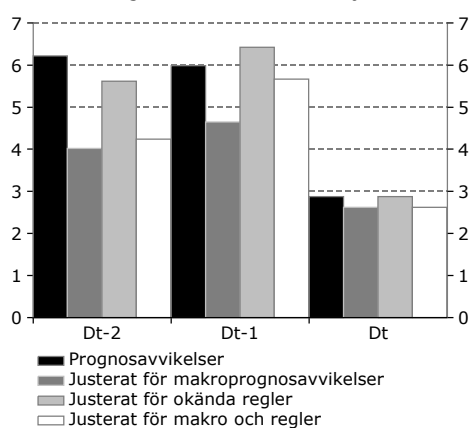
Genomsnittlig absolut avvikelse, miljarder kronor



Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 43 Socialavgifter, justerade prognosavvikelser

Genomsnittlig absolut avvikelse, miljarder kronor



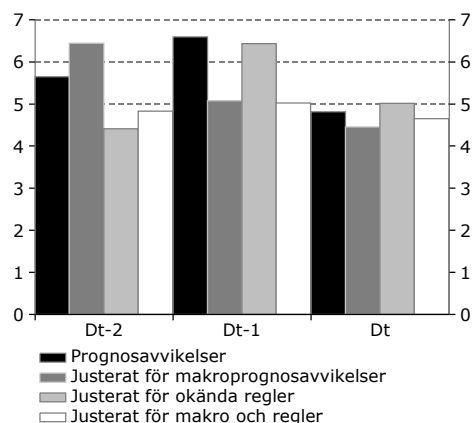
Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Även för produktskatter kan prognosavvikelserna förklaras av prognosavvikelser i makrobilden och regeländringar (se diagram 38 och diagram 44). För prognoser på två års sikt ser skatthöjningar under perioden ut att förklara en del av prognosavvikelserna för produktskatter, och för prognoser på ett års sikt spelar prognosavvikelser i privat konsumtion en viss roll.

De tillfälligt höga skatteinkomsterna till följd av att företag tog upp stora vinster till beskattning i samband med att periodiseringsfonderna räntebelades bidrar till att förklara en del av prognosavvikelserna för kapitalskatter något, i synnerhet för prognoser på ett års sikt (se diagram 45).

Diagram 44 Produktskatter, justerade prognosavvikelser

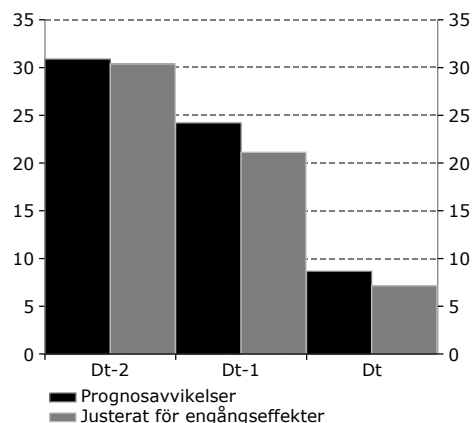
Genomsnittlig absolut avvikelse, miljarder kronor



Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 45 Kapitalskatter, justerade prognosavvikelser

Genomsnittlig absolut avvikelse, miljarder kronor



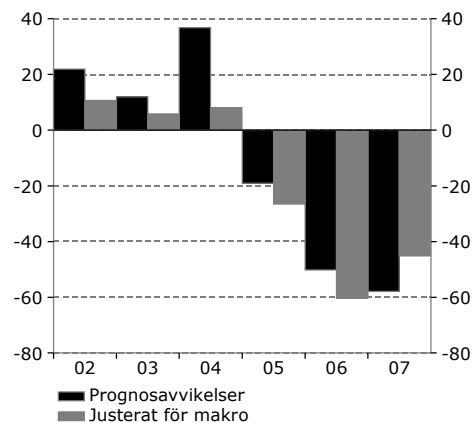
Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Sammantaget kan en mindre del av Konjunkturinstitutets prognosavvikelser för den offentliga sektorns inkomster kan förklaras av makroprognosavvikelser (se diagram 46 och diagram 47).

Inkomstprognoser på två och ett års sikt som gjordes i december för 2002–2007 respektive 2001–2007 har en genomsnittlig absolut prognosavvikelse på 33 respektive 30 miljarder kronor. Justeras prognoserna för prognosavvikelser i den makroekonomiska utvecklingen samt ändrade skatteregler uppgår de genomsnittliga absoluta prognosavvikelserna till ca 26 respektive 28 miljarder kronor.

Diagram 46 Inkomster, justerade prognosavvikelser

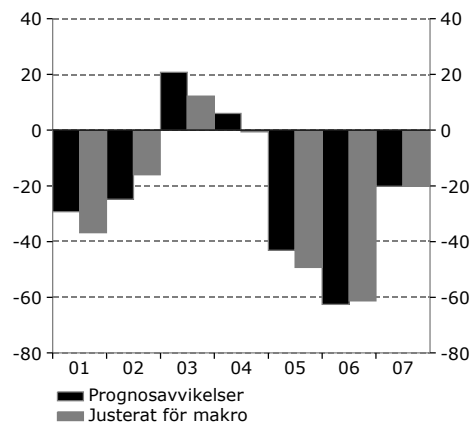
Avvikelser december t-2, miljarder kronor



Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 47 Inkomster, justerade prognosavvikelser

Avvikelser december t-1, miljarder kronor



Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Regeländringar förklarar delvis delar av prognosavvikelser för enskilda inkomstkategorier men för inkomsterna som helhet blir avvikelserna inte märkbart mindre då hänsyn tas till okända regeländringar.

5 Prognosavvikelser för utgifternas delar

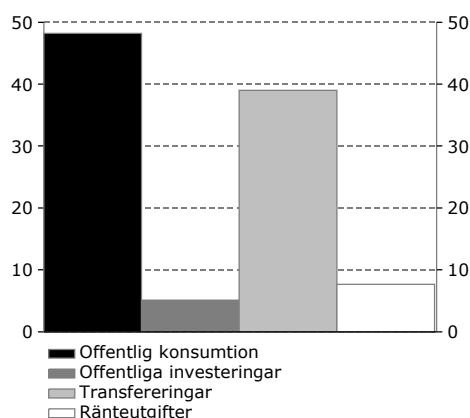
5.1 Prognosavvikelser för olika utgiftskategorier

De offentliga konsumtionsutgifterna har störst prognosavvikelser av utgiftsposterna, men som andel av utfall står ränteutgifterna för de största avvikelserna. Prognoserna för ränteutgifterna ett och två år framåt i tiden verkar vara systematiskt överskattade och förklaras till stor del av prognosavvikelser för räntan.

Den offentliga sektorns utgifter delas upp i utgifter för konsumtion, investeringar, transfereringar och räntor. Offentlig konsumtion svarar för 48 procent av de offentliga utgifterna och transfereringarna för ca 39 procent, där transfereringar till hushåll utgör 85 procent och resten är transfereringar till utland och företag. Ränteutgifterna och investeringar svarar för 8 respektive 5 procent vardera av de totala utgifterna (se diagram 48).

Diagram 48 Utgiftskategorier

Utfall i procent som andel av totala utgifterna
2000–2007



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

STÖRST PROGNOSSAVVIKELSER FÖR OFFENTLIG KONSUMTION

Prognosavvikelserna för den offentliga sektorns utgifter är, som tidigare noterats, mindre än för inkomsterna. Utgifterna varierar inte heller så mycket mellan åren som inkomsterna (se diagram 10). Prognosavvikelserna, uttryckta som genomsnittliga absoluta avvikelser, två och ett år framåt i tiden är störst för offentlig konsumtion. Innevarande år är prognosavvikelserna för de fyra grupperna ungefär lika stora (se MAE-raden i tabell 9).

Tar man hänsyn till storleken på utgiftsslaget är prognosavvikelserna för ränteutgifterna klart störst. Två år framåt i tiden är prognosavvikelserna för ränteutgifterna, uttryckta som genomsnittliga absoluta avvikelser, så stora som 12 miljarder kronor, vilket motsvarar 20 procent av det genomsnittliga utfallet. Därefter minskar avvikelserna till ca 6 respektive ungefär 3 miljarder kronor, eller 10 respektive 5 procent av det genomsnittliga utfallet²⁵.

²⁵ I tabellen beräknas det genomsnittliga absoluta medelavvikelsen som andel av utfall. Måttet kan vara känsligt för om nämnaren är nära noll, se diskussion i bilaga C.

Tabell 9 Prognosavvikelser för utgifter

Avvikelse mot preliminärt utfall, miljarder kronor respektive procent 2001–2007

	ME	MAE	MAPE	RMSE	Relativ RMSE
December t-2					
Konsumtion	-1,0	14,6	2,1	16,4	0,87
Investeringar	-1,4	3,7	4,8	4,4	0,96
Transfereringar	-1,3	8,5	1,5	9,3	0,60
Ränteutgifter	11,7	12,0	20,8	13,8	0,98
December t-1					
Konsumtion	-0,3	9,5	1,4	11,6	0,74
Investeringar	-1,5	3,3	4,3	4,0	0,90
Transfereringar	1,5	3,4	0,6	4,6	0,27
Ränteutgifter	5,0	6,1	10,2	7,0	0,64
December t					
Konsumtion	-0,2	4,2	0,6	4,7	0,34
Investeringar	-0,5	2,2	3,0	2,7	0,51
Transfereringar	-0,8	2,7	0,5	3,2	0,18
Ränteutgifter	0,5	3,1	4,9	4,0	0,34

Anm. Prognoser för delarna saknas före augusti 1999. För att de statistiska måtten ska vara jämförbara har alla poster beräknats för prognoserna augusti 1999 för prognosåret 2001 till och med december 2007 för prognosåret 2007.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

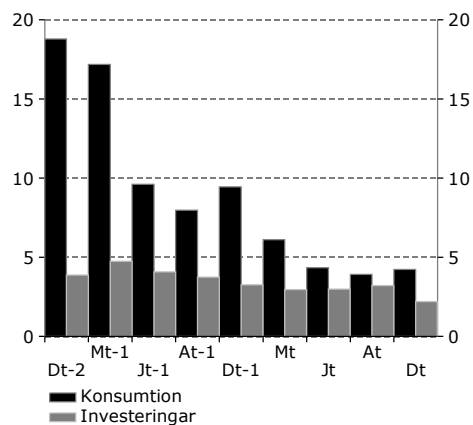
JU KORTARE PROGNOSSHORISONT, DESTO LÄGRE PROGNOSSAVVIKELSER

Prognosavvikelseerna för offentliga konsumtionsutgifter, transfereringar och ränteutgifter följer ett förväntat mönster där avvikelserna blir lägre ju kortare prognoshorisonten är. Den genomsnittliga absoluta avvikelserna för offentliga konsumtionsutgifter på två års sikt är knappt 15 miljarder kronor. På ett års sikt minskar prognosavvikelsen till ca 10 miljarder kronor. Innevarande år i december uppgår prognosavvikelseerna till 4 miljarder kronor. Prognosavvikelseerna för investeringarna är ungefär lika stora oavsett prognoshorisont. Avvikelseerna är endast något lägre innevarande år jämfört med prognoser på två och på ett års sikt (se diagram 49).

Den genomsnittliga absoluta avvikelserna för transfereringarna är på två års sikt drygt 8 miljarder kronor. På ett års sikt och innevarande år uppgår prognosavvikelseerna till knappt 3 miljarder kronor. Motsvarande avvikelser för ränteutgifterna minskar från 12 miljarder kronor på två års sikt till 3 miljarder kronor i december innevarande år (se diagram 50).

Diagram 49 Offentliga konsumtionsutgifter och offentliga investeringar

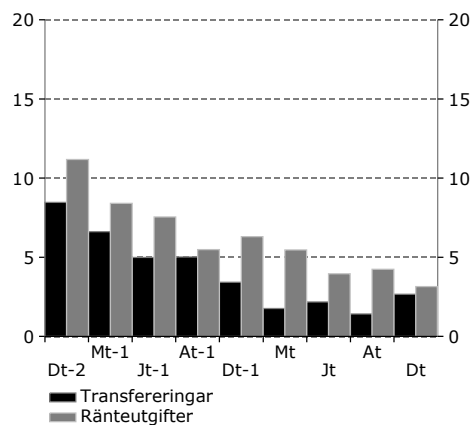
Genomsnittlig absolut avvikelse, miljarder kronor



Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 50 Transfereringar och ränteutgifter

Genomsnittlig absolut avvikelse, miljarder kronor



Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

5.2 Konsumtion och investeringar

PROGNOSAVVIKELSERNA FÖR OFFENTLIG KONSUMTION ÖKAR I DECEMBERPROGNOSENA

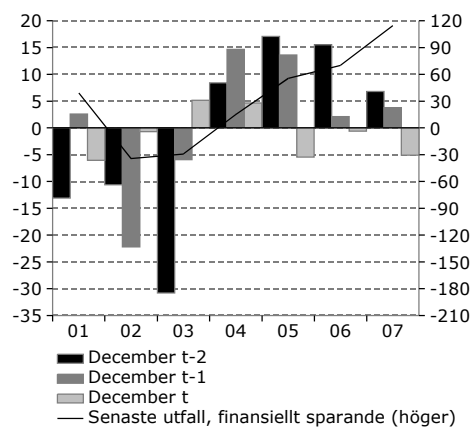
Anmärkningsvärt för offentlig konsumtion, och då främst primärkommunernas konsumtion, är att prognosavvikelserna på ett års sikt ökar mellan augusti och december. Till decemberprognosen finns information om utfall för tre kvartal innevarande år samt en budgetproposition för nästkommande år. Det bör således vara möjligt att förbättra precisionen i decemberprognosen.

Den genomsnittliga absoluta avvikelsen är störst för den offentliga konsumtionen, men med hänsyn tagen till utgifternas storlek på utfallen är prognosavvikelserna förhållandevis små. Konsumtionsutgifterna är vare sig systematiskt över- eller underskattade den undersökta perioden. För 2001–2003 underskattas konsumtionen, medan den överskattas 2004–2007 (se diagram 51). Prognosavvikelserna för offentlig konsumtion uppvisar därmed ett tydligt mönster, det vill säga prognoserna underskattar utfallet när sparandet är negativt och överskattar utfallet då sparandet är positivt.

Mönstret är särskilt tydligt på två års sikt då prognoserna till stor del bygger på den demografiskt drivna efterfrågan.

Diagram 51 Offentlig konsumtion

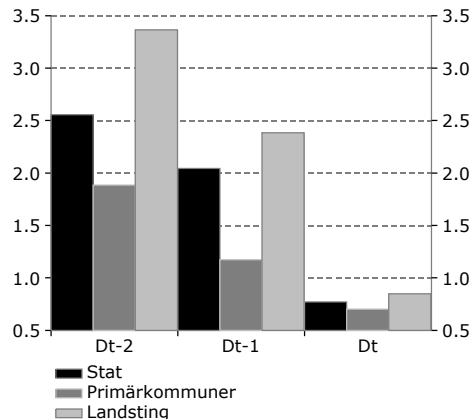
Avvikelse mot preliminärt utfall, miljarder kronor



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 52 Konsumtion i olika sektorer

Genomsnittlig absolut avvikelse, procent av utfall



Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Delas konsumtionen upp i statens, primärkommunernas respektive landstingens konsumtion är avvikelserna ungefär lika stora vid de respektive prognostillfällena. När hänsyn tas till konsumtionsutgifternas storlek i de olika sektorerna är avvikelserna som störst inom landstingen på två respektive ett års sikt (se diagram 52).

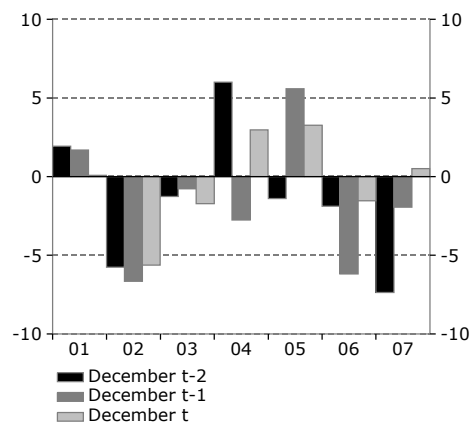
Det finns heller inte någon systematisk över- eller underskattning i de olika sektorerna. I genomsnitt är avvikelsen nära noll för alla sektorer. Förhållandevis stora negativa prognosavvikelser för 2002 och förhållandevis stora positiva prognosavvikelser för 2004 och 2005 tar ut varandra.

DET BÖR GÅ ATT MINSKA PROGNOSSAVVIKELSERNA FÖR INVESTERINGARNA

För offentliga investeringar minskar den genomsnittliga absoluta avvikelsen till drygt 2 miljarder kronor i december innevarande år. Med hänsyn tagen till storleken på utfallet är avvikelserna förhållandevis stora. Avvikelserna varierar mellan positiva och negativa värden och någon tydlig systematik i avvikelserna finns inte för denna utgiftspost (se diagram 53).

Diagram 53 Investeringar

Avvikelse mot preliminärt utfall, miljarder kronor



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

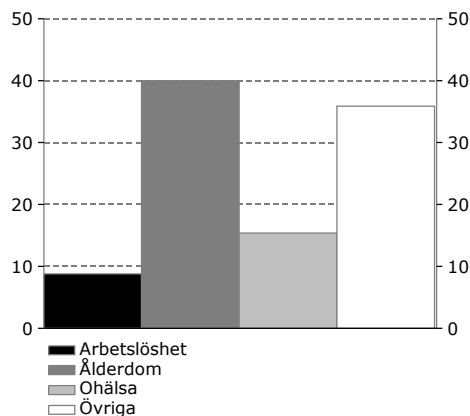
För att uppskatta hur stora prognosavvikelse är för de offentliga investeringarna jämförs Konjunkturinstitutets prognosavvikelse med de från en regelbaserad alternativ beräkning (relativ RMSE). Den alternativa beräkningen för innevarande år beräknas som föregående års investeringar som andel av BNP multiplicerat med Konjunkturinstitutets prognos för BNP innevarande år, nästkommande år och på två års sikt. Det regelbaserade alternativet innebär således konstanta kvoter för prognosåren.²⁶ När relativ roten ur medelkvadratfelet (RMSE) överstiger 1 är prognosavvikelse mindre för det regelbaserade alternativet än för Konjunkturinstitutets prognoser och vice versa. För prognoserna på investeringar på två och ett års sikt är relativ RMSE endast något mindre än 1, vilket betyder att prognosavvikelse för den alternativa beräkningen bara är något större (se tabell 9). Detta tyder på att det finns möjlighet att minska avvikelse för prognoser på ett och två års sikt.

5.3 Transfereringar

Transfereringarna delas i denna rapport upp i arbetslöshetsrelaterade, ålderdomsrelaterade respektive ohälsorelaterade transfereringar. Dessa tre grupper svarar tillsammans för ca 65 procent av de totala transfereringarna. Resterande del definieras som övriga transfereringar, och i dessa ingår transfereringar till företag och utland samt övriga transfereringar till hushåll (se diagram 54 och tabell 10).

Diagram 54 Transfereringar

Utfall i procent som andel av totala transfereringarna 2000–2007



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

²⁶ Beräkningarna beskrivs utförligare i bilaga C.

Tabell 10 Prognosavvikelser för transfereringar

Avvikelse mot preliminärt utfall, miljarder kronor respektive procent 2003–2007

	ME	MAE	MAPE	RMSE	Relativ RMSE
December t-2					
Arbetslöshet	0,3	4,3	13,2	5,9	0,70
Ålderdom	0,7	2,6	1,1	3,1	0,43
Ohälsa	6,2	6,2	6,8	8,2	0,87
Övrigt	-6,5	6,5	3,1	7,5	1,10
December t-1					
Arbetslöshet	1,8	3,2	9,8	4,1	0,45
Ålderdom	-0,1	0,4	0,2	0,5	0,06
Ohälsa	2,9	3,7	4,1	4,6	0,83
Övrigt	-2,2	2,8	1,3	3,6	0,64
December t					
Arbetslöshet	0,9	1,1	2,9	1,3	0,18
Ålderdom	-0,3	0,5	0,2	0,6	0,09
Ohälsa	0,9	0,9	1,0	1,2	0,22
Övrigt	-3,0	3,0	1,5	3,5	0,79

Anm. Prognoser för delarna saknas före mars 2001 och för att de statistiska måtten ska vara jämförbara har alla poster beräknats för prognoserna mars 2001 för prognosåret 2003 till och med december 2007 för prognosåret 2007.

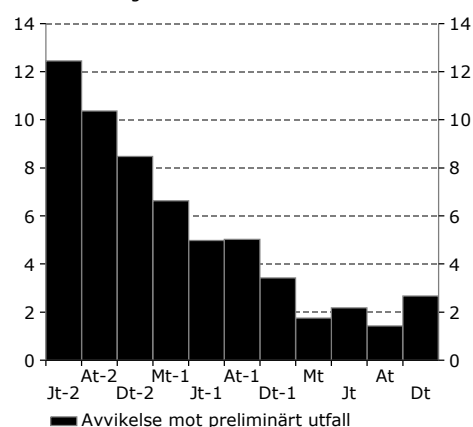
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

AVVIKELSERNA MINSKAR ÖVER TID

Prognosavvikelserna för transfereringar minskar tydligt mellan prognosomgångarna. Den genomsnittliga absoluta avvikelserna för prognoser på två års sikt respektive innevarande år minskar från drygt 10 till ungefär 2 miljarder kronor (se diagram 55).

Diagram 55 Transfereringar

Genomsnittlig absolut avvikelse

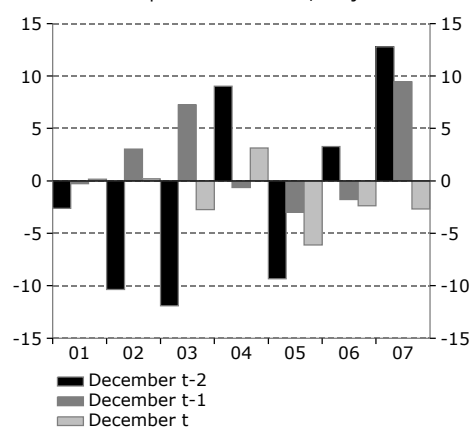


Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 56 Transfereringar

Avvikelse mot preliminärt utfall, miljarder kronor



Anm. Första prognostillfälle är december 2000, vilket medför stapel för december t-2 år 2001 saknas.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Prognosavvikelserna skiftar mellan att vara både positiva och negativa för samma år vid flera tillfällen (se diagram 56). Prognosavvikelsen ökar något i december innevarande år, vilket framför allt beror på avvikelserna för transfereringar till utlandet. Prognoserna borde här kunna förbättras även om avvikelserna i absoluta tal är små.

Genomsnittsavvikelsen är för 2007 något missvisande eftersom prognosen i december 2005 överskattade utfallet förhållandevis mycket, eller med 14 miljarder kronor. En

förklaring till de stora prognosavvikelserna 2007 är de regeländringar i arbetslöshets- och sjukförsäkringen som inte var kända i december 2005. Justerat för dessa regeländringar är motsvarande avvikelser liten (se diagram 57²⁷ och diagram 58).

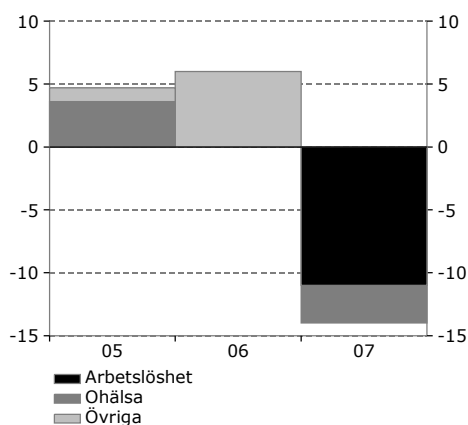
REGELÄNDRINGAR FÖR TRANSFERERINGAR

Under perioden 2005–2007 har ett antal politiska beslut och regeländringar påverkat transfereringarna. Vissa prognosavvikelser för prognoser gjorda på två års sikt kan förklaras med hjälp av dessa regeländringar. De större regeländringarna under perioden är följande (bruttoeffekter inom parentes).

- Från och med 2005 ingår bostadsbidrag i ersättningen till personer med sjuk- eller aktivitetsersättning (3,6 miljarder kronor). Motsvarande ersättning minskar övriga transfereringar (–3,6 miljarder kronor) så att de totala transfereringarna inte påverkas.
- Vattenfall fick bidrag för att stänga Barsebäck 2005 (4,7 miljarder kronor).
- Under 2006 höjdes barnbidragen och inkomsttaket i föräldraförsäkringen (6 miljarder kronor).
- Pensionsrätten sänktes för personer med sjuk- eller aktivitetsersättning 2007 (–2 miljarder kronor).
- Den sjukpenninggrundade inkomsten sänktes 2007 (–1 miljard kronor).
- Nya regler i arbetslöshetsförsäkringen infördes samt de arbetsmarknadspolitiska programmen minskades 2007 (–11 miljarder kronor).

Diagram 57 Transfereringar, regeländringar okända december t-2

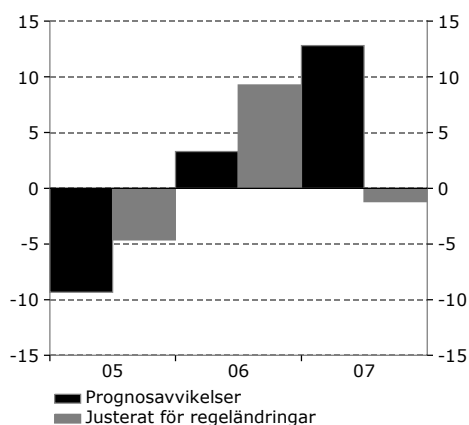
Miljarder kronor



Källor: Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet.

Diagram 58 Transfereringar, december t-2

Miljarder kronor



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

²⁷ Diagrammet visar skillnaden mellan nivåeffekter av de regeländringar som var kända i december t-2 och nivåeffekter av de regeländringar som slutligen beslutades. Nivåeffekterna är regeringens bedömning av bruttoeffekter av regeländringar och är hämtade från respektive budget- och vårproposition.

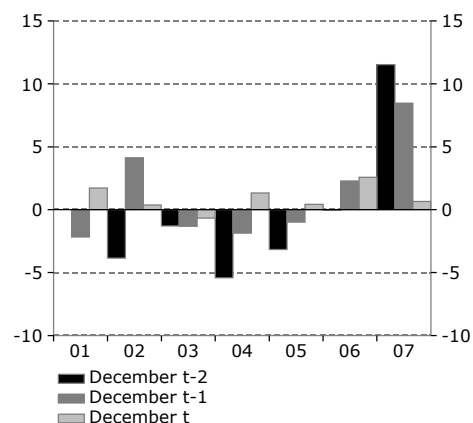
STORA PROGNOSSAVVIKELSER FÖR ARBETSLÖSHETSRELATERADE TRANSFERERINGAR 2007

Prognosavvikelseerna för de arbetslöshetsrelaterade transfereringarna är små uttryckt i miljarder kronor men förhållandevis stora med hänsyn tagen till utgifternas storlek. De minskar dock ju kortare prognoshorizonten är. Stora prognosavvikelser på två års sikt för 2007 kan förklaras av de ovan nämnda regeländringar i arbetslöshetsförsäkringen och de neddragningar av arbetsmarknadspolitiska programmen som genomfördes under 2007 (se diagram 59 och tabell 10).

Det finns också ett samband mellan prognosavvikelser för antalet arbetslösa och de arbetslöshetsrelaterade transfereringarna eftersom prognosen för arbetslösheten används som underlag till dessa transfereringsprognoser (se vidare avsnitt 5.5). Justeras de arbetslöshetsrelaterade transfereringarna för prognosavvikelser för antalet arbetslösa förbättras prognosprecisionen.

Diagram 59 Arbetslöshetsrelaterade transfereringar

Avvikelse mot preliminärt utfall, miljarder kronor



Anm. Första prognostillfälle är december 2000, vilket medför att stapel för december t-2 2001 saknas.

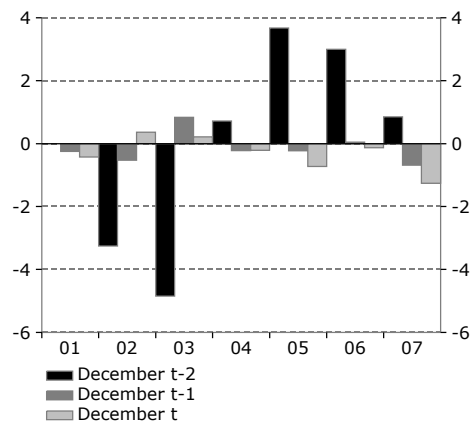
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

SMÅ AVVIKELSER FÖR ÅLDERDOMSRELATERADE TRANSFERERINGAR

Prognosavvikelseerna för ålderdomsrelaterade transfereringar är små, både i miljarder kronor och som andel av utfall. Den genomsnittliga absoluta avvikelsen på två års sikt är ungefär 2,5 miljarder kronor. Avvikelser för prognoser gjorda på två års sikt är både positiva och negativa. På ett års sikt och innevarande år minskar prognosavvikelseerna betydligt till att vara i stort sett obefintliga (diagram 60 och tabell 10).

Diagram 60 Ålderdsrelaterade transfereringar

Avvikelse mot preliminärt utfall, miljarder kronor



Anm. Första prognostillfälle är december 2000, vilket medför att stapel för december t-2 2001 saknas.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

DE OHÄLSORELATERADE UTGIFTERNA HAR ÖVERSKATTATS SEDAN 2003

I de ohälsorelaterade utgifterna ingår utgifter för sjuk- och rehabiliteringspenning samt utgifter för sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare kallad förtidspension). Utgifterna för sjuk- och rehabiliteringspenning har minskat kraftigt 2002–2007. Utgifterna för sjuk- och aktivitetsersättning var som högst 2007 då den uppgick till 61 miljarder kronor.²⁸ Utgifterna för den totala ohälsan uppgick till 90 miljarder kronor 2007, vilket motsvarar 36 procent av de totala transfereringsutgifterna.

Prognosavvikelserna för de samlade ohälsotransfereringarna, uttryckta som genomsnittliga absoluta avvikelser, är på två års sikt 6,2 miljarder kronor. Därefter minskar de till 2,9 miljarder kronor på ett års sikt och till knappt 1 miljard kronor i december innevarande år (se tabell 10).

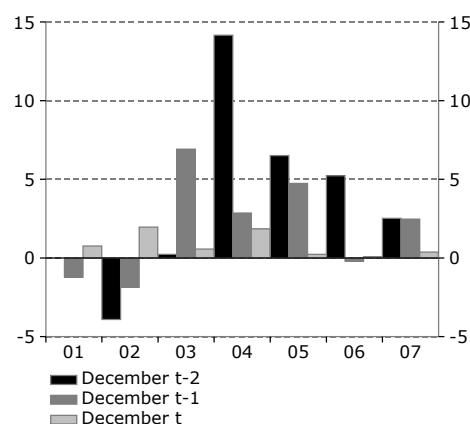
Sjuk- och rehabiliteringspenningen har större prognosavvikelse än sjuk- och aktivitetsersättningen. Från mitten av 2000-talet har det införts åtskilliga åtgärder i syfte att strama upp sjukskrivningsprocessen och att minska utgifterna för sjukskrivningarna. Prognosavvikelserna för 2003 och framåt är enbart positiva, det vill säga utfallen har systematiskt överskattats (se diagram 61). Prognosavvikelserna för 2004–2006 kan bland annat förklaras av att sjukskrivningsprocessen stramades upp genom att man gjorde snabbare uppföljning av de sjukskrivna och införde mer enhetliga beslutsstöd för läkarna vid sjukskrivningar.

Utgifterna för sjuk- och aktivitetsersättning har stigit under hela perioden 2000–2007, detta beror på nya regler och att många med långvarig sjukpenning övergick till att få sjuk- och aktivitetsersättning. Sjuk- och aktivitetsersättningen blev beskattningsbar 2003 vilket höjde utgifterna med ca 3 miljarder kronor. Dessutom ingår bostadsbidrag till personer med sjuk- eller aktivitetsersättning i utgifterna från och med 2005, vilket höjer utgifterna detta år med 3,6 miljarder kronor. Det senare är en delförklaring till prognosavvikelsen som gjordes i december 2003 för 2005 (se diagram 62). Sammantaget är prognosavvikelserna för sjuk- och aktivitetsersättning små och avvikelserna återfinns främst för prognoser på två års sikt.

²⁸ Inklusive bostadsbidrag till personer med sjukersättning på drygt 4 miljarder kronor.

Diagram 61 Ohälsorelaterade transfereringar, sjuk- och rehabiliteringspenning

Avvikelse mot preliminärt utfall, miljarder kronor

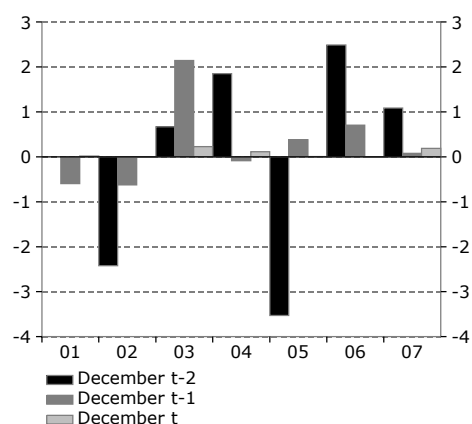


Anm. Första prognostillfälle är december 2000, vilket medför att stapel för december t-2 år 2001 saknas.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 62 Ohälsorelaterade transfereringar, sjuk- och aktivitetsersättning

Avvikelse mot preliminärt utfall, miljarder kronor



Första prognostillfälle är december 2000, vilket medför att stapel för december t-2 år 2001 saknas.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

PROGNOSERNA PÅ ÖVRIGA TRANSFERERINGAR UNDERSKATTAR UTFALLET

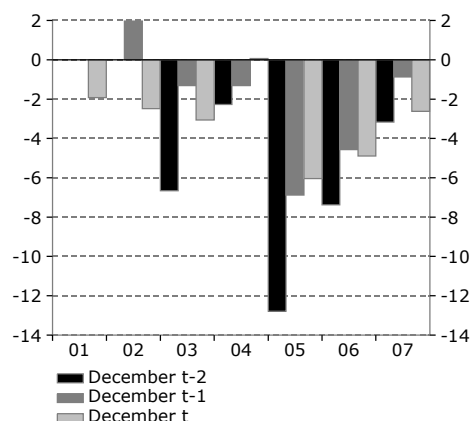
Övriga transfereringar är en utgiftskategori som består av övriga transfereringar till hushåll, transfereringar till utlandet och till företag. Prognoserna har systematiskt underskattat utfallet (se diagram 63).

Mellan prognoserna på ett års sikt och innevarande år ökar prognosavvikelserna. Avvikelserna ökar också mellan augusti och december innevarande år. Det är framför allt prognosavvikelserna för transfereringarna till utlandet som uppvisar detta mönster. Bland annat prognoserna för bistånd och avgiften till EU ingår i dessa transfereringar. Här finns sannolikt ett utrymme för att förbättra prognosmetoden.

På två års sikt är avvikelserna relativt stora med hänsyn tagen till utfallets storlek. Den stora prognosavvikelsen som gjordes i december 2003 för 2005 förklaras delvis av att Vattenfall fick ett bidrag på 4,7 miljarder kronor för stängningen av Barsebäck. Detta var inte känt i december 2003 när prognosen gjordes. Prognosavvikelsen för 2006 som gjordes i december 2004 förklaras till stor del av barnbidragshöjningen i september 2005. Den höjningen var inte heller känd när prognosen gjordes i december 2004 (se diagram 57).

Diagram 63 Transfereringar, övrigt

Avvikelse mot preliminärt utfall, miljarder kronor



Anm. Första prognostillfälle är mars 2000, vilket medför att stapel för december *t-2* och *t-1* år 2001 saknas.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

5.4 Ränteutgifter

STORA PROGNOSSAVVIKELSER FÖR RÄNTEUTGIFTERNA

Ränteutgifter utgör endast ca 8 procent av de totala utgifterna men har ändå nästan lika stora prognosavvikelser i miljarder kronor som de offentliga konsumtionsutgifterna. Med hänsyn tagen till ränteutgifternas storlek är prognosavvikelserna för ränteutgifter stora, jämförda med andra utgiftsposter. Prognosavvikelserna minskar emellertid ju kortare prognoshorisonten blir (se diagram 64).

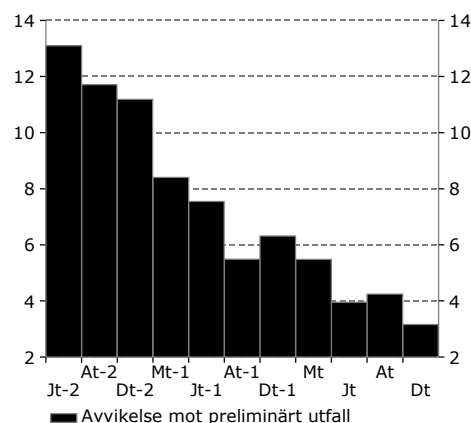
Prognoserna har systematiskt överskattat utfallet av ränteutgifterna vid nästan alla prognostillfällen med undantag för 2002 (se diagram 65).

För att uppskatta hur stora prognosavvikelserna är jämförs Konjunkturinstitutets prognosavvikelser med de från en regelbaserad alternativ beräkning (relativ RMSE). Den alternativa beräkningen för innevarande år beräknas som föregående års ränteutgifter som andel av BNP multiplicerat med Konjunkturinstitutets prognos för BNP innevarande år.²⁹ Relativ RMSE (enligt tabell 9) är bara marginellt mindre än 1 för ränteutgifterna för prognoser på två års sikt vilket betyder att prognosavvikelser för den alternativa beräkningen är ungefär lika stor. Detta skulle kunna tyda på att det finns möjlighet att minska avvikelserna.

²⁹ Beräkningarna beskrivs utförligare i bilaga C.

Diagram 64 Ränteutgifter

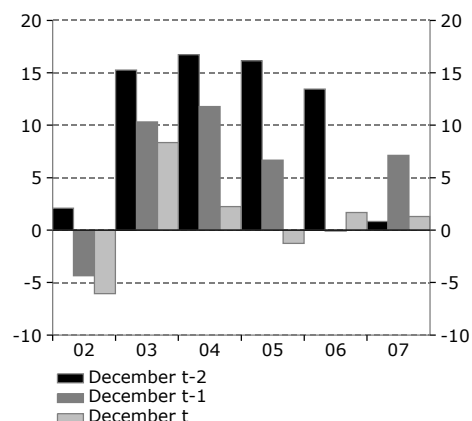
Genomsnittlig absolut avvikelse



Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 65 Ränteutgifter

Avvikelse mot preliminärt utfall, miljarder kronor



Första prognostillfälle är december 2000, där för saknas staplar för 2001.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

5.5 Makroekonomiska förklaringar till prognosavvikelser för utgiftskategorier

Det finns ett förhållandevis starkt samband mellan prognosavvikelserna för den 5-åriga obligationsräntan och avvikelserna för ränteutgifterna. Även prognosavvikelserna för de arbetslöshetsrelaterade transfereringsutgifterna och för den totala arbetslösheten samvarierar. För övriga utgiftsposter är det svårt att urskilja någon makrovariabel som skulle kunna förklara avvikelserna.

Prognoser för den offentliga sektorns utgiftssida grundas delvis på Konjunkturinstitutets makroprognoser. Kopplingen till makroprognoser är dock inte lika stark som för delar av inkomstsidan. Utgifterna påverkas i stället i högre grad av politiska beslut som kan vara svåra att förutse.

Det är framför allt prognoserna för arbetslöshetsrelaterade transfereringar och ränteutgifter som kan tänkas påverkas av Konjunkturinstitutets makroekonomiska prognoser. Prognosen för de arbetslöshetsrelaterade transfereringarna bör samvariera med prognosen för arbetslösheten inklusive arbetsmarknadspolitiska program och prognosen för statens ränteutgifter bör hänga samman med såväl bedömningen av ränteutvecklingen som storleken på statsskulden.

SVÅRT ATT HITTA MAKROEKONOMISKA FÖRKLARINGAR TILL PROGNOSAVVIKELSERNA FÖR KONSUMTION OCH INVESTERINGAR

Konsumtion i offentlig sektor är uppbyggd kring många prognoser oberoende av varandra. Prognosen för offentlig konsumtion består av prognoser för konsumtion i stat, primärkommuner och landsting. Inom respektive sektor har en lönesumma via sysselsättnings- och löneutvecklingen beräknas, som ligger till grund för produktionen inom respektive sektor. Därtill prognostiseras förbrukning av material samt inköp av olika tjänster från näringslivet. Utvecklingen av offentlig konsumtion eller offentliga investeringar följer inte på samma naturliga sätt den makroekonomiska utvecklingen som exempelvis arbetslöshetsrelaterade transfereringar följer arbetslöshetsutvecklingen eller som ränteutgifter följer ränteutvecklingen. Det är därför svårt att hitta några naturliga

markoekonomiska variabler som kan förklara prognosavvikelserna för offentlig konsumtion eller offentliga investeringar.

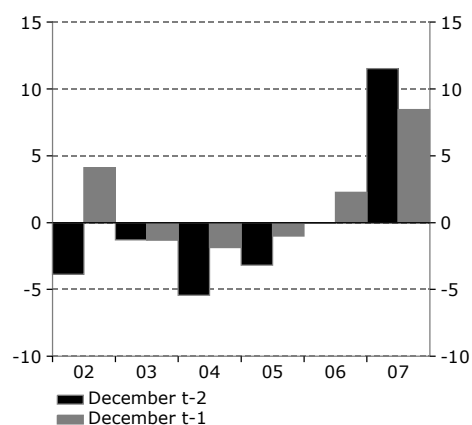
Offentlig konsumtion och, i viss mån, offentliga investeringar påverkas i stället i högre grad av regeländringar som görs av beslutsfattare på statlig, kommunal eller landstingsnivå och inom olika verksamhetsområden som exempelvis förvaltning, rättsväsendet, utbildning, omsorg och sjukvård. En del av regeländringarna återfinns i budgetproportionerna. Att justera offentlig konsumtion och investeringar för politiska beslut är svårt och beräkningarna skulle betraktas som mycket osäkra. Någon justering för vare sig avvikelser i de makroekonomiska prognoserna eller för regeländringar görs därmed inte för dessa variabler.

PROGNOSAVVIKELSEN FÖR ARBETSLÖSHETSRELATERADE TRANSFERERINGAR SAMVARIERAR MED PROGNOSAVVIKELSEN FÖR ARBETSLÖSHET

Prognosavvikelserna för arbetslöshetsrelaterade transfereringar samvarierar med prognosen över antalet arbetslösa (se diagram 66 och diagram 67). Nästan samtliga undersökta år har prognoserna underskattat utfallet både för den totala arbetslösheten och för utgifterna för de arbetslöshetsrelaterade transfereringarna. Prognosavvikelserna för transfereringarna är dock inte så stora, bortsett från avvikelserna 2007 för prognoserna som gjordes i december 2005. Avvikelserna förklaras till stor del av de regeländringar i arbetslöshetsförsäkringen som införs 2007 och som inte beaktades i prognosen i december 2005. Prognosavvikelsen för 2007 som gjordes året innan, det vill säga i december 2006, hänger delvis samman med prognosavvikelsen för den totala arbetslösheten motsvarande period (se diagram 67).

Diagram 66 Arbetslöshetsrelaterade transfereringar

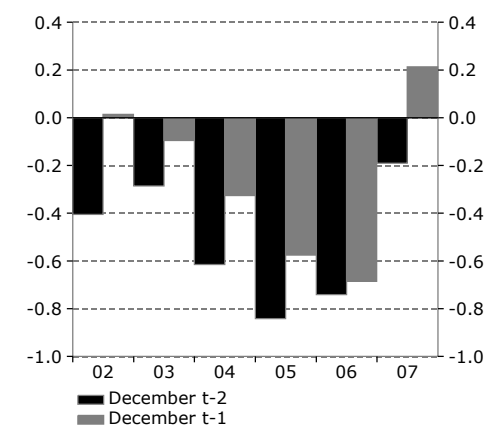
Medelfel, miljarder kronor



Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 67 Total arbetslöshet procent av arbetskraften

Medelfel, procentenheter



Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall.
Total arbetslöshet definieras som summan av vad som tidigare kallades öppet arbetslösa samt personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

PROGNOSAVVIKELSERNA I RÄNTEUTGIFTER BEROR PÅ ÖVERSKATTADE RÄNTESATSER

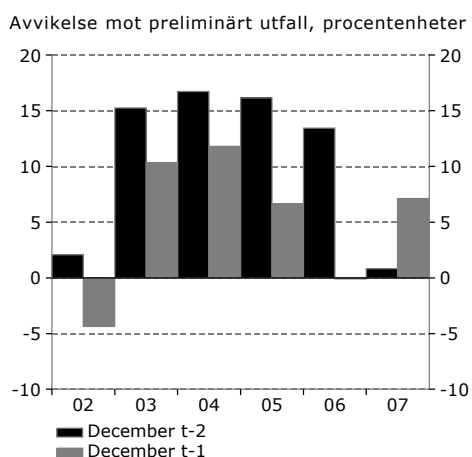
Prognosen för ränteutgifterna grundar sig till stor del på hur ränteprognoerna utvecklar sig. Om ränteprognoerna avviker från utfall bör också prognoserna för ränteutgifterna avvika från utfall.

Ränteutgifterna består till 80 procent av statens räntor på statsskulden. Resterande del är den kommunala sektorns ränteutgifter. Prognosen på statsskuldens ränteutgifter bygger på Riksgäldens prognoser på statsskuldräntorna. Som underlag till Riksgäldens prognos levererar Konjunkturinstitutet makroekonomiska förutsättningar, bland annat prognoser på den korta 3-månaders stadsskuldväxeln och den långa 5-åriga statsobligationsräntan samt senaste prognos på primärsaldot³⁰. Efter att Riksgäldens gjort prognosen för ränteutgifterna på statsskulden korrigeras denna för eventuella prognosförändringar jämfört med de makroekonomiska förutsättningar som initialt levererades till Riksgälden.

Prognosavvikelseerna för ränteutgifterna har varit positiva 2003–2007, det vill säga utfallet av ränteutgifterna har varit lägre än prognoserna. Det finns en tydlig överensstämmelse mellan prognosavvikelseerna för ränteutgifterna och prognosavvikelseerna för den 5-åriga statsobligationsräntan på två års sikt (se diagram 68 och diagram 69).

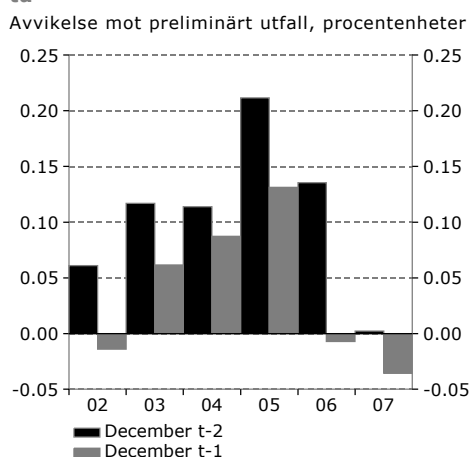
Även på ett års sikt överskattas både ränteutgifterna och räntesatserna. Men sambandet sträcker sig bara till och med 2005. För 2006 och 2007 var prognosavvikelsen för den 5-åriga statsobligationsräntan negativ, medan prognosavvikelsen för ränteutgifterna var noll 2006 och positiv 2007. Det beror i sin tur på att statens ränteutgifter beräknades på en för hög statsskuld. Stadsskulden överskattades med 55 respektive 100 miljarder kronor 2006 och 2007.

Diagram 68 Ränteutgifter



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 69 5-årig statsobligationsränta



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Prognosavvikelseerna för ränteutgifterna kan delas upp i en del som förklaras av makroekonomiska faktorer och övriga faktorer. Beräkningarna för att dela upp prognosavvikelseerna görs på samma sätt som för inkomsterna, men i stället för en skatteinkomst definieras en ränteutgift E^U , och i stället för en implicit skattesats definieras en kvot mellan ränteutgifterna och den 5-åriga statsobligationsräntan, E^P/M^P . Ekvation 4.4 kan därmed skrivas som

$$E^P - E^U = \underbrace{\left(\frac{E^P}{M^P} (M^P - M^U) \right)}_{\text{Makrobild}} + \underbrace{\left(\frac{E^P}{M^P} M^U - M^U \right)}_{\text{Övriga faktorer}} \quad (5.1)$$

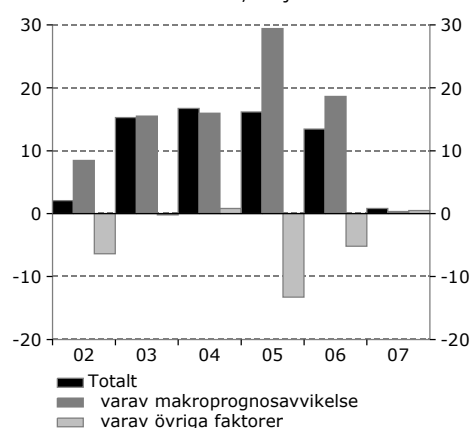
³⁰ Primärsaldot är budgetsaldot exklusive ränteutgifter.

Den del av prognosavvikelseerna som kan förklaras av den makroekonomiska utvecklingen visar den avvikelse mot preliminärt utfall som har uppstått till följd av prognosavvikelse i 5-åriga statsobligationsräntan givet prognosen för den implicita räntekvoten mellan räntan och ränteutgifterna. Den del av prognosavvikelseerna som beror på övriga faktorer visar den avvikelse som skulle ha uppstått om utfallet av 5-åriga statsobligationen skulle ha varit känt vid prognostillfället. Denna del av prognosavvikelsen är således justerad för den 5-åriga statsobligationen.

Enligt diagram 70 och diagram 71 förklaras prognosavvikelsen för ränteutgifterna i huvudsak av prognosavvikelse för ränteutvecklingen. Bortsett från 2005 och 2007 är prognosavvikelsen för de övriga faktorerna låga.

Diagram 70 Ränteutgifter, uppdelade prognosavvikelser

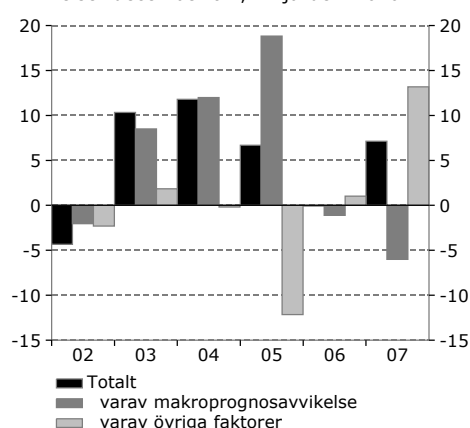
Avvikelse december t-2, miljarder kronor



Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall. "Övriga faktorer" är synonymt med begreppet "justerat för makroprognosavvikelse".
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 71 Ränteutgifter, uppdelade prognosavvikelser

Avvikelse december t-1, miljarder kronor



Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall. "Övriga faktorer" är synonymt med begreppet "justerat för makroprognosavvikelse".
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Ett liknande resonemang enligt ovan kan också föras mellan prognoser på 3-månadersräntan och ränteutgifterna. Det vill säga det finns även ett samband mellan prognosavvikelseerna på 3-månadersräntan och prognosavvikelseerna på ränteutgifterna.

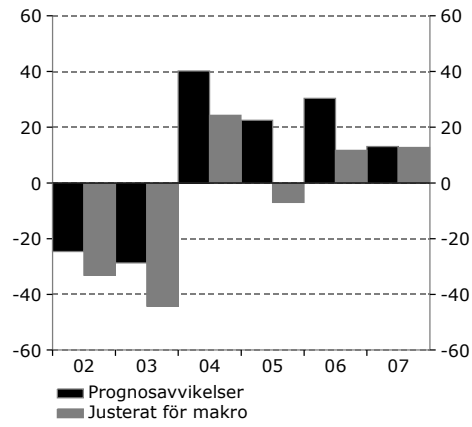
MAKROPROGNOSAVVIKELSER FÖRKLARAR EN DEL AV PROGNOSAVVIKELSERNA FÖR UTGIFTER SOM HELHET

Sammantaget kan en del av prognosavvikelseerna för den offentliga sektorns utgifter förklaras av makroprognosavvikelse (se diagram 46 och diagram 47). Utgiftsprognoser på två och ett års sikt som gjordes i december för 2002–2007 respektive 2001–2007 har en genomsnittlig absolut prognosavvikelse på 27 respektive 17 miljarder kronor. Justeras prognoserna för prognosavvikelse i den makroekonomiska utvecklingen uppgår de genomsnittliga absoluta prognosavvikelseerna till ca 22 respektive 11 miljarder kronor.

Regeländringar förklarar delvis delar av prognosavvikelse för enskilda transferringsposter men för utgifterna som helhet blir avvikelserna inte märkbart mindre då hänsyn tas till okända regeländringar.

Diagram 72 Utgifter, justerade prognosavvikelser

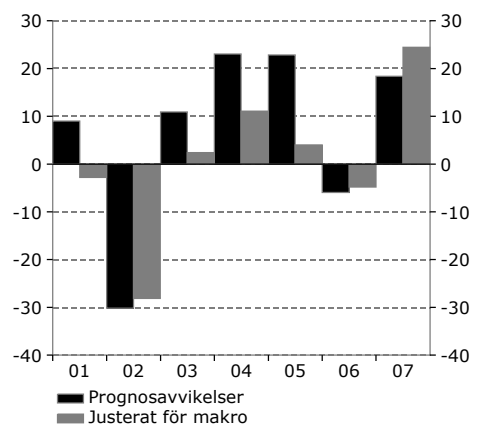
Avvikelser december t-2, miljarder kronor



Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 73 Utgifter, justerade prognosavvikelser

Avvikelser december t-1, miljarder kronor



Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

6 Sammanfattande slutsatser

Resultaten i denna undersökning bör tolkas med viss försiktighet. De observerade prognoserna är förhållandevis få och tidsperioden är som längst nio år. Under den studerade perioden baserades Konjunkturinstitutet prognoser på beslutad finanspolitik, det vill säga på de regler i skatte- och transfereringssystemen som var beslutade vid prognostillfället. Med dessa reservationer i åtanke dras följande slutsatser.

Prognosavvikelseerna för det finansiella sparandet i offentlig sektor varierar kraftigt över tid, prognostillfälle och prognoshorisonter. Det finansiella sparandet underskattas i genomsnitt med 20 miljarder kronor 1998–2007, eller med 0,8 procent som andel av BNP. Prognoserna underskattar sparandet samtliga prognosår förutom 2002 och 2003. Dessa två år, då det finansiella sparandet var negativt, överskattades sparandet vid i stort sett samtliga prognostillfällen. Prognosavvikelseerna samvarierar således konjunkturrellt med utfallet under den undersökta perioden. Genomsnittet av prognosavvikelseerna i absoluta tal uppgår till 32 miljarder kronor.

Prognoser för den makroekonomiska utvecklingen påverkar prognosen för finansiellt sparande den undersökta perioden, framför allt inkomsterna och under den senare delen av den undersökta perioden. Justeras för prognosavvikelseerna i makroekonomiska variabler blir den genomsnittliga absoluta prognosavvikelseerna för finansiellt sparande på två års sikt ungefär 5 miljarder kronor lägre.

Konjunkturinstitutets prognosavvikelseer för finansiellt sparande som andel av BNP ligger i linje med andra prognosmakare, både inom Sverige och internationellt. Det är dock stor spridning och definitionerna skiljer sig åt varför resultaten ska tolkas med försiktighet.

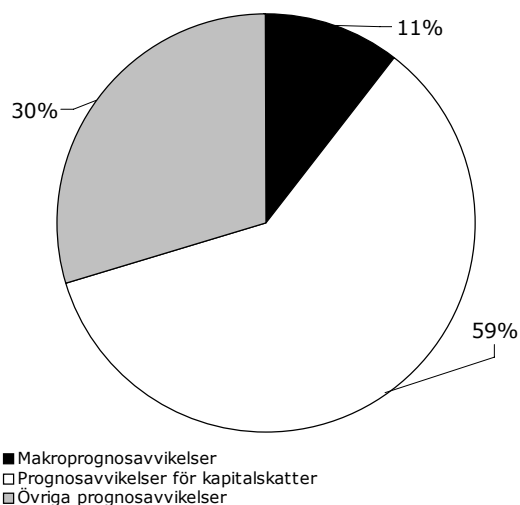
Kapitalskatterna står med bred marginal för de största prognosavvikelseerna av de olika inkomst- och utgiftskategorierna. Trots att de endast utgör 10 procent av de totala inkomsterna har kapital-skatterna underskattats med i genomsnitt 14,5 miljarder kronor 2000–2007 mot det preliminära utfallet. Den genomsnittliga absoluta prognosavvikelsen uppgår till 20 procent av kapitalskatterna. Prognosfelen för kapitalskatterna förklarar mer än hälften av avvikelseerna i finansiellt sparande. Exkluderas kapitalskatterna från den offentliga sektorns inkomster minskar den genomsnittliga avvikelsen för finansiellt sparande i absoluta tal från 32 till 15 miljarder kronor. Av utgiftsposterna har offentliga konsumtionsutgifter störst avvikelser. Men tar man hänsyn till storleken på utgiftsslaget är prognosavvikelseerna för ränteutgifterna klart störst. Prognoserna för ränteutgifterna ett och två år framåt i tiden överskattas systematiskt under den undersökta perioden.

Sammantaget kan prognosavvikelseerna förklaras av olika delar. Den absoluta prognosavvikelsen för decemberprognoserna på två års sikt är 47 miljarder kronor. Ungefär 11 procent av dessa avvikelser kan förklaras av makroprognosavvikelseer, 59 procent kan förklaras av prognosavvikelseer för kapitalskatterna och resten, 30 procent, beror på andra faktorer (se diagram 74).

Om man korrigerar för effekter av regeländringar blir prognosavvikelseerna för enskilda inkomst- och utgiftskategorier som hushållens direkta skatter, produktskatter och transfereringar lägre. För den offentliga sektorns sparande som helhet blir avvikelseerna dock ungefär lika stora som när man inte korrigerar för regeländringar.

Diagram 74 Uppdelade prognosavvikelser

Procent av den absoluta prognosavvikelsen för decemberprognosen t-2



Anm. Avser avvikelser från preliminärt utfall.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Om prognosprecisionen för den makroekonomiska utvecklingen, exempelvis prognoser för lönesumman, hushållens konsumtion, arbetslöshet och ränta, kan förbättras kommer också prognosavvikelser för offentligfinansiella variabler att minska.

Att förbättra prognosmetoderna för olika tillgångspriser och börsutvecklingen skulle också bidra till att minska prognosavvikelsen för hushållens kapitalsskatter. En stor del av hushållens kapitalsskatter består av skatt på reavinster på tillgångar som aktier och fastigheter. Det är av naturliga skäl svårt att förutse tillgångsmarknaders utveckling, samt när och i vilken utsträckning hushållen realiserar kapitalvinster och kapitalförluster. Storleken på kapitalsskatternas prognosavvikelser tyder dock på att man ändå bör gå vidare och försöka minska prognosavvikelserna.

Prognosavvikelser i offentlig konsumtionsutgifter kan bara i mindre grad förklaras av den makroekonomiska utvecklingen eller regeländringar. Denna post har störst avvikelser av de undersökta utgiftskategorierna och det är angeläget att prognosmetoderna för variabeln utvecklas vidare. Konjunkturinstitutets prognosavvikelser för det finansiella sparandet i offentlig sektor kan sättas i relation till det av riksdagen beslutade överskotts målet som innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till 1 procent som andel av BNP över en konjunkturcykel.

Konjunkturinstitutets prognosavvikelser, som för prognoser på ett års sikt är omkring 1,5 procent av BNP, kan i detta sammanhang tyckas vara relativt betydande. Konjunkturinstitutets bedömning av finanspolitikens ställning i förhållande till överskotts målet baseras emellertid på det så kallad konjunkturjusterade sparandet. Detta underliggande sparande är justerat för konjunktorens inverkan samt effekterna av kortsiktiga variationer i viktiga skattebaser och kapitalsskatter. Analysen av prognosavvikelserna för den offentliga sektorns finansiella sparande visar att en relativt stor del av prognosavvikelserna beror på prognosavvikelser för kapitalsskatter samt för viktiga skattebaser. Eftersom kortsiktiga variationer i kapitalsskatter och skattebaser rensas bort i det konjunkturjusterade sparandet, påverkas detta sparande inte väsentligen av sådana prognosavvikelser. Med andra ord så påverkar prognosavvikelser för kapitalsskatter och viktiga skattebaser inte den finanspolitiska bedömningen i någon stor utsträckning.

Bilaga A – Prognostillfällen

Totalt studeras 95 prognoser för finansiellt sparande i offentlig sektor 1998–2007 (se tabell 11). Antalet prognoser per år varierar i början av den undersökta perioden men från och med prognosåret 2003 finns 11 prognoser för respektive år; tre prognoser gjorda år $t-2$ (det vill säga prognoser på två års sikt), fyra prognoser gjorda år $t-1$ (prognoser på ett års sikt) samt fyra prognoser gjorda år t (prognoser för innevarande år). För enskilda komponenter på inkomst- respektive utgiftssidan begränsas utvärderingen till åren 2002–2007 då vissa prognoser före 2002 saknas.

Fram till och med år 2000 gjordes prognoser på två års sikt (prognoser utförda i $t-2$) från och med decemberprognosen. Därefter, från och med år 2001, gjordes prognoser på två års sikt från och med juniprognosen. Därför saknas prognoser från juni och augusti 1996–2000 för prognosåren 1998–2002. Sommaren 1999 gjordes större förändringar av nationalräkenskaperna. Utfallet första kvartalet 1999 presenterades efter sommaren och Konjunkturinstitutet publicerade detta år ingen juniprognos. Prognoserna i juni 1997 och i juni 1998 var på mera aggregerade nivåer och inte tillräckligt detaljrika för att de ska kunna ingå i denna studie. Därför saknas prognoser från juni 1997 för år 1998, från juni 1998 för åren 1998 och 1999 och från juni 1999 för åren 1999 och 2000.

Fram till och med 2001 gjordes prognoser i november i stället för december. I denna studie jämföras dock alla ”novemberprognoser” med ”decemberprognoser”. Den prognos som betecknas december 2007 producerades i huvudsak i december 2007 men publicerades i mitten av januari 2008. Denna prognos jämföras också med en ”decemberprognos”.

Tabell 11 Prognostillfällen och utfall för olika prognosår

Prognostillfälle och utfall	Prognosår									
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Juni						2001	2002	2003	2004	2005
Augusti						2001	2002	2003	2004	2005
December	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Mars	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Juni				2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Augusti	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
December	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Mars	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Juni			2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Augusti	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
December	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Preliminärt utfall	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Slutligt utfall	2001	2002	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Senaste utfallet ¹	2008	2008	2008	2008	2008	2008	2008	2008	2008	2008

¹ Publicerat utfall den 28 november 2008.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Bilaga B – Omläggningar av redovisningen

Under perioden 1998–2007 har nationalräkenskaperna genomfört omläggningar av redovisningen som påverkar sparandet i offentlig sektor och dess delar. För att prognoserna ska vara jämförbara med utfall har statistiken justeras för omläggningar av redovisningen.³¹

PPM

Inför Konjunkturinstitutets marsprognos 2007 flyttades sparandet i premiepensionssystemet från offentlig sektor till hushållssektorn i nationalräkenskaperna enligt beslut av EU:s statistikmyndighet Eurostat. Detta minskade överskottet i de offentliga finanserna med 25–30 miljarder kronor (se tabell 12) eller ca 1 procent av BNP och stärkte hushållssektorns sparande i motsvarande grad. Alla utfall och prognoser som gjordes före mars 2007 har justerats för denna omläggning så att de blir jämförbara med slutgiltigt utfall.

PERIODISERING AV SKATTER

Inför Konjunkturinstitutets decemberprognos 2003 övergick SCB till att redovisa fullständigt periodiserade skatter så att skatterna började redovisas för det budgetår då skattskyldigheten uppstår i stället för det år då skatten debiteras. Skillnaden mellan dessa båda redovisningsprinciper kan vara betydande enskilda år. Med den nya redovisningsprincipen blev till exempel skatterna 47 miljarder kronor lägre 2001 än med den tidigare redovisningen. Alla utfall och prognoser som gjordes före december 2003 har justerats för denna omläggning så att de blir jämförbara med slutgiltigt utfall.

MOMS

Inför Konjunkturinstitutets decemberprognos 2002 ändrades redovisningen av skatterna till att omfatta moms på offentliga utgifter för varor och tjänster. Denna omläggning höjde de offentliga inkomsterna med i 40–50 miljarder kronor. Samtidigt höjdes utgifterna med samma belopp genom högre redovisade utgifter i offentlig sektor. Omläggningen påverkade därför inte det finansiella sparandet. Alla utfall och prognoser som gjordes före december 2002 har justerats för denna omläggning så att de blir jämförbara med slutgiltigt utfall.

³¹ Se även Riksrevisionens rapport "Regeringens skatteprognoser", RiR 2007:5. Justeringarna av prognoser och utfall i denna rapport är utförda av Konjunkturinstitutet.

Tabell 12 Justeringar av prognoser

Miljarder kronor

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Finansiellt sparande										
Moms	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Periodiseringar	-7	21	27	-47	-13	8	1	1	0	0
PPM	-13	-23	-25	-22	-25	-25	-24	-27	-30	-31
Inkomster										
Moms	41	43	42	45	49	50	49	0	0	0
Periodiseringar	-7	21	27	-47	-13	8	1	1	0	0
PPM	-11	-17	-19	-17	-21	-20	-19	-22	-25	-26
Utgifter										
Moms	41	43	42	45	49	50	49	0	0	0
Periodiseringar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PPM	2	6	6	5	4	4	5	5	5	5

Anm. Ett positivt värde avser en höjning av den faktiska serien och vice versa.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

SVENSKA KYRKAN

Inför Konjunkturinstitutets augustiprognos 2000 flyttades Svenska kyrkan från kommunsektorn till hushållens ideella organisationer. Denna förändring medförde att det preliminära utfallet för offentliga konsumtionsutgifter reviderades ner med 11 miljarder kronor i augusti 2000.

Alla utfall och prognoser som gjordes före augusti 2000 för prognosåren 2000 och 2001 har justerats för denna förändring för att bli approximativt jämförbara med det senaste utfallet.

ENS 95

Inför Konjunkturinstitutets augustiprognos 1999 övergick nationalräkenskaperna till det europeiska nationalräkenskapssystemet från 1995 (ENS 95). Samtidigt gjordes en generalrevidering och vissa metodändringar. Redovisningsomläggningen innebar att inkomster och utgifter i viss utsträckning började registreras det år då den bakomliggande ekonomiska aktiviteten äger rum och inte när betalning sker. Denna förändring och generalrevideringen medförde att det preliminära utfallet för den offentliga sektorns inkomster reviderades ner med 34 miljarder kronor 1998, och utgifterna i den offentliga sektorn reviderades ner med 12 miljarder kronor samma år. Det finansiella sparandet i offentlig sektor 1998 reviderades således med -22 miljarder kronor. Det har inte varit möjligt att ta fram tillförlitliga uppgifter på hur det finansiella sparandet och dess delar påverkades av redovisningsändringen prognosåren 1999 och 2000. Alla utfall och prognoser som gjordes före augusti 1999 för prognosåren 1998–2000 har därför nivåjusterats utifrån den första revideringen av de preliminära utfallen för 1998 för att bli approximativt jämförbara med det senaste utfallet.

ENGÅNGSHÄNDELSER

Utfall och prognoser är i denna studie justerade för de statistikomläggningar som beskrivits. Under perioden inträffade också ett antal händelser av tillfällig natur som påverkade det finansiella sparandet och dess delar. Exempel på sådana händelser är de återbetalningar till företagen av pensionsmedel från dåvarande SPP år 2000 som medförde att skatteintäkterna var tillfälligt höga. Prognoserna och utfallen är inte justerade för effekterna av dessa händelser, då det inte är uppenbart i vilken utsträckning de kunde förutses. I kapitel 5 och kapitel 6 där prognosavvikelserna dekomponeras och förklaras, tas däremot delvis hänsyn även till engångseffekter.

Bilaga C – Statistiska mått³²

Ett antal mått används för att ge en bild av Konjunkturinstitutets prognosavvikelser. Genomsnittliga prognosavvikelser över prognosåren (ME, se ekvation C.1)³³ speglar eventuella systematiska avvikelser för en prognosvariabel, det vill säga huruvida variabeln i genomsnitt överskattas eller underskattas i prognoserna.

$$ME = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (P_i - A_i) \quad (C.1)$$

Genomsnittet av de absoluta prognosavvikelserna (MAE, se ekvation C.2), där över- och underskattningar inte tar ut varandra, mäter prognosprecisionen och ger en bild av hur stora prognosavvikelser som kan betraktas som normala för en viss prognosvariabel.

$$MAE = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n |P_i - A_i| \quad (C.2)$$

Genomsnittet av de absoluta procentuella avvikelserna (MAPE) beräknas som medelvärdet av de absoluta felen i förhållande till utfall (se ekvation C.3). Fördelen med detta mått, jämfört med absolut medelfel, är att måttet justerar för storleken på serien.

Prognosavvikelserna för exempelvis den offentliga sektorns totala skatteinkomster blir mer jämförbara med prognosavvikelserna för exempelvis den offentliga sektorns övriga inkomster. Men eftersom skatterna är betydligt större och då också mer betydelsefullt för prognosavvikelsen för totala den offentliga sektorns finansiella sparande går det inte bara att använda detta mått utan analysen måste också utgå från det absoluta medelfelet.

$$MAPE = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left| \frac{P_i - A_i}{A_i} \right| * 100 \quad (C.3)$$

Det absoluta procentuella medelfelet är dock känsligt för om nämnaren är nära noll.

Om exempelvis en viss inkomst eller utgift är ungefär av storleksordningen 50 miljarder kronor kan prognosavvikelsen uppgå till 10 miljarder kronor. Det absoluta procentuella medelfelet blir då 20. Detta kan jämföras med exempelvis de totala inkomsterna eller utgifterna som motsvarar ungefär 1 500 miljarder kronor. Ett absolut medelfel på 20 procent skulle motsvara en prognosavvikelse på 300 miljarder kronor. Det absoluta procentuella medelfelet ska därför tolkas med försiktighet.

³² Avsnittet bygger på Pindyck, Robert S. & D Rubinfield "Econometric Models & Economic Forecasts" samt *Case Study: Understanding the construction and interpretation of forecast evaluation statistics using computerbased tutorial exercises*, http://www.economicsnetwork.ac.uk/showcase/cook_forecast.htm.

³³ Vi har valt att behålla de engelska förkortningarna i ekvationerna och i tabeller då dessa är vedertagna. Genomsnittliga prognosavvikelser betecknas ME (Mean Error), den genomsnittliga absoluta avvikelsen betecknas MAE (Mean Absolute Error), genomsnittlig absolut procentuell avvikelse betecknas MAPE (Mean Absolute Percentage Error) och roten ur medelavvikelsen i kvadrat betecknas RMSE (Root Mean Square Error). Generellt gäller i ekvationerna att P är prognos, A är utfall och n antal prognoser.

Roten ur den genomsnittliga kvadrerade avvikelserna, RMSE (se ekvation C.5) är ett alternativt mått till genomsnittet av de absoluta prognosavvikelserna (MAE). RMSE är alltid lika med eller högre än MAE, ju större skillnaden är, desto större variation har prognosavvikelserna.

$$\text{RMSE} = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (P_i - A_i)^2} \quad (\text{C.5})$$

Om prognosavvikelserna är stora eller inte kan vara svårt att svara på. Ett sätt att bedöma detta är att jämföra prognosavvikelserna med prognosavvikelserna för en alternativ beräkning eller en alternativ ”prognos”. I denna studie beräknas denna alternativa beräkning för innevarande år som föregående års inkomst- eller utgiftskvot (inkomster eller utgifter som andel av BNP) multiplicerat med prognosen för BNP innevarande år (se ekvation C.6).

$$\text{ALT}_t = \frac{\text{Variabel}_{t-1}}{\text{BNP}_{t-1}} \text{BNP}_t \quad (\text{C.6})$$

För prognos nästkommande år beräknas den alternativa prognosen som prognosen för inkomst- eller utgiftskvoten innevarande år (år t) multiplicerat med BNP-prognosen för kommande år (år t+1). Alternativ prognoser på två års sikt beräknas på motsvarande sätt, det vill säga prognosen för inkomst- eller utgiftskvoten nästkommande år (år t+1) multiplicerat med BNP-prognosen på två års sikt (år t+2). Den alternativa beräkningen ska betraktas som ett riktmärke som kan ge en indikation på om prognosavvikelsen är stor eller inte och är i sig ingen riktig alternativ prognos. Ungefär 25 procent av BNP utgörs av offentlig konsumtion och offentliga investeringar. Därtill samverkar BNP-prognosen och prognoser för inkomster och övriga utgiftsposter.

Därefter jämförs roten ur medelavvikelsen i kvadrat för prognosen och den alternativa beräkningen, kallad relativ RMSE. Om relativ RMSE är större än 1 tolkas det som att den alternativa beräkningen har bättre prognosprecision än huvudprognosen.

$$\text{Relativ RMSE} = \frac{\text{RMSE}}{\text{RMSE}_{\text{ALT}}} = \frac{\sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (P_i - A_i)^2}}{\sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (\text{ALT}_i - A_i)^2}} \quad (\text{C.7})$$

Källor

Artist, Michael och M. Massimiliano "Fiscal forecasting: The track record of IMF, OECD and EC", *Econometrics Journal*, 2001.

Bergvall, Anders "Utvärdering av Konjunkturinstitutets prognoser", Specialstudie nr 5, *Konjunkturinstitutet*, 2005.

BNPKvartal 2007:3, Statistiska centralbyrån, 2007.

Case Study: Understanding the construction and interpretation of forecast evaluation statistics using computer-based tutorial exercises,
http://www.economicsnetwork.ac.uk/showcase/cook_forecast.htm.

Melander A., G. Sismanidis och D. Grenouilleau "The track record of the Commission's forecasts – an update", *European Economy, Economic Paper Nr 271*, European Commission, 2007.

Pina Alvarro, och N. Venes "The political economy of EDP fiscal forecasts: an empirical assessment", Working Paper Nr 023, School of Economics and Management, Technical University of Lisbon and UECE, 2007.

Pindyck, Robert S. och D. Rubinfeld "Econometric Models & Economic Forecasts", Third Edition, McGraw-Hill International Editions, 1991.

Regeringens skatteprognoser, RiR 2007:5, Riksrevisionen, Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2007.

Titlar i Specialstudier

Nr	Författare	Titel	År
1	Konjunkturinstitutet	Penningpolitiken	2002
2	Konjunkturinstitutet	Egnahemsporten i konsumentprisindex – En granskning av KPI-utredningens förslag	2002
3	Elofsson, Katarina och Ing-Marie Gren	Kostnadseffektivitet i svensk miljöpolitik för Östersjön – en utvärdering	2003
4	Gren, Ing-Marie and Lisa Svensson	Ecosystems, Sustainability and Growth for Sweden during 1991–2001	2004
5	Bergvall, Anders	Utvärdering av Konjunkturinstitutets prognoser	2005
6	Konjunkturinstitutet	Produktivitet och löner till 2015	2005
7	Öberg, Ann	Samhällsekonomiska effekter av skattelättnader för hushållsnära tjänster	2005
8	Söderholm, Patrik och Henrik Hammar	Kostnadseffektiva styrmedel i den svenska klimat- och energipolitiken	2005
9	Öberg, Ann och Joakim Hussénius	Marginell utbytesgrad – ett mått på drivkrafterna för arbete	2006
10	Hammar, Henrik	Konsekvenser för skogsindustrin vid ett eventuellt införande av en svensk kilometerskatt	2006
11	Lundborg, Per, Juhana Vartiainen och Göran Zettergren	Den svenska jämviktsarbetslösheten: En översikt av kunskapsläget	2007
12	Samakovlis, Eva and Maria Vredin Johansson	En utvärdering av kostnadseffektiviteten i klimatinvesteringsprogrammen	2007
13	Forslund, Johanna, Per-Olov Marklund and Eva Samakovlis	Samhällsekonomiska värderingar av luft- och bullerrelaterade hälsoproblem	2007
14	Sjöström, Magnus	Monetär värdering av biologisk mångfald. En sammanställning av metoder och erfarenheter	2007
15	Hammar, Henrik och Lars Drake	Kan ekonomiska styrmedel bidra till en giftfri miljö?	2007
16	Konjunkturinstitutet	Konjunkturinstitutets finanspolitiska tankeram	2008
17	Konjunkturinstitutet	Hours, Capital and Technology – What Matters Most? Analyzing Productivity Growth by the Means of Growth Accounting	2008
18	Broberg, Thomas, Samakovlis, Eva, Sjöstöm, Magnus och Göran Östblom	En samhällsekonomisk granskning av Klimatberedningens handlingsplan för svensk klimatpolitik	2008
19	Konjunkturinstitutet	Utvärdering av prognoser för offentliga finanser	2009