

Kommittédirektiv

Utvärdering av den reformerade budgetprocessen i regeringen och Regeringskansliet

Dir. 1999:23

Beslut vid regeringssammanträde den 18 mars 1999.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att utvärdera den reformerade budgetprocessen i regeringen och Regeringskansliet. Utredarens övergripande uppgift är att bedöma om den nya budgetprocessens mål och intentioner har infriats. Utvärderingen skall särskilt inriktas på

- åtgärder för att öka budgetdisciplinen,
- beslutsunderlag till riksdagen samt
- regeringens och Regeringskansliets budgetberedning.

Utredaren skall bedriva sitt arbete parallellt med den översyn av budgetprocessen som görs inom ramen för Riksdagskommitténs arbete.

Bakgrund

Den statliga budgetprocessen har genomgått successiva förändringar sedan slutet av 1980-talet. Särskilt under de senaste åren har en genomgripande omläggning av den statliga budgetprocessen genomförts. En ny ordning gäller för regeringens arbete med att förbereda och genomföra budgeten samt för riksdagens beredning och beslut. Även myndigheternas arbete har påverkats av omläggningen.

Riksdagen beslöt år 1994 att införa den s.k. rambeslutsmodellen för behandlingen av budgetförslaget i riksdagen. Denna beslutsordning innebär att riksdagen under hösten behandlar budgetförslaget i två steg

genom att först besluta om utgiftsområdesramar och därefter om fördelningen på anslag. I samband med införandet av rambeslutsmodellen lades det statliga budgetåret om till kalenderår.

Behovet av åtgärder förstärktes av den statsfinansiellt svåra situationen i början av 1990-talet. Förutom direkta budgetförstärkningar inriktades budgetpolitiken på att förändra budgetprocessens institutionella ramar. En viktig förändring som föreslogs av regeringen var införandet av ett treårigt utgiftstak för de offentliga utgifterna i syfte att få en ökad kontroll över utgiftsutvecklingen och en ökad långsiktighet i budgetpolitiken.

Som ytterligare ett led i uppstramningen av budgetprocessen beslöt riksdagen om en lag om statsbudgeten (1996:1059). Denna lag (budgetlagen) klargör regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område.

Den nya budgetprocessen tillämpades första gången i budgetarbetet år 1996 avseende budgetåret 1997.

Uppdraget

Riksdagens utvärdering

Riksdagen har beslutat att tillsätta en parlamentarisk utredning – Riksdagskommittén – med uppdrag att se över en rad frågor om riksdagens arbetsformer. Bland annat skall utredningen göra en allmän utvärdering av den nya budgetprocessen.

Översynen av budgetprocessen skall ske med inriktning på att stärka riksdagens inflytande över budgetprocessen. I uppdraget ingår bl.a. att undersöka vilka konsekvenser som omläggningen av budgetprocessen medfört och hur dessa påverkat riksdagens arbete. Utredningen skall vidare bedöma budgetpropositionens och den ekonomiska vårpropositionens innehåll, utformning och tidpunkt för överlämnande samt analysera konsekvenserna för riksdagen och budgetberedningen av de komplikationer som uppstår under valår. Den del av utredningsarbetet som avser budgetprocessen skall vara avslutad senast under hösten år 2000.

Utvärdering av regeringens och Regeringskansliets budgetberedning

Regeringens och Regeringskansliets nya former för budgetberedning har löpande utvärderats i samband med avslutade propositionsarbeten. De synpunkter som framkommit har medfört vissa förändringar i den interna budgetprocessen och av innehåll och utformning av den

ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen. När det nu finns erfarenheter av ett budgetarbete under ett valår är det lämpligt att göra en mer fördjupad utvärdering av den reformerade budgetprocessen. Flera av de frågeställningar som kommer att tas upp i riksdagens utvärdering kommer både direkt och indirekt att påverka regeringens interna arbete, vilket talar för att utredningarna görs parallellt.

Budgetreformens mål och intentioner

De institutionella förändringar av budgetprocessen som föreslogs av regeringen våren 1996 utgjorde den andra fasen i saneringen av statsfinanserna, vilken syftade till att förhindra att Sverige återigen skulle hamna i samma statsfinansiellt svåra situation som i början av 1990-talet. Det övergripande målet med den reformerade budgetprocessen var att få en stramare budgetprocess och att skärpa kontrollen över utgiftsutvecklingen. Förändringarna innebar också en komplettering och precisering av de beslut som tidigare fattats om budgetberedningen i riksdagen, mål för den offentliga sektorns finansiella sparande samt principbeslutet om utgiftstak för den offentliga sektorn.

Följande krav på en ny budgetprocess formulerades i rapporten *Fortsatt reformering av budgetprocessen* (Ds 1995:73), som utgjorde utgångspunkten för de förändringar som regeringen föreslog:

- Ökad budgetdisciplin.
- Bättre koppling mellan mål och regelverk.
- En stärkt finansmakt.
- Ett heltäckande beslutsunderlag.
- Ökad långsiktighet.

En bärande tanke i utformningen av den nya budgetprocessen var att centrala beslut såsom fastställandet av utgiftstak och fördelningen på utgiftsområden skulle fattas tidigt i processen. Genom att det fortsatta beredningsarbetet i regeringen därigenom skulle göras under givna budgetrestriktioner skulle uppföljning av ekonomi och resultat kunna ges en mer framskjuten plats.

Utredarens övergripande uppgift är att pröva om den nya budgetprocessens mål och intentioner har infriats. Utvärderingen skall särskilt inriktas på de frågor som anges i det följande.

Åtgärder för att öka budgetdisciplinen

Utgiftstak

Införandet av en utgiftsrestriktion, dvs. utgiftstaket, var ett led i en utvecklad målformulering för budgetpolitiken och innebar en komplettering av övriga budgetpolitiska mål, däribland saldorelaterade mål. Utgiftstaket förväntades främja långsiktighet och leda till högre grad av förutsägbarhet, bättre utgiftskontroll och bättre budgetdisciplin.

Enligt riksdagens principbeslut om utgiftstaket 1995 skulle utgiftstaket vara nominellt, flerårigt och omfatta hela den offentliga sektorn. Den konstruktion som sedan valdes innebär dock att den kommunala sektorn inte omfattas av utgiftstaket utan att riksdagen i stället godkänner en beräkning av de kommunala utgifterna och den samlade offentliga sektorns utgifter.

Det statliga utgiftstaket fastställs som summan av statsbudgetens utgifter (exkl. statsskuldräntor), ålderspensionssystemet utanför statsbudgeten samt en budgeteringsmarginal. Budgeteringsmarginalens syfte är att inom utgiftstaket kunna hantera olika former av osäkerhet, t.ex. förändringar i den makroekonomiska utvecklingen, och minska risken för revideringar av utgiftstaket. Storleken på budgeteringsmarginalen föreslogs ursprungligen uppgå till ett par procent av statsbudgetens omslutning.

Bestämmelserna om rambeslutsmodellen och utgiftsområdena finns i riksdagsordningens huvud- och tilläggsbestämmelser. Utgiftstaket däremot regleras av ett riksdagsbeslut våren 1996 och av vissa bestämmelser i budgetlagen. Av särskild betydelse är därvid den bestämmelse där det anges att regeringen är skyldig att vidta åtgärder om utgiftstaket riskerar att överskridas.

För att utgiftstaket skall vara ett verkningsfullt ekonomisk-politiskt instrument som möjliggör en samlad prövning av det statliga utgiftsåtagandet är det viktigt att i princip samtliga statliga utgifter omfattas av utgiftstaket och då även de som redovisas utanför statsbudgeten. Utredaren skall med beaktande av detta analysera det statliga utgiftstakets konstruktion och omfattning samt bedöma vilken effekt utgiftstaket har haft när det gäller långsiktighet och förbättrad kontroll över utgiftsutvecklingen. Utredaren skall bedöma om utgiftstakets nuvarande konstruktion erbjuder tillräcklig flexibilitet inom och mellan åren. Utredaren skall vidare analysera hur olika former av osäkerhet och risk har hanterats inom utgiftstaket och därvid belysa hur budgeteringsmarginalen har använts. Slutligen skall utredaren belysa för- och nackdelar med en preciserad lagreglering av utgiftstaket inklusive budgeteringsmarginalen.

Lagen om statsbudgeten

Budgetlagen reglerar regeringens befogenheter och skyldigheter beträffande statsbudgeten och finansmakten. Lagen innehåller bestämmelser om anslag och inkomstitlar, bestämmelser om statens ekonomiska förpliktelser och finansiering av investeringar samt grundläggande bestämmelser om överlåtelse av statens egendom. Vidare finns föreskrifter för redovisning och revision, uppföljning, prognoser och utfall samt utgiftstak och utgiftsramar. I budgetlagen finns också de grundläggande kraven på effektivitet och resultat i statens verksamhet fastlagda.

Enligt budgetlagen skall statsbudgeten omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov med undantag från helt avgiftsfinansierad verksamhet. Vidare skall inkomster och utgifter med några undantag redovisas brutto på statsbudgeten. Syftet med dessa bestämmelser var att regeringens förslag till statsbudget skulle bli ett heltäckande och tydligt beslutsunderlag.

Utredaren skall bedöma vilka eventuella behov av förändringar eller förtydliganden i budgetlagen som finns. Bestämmelserna om finansiering av investeringar skall särskilt belysas. Utredaren skall vidare följa Riksdagskommitténs arbete med frågan om att överföra en del av bestämmelserna i budgetlagen till riksdagsordningen.

Anslagsformer

Budgetreformens system med utgiftstak och utgiftsramar föranledde en översyn av de dåvarande fyra anslagstyperna. Mot bakgrund av kravet på att budgeterade anslag bättre måste motsvara utfall avvecklades förslagsanslaget. De kvarvarande anslagstyperna blev obetecknat anslag, ramanslag samt ett litet antal reservationsanslag.

Utredaren skall bedöma hur de regelstyrda utgifterna som tidigare anvisats över förslagsanslag har hanterats i det nya budgetsystemet. Utredaren skall vidare analysera tillämpningen av anslagssparande och krediter på ramanslag. Slutligen skall utredaren analysera tillämpningen av reservationsanslagen och bedöma om ramanslagen på avsett vis till stor del kunnat ersätta reservationsanslagen. Möjligheten att avveckla återstående reservationsanslag skall också prövas.

Beslutsunderlag till riksdagen

Propositioner, redovisning av ekonomiskt utfall och resultat

I den nya budgetprocessen lämnar regeringen i april varje år en ekonomisk vårproposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken, förslag till utgiftstak samt en preliminär fördelning på utgiftsområden för den kommande treårsperioden. Budgetpropositionen, som lämnas i september, innehåller förslag om ramar för utgiftsområden och förslag på anslagsnivå. I samband med vår- respektive budgetpropositionen har regeringen dessutom möjlighet att lämna förslag till tilläggsbudget för det innevarande budgetåret.

I Riksdagskommitténs uppdrag ingår att se över vårpropositionens och budgetpropositionens struktur och innehåll samt tidpunkt för avlämnande. En sådan översyn av det beslutsunderlag som regeringen lämnar till riksdagen skall även ingå i regeringens utredningsuppdrag. Analysen skall dock ta sin utgångspunkt i regeringens behov av ställningstaganden och beslut av riksdagen. Även tilläggsbudgeten skall ingå i denna översyn.

Enligt budgetlagen skall regeringen vid minst två tillfällen under löpande budgetår för riksdagen redovisa prognoser över statsbudgetens utfall och förklara eventuella skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall. Härutöver skall regeringen senast fyra månader efter budgetåret redovisa statsbudgetens preliminära utfall. Dessa redovisningar görs i vår- samt budgetpropositionen. Senast nio månader efter budgetårets utgång skall regeringen lämna en årsredovisning för staten som även innehåller statsbudgetens slutliga utfall. Denna redovisning lämnas i form av en särskild skrivelse till riksdagen.

Kraven på redovisning av resultat är i budgetlagen inte lika skarpa. Där anges endast att en redovisning av mål och resultat skall göras. Riksdagen har vid upprepade tillfällen efterfrågat en tydligare redovisning av resultat (se bet.1998/99:FiU1, s 213). Denna fråga kommer även att behandlas av Riksdagskommittén. Utredaren skall med hänsyn till detta överväga formerna för redovisningen av ekonomi och resultat till riksdagen och vid behov lämna förslag till förändringar.

Särpropositioner med ekonomiska konsekvenser

En huvudpunkt i den nya budgetprocessen är att såväl regering som riksdag skall ta ställning till en samlad total utgiftsram inom vilken prioriteringar skall göras. Om en särproposition får ekonomiska konsekvenser bör förslagen därför beredas i sådan tid att regeringen kan ta ställning till dem när utgiftstaket och ramar för utgiftsområden skall

fastställas. Samtidigt bör enligt riksdagen propositioner med ikraftträdande den 1 januari ett bestämt år föreläggas riksdagen senast i mitten av mars månad året före ikraftträdandet, dvs. en månad innan den ekonomiska vårpropositionen skall avlämnas.

Den av riksdagen angivna tidsgränsen överensstämmer sålunda inte med tidsplanen för budgetarbetet, vilket skapar problem. Utredaren skall mot denna bakgrund undersöka vilken alternativ tidpunkt för beredning och avlämnande av särpropositioner som skulle vara lämplig för såväl riksdagen som regeringen. Utgångspunkten skall vara att den nya budgetprocessens krav på en samlad budgetberedning av samtliga frågor som har ekonomiska konsekvenser för staten ligger fast.

Regeringens och Regeringskansliets budgetberedning

Budgetberedningen

Omläggningen av regeringens interna budgetprocess hade sin utgångspunkt i riksdagens beslut om rambeslutsmodellen, övergång till kalenderår, indelning av utgifterna i utgiftsområden samt tillämpningen av utgiftstaket. En viktig utgångspunkt i utformningen av den nya budgetprocessen var att centrala, bindande beslut skulle fattas tidigt i processen. För att tillgodose detta krävdes en omläggning av budgetårscykeln, där vårpropositionen kom att bli ett huvuddokument för den ekonomiska politiken. Vidare krävdes nya beredningsrutiner för att ta fram ett sammanhållet underlag för regeringens beslut om utgiftstak och fördelning på utgiftsområden. Ett system baserat på utgiftstak ställde också ökade krav på prognosverksamhet och budgetuppföljning.

Utredaren skall kartlägga och analysera de erfarenheter som finns i Regeringskansliet av den nya budgetprocessen. De bedömningar i frågan som finns i Statsrådsberedningen, Finansdepartementet och de övriga departementen skall inhämtas. Utredaren skall vidare se över det makroekonomiska underlag som ligger till grund för regeringens beslut om utgiftstak och fördelning på utgiftsområden och dels utreda förutsättningarna för ett tidigare avlämnande av det makroekonomiska underlaget, dels överväga åtgärder som syftar till en höjning av de makroekonomiska prognosernas kvalitet och en minskad osäkerhet i budgeteringsfasen.

Löpande uppföljning och prognoser

En förutsättning för ett system med utgiftstak är en väl fungerande prognosverksamhet och budgetuppföljning. I samband med införandet av den nya budgetprocessen har flera förändringar gjorts för att höja kvaliteten på prognos- och uppföljningsverksamheten i Regeringskansliet. Regeringskansliet har sedan 1997 successivt övertagit uppgiften att utföra beräkningarna av statsbudgetens skatteinkomster från Riksrevisionsverket. När det gäller budgetens utgiftssida har arbetet med den löpande uppföljningen och prognoser i ökad utsträckning lagts på fackdepartementen. På några områden har dessutom särskilda interdepartementala prognosgrupper inrättats.

Trots de betydande förbättringar som skett är ytterligare förbättringar i prognosernas kvalitet angelägna. Utredaren skall överväga vilka ytterligare åtgärder som bör vidtas i detta syfte.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 30 november 1999. Utredaren skall i sitt arbete följa den översyn av budgetprocessen som görs inom ramen för Riksdagskommitténs arbete. Det utvecklingsarbete som bedrivs i Finansdepartementet skall också följas.

(Finansdepartementet)

Prognososäkerhet

Konjunkturinstitutet

Januari 2000

Prognososäkerhet

Uppdrag

Konjunkturinstitutet (KI) fick i uppdrag att utreda:

- a) Hur stora är de absoluta medelfelen i marsprognoserna för bedömningarna av BNP, KPI (årsgenomsnitt), timlöner, sysselsättning i timmar och lönesumma för kalenderåren 0, 1, 2 och 3 räknat från prognostidpunkten?
- b) Hur stora är de absoluta medelfelen för kalenderår 0 och 1 för motsvarande variabler vid prognoserna i mars, juni, augusti och november?

Data

Prognoser har insamlats så långt tillbaka som det går för att besvara frågorna ovan, men inte längre bakåt än till 1980.

Vi stötte på många begränsningar:

- 1 Fråga (a) ovan kunde inte besvaras enbart med KI:s prognoser, eftersom medelfristiga scenarier infördes först år 1996. Därför var vi tvungna att skarva KI:s prognoser för innevarande och nästa år med Finansdepartementets prognoser två och tre år framåt i tiden.
- 2 Fråga (b) kunde bara besvaras med tre årliga prognosanalyser, för KI:s juniprognos började göras först år 1996. Före det utgavs den s.k. Majrapporten, som förutom signerade uppsatser bara innehöll en kort verbal uppdatering av marsprognosen.
- 3 Prognosserierna är av olika längd, som anges i tabellerna. Dessutom saknas de medelfristiga prognoserna helt eller för någon/några variabler vissa år. De medelfristiga scenariernas prognosfel kan inte uträknas för de senaste åren eftersom utfall saknas. Medelfelen för prognoser två och tre år framåt blir alltså i många fall baserade på mycket få observationer.
- 4 De medelfristiga scenarierna har ibland tre alternativ och då har det mittersta valts, det s.k. basalternativet, vilket anges i varje enskilt fall i *tabell 1*.

- 5 Det bör beaktas att ”prognoser” två och tre år framåt i själva verket är betingade scenarier som inte kan beakta konjunkturella svängningar.
- 6 För innevarande och nästa år anges före år 1986 ibland två prognoser och då har ett medelvärde valts.

Hela materialet av prognosfel, beträffande fråga (a) ovan, redovisas i *tabell 1*, för att visa precis hur data ser ut. Som synes måste medelvärdet ibland tas över inte helt homogena data. KI:s prognoser har tagits ur *Konjunkturläget* (KL) och Finansdepartementets ur *Svensk ekonomi*.

De största prognosmissarna noteras i slutet av 1980-talet för priser och löner. Utvecklingen underskattades på alla prognoshorisonter. Därefter underskattade man den stora konjunkturedgången 1991–1993. Men det finns också mycket goda resultat, som t.ex. prognoserna för timlönerna 1997 som var 0.6 i en prognos tre år tidigare och därefter är felet i stort sett noll.

Prognosfelen kan relateras till spridningen i variablerna, som i *tabell 3a* åskådliggörs med hjälp av den absoluta medelavvikelsen (AMA). Den uträknas så att man först tar medeltalet för utfallet och sedan räknar ut avvikelserna från detta medeltal, men utan förtecken. Därefter tas ett medeltal av dessa (absoluta) avvikelser. En storhet som varierar kraftigt är ofta svårare att träffa rätt på än en med liten spridning.

Utfallet kunde väljas på många sätt, men vi har valt den senast reviderade siffran.

Prognosavstånd och kumulativt prognosfel

I *tabell 2* har siffrorna från *tabell 1* omgrupperats så att man ser hur prognosfelet ändras när prognosavståndet minskar. Beteckningen t gäller det år prognosen åsyftar. Det bästa vore att prognosfelet hela tiden skulle minska ju närmare man kommer till utfallet och att det inte skulle byta förtecken. Man kan i *tabell 2* skönja en tendens till att prognoserna skulle konvergera, men inte alls över lag. Man hade t.ex. fått en bättre prognos för BNP-tillväxten 1995 om man valt marsprognosen 1993 eller 1994 än den som publicerades samma år i mars. I många fall byter felet tecken så att man först överskattar och så underskattar utvecklingen.

I *tabell 3a* är materialet summerat i form av absoluta medelavvikelser, så här kan man inte mer skilja mellan över- och underskattningar. Denna tabell utgör svaret på fråga (a) i uppdraget.

Vi ser att BNP-prognosen konvergerar över hela linjen. KPI, timlöner och sysselsättning konvergerar fr o m prognosen två år framåt. Felet i KPI-prognosen är anmärkningsvärt litet för innevarande år (0,5), trots stor variation (2.4). Prognosfelen för lönesumman ser ut att ha större fel i prognoser gjorda samma år och året innan än i sådana som gjordes två och tre år tidigare, men de senare består endast av en observation var.

I *tabell 3b* har vi räknat medelavvikelserna kumulativt, dvs. i nivå, för de olika prognoshorisonterna. Kumuleringen av prognosfel i BNP för varje år åskådliggörs i *figur 1*. Här tar man alltså fasta på det sista kända utfallet som härstammar från året innan och med detta som utgångspunkt gör man så (i mars) en successiv framskrivning för innevarande år, samt ett, två och tre år framåt i tiden, varefter man uträknar den procentuella skillnaden mot faktiskt utfall (nivå) för respektive år. Nivån på BNP (se *figur 1*) har varit svår att träffa rätt på i början av 1990-talet, men när utvecklingstrenden därefter blev nästan linjär slog även långtidsprognoserna på nivån rätt bra in. De stora kumulativa felen i *tabell 3b* påminner än en gång om att två- och treårsprognoser är mer att betrakta som trendframskrivningar än som genuina prognoser.

KI:s prognoser för innevarande och nästa år vid olika tidpunkter under året

I *tabell 4* finns svaret på fråga (b) i uppdraget. Materialet redovisas även grafiskt i *figur 2*. Här har vi kunnat använda ett material som delvis går tillbaka ända till år 1980. Även här kan man se om prognoserna konvergerar.

Liksom i *tabell 3a* konvergerar BNP-prognoserna även i *tabell 4*. Också inflationsprognosen konvergerar ända fram till hösten det år prognosen avser. Det är anmärkningsvärt i *tabell 4* att ingen prognos för innevarande år, utom den för sysselsättningen, alls blir bättre mellan prognosen i höstens Konjunkturläget och prognosen i Konjunkturläget i december. Däremot blir prognosen för nästa år i många fall bättre mellan höst- och decemberprognoserna, i synnerhet för BNP och KPI. Märk också att prognosfelet för nästa års lönesumma är större i slutet än i början av föregående år och att det börjar minska först när man kommit in i det år prognosen avser. Prognosen över sysselsättningen blir inte säkrare under det år den avser. Observera att KI:s prognoser över timlöner och KPI från tiden före 1990 är mer att betrakta som beräkningsantaganden än som genuina prognoser.

Allmänt är konvergensen något bättre i *tabell 4*, med en horisont på bara två år än i de kortare serierna som inkluderar de längre horisonterna i *tabell 3a*.

Varför är konvergensen ibland dålig?

Den vanligaste orsaken till att prognosfel inte konvergerar är att preliminära data är mycket dåliga, men att prognosmakaren ändå betraktar dem som givna utfall. Då blir långt i förväg gjorda trendframskrivningar ofta bättre än prognoser gjorda så sent att man borde känna till nästan hela utfallet. I treårsperspektiv (*tabell 3a*) ser detta ut att gälla lönesumman, men bara skenbart, för medelfelen två och tre år framåt innehåller bara en observation var. I det tvååriga perspektivet i *tabell 4* gäller det mellan höst- och decemberprognos för innevarande år.

Det bästa sättet att slippa denna typ av fel är att förbättra framställningen av statistik. Tills detta kan åstadkommas bör man vikta ner preliminära data och stödja sig mer på årsvärden och trender.

Observera att resultaten i *tabell 3a* och *3b* grundar sig på mycket få observationer och att man därför bör vara försiktig med att dra långt gående slutsatser.

Några internationella jämförelser

I *tabell 5* ges absoluta medelfel för några internationella BNP- och KPI-prognoser. Den enda medelfristiga prognoskällan är den modell som utvecklats vid London Business School (LBS).

Man kan konstatera att alla prognoser i *tabell 5* konvergerar. Jämför vi med de svenska prognoserna i *tabell 3a* (gjorda i mars/april) och *tabell 4* ser vi att för innevarande år är BNP- och KPI-prognosfelen av samma storleksordning, om man beaktar när de är gjorda. Men för prognoser gjorda i mars året innan ligger det svenska prognosfelet för BNP (1.5) mycket högre än i EU:s prognos för BNP (0.9), som också den är en vårprognos. Tar man däremot prognosen gjord i november–december (N/D) året innan ur *tabell 4* (0.9), ligger det värdet mycket bra i förhållande till motsvarande siffror i *tabell 5*. Medelfelet i den svenska KPI-prognosen (1.7) gjord i mars året innan i *tabell 3a* är större än den tidmässigt jämförbara EU-prognosens fel (1.0) i *tabell 5*. Men tar vi så igen november–decemberprognosen för KPI (0.9) året innan ur *tabell 4* ligger även det mycket bra i jämförelse med *tabell 5*. Jämfört med LBS-modellens prognos två och tre år framåt är de svenska prognosfelen större.

Det kan till slut nämnas att några systematiska utvärderingar av medelfristiga prognoser inte är kända, med undantag för den modelljämförelse från vilken LBS- och NIGEM-prognoserna i *tabell 5* är tagna¹. Även om observationsmaterialet är litet kan ändå denna redovisning utgöra en start för en mer regelbunden uppföljning.

Tabell 1. Prognosfel (prognos–utfall) för 1 till 3 år framåt, gjorda i mars/april åren 1988–1998.

Källor: Prognoser för 0 och 1 år framåt: Konjunkturläget/Analysunderlag mars/april; för 2 och 3 år framåt, Svensk ekonomi, KI = Konjunkturinstitutet, FD = Finansdepartementet.

Förklaringar: BNP = procentuell volymförändring; KPI = procentuell förändring i årsgenomsnittet (om ej annat anges), 1996–1998 vikt-korrigerat värde; timlöner = nominell procentuell förändring, totalt (om ej annat anges); sysselsättning = timmar, procentuell förändring, dagkorrigerad; lönesumma = nominell procentuell förändring, totalt (om ej annat anges).

<i>Gjorda år 1988 för år:</i>	<i>KI</i>		<i>FD*</i>	
	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>
BNP	-0.4	–	0.4	3.2
KPI	-0.5	–	-8.2**	-7.1**
Timlöner	-1.0	–	-6.8 ¹	-2.7 ¹
Sysselsättning	-0.6	–	–	–
Lönesumma	-1.7	–	–	–

*Balansalternativet. **Implicit konsumtionsdeflator. ¹Industrin

<i>Gjorda år 1989 för år:</i>	<i>KI</i>		<i>FD*</i>	
	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>
BNP	-0.5	-0.2	2.3	2.9
KPI	-0.3	-5.7	-4.9	1.4
Timlöner	-2.3	-3.4	0.3	1.3
Sysselsättning	-0.7	-0.5	2.6	4.2
Lönesumma	-2.6	–	–	–

*Enligt modellkalkylen

¹ Andrews, M. J., Mintford, A. P. L. och Riley, J. (1996): On comparing macroeconomic models using forecasting encompassing tests, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* (58), 279–305.

	<i>KI</i>		<i>FD</i>	
	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>
<i>Gjorda år 1990 för år:</i>				
BNP	-0.3	2.2	–	–
KPI	-0.9	-0.8	–	–
Timlöner	-1.3	-0.2	–	–
Sysselsättning	-0.3	2.2	–	–
Lönesumma	-2.6	1.9	–	–

	<i>KI</i>		<i>FD*</i>	
	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>
<i>Gjorda år 1991 för år:</i>				
BNP	1.1	2.3	4.3	-0.6
KPI	0.2	1.4	-2.2	0.1
Timlöner	0.2	1.3	0.7	1.4
Sysselsättning	1.3	3.6	5.3	0.1
Lönesumma	1.7	4.9	–	–

*Huvudkalkylen

	<i>KI</i>		<i>FD</i>	
	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>
<i>Gjorda år 1992 för år:</i>				
BNP	1.4	3.0	–	–
KPI	0.1	-1.2	–	–
Timlöner	0.3	1.2	–	–
Sysselsättning	0.8	3.6	–	–
Lönesumma	1.0	4.9	–	–

	<i>KI</i>		<i>FD</i>	
	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>
<i>Gjorda år 1993 för år:</i>				
BNP	0.6	-2.1	-0.8	1.9
KPI	0.6	1.1	-0.3	1.5
Timlöner	0.2	1.6	0.8	-1.9
Sysselsättning	0.3	-1.6	-1.7	1.1
Lönesumma	0.1	-1.0	-0.3	-0.4

	<i>KI</i>		<i>FD*</i>	
	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>
<i>Gjorda år 1994 för år:</i>				
BNP	-1.3	-1.1	2.6	1.6
KPI	-0.7	0.2	2.2	2.3
Timlöner	0.6	0.7	-2.4	-0.6
Sysselsättning	-1.0	-1.6	–	–
Lönesumma	-1.6	0.2	–	–

*Alternativet med medelhög tillväxt.

	<i>KI</i>		<i>FD*</i>	
	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
<i>Gjorda år 1995 för år:</i>				
BNP	-1.4	1.2	0.4	-0.7
KPI	0.2	2.3	1.9	2.4
Timlöner	0.7	-2.0	0.0	0.7
Sysselsättning	-0.7	1.1	–	–
Lönesumma	0.9	-0.6	–	–

*Alternativet med medelhög tillväxt.

	<i>KI</i>		<i>FD*</i>	
	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
<i>Gjorda år 1996 för år:</i>				
BNP	-0.3	0.6	-0.4	–
KPI	0.9	1.2	2.8**	–
Timlöner	-0.7	0.0	0.2	–
Sysselsättning	0.1	1.6	–	–
Lönesumma ¹	0.3	1.1	–	–

*Basalternativet. **Prognos dec–dec (jämförs med utfall dec–dec). ¹Inklusive sjuklön.

	<i>KI</i>		<i>FD</i>	
	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
<i>Gjorda år 1997 för år:</i>				
BNP	0.2	-0.4	–	–
KPI	-0.4	1.2	–	–
Timlöner	-0.1	0.2	–	–
Sysselsättning	-0.1	-0.3	–	–
Lönesumma	-0.4	-1.8	–	–

	<i>KI</i>		<i>FD</i>	
	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>
<i>Gjorda år 1998 för år:</i>				
BNP	0.0	–	–	–
KPI	0.7	–	–	–
Timlöner	0.0	–	–	–
Sysselsättning	-0.4	–	–	–
Lönesumma	-2.0	–	–	–

Tabell 2. Prognosfel 1991–1998 för prognoser gjorda vid t-3, ...t (konvergens).

Denna tabell är en permutation av *tabell 1*. För förklaringar och fotnoter hänvisas alltså till den tabellen.

	<i>FD</i>		<i>KI</i>	
	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>
<i>För år 1991 gjorda år:</i>	<u>t-3</u>	<u>t-2</u>	<u>t-1</u>	t
BNP	3.2	2.3	2.2	1.1
KPI	-7.1	-4.9	-0.8	0.2
Timlöner	-2.7	0.3	-0.2	0.2
Sysselsättning	–	2.6	2.2	1.3
Lönesumma	–	–	1.9	1.7

	<i>FD</i>		<i>KI</i>	
	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>
<i>För år 1992 gjorda år:</i>	<u>t-3</u>	<u>t-2</u>	<u>t-1</u>	t
BNP	2.9	–	2.3	1.4
KPI	1.4	–	1.4	0.1
Timlöner	1.3	–	1.3	0.3
Sysselsättning	4.2	–	3.6	0.8
Lönesumma	–	–	4.9	1.0

	<i>FD</i>		<i>KI</i>	
	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>
<i>För år 1993 gjorda år:</i>	<u>t-3</u>	<u>t-2</u>	<u>t-1</u>	t
BNP	–	4.3	3.0	0.6
KPI	–	-2.2	-1.2	0.6
Timlöner	–	0.7	1.2	0.2
Sysselsättning	–	5.3	3.6	0.3
Lönesumma	–	–	4.9	0.1

<i>För år 1994 gjorda år:</i>	<i>FD</i>		<i>KI</i>	
	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>
	<u>t-3</u>	<u>t-2</u>	<u>t-1</u>	<u>t</u>
BNP	-0.6	–	-2.1	-1.3
KPI	0.1	–	1.1	-0.7
Timlöner	1.4	–	1.6	0.6
Sysselsättning	0.1	–	-1.6	-1.0
Lönesumma	–	–	-1.0	-1.6

<i>För år 1995 gjorda år:</i>	<i>FD</i>		<i>KI</i>	
	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>
	<u>t-3</u>	<u>t-2</u>	<u>t-1</u>	<u>t</u>
BNP	–	-0.8	-1.1	-1.4
KPI	–	-0.3	0.2	0.2
Timlöner	–	0.8	0.7	0.7
Sysselsättning	–	-1.7	-1.6	-0.7
Lönesumma	–	-0.3	0.2	0.9

<i>För år 1996 gjorda år:</i>	<i>FD</i>		<i>KI</i>	
	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>
	<u>t-3</u>	<u>t-2</u>	<u>t-1</u>	<u>t</u>
BNP	1.9	2.6	1.2	-0.3
KPI	1.5	2.2	2.3	0.9
Timlöner	-1.9	-2.4	-2.0	-0.7
Sysselsättning	1.1	–	1.1	0.1
Lönesumma	-0.4	–	-0.6	0.3

<i>För år 1997 gjorda år:</i>	<i>FD</i>		<i>KI</i>	
	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>
	<u>t-3</u>	<u>t-2</u>	<u>t-1</u>	<u>t</u>
BNP	1.6	0.4	0.6	0.2
KPI	2.3	1.9	1.2	-0.4
Timlöner	-0.6	0.0	0.0	-0.1
Sysselsättning	–	–	1.6	-0.1
Lönesumma	–	–	1.1	-0.4

	<i>FD</i>		<i>KI</i>	
	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
<i>För år 1998 gjorda år:</i>	<u>t-3</u>	<u>t-2</u>	<u>t-1</u>	<u>t</u>
BNP	-0.7	-0.4	-0.4	0.0
KPI	2.4	2.8	1.1	0.7
Timlöner	0.7	0.2	0.2	0.0
Sysselsättning	–	–	-0.3	-0.4
Lönesumma	–	–	-1.8	-2.0

Tabell 3a. Absoluta medelfel 1988–1998 i mars/april-prognoser gjorda år t-3, ..., t och absolut medelavvikelse (*AMA*) 1985–1998

	<i>FD</i>		<i>KI</i>		<i>AMA</i>
	<u>t-3</u>	<u>t-2</u>	<u>t-1</u>	<u>t</u>	
BNP	1.8	1.6	1.5	0.7	0.9
KPI	2.5	3.2	1.7	0.5	2.4
Timlöner	1.4	1.4	1.2	0.7	2.0
Sysselsättning	1.8 ^{*)}	3.2 ^{*)}	1.8	0.6	1.7
Lönesumma	(0.4) ^{**)}	(0.3) ^{**)}	2.1	1.4	3.3

^{*)} Endast tre observationer. ^{**)} Endast en observation.

Tabell 3b. Kumulerade absoluta medelfel (på nivå) 1988–1998 i mars/april-prognoser gjorda år t-3, ..., t.

	<i>FD</i>		<i>KI</i>	
	<u>t-3</u>	<u>t-2</u>	<u>t-1</u>	<u>t</u>
BNP	3.0	2.1	1.7	0.7
KPI	4.5	3.6	1.9	0.5
Timlöner	2.0	2.0	1.6	0.7
Sysselsättning	6.3 ^{*)}	5.1 ^{*)}	2.1	0.6
Lönesumma	(1.5) ^{**)}	(1.1) ^{**)}	2.4	1.4

Tabell 4. Absoluta medelfel i KI:s mars-, höst- och november/december-prognoser (N/D) gjorda året innan (t-1) och samma år (t) under perioden 1980–1998

	Året innan (t-1)			Samma år (t)		
	Mars	Höst	N/D	Mars	Höst	N/D
BNP	1.5*	1.1	0.9	0.8	0.6	0.6
KPI	1.7*	1.6	0.9**	0.7	0.1	0.5
Timlöner	1.2*	1.1	1.1**	0.9	0.4	0.5
Sysselsättning	1.8*	1.1	1.0**	0.6	0.6	0.7
Lönesumma	2.1 ¹	2.4	2.3**	1.6	0.9	1.0

*Finns fr.o.m. 1990. **Finns fr.o.m. 1986. ¹Finns fr.o.m. 1991.

Tabell 5 Absoluta medelfel i några internationella prognoser. År t är det år prognosen avser.

BNP	t-3	t-2	t-1	t
OECD/13	–	1.7	1.4	0.6
EU	–	–	0.9	0.5
IMF/G7	–	–	1.1	0.6
LBS/UK	1.7	1.5	1.2	0.8
NIGEM/UK	–	–	1.6	0.7
KPI				
OECD/13	–	–	1.1	0.4
EU	–	–	1.0	0.4
IMF/G7	–	–	0.9	0.4
LBS/UK	2.4	1.6	1.3	0.5
NIGEM/UK	–	–	1.1	0.4

OECD/13: De 13 OECD/EUROPA-länder som ingår i KI:s senaste europeiska prognosjämförelse. Data: 1971–1997, prognoser i nov-dec.

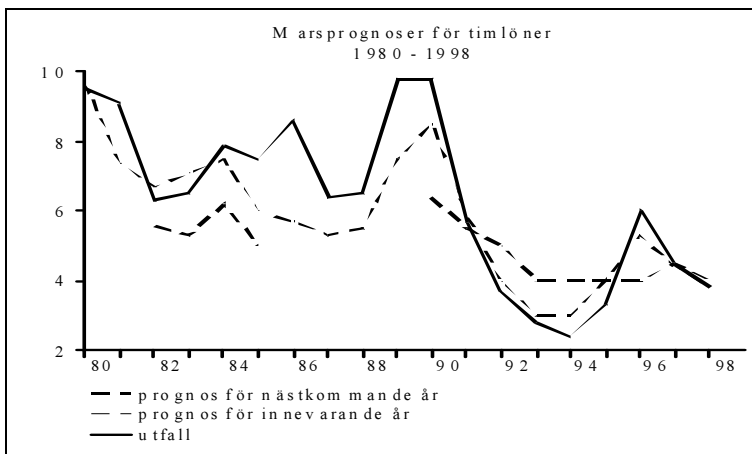
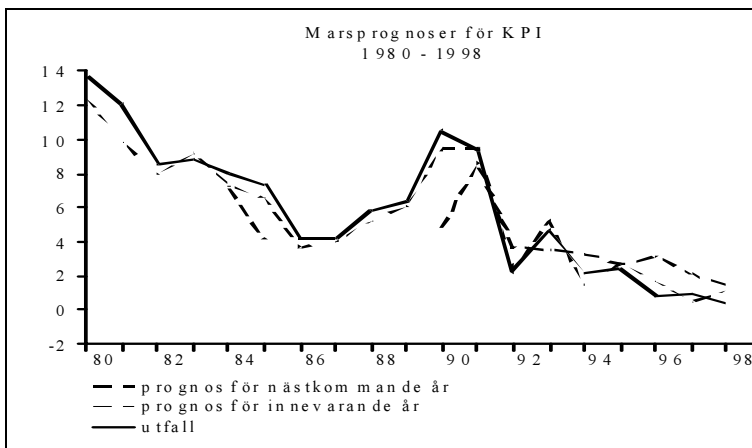
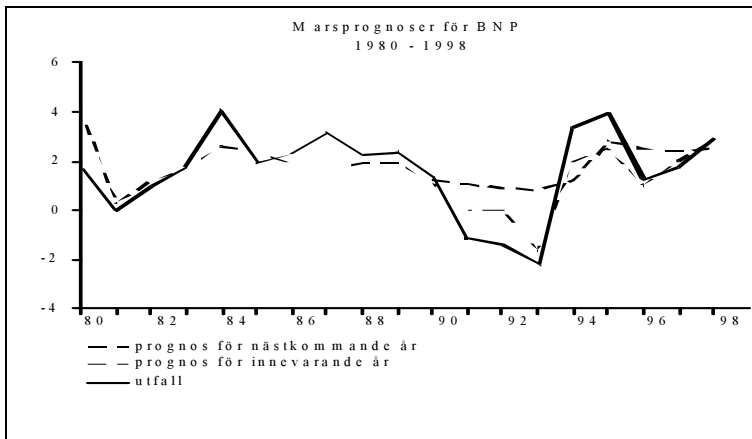
EU Economic Papers no. 137/1999. Data: 1970–1996, men varierar för olika länder. Vårprognoser.

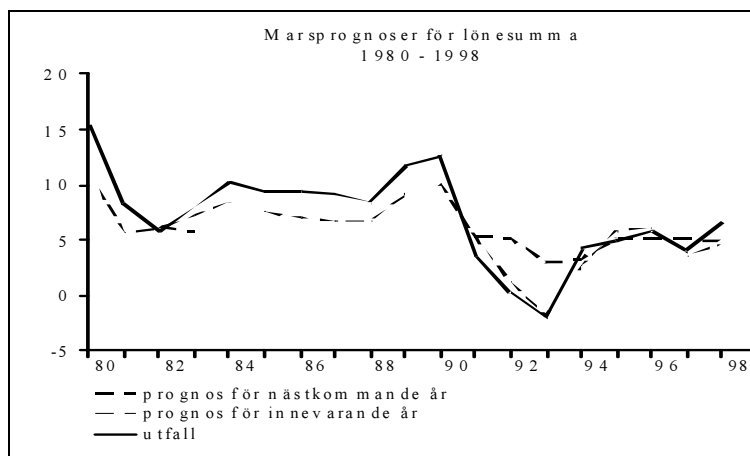
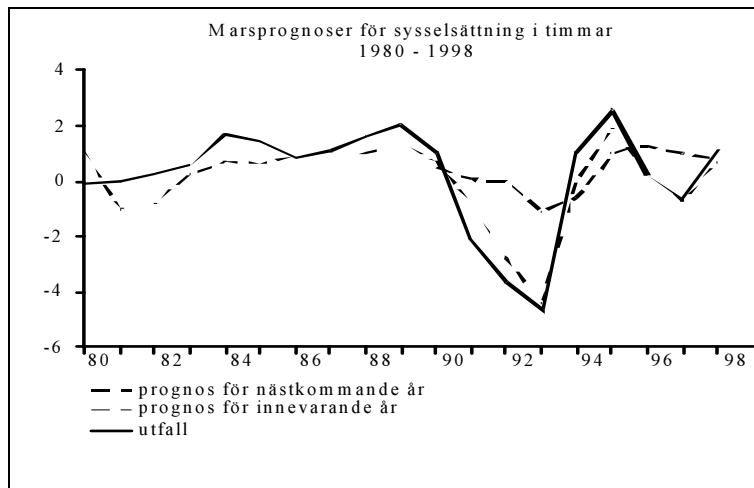
IMF/G7: Artis, M.J. (1996). How accurate are the IMF's short term forecasts? Another examination of the *World Economic Outlook*, IMF Staff Studies. Vårprognos för innevarande år, period: 1971–1994. Prognosen ett år framåt är gjord på hösten, period: 1973–1994.

LBS/UK: The London Business School Model, 1980–1990, prognoserna är medeltal av fyra prognoser som görs vart år och avser Storbritannien.

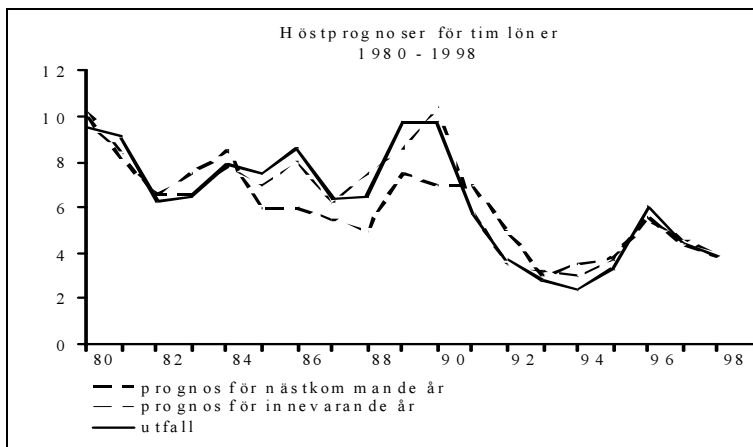
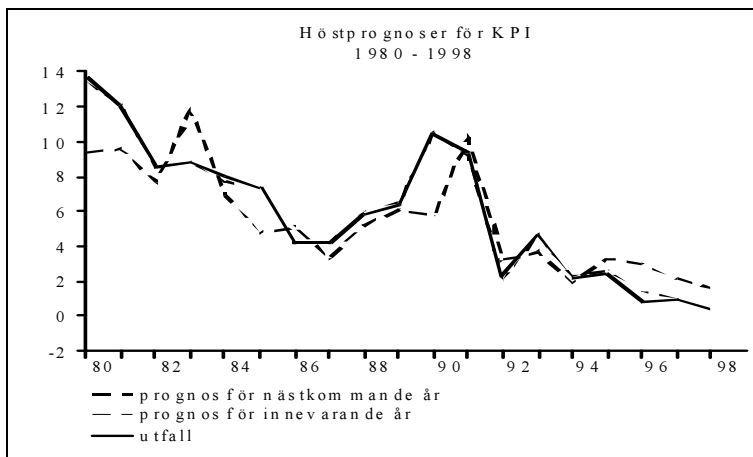
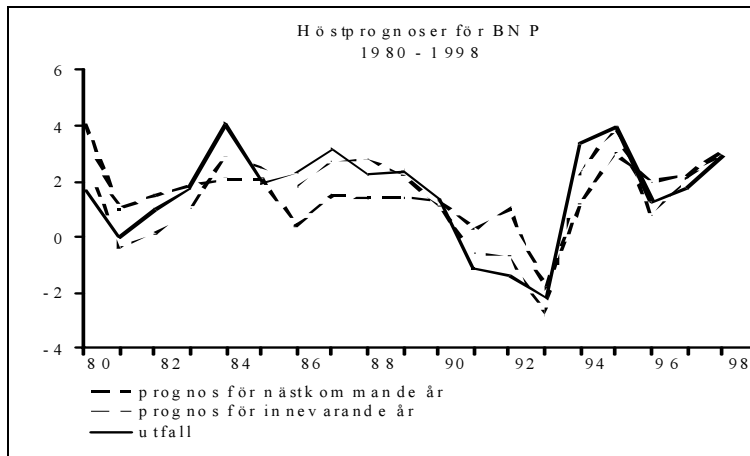
NIGEM/UK: NIESR:s modell, 1980–1990. Prognoserna är medeltal, se LBS/UK och avser Storbritannien.

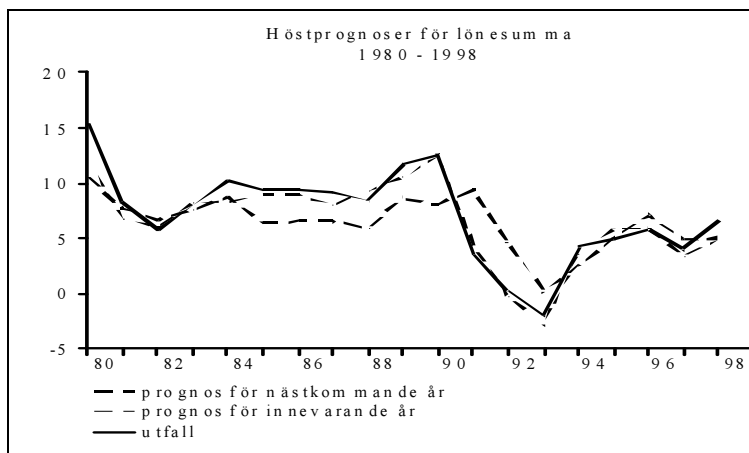
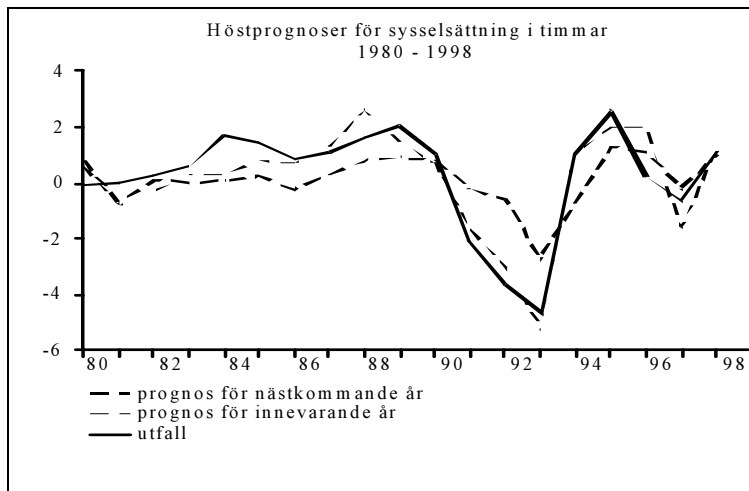
Figur 2.1 KI:s marsprognos 1980–1998, procentuell förändring



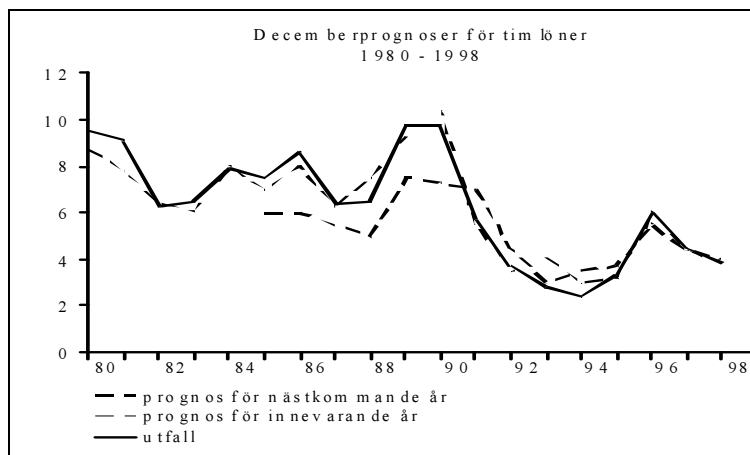
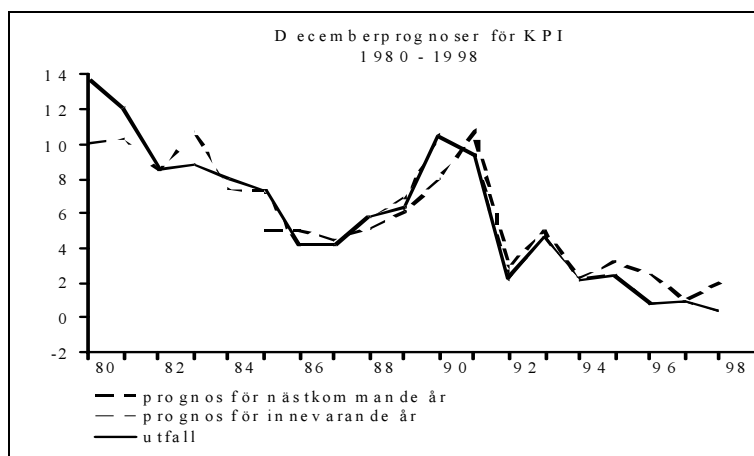
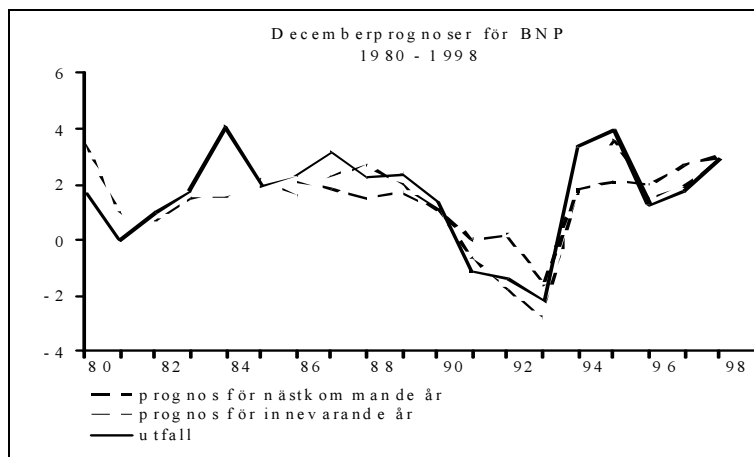


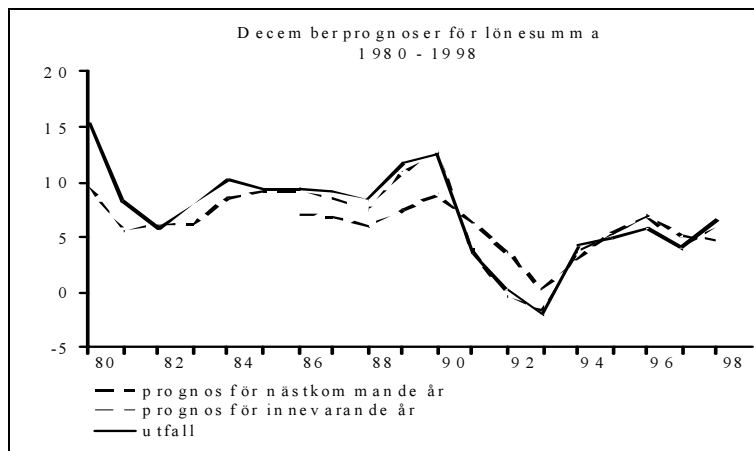
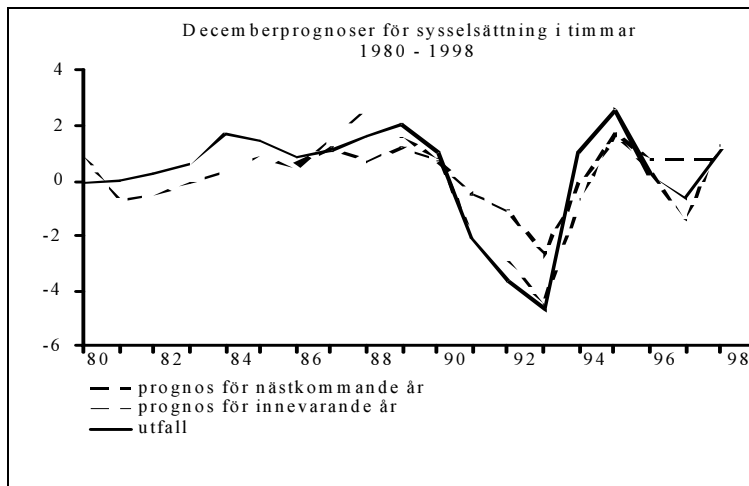
Figur 2.2 KI:s höstprognos 1980–1998, procentuell förändring





Figur 2.3 KI:s decemberprognos 1980–1998, procentuell förändring





Utgiftstak, budgeteringsmarginaler och konjunktürkänslighet i de offentliga utgifterna

Henrik Braconier*

Februari 2000

* Under skrivandet av rapporten har författaren varit affilierad till Konjunkturinstitutet. Författarens kontaktadress: Industriens Utredningsinstitut (IUI), Box 5501, 114 85 Stockholm. Studien har genomförts med hjälp av Marie Hesselman som har ansvarat för databearbetning, beräkningar samt delar av bakgrundsanalysen. Ett speciellt tack går till Karl Bergstrand, Ingemar Hansson och Carl J Nordén för hjälp och värdefulla kommentarer. Iréne Nilsson Carlsson, Joanna Gerwin och Svante Hellman har bidragit med central information för projektet.

Sammanfattning

I studien analyseras konjunkturkänsligheten i de offentliga utgifterna under utgiftstaken, vilka omfattar statsbudgetens utgifter exklusive räntebetalningar samt även inkluderande pensionsutgifter, i syfte att konstruera budgeteringsmarginaler som är tillräckligt stora för att hålla över en normal konjunkturcykel. Metodologiskt bygger studien på Braconier & Holden (1999), där förändringar i utgifter delas upp i ekonomiberoende (inducerade) förändringar samt politikberoende (diskretionära) förändringar. Våra beräkningar tyder på att utgifterna, givet en konstant utgiftspolitik, är mycket känsliga för förändringar i inflationstakten. Den beräknade elasticiteten ligger i intervallet 0.76 till 1.00. Vad gäller känsligheten i utgifterna för reala störningar (dvs. förändrad BNP-tillväxt) ligger denna i intervallet -0.15 till -0.38 vid en konstant utgiftspolitik. Vi finner inget stöd för att politiken avseende utgifterna under taket har varit vare sig pro- eller kontracyklisk under perioden 1981 till 1998. Utifrån känslighetsanalysen beräknas sedan hur utgifterna kan avvika från prognosticerade nivåer om oförutsedda makroekonomiska förändringar sker. I denna del av analysen baseras beräkningarna dels på historiska prognosavvikelser och dels på hypotetiska scenarier. Resultaten visar att om den faktiska tillväxten understiger prognosen med 5 procentenheter samtidigt som inflationen överstiger prognosen med 5 procentenheter räknat på en treårsperiod så bör budgeteringsmarginalen uppgå till 6 procent av den budgeterade utgiftsnivån år $t+3$. Motsvarande marginaler för $t+1$ samt $t+2$ är 2 och 5 procent.

1 Inledning

Denna rapport syftar till att analysera konjunkturkänsligheten i de delar av de offentliga utgifterna som omfattas av de statliga utgiftstaken. Syftet är dels att beräkna hur känsliga utgifterna är för olika typer av makroekonomiska störningar samt dels att utifrån dessa beräkningar studera hur konjunktursvängningar och prognosavvikelser kan påverka utgiftsnivåerna. Dessa resultat kan sedan användas för att beräkna budgeteringsmarginaler och därmed utgiftstak. I studien kommer känsligheten i utgifterna med avseende på reala (BNP-tillväxt) och nominella chocker (tillväxt i Konsumentprisindex, KPI) att analyseras. Analysen omfattar tre huvudmoment.

I avdelning 2 dekomponeras förändringar i fem utgiftsposter i diskretionära och inducerade förändringar i linje med Braconier & Holden (BH 1999). De första fyra utgiftsposterna: statlig konsumtion, statliga investeringar, statliga transfereringar och ur transfereringarna specifikt arbetslöshetsersättningen kan sägas vara en approximation för utgifterna i statsbudgeten exklusive räntor. Till denna approximation av statsbudgeten baserad på data från nationalräkenskaperna lägger vi också utgifter för ålderspensionssystem, vilka ej inkluderas i statsbudgeten men ligger under utgiftstaket.

I avdelning 3 används dessa dekomponeringar för att studera hur nominella och reala chocker påverkar utgifterna, dels utifrån en stiliserad "simulering" och dels genom ekonometriska estimeringar baserade på historiska data (1981–1998). Vi studerar både huruvida chockerna påverkar utgifterna givet en konstant utgiftspolitik och om de leder till utgiftsförändringar som kan hänföras till förändrad politik, dvs. en pro eller kontracyklisk utgiftspolitik. Ur denna analys härleder vi elasticiteter i utgifterna med avseende på BNP-tillväxt (-0.15 till -0.38) och tillväxt i KPI (0.76 till 1.00) under konstant politik. Vi finner inget stöd för att utgifterna under utgiftstaken används för kontracyklisk stabiliseringspolitik under perioden 1981–1998.

De elasticiteter som estimeras i avdelning 3 används i avdelning 4 för att studera hur olika chocker (eller snarare avvikelser från prognoser) under en treårsperiod kan påverka utfall relativt planerat utfall vad gäller utgifterna, givet en konstant utgiftspolitik. Initialt använder vi prognoser från Konjunkturinstitutets (KI) prognosdatabas för att jämföra prognoser med utfall i termer av tillväxt och KPI. Utifrån dessa avvikelser kan budgeteringsmarginaler sedan beräknas. Då institutionella förändringar skett (t.ex. Riksbanksreformen) kan dock relationen mellan prognos och utfall ha förändrats under senare år. Därför kompletterar vi den historiska analysen med en analys baserad på hypotetiska scenarier där vi kombinerar reala chocker med scenarier för hur

inflationen kan tänkas avvika från riksbankens mål. I detta sammanhang studerar vi också i vilken grad transfereringsutgifternas koppling till tidigare prisutveckling, exemplifierat med basbeloppets koppling till KPI-utvecklingen föregående år, påverkar utgifternas känslighet. Vi studerar också prognosavvikelser vad gäller inflation och tillväxt i länder med en annan inflationshistoria än Sverige (Tyskland, Schweiz och USA) för att få en referensbana. Resultaten tyder på att budgeteringsmarginalerna, givet att ingen aktiv stabiliseringspolitik skall föras, bör vara cirka 2 procent år $t+1$, 5 procent år $t+2$ samt 6 procent år $t+3$ för att enbart exceptionella prognosavvikelser skall leda till att utgiftstaken bryts. Då motsvarande utrymme i genomsnitt varit 1.2 procent, 1.9 procent samt 3.5 procent i Vårpropositionerna 1996 till 1999 tyder detta på att budgeteringsmarginalerna skulle behöva utökas inför framtiden.

I avdelning 5 diskuterar vi kortfattat budgeteringsmarginaler, reformutrymme och stabiliseringspolitik.

2 Dekomponering av förändringar i utgifterna i inducerade och diskretionära förändringar

2.1 Definitioner av konstant utgiftspolitik

I denna studie definieras, i likhet med BH (1999), konstant utgiftspolitik i termer av utfall för olika utgiftsposter i förhållande till olika referenspunkter, såsom BNP eller prisdeflatoren för offentlig konsumtion. I den mån utgifterna förändras i förhållande till dessa referenspunkter tolkas denna förändring som ett resultat av förändrad politik (diskretionär förändring) under det att alla förändringar i utgifterna som följer av förändringarna i referenspunkterna tolkas som ekonomiberoende (inducerade) förändringar. Utifrån definitionerna av konstant politik kan sedan all förändring i olika utgiftsposter dekomponeras antingen som inducerad eller diskretionär.

Definitionerna av en konstant ekonomisk politik är centrala i två avseenden. Å ena sidan påverkar definitionen av konstant ekonomisk politik dekomponeringen, vilket innebär att definitionen i så hög grad som möjligt bör approximera verkligheten. Å andra sidan bör enkla schabloner användas för att metoden skall vara så enkel, lättfattlig och kräva så lite data som möjligt.¹ I denna studie lägger vi mer vikt vid exakthet än vad BH gör, vilket medför att vi studerar totalt fem olika utgiftsposter.

Konstant finanspolitik med avseende på utgifter definieras som:

- Offentlig konsumtion är konstant i reala termer, deflaterat med deflatoren för offentlig konsumtion.
- Offentliga investeringar är konstanta i reala termer, deflaterade med deflatoren för offentliga investeringar.
- Transfereringarna är konstanta som andel av trend-BNP, där prisuppräknings sker med KPI.

¹ Se BH för en utförlig diskussion.

- Arbetslöshetsersättningen är konstant i relation till arbetslösheten (i procent) och i relation till trend-BNP, där prisuppräknning sker med KPI.
- Ålderspensionerna är konstanta som andel av trend-BNP, där prisuppräknning sker med KPI.²

2.2 Dekomponering

Definiera statlig (offentlig) konsumtion som

$$C_t = D_t^C P_t^C, \quad (1.)$$

där D^C är den politiska beslutsvariabeln (t. ex. offentlig sysselsättning) och P^C är deflatorn för offentlig konsumtion. Genom att ta förstaddifferensen av (1.), får vi att

$$\begin{aligned} \Delta C &= D_t^C P_t^C - D_{t-1}^C P_{t-1}^C = \Delta D_t^C P_t^C + C_{t-1} \Delta p_t^C \\ &= \Delta C_t^D + \Delta C_t^I \end{aligned} \quad (2.)$$

där Δp^C är prisförändringstakten i offentlig konsumtion.³ Förändringen i den offentliga konsumtionen (ΔC) beror dels på förändrad politik (diskretionär förändring, ΔC_t^D) och dels på förändrad prisnivå för offentlig konsumtion (inducerad förändring, ΔC_t^I). Givet att vi känner den totala förändringen i konsumtionen samt prisförändringstakten i offentlig konsumtion så kan den diskretionära förändringen i konsumtionen räknas ut residualt

$$\Delta C_t^D = \Delta C_t - \Delta C_t^I. \quad (3.)$$

Utifrån (2.) kan vi även beräkna hur konsumtionsutgifterna förändras när prisförändringar i offentlig konsumtion sker, givet att politiken med avseende på offentlig konsumtion hålls konstant (dvs. om utgifterna är konstanta i reala termer)

² I analysen sker prisuppräknning med KPI snarare än med BNP-deflator. Detta beror dels på att transfereringarna i en högre grad tycks vara kopplade till KPI (genom t.ex. basbeloppet) än till BNP-deflatorn samtidigt som inflationsprognoser, som ligger till grund för utgiftsprognoser, fokuserar på KPI. Känslighetsanalys baserad på BNP-deflatorn presenteras i Appendix 3.

³ Gemena bokstäver symboliserar tillväxttakter, dvs. $x = \Delta X / X_{t-1}$.

$$\frac{\Delta C_t^I}{C_{t-1}} = \Delta p_t^C. \quad (4.)$$

Som vi visar i Appendix 1 kan de fyra övriga utgiftstyperna dekomponeras på liknande sätt, vilket leder till följande relationer för utgiftsförändringar under konstant utgiftspolitik. Investeringar förändras (givet konstant politik)

$$\frac{\Delta I_t^I}{I_{t-1}} = \Delta p_t^I, \quad (5.)$$

där I är statliga investeringar och Δp^I är förändringstakt i deflatorn för offentliga investeringar. För statliga transfereringar (exklusive arbetslöshetsersättning och pensioner) gäller att

$$\frac{\Delta T_t^I}{T_{t-1}} = (\gamma + \Delta p_t), \quad (6.)$$

där T är transfereringar, γ är trendtillväxttakt i BNP och Δp är förändringstakten i KPI. Arbetslöshetsersättningarna (UB) antas vara proportionella mot arbetslösheten och trend-BNP vid konstant politik vilket innebär att

$$\frac{\Delta UB_t^I}{UB_{t-1}} = (\Delta u_t + \gamma + \Delta p_t), \quad (7.)$$

där Δu är förändringstakten i arbetslösheten (mätt i procent). Slutligen förändras pensionsutgifterna (PE) under konstant politik som

$$\frac{\Delta PE_t^I}{PE_{t-1}} = (\gamma + \Delta p_t). \quad (8.)$$

Som visas i Appendix 1 så kan förändringstakten i de totala utgifterna under utgiftstaket beräknas såsom (givet en konstant utgiftspolitik)

$$\begin{aligned} \frac{\Delta E_t^I}{E_{t-1}} &= \frac{C_{t-1}}{E_{t-1}} \Delta p_t^C + \frac{I_{t-1}}{E_{t-1}} \Delta p_t^I + \frac{T_{t-1}}{E_{t-1}} (\gamma + \Delta p_t) + \\ &+ \frac{UB_{t-1}}{E_{t-1}} (\gamma + \Delta p_t + \Delta u) + \frac{PE_{t-1}}{E_{t-1}} (\gamma + \Delta p_t) \end{aligned} \quad (9.)$$

vilket kan skrivas som

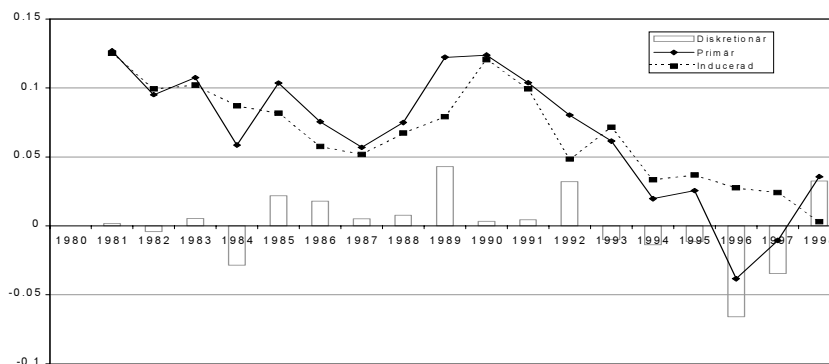
$$\begin{aligned} \frac{\Delta E_t^I}{E_{t-1}} &= \Delta p_t + \frac{C_{t-1}}{E_{t-1}} (\Delta p_t^C - \Delta p_t) + \frac{I_{t-1}}{E_{t-1}} (\Delta p_t^I - \Delta p_t) + \\ &+ \frac{(T_{t-1} + UB_{t-1} + PE_{t-1})}{E_{t-1}} \gamma + \frac{UB_{t-1}}{E_{t-1}} \Delta u \end{aligned} \quad (10.)$$

Utifrån förändringen i de faktiska utgifterna samt (10.) kan sedan den diskretionära förändringstakten i utgifterna beräknas residualt

$$\frac{\Delta E_t^D}{E_{t-1}} = \frac{\Delta E_t}{E_{t-1}} - \frac{\Delta E_t^I}{E_{t-1}}. \quad (11.)$$

I *Figur 1* visas dekomponeringen av förändringen i de totala utgifterna för perioden 1981–1998.⁴

Figur 1: Dekomponering av totala utgifter 1981–1998 (procentuell förändring)



I Appendix 2 visas dekomponeringen av de olika utgiftsposterna.

⁴ Om annan källa ej explicit anges så har datan tillhandahållits av KI eller Finansdepartementet.

3 Utgifternas känslighet för nominella och reala chocker

Konjunkturkänsligheten i utgifterna under utgiftstaket kan analyseras ur flera olika aspekter. För det första kan man med hjälp av historiska data korrelera utgifterna med utvecklingen på olika makroekonomiska aggregat för att få en bild av den historiska känsligheten i utgifterna. Denna ansats har dock sina begränsningar. För det första kommer en analys av den allmänna utgiftsnivån inte att kunna skilja ut vare sig trendmässiga förändringar (såsom en ökande utgiftskvot), diskretionära konjunkturrella förändringar eller inducerade förändringar. Även om till exempel en stor andel av ökningen i de nominella utgifterna under 1970-talet kan hänföras till en hög inflationstakt så speglar den trendmässiga ökningen i utgiftskvoten en politisk viljeinriktning snarare än en inflationskänslighet i utgifterna. Det är uppenbart att en korrelationsanalys som inkluderar denna tidsperiod skulle överskatta betydelsen av nominella störningar för utgifterna. Ett annat problem som följer av att analysera historisk data är de regimskiften (t.ex. budgetreformen och riksbankens oberoende) som inträffat, vilket gör att relationerna mellan olika makroekonomiska variabler kan variera kraftigt över tiden.

För att få en uppfattning om känsligheten i utgifterna kommer vi därför att använda två olika analysmetoder samt även studera både den inducerade och den diskretionära förändringen i utgifterna. I den första analysen studerar vi hur stiliserade chocker kommer att påverka utgifterna, givet att den ekonomiska politiken hålls konstant. Vi kommer att utsätta ekonomin för dels en prischock (nominell) och dels för en konjunkturrell BNP-chock (real). Förutom att vi kan jämföra utgifternas känslighet med avseende på olika specifika chocker, så kan vi studera hur en stiliserad konjunkturchock påverkar utgifterna, givet en konstant utgiftspolitik. I den andra analysen använder vi historiska data för Sverige för att estimerar elasticiteten i de takbegränsade utgifterna med avseende på real BNP-tillväxt och inflation. Utifrån dessa estimer kan sedan effekterna av olika konjunkturchocker (stiliserade eller historiska) på utgifterna beräknas, givet en konstant politik. Slutligen använder vi historiska data för att estimerar om diskretionära förändringar i utgifterna samvarierar systematiskt med BNP-tillväxt och inflation. Genom att kombinera resultaten för de inducerade och diskretionära förändringarna i utgifterna kan effekten av makroekonomiska chocker analyseras under ett scenario där ”normal” konjunkturpolitik förs.

3.1 Inducerade utgiftsförändringar och stiliserade makroekonomiska chocker

Makroekonomiska störningar kan delas upp i nominella och reala chocker, där den förstnämnda gruppen omfattar förändringar i olika priser medan den sistnämnda kan sägas drabba "reala" variabler, såsom produktion och sysselsättning. Även om uppdelningen i nominella och reala chocker är illustrativ ur en pedagogisk synvinkel så bör det betonas att effekterna knappast är oberoende, åtminstone vad gäller kort sikt. Initialt kommer vi dock att studera isolerade effekter innan vi analyserar mer sammansatta chocker. Specifikt studerar vi en prischock och en (konjunkturrell) BNP-chock.⁵ Metodologiskt följer vi BH (1999) med vissa modifikationer. Vi studerar en ekonomi där definitionerna av konstant utgiftspolitik i avdelning 2 gäller, samtidigt som ingen aktiv utgiftspolitik förs (dvs. vi studerar enbart inducerade effekter). Avvikelsen i utgifterna kan då definieras som

$$\frac{dE^I}{E} = \frac{dP}{P} + \frac{C}{E} \left(\frac{dP^C}{P^C} - \frac{dP}{P} \right) + \frac{I}{E} \left(\frac{dP^I}{P^I} - \frac{dP}{P} \right) + \frac{UB}{E} \frac{du}{u} \quad (12.)$$

där dX står för avvikelse (efter chock) från referensfallet, vilket innebär att dX/X är den procentuella avvikelsen från referensfallet.

Antag att ekonomin drabbas av en nominell chock, där KPI och implicitprisindex för offentlig konsumtion och investeringar förändras med 1 procent medan arbetslösheten och trendtillväxten är oförändrade. Då reduceras (12.) till

$$\frac{dE^I}{E} = \frac{dP}{P}, \quad (13.)$$

vilket innebär att de inducerade utgifterna förändras procentuellt lika mycket som prisnivån, dvs. elasticiteten i utgifterna med avseende på nominella chocker är 1. I ett alternativt scenario förändras enbart KPI, vilket ger en elasticitet på 0.76.⁶ Den höga känsligheten i utgifterna med avseende på prisförändringar är ett resultat av att utifrån definitio-

⁵ En prischock på 1 procent år t motsvarar en prisförändringschock under samma år på $1 + \Delta p_t$ procent. Vi antar att trendtillväxten är oförändrad.

⁶ Elasticiteten blir i detta fall $1 - (C + I)/E$. 1998 stod den statliga konsumtionen (C) plus investeringarna (I) för 24 procent av de totala utgifterna vilket ger en elasticitet på 0.76.

nen i avdelning 2 är alla utgiftsposter prisindexerade, vilket medför att inducerade utgiftsförändringar följer prispförändringarna. Härav följer att nominella chocker kommer att ha stora effekter på utgifterna och därmed också vara centrala för att kalkylera marginaler under utgiftstaket.

Medan en nominell chock påverkar utgifterna i mycket hög grad så tycks en real (konjunkturrell) chock ha en mer begränsad effekt på utgiftsnivåerna. Detta beror på att denna typ av chock enbart antas påverka utgifterna genom arbetslöshetsnivån. Även om vi antar en hög elasticitet i arbetslösheten med avseende på BNP så blir känsligheten låg relativt känsligheten med avseende på nominella chocker. Antag att BNP förändras med 1 procent, medan trendtillväxt och prinsnivåer är konstanta. Därmed kan (12.) skrivas som

$$\frac{dE^I}{E} = \frac{UB}{E} \frac{du}{u}, \quad (14.)$$

där du/u är den förändring i arbetslösheten (i procent) som sker när BNP förändras. Elasticiteten i arbetslösheten med avseende på tillväxttakten bestäms genom att sätta $du = \omega(dY/Y)$, där (dY/Y) är avvikelser i real BNP och ω är den inverterade Okunkoefficienten. En utgångspunkt för att beräkna elasticiteten kan vara att kombinera den estimat för ω på -0.2 som *Giorno et al* (1995) rapporterar för Sverige, med siffror på arbetslöshet och arbetslöshetsersättning (1998).⁷ Om man kombinerar denna estimat med arbetslösheten (6.5 procent) samt med arbetslöshetsersättningens andel av totala utgifter på 5 procent så kan elasticiteten i utgifterna med avseende på en BNP-chock sägas vara -0.15.⁸ En orsak till den låga estimaten för elasticiteten i arbetslöshet med avseende på BNP för Sverige kan vara den ambitiösa aktiva arbetsmarknadspolitik som förts. Huruvida denna politik rent principiellt skall betecknas som en diskretionär åtgärd eller anses vara en integrerad och systematisk del av det ekonomisk-politiska ramverket har diskuterats av *BH* (1999). För analysen här är dock inte tolkningen av central betydelse. Om vi skulle hänfört dessa åtgärder till den inducerade komponenten så mäter arbetslöshetsersättningen bara en del av de *arbetslöshetsrelaterade* utgifterna, vilket leder till att elasticiteten i (14.) underskattas. Om vi å andra sidan hänför de (kontracykliska) arbetsmarknadsåtgärderna till den diskretionära komponenten så torde elasticiteten i arbetslösheten med avseende på BNP att öka (givet

⁷ En osäkerhet i sammanhanget är att *Giorno et al* (1995) ej beskriver hur denna elasticitet räknas ut.

⁸ Elasticiteten beräknas som $(-0.20/(1+0.01))*(0.05/0.065) = -0.15$.

ekonomisk politik) och därmed kommer elasticiteten i (14.) också att öka. Ett sätt att illustrera hur elasticiteten i utgifterna med avseende på en BNP-chock påverkas av högre faktiska kostnader för arbetslöshet är om vi, i enlighet med Bowitz *et al* (1993), antar att de arbetslöshetsrelaterade kostnaderna är dubbelt så stora som arbetslöshetsersättningsarna, vilket medför att den beräknade elasticiteten förändras till -0.30. En annan illustration kan vara att lägga till bidrag för arbetsmarknadsutbildning till arbetslöshetsersättningen för att skapa en bredare approximation till de arbetslöshetsrelaterade utgifterna, vilket ger en elasticitet på -0.22.⁹ Samtidigt som fokuseringen på arbetslöshetsersättningar troligen medför att vi underskattar de arbetslöshetsrelaterade utgifterna, och därmed konjunkturkänsligheten, så verkar t.ex. sjukförsäkringen i motsatt riktning. Utifrån dekomponeringsmetoden skulle effekter från andra arbetslöshetsrelaterade kostnader samt sjukförsäkringen hänföras till diskretionära förändringar. Som visas i avdelning 3.3 nedan finner vi dock inget stöd för vare sig pro- eller kontracyklicitet i de diskretionära utgiftsförändringarna, vilket möjligen kan tyda på att dessa effekter tar ut varandra.

Som en ytterligare känslighetsanalys estimerar vi relationen mellan *du* och BNP-tillväxt för Sverige.¹⁰ En punktestimat på -0.5 för ω medför att elasticiteten i utgifterna med avseende på BNP blir -0.38.¹¹ Här bör dock nämnas att estimaten -0.5 i hög grad påverkas av skeendet under 1990-talet, medan estimaten för perioden 1980 till 1990 ligger på -0.24 vilket är nära Giorno *et al* (1995). Sammanfattningsvis tyder resultaten på att utgifternas känslighet för reala BNP-chocker ligger mellan -0.15 och -0.38.

3.2 Estimerad känslighet i inducerade utgiftsförändringar

I jämförelse med de stiliserade chocker som analyseras i avdelning 3.1, så kan en regressionsanalys fånga stabila men mer komplexa skeenden, där t.ex. olika prisindex kan förändras olika snabbt över tiden. Samtidigt är det dock värt att notera att alternativa definitioner av konstant utgiftspolitik, med t.ex. andra prisindex, skulle leda till att dessa effekter såg annorlunda ut. Då vi i denna studie fokuserar på kortsiktiga (konjunkturrella) effekter, är det naturligt att fokusera på hur avvikelser

⁹ Elasticiteten beräknas som $(-0.20/(1+0.01))*(0.071/0.065) = -0.22$.

¹⁰ Se Appendix 3 för beskrivning av metodologin för att estimerar elasticiteten i arbetslösheten med avseende på tillväxten i BNP.

¹¹ Elasticiteten beräknas som $(-0.50/(1+0.01))*(0.05/0.065) = -0.38$.

i tillväxttakten från trendtillväxten och hur inflationstakten påverkar de inducerade utgifterna. Vi estimerar följande ekvation för perioden 1981 till 1998

$$\frac{\Delta E_t^I}{E_{t-1}} = \alpha_0 + \alpha_1 (\Delta y_t - \Delta y^*) + \beta_1 \Delta p_t, \quad (15.)$$

där Δy symboliserar real BNP-tillväxt och Δy^* symboliserar real trendtillväxt, beräknad som genomsnitt för hela tidsperioden.¹² Som visas i första raden av *Tabell 1* så är den estimerade elasticiteten i utgifterna med avseende på avvikelser från trendtillväxt (α_1) -0.20, medan estimaten för elasticiteten med avseende på förändringen i KPI (β_1) är 0.91.¹³ Återigen kan vi lägga till bidrag för arbetsmarknadsutbildning till arbetslöshetsersättningen, vilket leder till att de estimerade elasticiteterna blir -0.38 och 0.91.¹⁴ I jämförelse med de styliserade chockerna tycks känsligheten med avseende på både reala och nominella störningar vara av samma storleksordning.

Ett sätt att dela upp utgifterna under utgiftstaket vore att studera posterna förvaltningsanslag, regelstyrda utgifter samt investeringar. Då konsistenta tidsserier ej finns för statsbudgeten approximerar vi dessa tre poster med statlig konsumtion (C), totala transfereringar (T) och investeringar (I) ur nationalräkenskaperna.¹⁵ I *Tabell 1* visas elasticiteten i de olika utgiftsposterna med avseende på tillväxt och förändringstakt i KPI samt den effekt som förändringar i denna post har på de totala förändringarna. Utifrån den andra delen av *Tabell 1* kan vi utläsa att de totala transfereringarna är den komponent som kraftigast påverkar utgifterna vid både en real och en nominell chock. Utgifterna påverkas även av den statliga konsumtionen, medan investeringarnas påverkan är negligierbar.

¹² Se Appendix 3 för regressionsresultat samt resultat för relaterade regressioner.

¹³ Som visas i *Tabell A2* i Appendix 3 så var den genomsnittliga trendtillväxten (α_0) i utgifterna 1.8 procentenheter under perioden 1981 till 1998. Denna tillväxt förklaras dels av den trendmässiga tillväxten i inducerade transfereringar samt det ökande priset för offentlig konsumtion relativt KPI.

¹⁴ Se *Tabell A2* i Appendix 3.

¹⁵ Totala transfereringar definieras som statliga transfereringar inklusive arbetslöshetsersättningar samt ålderspensioner.

Tabell 1. Olika utgiftskomponenters känslighet för reala och nominella störningar.

Elasticitet	Med avseende på $(\Delta y_t - \Delta y^*)$	Med avseende på Δp_t	Effekt på	Med avseende på $(\Delta y_t - \Delta y^*)$	Med avseende på Δp_t
$\Delta E_t^I / E_{t-1}$	-0.20 (0.07)	0.91 (0.03)			
$\Delta C_t^I / C_{t-1}$	0.68 (0.29)	0.77 (0.13)	$\Delta C_t^I / E_{t-1}$	0.05 (0.05)	0.17 (0.03)
$\Delta I_t^I / I_{t-1}$	1.64 (0.49)	0.77 (0.21)	$\Delta I_t^I / E_{t-1}$	0.03 (0.01)	0.02 (0.01)
$\Delta T_t^I / T_{t-1}$	-0.48 (0.07)	0.98 (0.03)	$\Delta T_t^I / E_{t-1}$	-0.36 (0.06)	0.75 (0.03)

Not: Värden inom parentes är standardavvikelser. Fetstil innebär att koefficienten är signifikant skild från noll.

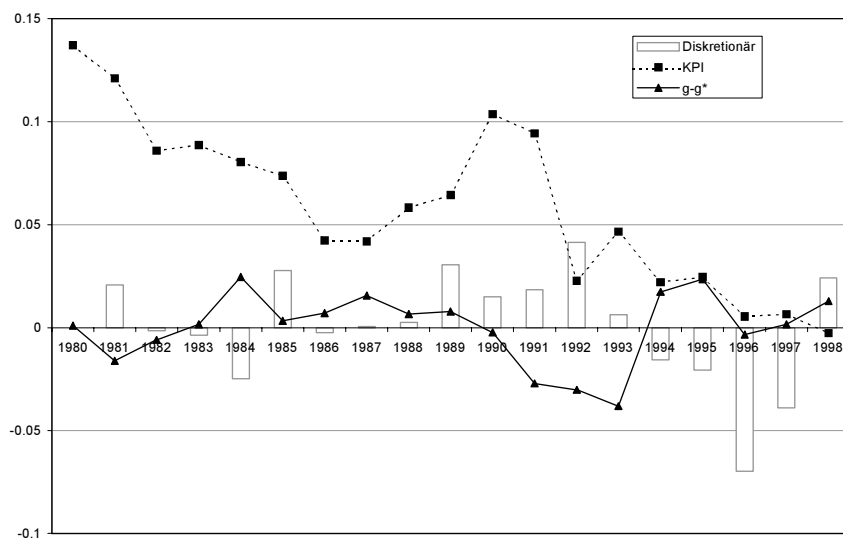
3.3 Estimerad känslighet i diskretionära utgiftsförändringar

BH (1999) visar att den diskretionära förändringen i budgetsaldot är positivt korrelerad med avvikelserna i faktisk tillväxt från trendtillväxt. En naturlig tolkning av dessa resultat är att den förda finanspolitiken i Sverige under 80- och 90-talet varit kontracyklisk i syfte att dämpa konjunktursvängningar. Även om resultaten på grund av mät- och exogenitetsproblem bör tolkas med viss försiktighet så kan en liknande analys vara relevant för utgifterna under taket. Om det är så att diskretionära utgiftsförändringar samvarierar positivt med tillväxttakten eller prisförändringstakten så kommer variabiliteten i de totala utgifterna att bli ännu större än om vi enbart analyserar den inducerade förändringen. Om statsmakten då vill ha möjlighet att föra en "normal" kontracyklisk utgiftspolitik bör därmed storleken på den diskretionära komponenten påverka utgiftstaket utformning.

I Figur 2 plottas den diskretionära förändringen i utgifterna mot tillväxten (i relation till trendtillväxt) samt mot förändringen i KPI. Utifrån Figur 2 kan inget synbart samband mellan diskretionära förändringar och tillväxten samt KPI observeras, vilket bekräftas av regressionsresultaten i Appendix 3. Det tycks således inte som om de poster

som inkluderas under utgiftstaket i någon märkbar grad har använts för stabiliseringspolitik.¹⁶

Figur 2. Diskretionär förändring i utgifter samt förändringstakter i KPI och BNP (1980–1998)



¹⁶ BH:s resultat i termer av kontracyklisk finanspolitik torde därmed förklaras dels av intäktssidan för den offentliga sektorn (t.ex. skattereformen) eller av diskretionära förändringar i kommunernas utgifter. Även det faktum att BH inkluderade bankstödet 1992–1994 i analysen innebär att den estimerade kontracyklisiteten i finanspolitiken blir större än i denna studie.

4 Prognosavvikelser och budgeteringsmarginaler

För att beräkna den erforderliga budgeteringsmarginalen behöver estimaterna för utgifternas känslighet för störningar kombineras med information om hur stora avvikelserna i utgifterna kan bli jämfört med de prognoser som utgifter under taket och utgiftstaken baserats på. Vi kommer i ett första steg att använda historiska prognoser för att studera prognosavvikelserna. I ett andra steg kommer vi att kombinera en stilerad lågkonjunktur med scenarier för avvikelser i inflationen från centrum av riksbankens inflationsmål på 2 procent, där trendtillväxt och en inflation på 2 procent är naturliga referenspunkter. Slutligen kommer vi att studera hur prognosavvikelser vad gäller tillväxt och inflation samvarierar historiskt för några länder med en historia av lägre inflation än Sverige.

För att analysera storleken på budgeteringsmarginalen utgår vi från budgetprocessen avseende utgiftstaken. För att förenkla analysen antar vi att inga diskretionära förändringar i utgifterna planeras.¹⁷ I vårpropositionen år t läggs ett utgiftstak och en planerad utgiftsnivå (N) för år $t+3$, där utgiftstaken för år $t+2$ och $t+1$ fastställts år $t-1$ och $t-2$. Den planerade utgiftsnivån för $t+1$ och $t+2$ bestäms $t-2$ och $t-1$ och revideras som en följd av nya prognoser. För enkelhetens skull antar vi att vid tidpunkt t är de planerade utgifterna för $t+1$

$$N_{t+1}^e = N_t \left(1 + \alpha_0 + \alpha_1 (\Delta y_{t+1}^e - \Delta y^*) + \beta_1 \Delta p_{t+1}^e \right). \quad (16.)$$

Ekvation (16.) visar de prognosticerade utgifterna som en funktion av trendförändringen i utgifterna som följer av definitionen av konstant ekonomisk politik, trendtillväxt samt de prognosticerade värdena för BNP-tillväxt och inflationstakt. Vi antar således att parametrarna α_0 , α_1 , β_1 samt Δy^* är kända, vilket innebär att avvikelser i framtida utgifter från de planerade utgifterna enbart beror på prognosavvikelser avseende BNP-tillväxt och inflation.¹⁸ Utifrån de prognosticerade utgifterna samt det faktiska utfallet för år $t+1$ kan avvikelserna i utgifter i relation till prognosticerade utgifter beräknas som

$$N_{t+1} - N_{t+1}^e = N_t \left(\alpha_1 (\Delta y_{t+1} - \Delta y_{t+1}^e) + \beta_1 (\Delta p_{t+1} - \Delta p_{t+1}^e) \right). \quad (17.)$$

¹⁷ I den mån som diskretionära förändringar planeras ligger dessa utanför de här definierade utgiftstaken.

¹⁸ De faktiska utgifterna år $t+1$ är $N_{t+1} = N_t \left(1 + \alpha_0 + \alpha_1 (\Delta y_{t+1} - \Delta y^*) + \beta_1 \Delta p_{t+1} \right)$.

Utifrån (17.) kan vi approximera avvikelserna i utgifter år i från prognosen för år i gjord år t som

$$N_{t+i} - N_{t+i}^e \approx N_t \sum_{j=1}^i (\alpha_1 (\Delta y_{t+j} - \Delta y_{t+j}^e) + \beta_1 (\Delta p_{t+j} - \Delta p_{t+j}^e)).^{19} \quad (18.)$$

Avvikelsen mellan utfall och prognos vad gäller utgiftsnivåer beror på känslighetsparametrarna (α_1, β_1) samt prognosavvikelsena avseende tillväxt och inflation. Utifrån (18.) kan vi sedan beräkna avvikelserna från den prognosticerade nivån på utgifterna för $t+i$ som

$$\frac{dN_{t+i}}{N_{t+i}^e} = \frac{\sum_{j=1}^i (\alpha_1 (\Delta y_{t+j} - \Delta y_{t+j}^e) + \beta_1 (\Delta p_{t+j} - \Delta p_{t+j}^e))}{\left(1 + \sum_{j=1}^i (\alpha_0 + \alpha_1 (\Delta y_{t+j}^e - \Delta y^*) + \beta_1 \Delta p_{t+j}^e)\right)}. \quad (19.)$$

4.1 Historiska data

För att få en realistisk bild av hur stora ackumulerade skillnader mellan prognoser och utfall som kan uppstå över en treårsperiod, studerar vi först historiska prognoser och utfall. Prognoserna är tagna från Konjunkturinstitutets prognosdatabas och är framtagna av Konjunkturinstitutet och är baserade på höstprognosen (november). Detta medför troligen att prognoserna, åtminstone vad gäller $t+1$, är mer exakta än vad vårprognosen (som används vid bestämmande av utgiftstaken) är. Ett annat problem utifrån databasen är att inga framskrivningar görs för år $t+3$, vilket medför att vi måste konstruera en prognos för detta år. Denna prognos skapas genom att anta att prognosen för tillväxten år $t+3$ är lika med trendtillväxten, medan den prognosticerade inflationen för år $t+3$ ligger mitt i Riksbankens mål, dvs. på 2 procent.²⁰ Före 1990 gjor-

¹⁹ Approximationen beräknas utifrån

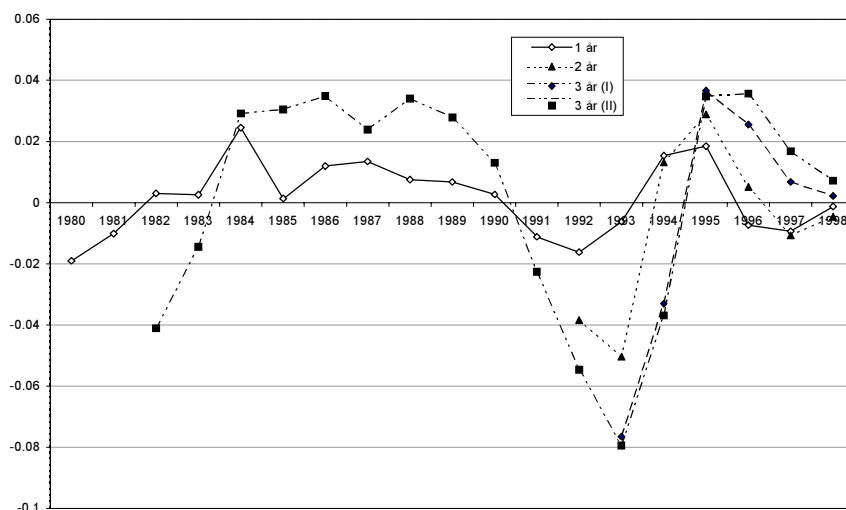
$$N_{t+i} - N_{t+i}^e = N_t \prod_{j=1}^i (1 + \alpha_0 + \alpha_1 (\Delta y_{t+j} - \Delta y^*) + \beta_1 \Delta p_{t+j}) - N_t \prod_{j=1}^i (1 + \alpha_0 + \alpha_1 (\Delta y_{t+j}^e - \Delta y^*) + \beta_1 \Delta p_{t+j}^e).$$

²⁰ Antagandet vad gäller inflationen överensstämmer med vårpropositionens framskrivningar. Vad gäller tillväxttakten relateras vårpropositionens prognos för år $t+3$ snarare till ett normalt konjunkturläge än till tillväxt enligt trend.

des inte heller några systematiska prognoser för år $t+2$, vilket innebär att i den mån vi vill använda data före 1990 så måste en prognos för år $t+2$ också skapas på samma sätt som för år $t+3$.

I *Figur 3* visas prognosavvikelsen i BNP-tillväxt för $t+1$ samt för $t+2$. Vad gäller den ackumulerade prognosavvikelsen över tre år visas två typer av prognoser avseende BNP-tillväxt. Den första prognosen (I) bygger på Konjunkturinstitutets prognoser år t för $t+1$ samt $t+2$ och där prognosen för $t+3$ är trendtillväxt. I den andra prognosen (II) har KI:s prognos för $t+1$ kombinerats med trendtillväxt för $t+2$ samt $t+3$. Som visas i diagrammet så ökar avvikelsen med tiden, dvs. avvikelsen för treårsprognoserna är större än för ettårsprognosen. Vad gäller treårsprognoserna tycks (I) ge mer korrekta prognoser än (II). Dock är den genomsnittliga prognosavvikelsens absolutvärde 2,6 procentenheter även baserat på (I). Med undantag för krisåren 1992 och 1993 så har prognosavvikelseerna varit mindre än 4 procentenheter. För ettårs- och tvåårsprognoserna är de genomsnittliga prognosavvikelseerna 1.0 och 1.2 procent. Som referenspunkter för beräkningar av budgeteringsmarginaler skulle därmed 2, 3 respektive 4 procentenheter kunna användas för $t+1$, $t+2$ samt $t+3$.

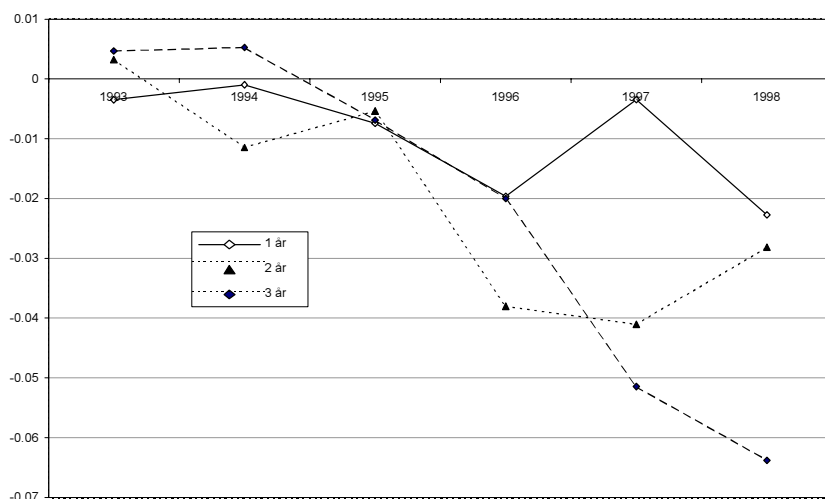
Figur 3. Avvikelser i utfall från prognosticerad BNP-tillväxt (1980–1998)



Vad gäller prognoserna för inflation uppstår ett antal problem. Då det är svårt att tänka sig att inflationen i Sverige har fluktuerat runt en långsiktig trend under perioden 1980 till 1998 (se *Figur 2*), så blir det ej särskilt informativt att konstruera prognoser utifrån ett sådant mått.

Vad gäller inflationsprognoser kommer vi därför enbart att använda information från 1990-talet för år $t+1$ samt $t+2$ kombinerat med en prognos för $t+3$ som ligger mitt i Riksbankens inflationsmål (2 procent) för att konstruera treårsprognosen.²¹ Resultaten i *Figur 4* visar att den ackumulerade skillnaden mellan utfall och treårsprognosen som mest uppgår till mer än 6 procentenheter. De resultat som visas i *Figur 4* överskattar dock troligen de avvikelser som kan förväntas i framtiden när Riksbanken och prognosmakare har anpassat sig till en miljö där penningpolitiken styrs av inflationsmålet. Alternativa scenarier för inflation kommer att diskuteras i avdelning 4.2.

Figur 4. Avvikelse i utfall från prognosticerad inflation (1993–1998)



För att illustrera hur känsliga utgiftsnivåerna är för avvikelser från prognosticerade utfall kombinerar vi avvikelserna med estimer på konjunkturkänsligheten beräknade i avdelning 3.1 och 3.2.²² Utifrån dessa kan sedan avvikelserna relaterat till den prognosticerade utgiftsnivån beräknas enligt (20.). Denna procentuella avvikelse visas i *Figur 5*. Utifrån dessa resultat skulle budgeteringsmarginalerna, givet en konstant utgiftspolitik, åtminstone behöva uppgå till 2 procent år $t+1$, 3.5

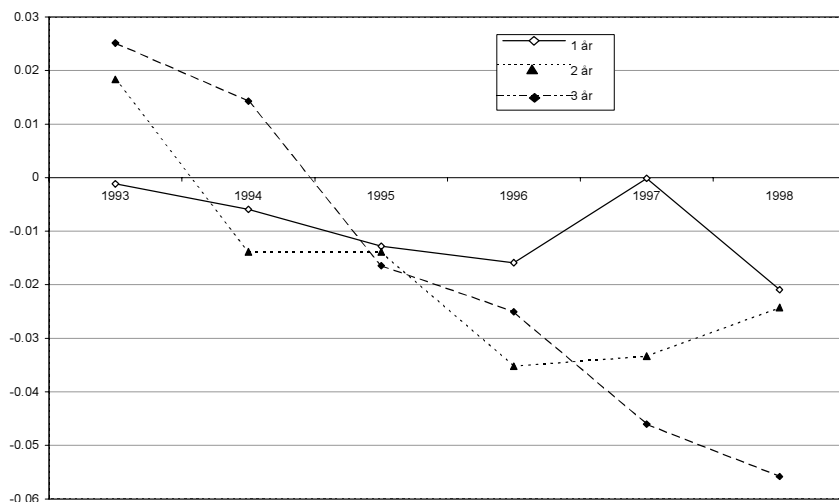
²¹ Riksbankens inflationsmål började dock tillämpas först 1995.

²² I beräkningarna har alternativ (I) använts för både tillväxt och inflationsframskrivningar för år 3. För att få en övre gräns på avvikelserna antar vi att $\alpha_1 = -0.34$ och $\beta_1 = 0.97$, vilka är de övre gränserna (2 standardavvikelse) för regressions-estimaterna. Trendtillväxten i BNP har satts till 1.6 procent och den inducerade trendförändringen (α_0) har satts till 1.8 procent.

procent år $t+2$ samt 5.5 procent år $t+3$ om motsvarande prognosavvikelser i motsatt riktning kan förväntas. Dock är det troligt att åtminstone transfereringsutgifternas känslighet med avseende på avvikelser i inflationsprognoser överskattas. Detta beror på att stora delar av dessa utgifter inte är kopplade till inflationsutvecklingen under innevarande år utan snarare, genom kopplingen till basbeloppet, till inflationen under föregående år. Detta innebär i sin tur att de relevanta prognosavvikelserna omfattar år t , $t+1$ och $t+2$ snarare än $t+1$, $t+2$ och $t+3$. Som visas i Appendix 4 innebär detta att behovet av budgeteringsmarginaler minskar.²³ Som visas i Appendix 4 blir motsvarande budgeteringsmarginaler med eftersläpning i priserna 1.5 procent ($t+1$), 2 procent ($t+2$) samt 5 procent ($t+3$).

Det är värt att notera att avvikelserna mellan prognosticerade utgifter och utfall, givet en konstant utgiftspolitik, i mycket hög grad drivs av skillnader i utfall och prognos avseende prisutvecklingen snarare än vad gäller tillväxtutvecklingen. Detta beror dels på att avvikelserna för den studerade perioden är större vad gäller inflation än tillväxt, samtidigt som effekterna av en given avvikelse i priser får en mycket större effekt på utgifterna än motsvarande avvikelse i tillväxt.

Figur 5. Avvikelse (procentuell) från prognosticerade utgifter (1993–1998)

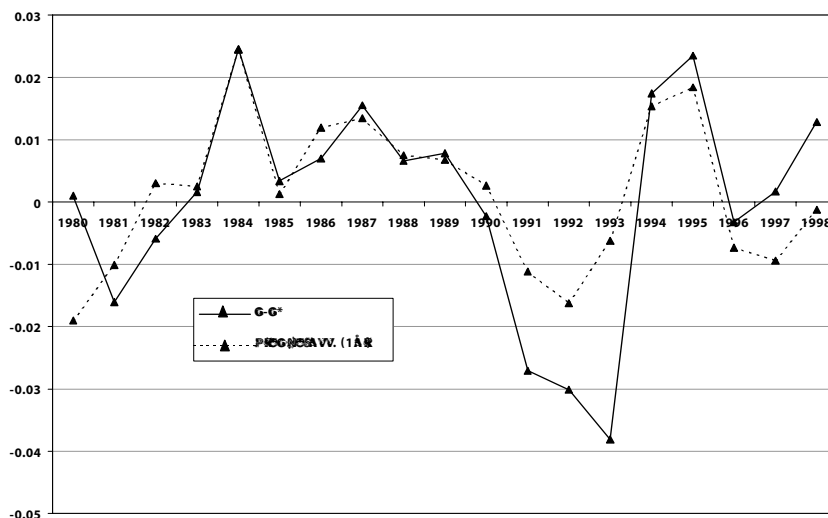


²³ Regressionsresultat baserade på att den inducerade förändringen i transfereringar kopplas till KPI-utvecklingen föregående år medför en totaleffekt i samma storleksordning som rapporterats i avdelning 3.2.

4.2 Hypotetiska prognosavvikelser och inflationsmål

Att konstruera hypotetiska sammansatta avvikelser från prognos för BNP-tillväxt och KPI tenderar att bli spekulativt. Historiska samband, speciellt vad gäller inflation, är av begränsad nytta i dessa sammanhang då antalet observationer är få samtidigt som avvikelserna knappast är strukturellt stabila över tiden. Utifrån den historiska datan kan dock ett par generella samband utläsas. För det första är prognosfelen för BNP-tillväxten korrelerade med faktiskt utfall, vilket visas i *Figur 6*. För det andra tycks det finnas en (svag) negativ korrelation mellan utfall vad gäller tillväxt och inflation.²⁴ En möjlig tolkning av denna korrelation är att de ekonomiska svängningarna i Sverige under denna period i en högre grad orsakats av utbudschocker, där priserna stiger samtidigt som tillväxten faller, snarare än efterfrågechocker där både priser och tillväxt faller. En annan förklaring kan vara en trögrörlighet i prisutvecklingen i begynnelsen av konjunkturedgångar. Vi kommer i den följande analysen att anta att avvikelser från trendtillväxt kan användas som en approximation av prognosavvikelser (dvs. vi antar att prognosen är lika med trendtillväxt) för att beräkna storleken på de reala avvikelser som kan förväntas.

Figur 6. Avvikelse från trendtillväxt samt avvikelse från tillväxtprognos (1980–1998)



²⁴ Detta samband är tydligt om korrelationsanalysen baseras på löpande medelvärde över 3 år.

I våra scenarier antar vi en total avvikelse i BNP-tillväxten från prognos över tre år på 5 procent (med sekvens 2 procent, 2 procent, 1 procent). Detta motsvarar en total nedgång som är större än de som skedde under 1970- och 1980-talet (<4 procent), men betydligt mindre än nedgången under början på 1990-talet (9,5 procent). Vad gäller prognosavvikelser för KPI antar vi två olika scenarier, där inflationen i det första ligger 1 procent över prognos över en treårsperiod medan inflationen i det andra scenariot totalt över tre år överstiger prognosen med 5 procent (med sekvensen 1 procent, 3 procent, 1 procent).²⁵ Som ett tredje scenario antar vi att de inducerade förändringarna i utgifterna som följer av prisförändringar sker med ett års eftersläpning, p.g.a. kopplingar till basbelopp och liknande. Sekvensen av avvikelser från inflationsprognos följer scenario två ovan, vilket i detta fall medför beräknade avvikelser från inflationsprognos för t , $t+1$ och $t+2$ (med sekvens 0 procent, 1 procent och 3 procent då vi antar att inget prognosfel finns för t). I scenario fyra antas samma makroekonomiska chock som scenario två, men utgiftsavvikelseberäknas utifrån punkttestimaterna från regressionen, dvs. $\alpha_1 = -0.20$ samt $\beta_1 = 0.91$, snarare än extremvärdena. I det femte scenariot baseras analysen på den vidare definitionen av arbetsmarknadsrelaterade utgifter, där bidrag för arbetsmarknadsutbildning inkluderas. Vad gäller korrelationen mellan prognosavvikelseberäknas i tillväxt och inflation antar vi enbart att en överskattning av tillväxtförloppet *kan* sammanfalla med en underskattning av inflationsförloppet. I den meningen ger beräkningarna i *Tabell 2* ett värsta scenario där prognosavvikelseberäknas samverkar för att underskatta utgiftstillväxten.

²⁵ Notera att det första scenariot innebär att om prognosen ligger mitt i riksbankens inflationsmål (2 procent) så behöver inflationen aldrig överstiga riksbankens övre gräns (3 procent).

Tabell 2: Avvikelse i utgifter från prognos (procent) för olika scenarier för prognosavvikelser

Avvikelse i utgifter (%) efter:	Total avvikelse:				
	Tillväxt -5, Inflation 3	Tillväxt -5, Inflation 5	Tillväxt -5, Inflation 4	Tillväxt -5, Inflation 5	Tillväxt -5, Inflation 5
1 år	1.59 (-2, 1)	1.59 (-2, 1)	0.66 (-2, 0)	1.26 (-2, 1)	1.61 (-2, 1)
2 år	3.07 (-4, 2)	4.88 (-4, 4)	2.17 (-4, 1)	4.14 (-4, 4)	4.81 (-4, 4)
3 år	4.15 (-5, 3)	5.89 (-5, 5)	5.01 (-5, 4)	5.01 (-5, 5)	5.82 (-5, 5)

Not: Värden inom parentes visar ackumulerad avvikelse (tillväxt, inflation). Beräkningarna är baserade på en prognosticerad tillväxt på 1.6 procent, en prognosticerad inflationstakt på 2.0 procent samt en trendförändring i utgifterna på 1.8 procent. Vi antar att $\alpha_1 = -0.34$ och $\beta_1 = 0.97$ i de tre första scenarierna, att $\alpha_1 = -0.20$ och $\beta_1 = 0.91$ i det fjärde scenariot samt att $\alpha_1 = -0.38$ och $\beta_1 = 0.91$ i det sista scenariot.

Utifrån resultaten i Tabell 2 tycks en budgeteringsmarginal på 2 procent vara tillräcklig för $t+1$. För $t+2$ kan vi utifrån kolumnerna 2 och 4 dra slutsatsen att en marginal på 5 procent bör vara tillräcklig, även om resultaten skiljer sig mycket mellan de olika scenarierna. Slutligen tycks en budgeteringsmarginal på 6 procent vara en naturlig utgångspunkt.

De scenarier vi beskriver ovan kan jämföras med makroekonomiska fluktuationer i andra OECD-länder med en moderat inflationsutveckling. I Tabell 3 visas (ackumulerad) avvikelse från prognosticerad tillväxt och inflation för USA, Tyskland, Schweiz och Sverige under deras respektive nedgångar under början av 1990-talet. Prognoserna för $t+1$ och $t+2$ är från *OECD Economic Outlook*, medan prognoserna för tillväxt och inflation år $t+3$ har antagits vara genomsnittlig tillväxt mellan åren 1983 till 1998 för de tre första länderna, vilket kan sägas vara en tidsperiod där dessa länder har en någorlunda stabil inflationsutveckling. Det bör noteras att OECD:s prognoser publiceras i december, vilket tenderar att underskatta prognosavvikelser jämfört med de prognoser som ligger till grund för utgiftstakens beräkning.

Tabell 3: Prognosavvikelser för några OECD-länder

	Total ackumulerad avvikelse:			
	USA (8991)	Tyskland (92-94)	Schweiz (90-92)	Sverige (90-92)
Avvikelse från prognos (%):	Tillväxt -4.7, Inflation 1.7	Tillväxt -2.7, Inflation 0.9	Tillväxt -4.0, Inflation 5.6	Tillväxt -4.9, Inflation 4.6
År 1	0.4; 0.6	0.4; 0.2	0.0; 1.8	0.2; 1.7
År 2	-0.8; 0.9	-3.2; 0.3	-2.3; 4.0	-1.8; 4.4
År 3	-4.7; 1.7	2.7; 0.9	-4.0; 5.6	-4.9; 4.6

Not: Avvikelser för år 3 är räknade från trendtillväxt och trendinflation förutom för Sverige där trendtillväxt och en inflation på 2 procent har använts. Inflationstalen relaterar till prisdeflationen för privat konsumtion.

Som visas i *Tabell 3* är prognosavvikelserna för USA och Tyskland avsevärt mindre än i de scenarier som visas i *Tabell 2*, medan de faktiska avvikelserna för Schweiz ligger något över det ”värsta” scenariot i *Tabell 2*. För Sveriges del ligger avvikelserna i linje med scenario 3. Vi tror därför inte att de budgeteringsmarginaler som impliceras av scenarierna i *Tabell 2* är realistiska. Utifrån våra resultat tycks marginalerna i Vårpropositionen 99 (samt genomsnitt VÅP 96–99) på 0.5 (1.2) procent $t+1$, 2.0 (1.9) procent $t+2$ samt 4.4 (3.5) procent för $t+3$ vara alltför små.

5 Budgeteringsmarginaler, konjunktursvängningar, stabiliseringspolitik och reformutrymme

Analysen har hittills baserats på att vi antagit att inga diskretionära förändringar sker i utgiftspolitiken. Som vi diskuterade i avdelning 3.3 så tycks inte heller de diskretionära förändringarna i utgifterna under utgiftstaken vara korrelerade med konjunkturutvecklingen i Sverige. Detta resultat kan antingen tolkas som att inga försök till en kontracyklisk utgiftspolitik har gjorts eller som att sådana försök inte har infallit vid rätt tidpunkt. Trots att en kontracyklisk utgiftspolitik inte tycks ha förts historiskt kan det finnas ambitioner att föra en sådan politik i framtiden.²⁶ En politisk viljeinriktning att kunna föra en sådan politik innebär dock att de budgeteringsmarginaler som beräknats ovan skulle behöva kompletteras med ytterligare budgeteringsutrymme som kan tas i anspråk vid en konjunkturedgång. Förutom förändringar i utgiftspolitiken i stabiliseringspolitiskt syfte tillkommer även ett reformutrymme för framtida diskretionära utgiftsförändringar i positiv eller negativ riktning, om dessa inte finansieras genom omprioriteringar inom utgiftssystemet. I den mån som dessa reformer beslutas och inkluderas i utgiftsprognoserna inverkar de inte på budgeteringsmarginalen i termer av avvikelser från prognos. I den mån framtida reformer ej har kvantifierats och inkluderats i utgiftsprognosen bör budgeteringsmarginalen utökas eller minskas i motsvarande grad.

I denna studie har analysen hittills inriktats på hur stora budgeteringsmarginaler som behövs vid konjunkturedgång för att inte utgiftstaken skall spricka eller att finanspolitiken skall behöva förändras i en kontraktiv riktning. Utifrån denna synvinkel bör budgeteringsmarginalerna vara så stora som möjligt. Å andra sidan innebär stora marginaler generellt att den disciplinerande effekten av utgiftstak i den modifierade budgetprocessen minskar, vilket innebär att marginalerna bör vara relativt små. Vad gäller den diskretionära stabiliseringspolitiken medför dessutom budgeteringsmarginalerna ytterligare problem, då små marginaler leder till att en expansiv utgiftspolitik ej kan föras under en konjunkturedgång där samtidigt inflationen överstiger de prognostiserade. I detta scenario med svagare tillväxt och högre inflation än prog-

²⁶ Dock skulle man, utifrån diskussionen i avdelning 3.1 om klassificeringen av den aktiva arbetsmarknadspolitiken, kunna tolka en del av de inducerade effekterna vad gäller arbetslöshetsrelaterade utgifter som diskretionära och kontracykliska. Dock vore denna komponent relativt liten. Dessutom skulle den inducerade komponenten minska i motsvarande grad, vilket innebär att den totala avvikelserna ej skulle förändras.

nostiserat kan utgiftspolitiken till och med behöva förändras i en kontraktiv riktning för att taken skall hålla. Samtidigt medför budgeteringsmarginalerna att möjligheterna att förändra finanspolitiken i expansiv riktning är stora under en gynnsam makroekonomisk utveckling, vilket kan illustreras med utvecklingen under de senaste åren. Därmed kan systemet med utgiftsprognoser och budgeteringsmarginaler skapa förutsättningar för en pro-cyklisk utgiftspolitik, vilket knappast är önskvärt. En diskussion om eventuella lösningar på detta problem ligger dock utanför rapportens avgränsning.

6 Slutsatser

Denna studie har analyserat hur makroekonomisk osäkerhet kan påverka de offentliga utgifterna under utgiftstaket i syfte att beräkna behovet av budgeteringsmarginaler mellan prognoserna för de takbegränsade utgifterna och utgiftstaken. Våra resultat visar att utgifterna, givet en konstant utgiftspolitik, har en elasticitet på 0.76 till 1.00 med avseende på inflationstakten. Utgiftselasticiteten med avseende på BNP-tillväxt, återigen givet en konstant utgiftspolitik, ligger i intervallet -0.15 till -0.38. Vi finner inget stöd för att politiken avseende utgifterna samvarierar med vare sig inflationsutvecklingen eller tillväxten under perioden 1980–1998, vilket kan tolkas som att utgiftspolitiken vare sig har varit pro- eller kontracyklisk. Utifrån känslighetsanalysen beräknas sedan hur utgiftsnivåerna kan avvika från prognosticerade nivåer när oförutsedda makroekonomiska förändringar sker. Dessa beräkningar görs dels utifrån historiska prognosavvikelser och dels utifrån hypotetiska scenarier. Som ett värsta scenario tänker vi oss att tillväxten understiger den prognosticerade med 5 procentenheter samtidigt som inflationen överstiger prognosen med 5 procentenheter under en period av 3 år. Utifrån detta scenario borde budgeteringsmarginalen för år $t+3$ uppgå till 6 procent av den budgeterade utgiftsnivån för att utgifterna vare sig skall överstiga taket eller utgiftspolitiken behöva förändras i kontraktiv riktning. Motsvarande marginaler för $t+1$ och $t+2$ är 2 procent och 5 procent. Dessa marginaler inkluderar inte utrymme för vare sig en kontracyklisk utgiftspolitik eller utgiftsskapande reformer.

Referenser

Bowitz, E., A. Rødseth and E. Storm (1993). Fiscal expansion, the budget deficit and the economy: Norway 1988-91. Statistics Norway, Discussion Paper 91.

Braconier, H. och S. Holden (1999). The Public Budget Balance, Fiscal Indicators and Cyclical Sensitivity in the Nordic Countries. TemaNord 1999:575.

Giorno, C., P. Richardson, D. Roseveare och P. van den Noord (1995). Potential output, output gaps and structural budget balances. OECD Economic Studies 24, 167-209.

OECD (1988-1995). *Economic Outlook*.

Regeringens Budgetproposition (1996/1997-1999/2000).

Regeringens Vårproposition (1996/1997-1999/2000).

Appendix 1

Dekomponering av utgifter

På samma sätt som den statliga konsumtionen dekomponerades i avdelning 3 kan vi dekomponera övriga utgiftsposter. Investeringarna definieras som

$$I_t = D_t^I P_t^I, \quad (\text{A1.})$$

där D^I är den politiska beslutsvariabeln och P^I är deflatorn för offentliga investeringar. Återigen kan vi dela upp den totala förändringen i utgifterna i en diskretionär och en inducerad komponent

$$\Delta I = \Delta D^I P_t^I + I_{t-1} \Delta p_t^I. \quad (\text{A2.})$$

Transfereringarna (exklusive arbetslöshetsersättning och ålderspensioner) definieras som

$$T_t = D_t^T P_t Y_t^*, \quad (\text{A3.})$$

där Y^* är real trend-BNP och P_t är prinsnivån (KPI). Förändringen i transfereringarna blir

$$\Delta T = \Delta D^T (P_t Y_t^*) + T_{t-1} (\gamma + \gamma \Delta p_t + \Delta p_t) \quad (\text{A4.})$$

där den första termen i högerledet återigen är den diskretionära förändringen medan den andra termen är den inducerade förändringen (som drivs av tillväxttakten i trend-BNP (γ) och förändringstakten i KPI). I en ekonomi med normal tillväxt- och inflationstakt blir termen $\gamma \Delta p$ negligierbar och (A4.) kan därmed skrivas som

$$\Delta T = \Delta D^T (P_t Y_t^*) + T_{t-1} (\gamma + \Delta p_t). \quad (\text{A5.})$$

Återigen beräknas den diskretionära komponenten residualt.

En del av den offentliga sektorns transfereringar, arbetslöshetsersättningen, antas vara proportionell mot trend-BNP och arbetslöshetsnivån (i procent). Således antas ersättningsnivåerna följa trend-BNP

medan antalet ersättningsberättigade antas vara proportionell mot arbetslöshetsnivån.¹ Arbetslöshetsersättning definieras som

$$UB_t = D_t^{UB} P_t Y_t^* U_t \quad (\text{A6.})$$

där U är arbetslösheten (i procent). Differentiering av (A6.) ger

$$\Delta UB = \Delta D^{UB} (P_t Y_t^* U_t) + UB_{t-1} (\Delta u_t (1 + \Delta p_t) (1 + \gamma) + \Delta p_t (1 + \gamma) + \gamma) \quad (\text{A7.})$$

där Δu är förändringen i arbetslöshet. I normalfallet är förändringen i trend-BNP, inflation och arbetslöshet relativt liten, vilket innebär att (A7.) kan approximeras som

$$\Delta UB = \Delta D^{UB} (P_t Y_t^* U_t) + UB_{t-1} (\Delta u_t + \Delta p_t + \gamma) \quad (\text{A8.})$$

Slutligen antar vi att utgifterna i ålderspensionssystemet, vilka ligger utanför statsbudgeten men under utgiftstaket, utvecklas i linje med trend-BNP vid en konstant politik

$$PE_t = D_t^{PE} (P_t Y_t^*). \quad (\text{A9.})$$

Differentiering av (A9.) ger

$$\Delta PE = \Delta D^{PE} (P_t Y_t^*) + PE_{t-1} (\gamma + \Delta p_t + \Delta p_t). \quad (\text{A10.})$$

vilket kan approximeras som

$$\Delta PE = \Delta D^{PE} (P_t Y_t^*) + PE_{t-1} (\gamma + \Delta p_t). \quad (\text{A11.})$$

De totala takbegränsade utgifterna (E) utgörs av statsbudgetens utgiftsposter (exklusive räntor) samt ålderspensionerna, vilket medför att den inducerade förändringen i de takbegränsade utgifterna kan beräknas som

¹ Vi antar här att den totala arbetskraften förändras långsamt från ett år till ett annat.

$$\begin{aligned} \Delta E^I = & C_{t-1} \Delta p_t^C + I_{t-1} \Delta p_t^I + T_{t-1} (\gamma + \Delta p_t) + \\ & UB_{t-1} (\gamma + \Delta p_t + \Delta u_t) + PE_{t-1} (\gamma + \Delta p_t) \end{aligned} \quad (\text{A12.})$$

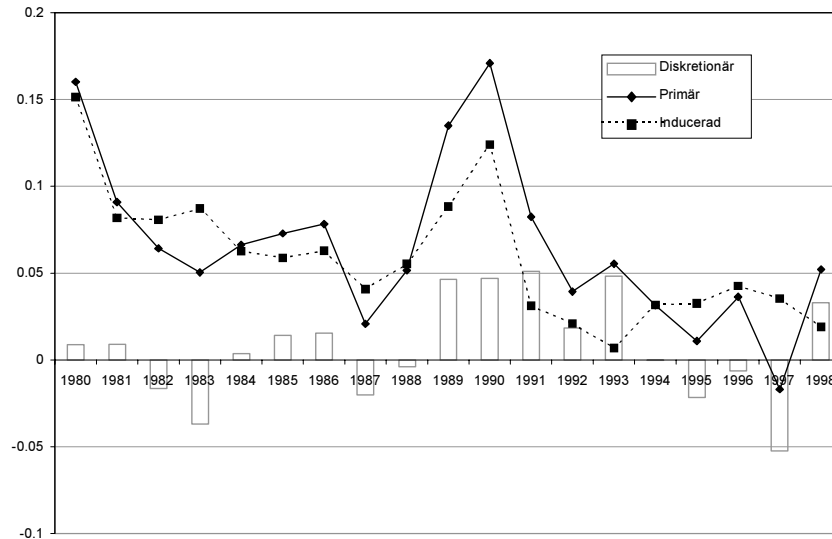
Den diskretionära komponenten för de takbegränsade utgifterna kan sedan beräknas residualt

$$\Delta E^D = \Delta E - \Delta E^I \quad (\text{A13.})$$

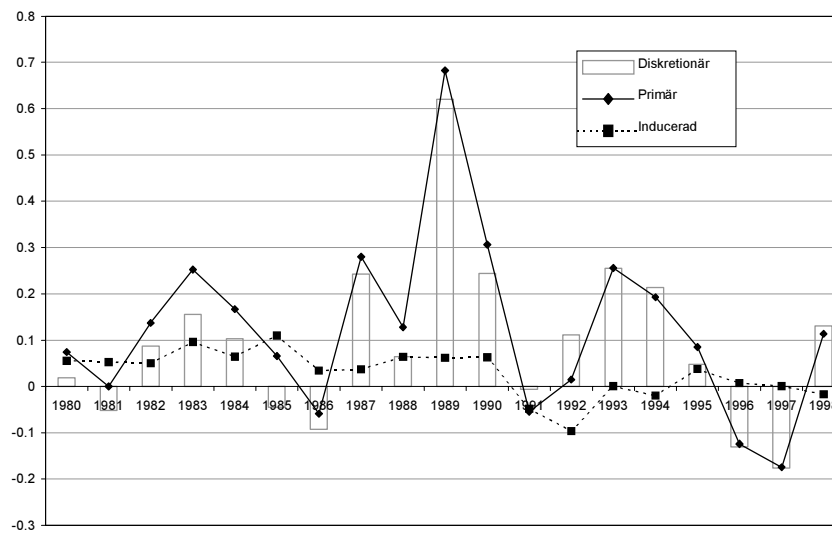
Appendix 2: Dekomponeringar

Dekomponering i 5 poster (i förhållande till föregående år)

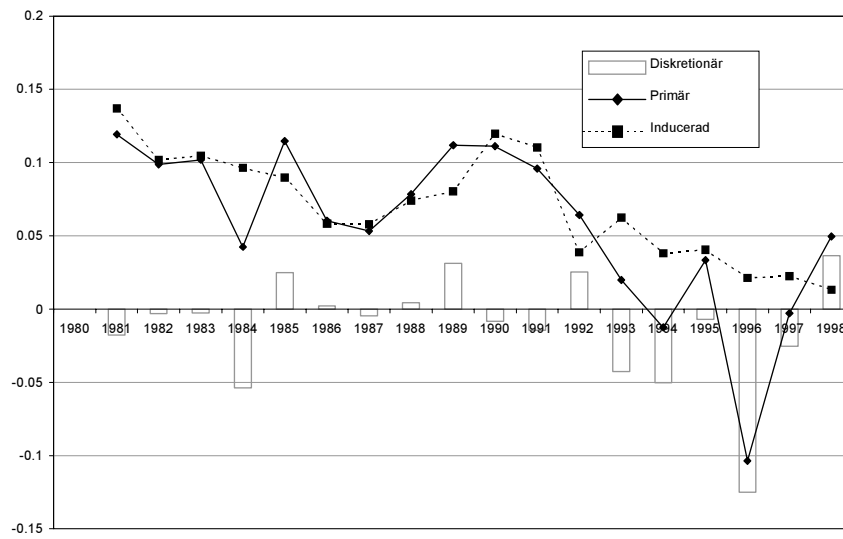
Figur A1. Dekomponering av statlig konsumtion 1980–1998 (procentuell förändring)



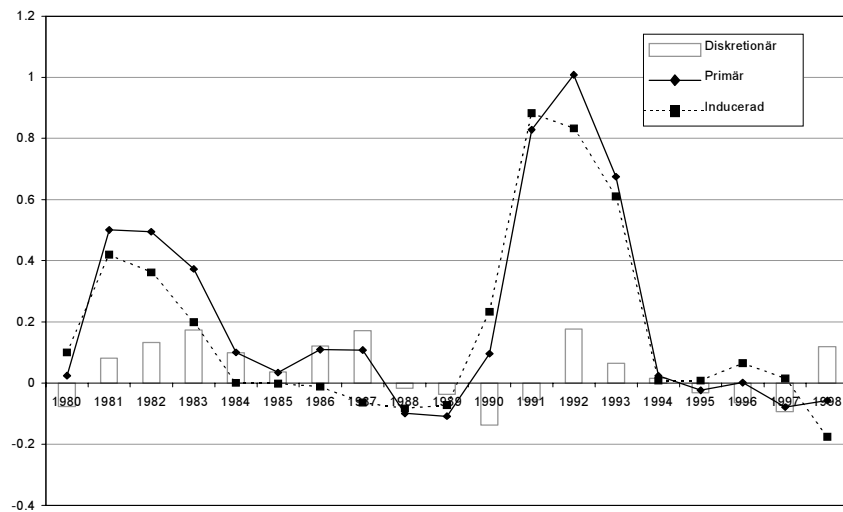
Figur A2. Dekomponering av statliga investeringar 1980–1998 (procentuell förändring)



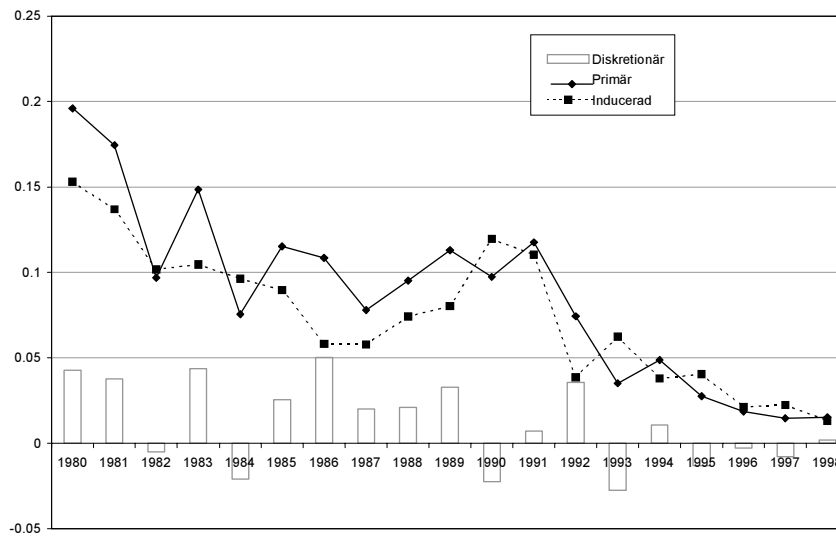
Figur A3. Dekomponering av statliga transfereringar 1981–1998 (procentuell förändring)



Figur A4. Dekomponering av arbetslöshetsersättningar 1980–1998 (procentuell förändring)



Figur A5. Dekomponering av ålderspensioner 1980–1998 (procentuell förändring)



Appendix 3: Regressionsresultat

Estimering av elasticiteten i arbetslösheten med avseende på BNP-tillväxt

För att få en referenspunkt till *Giorno et al:s* (1995) resultat estimerar vi

$$\Delta U_t = \gamma_0 + \gamma_1 \Delta y_t + trend + trend^2 \quad (A14.)$$

där ΔU_t är förändringen i arbetslösheten (i procent), vilket motsvarar du i texten. *Tabell A1* visar regressionsresultaten, där de tre första kolumnerna visar resultaten för perioden 1981 till 1998 medan kolumn fyra visar resultaten för perioden 1981 till 1990. Vi provade också att inkludera variabler för förändringar i finanspolitik och utgiftspolitik i regressionen, men estimaten för γ_1 påverkades ej.

Tabell A1. Arbetslöshetselasticitet med avseende på BNP-tillväxt

Oberoende Variabler	Beroende variabel: Förändring i arbetslöshet (i procent)			
Intercept	.01 (.00)	.01 (.00)	.01 (.00)	.01 (.00)
Δy	-.50 (.06)	-.51 (.07)	-.51 (.07)	-.24 (.08)
<i>Trend</i>	.00 (.00)	.00 (.00)		.00 (.00)
<i>trend</i> ²	-.00 (.00)			-.00 (.00)
$\overline{R^2}$	.78	.75	.76	.69

Estimering av utgifternas känslighet med avseende på tillväxt och förändringstakt i KPI för en konstant utgiftspolitik

Initialt inkluderar vi även föregående års observationer för avvikelser från trendtillväxt och för ökningstakt i KPI, dvs.

$$\frac{\Delta E_t^I}{E_{t-1}} = \alpha_0 + \alpha_1 (\Delta y_t - \Delta y^*) + \alpha_2 (\Delta y_{t-1} - \Delta y^*) + \beta_1 \Delta p_t + \beta_2 \Delta p_{t-1}, \quad (A15.)$$

vilken estimeras med data för åren 1980–1998. Resultaten visas i *Tabell A2*. I kolumn tre visas resultaten baserade på den vidare defini-

tionen av arbetsmarknadsrelaterade utgifter, där bidrag för arbetsmarknadsutbildning inkluderas.

Tabell A2. Effekter av tillväxt (BNP) och inflation (KPI) på utgifterna (för en konstant politik)

Oberoende Variabler	Beroende variabel: Inducerad förändringstakt i utgifter		
Intercept	.02 (.00)	.02 (.00)	.02 (.00)
$(\Delta y_t - \Delta y^*)$	-.19 (.08)	-.20 (.07)	-.38 (.08)
$(\Delta y_{t-1} - \Delta y^*)$	-.04 (.09)		
Δp_t	.94 (.06)	.91 (.03)	.91 (.04)
Δp_{t-1}	-.03 (.06)		
$\overline{R^2}$	.98	.98	.97

Tabell A3. Olika utgiftskomponenters känslighet för reala och nominella störningar.

Elasticitet	Med avseende på $(\Delta y_t - \Delta y^*)$	Med avseende på Δp_t	Effekt på	Med avseende på $(\Delta y_t - \Delta y^*)$	Med avseende på Δp_t
$\Delta C_t^I / C_{t-1}$	0.68 (0.29)	0.77 (0.13)	$\Delta C_t^I / E_t$	0.05 (0.05)	0.17 (0.03)
$\Delta I_t^I / I_{t-1}$	1.64 (0.49)	0.77 (0.21)	$\Delta I_t^I / E_{t-1}$	0.03 (0.01)	0.02 (0.01)
$\Delta T_t^I / T_{t-1}$	0.00 (0.00)	1.00* (0.00)	$\Delta T_t^I / E_{t-1}$	-0.01 (0.01)	0.53 (0.01)
$\Delta UB_t^I / UB_{t-1}$	-15.4 (2.08)	0.79 (0.89)	$\Delta UB_t^I / E_{t-1}$	-0.34 (0.05)	-0.02 (0.03)
$\Delta PE_t^I / PE_{t-1}$	0.00 (0.00)	1.00* (0.00)	$\Delta PE_t^I / E_{t-1}$	0.01 (0.02)	0.24 (0.01)

Not: Elasticiteter som är markerade med "*" indikerar en perfekt partiell korrelation (p.g.a. definitionen av konstant utgiftspolitik). Värden inom parentes är standardavvikelser. Fettskrift innebär att koefficienten är signifikant skild från noll.

Estimering av förändrad utgiftspolitik som funktion av tillväxt och inflation

Även för estimeringen för diskretionära utgiftsändringar inkluderar vi initialt föregående års observationer för avvikelser från trendtillväxt och för ökningstakt i KPI, dvs.

$$\frac{\Delta E_t^D}{E_{t-1}} = \alpha_0 + \alpha_1 (\Delta y_t - \Delta y^*) + \alpha_2 (\Delta y_{t-1} - \Delta y^*) + \beta_1 \Delta p_t + \beta_2 \Delta p_{t-1}, \quad (\text{A16.})$$

som estimeras med data för åren 1981–1998. Som diskuteras i BH (1999) så kan inte ekvation (A16.) tolkas som ett enbart att förändringar i tillväxttakt eller priser skulle påverka utgiftspolitiken, då utgiftspolitiken mycket väl kan påverka utfall i termer av tillväxt och prisförändringstakt. För att, i någon mån, försöka kontrollera för denna simultana kausalitet modifierar vi (A3.) enligt följande

$$\frac{\Delta E_t^D}{E_{t-1}} = \alpha_0' + \alpha_1'(\Delta y_t - \Delta y^*) + \alpha_2'(\Delta y_{t+1} - \Delta y^*) + \beta_1' \Delta p_t + \beta_2' \Delta p_{t+1} \quad (\text{A17.})$$

där en korrelation mellan förändrad utgiftspolitik och framtida tillväxt och prisförändringstakt kan tyda på effekter från finanspolitiken.² Resultaten för estimeringar baserade på (A16.) och (A17.) visas i *Tabell A4.*

Tabell A4. Effekter av tillväxt (BNP) och inflation (KPI) på diskretionära utgiftsförändringar

Oberoende Variabler	Beroende variabel: Diskretionär förändringstakt i utgifter				
Intercept	-0.01 (.01)	-0.01 (.01)	Intercept	-0.02 (.01)	-0.02 (.01)
$(\Delta y_t - \Delta y^*)$	.02 (.45)	-0.06 (.38)	$(\Delta y_t - \Delta y^*)$	-0.24 (.39)	
$(\Delta y_{t-1} - \Delta y^*)$	-0.07 (.46)		$(\Delta y_{t+1} - \Delta y^*)$	-0.21 (.38)	-0.28 (.32)
Δp_t	.02 (.33)	.13 (.18)	Δp_t	-0.13 (.27)	
Δp_{t-1}	.16 (.32)		Δp_{t+1}	.49 (.28)	.37 (.17)
$\overline{R^2}$	.22	.09	$\overline{R^2}$	.12	.33

² Här bör dock noteras att vi helt bortsett från de problem som uppstår om agenter har framåtblickande förväntningar.

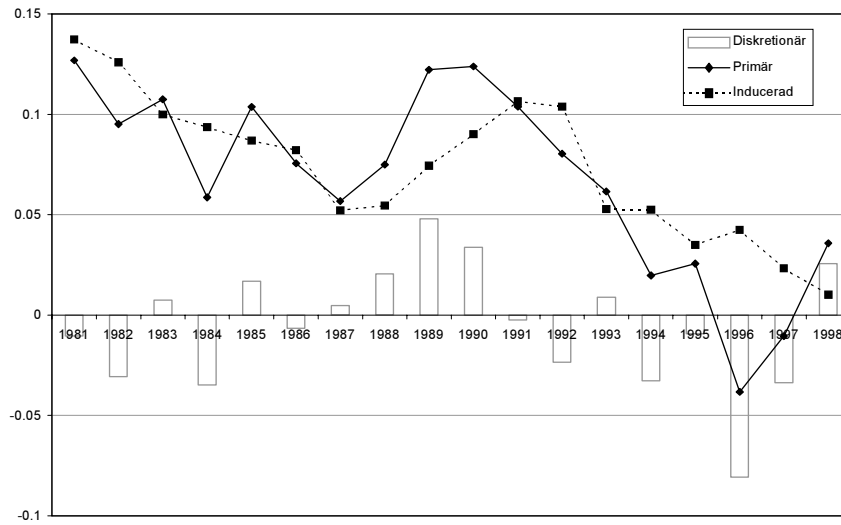
Estimering av utgifternas känslighet med avseende på tillväxt och förändringstakt i BNP-deflatoren för en konstant utgiftspolitik (där BNP-deflatoren har använts som prisvariabel i stället för KPI)

Tabell A5. Effekter av tillväxt (BNP) och BNP-deflatoren på utgifterna (för en konstant politik)

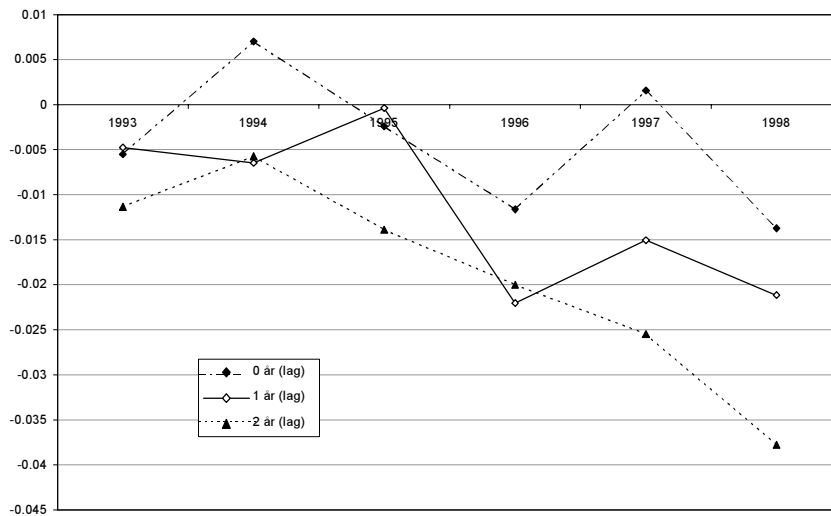
Oberoende Variabler	Beroende variabel: Inducerad förändringstakt i utgifter	
Intercept	.02 (.00)	.02 (.00)
$(\Delta y_{r,t} - \Delta y_r^*)$	-.26 (.08)	-.27 (.07)
$(\Delta y_{r,t-1} - \Delta y_r^*)$	-.03 (.08)	
Δp_t^y	.94 (.07)	.93 (.04)
Δp_{t-1}^y	-.01 (.06)	
$\overline{R^2}$	.97	.97

Appendix 4: Eftersläpningseffekter i priser

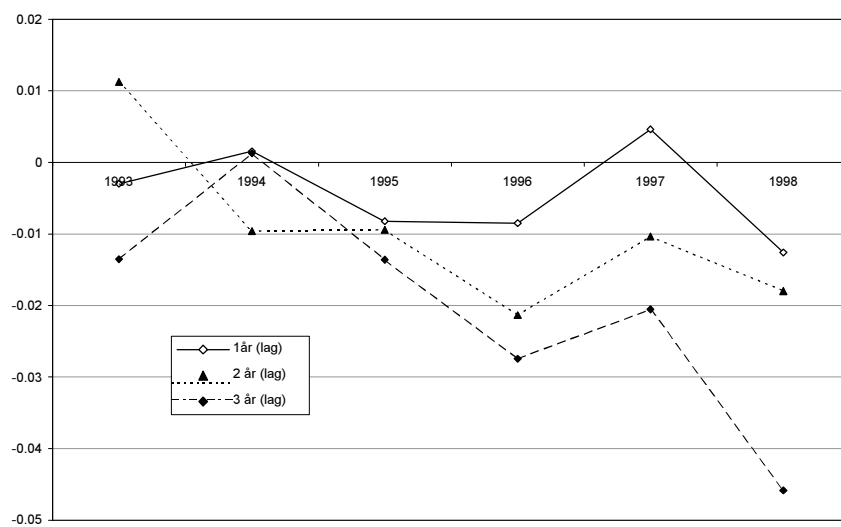
Figur A6. Dekomponering där inducerade förändringar i totala utgifter är kopplade till KPI-förändringar året innan (1980–1998)



Figur A7. Avvikelser i utfall från inflationsprognos 1993–1998 (marsprognos för innevarande år)



Figur A8. Avvikelse i utgifter jämfört med prognos (1993–1998)



Rapport om Regeringskansliets utgiftsprognoser

av Henrik Gaunitz

1 Inledning

En budgetprocess som baseras på ramar för utgiftsområden och utgiftstak för staten ställer ökade krav på prognosernas kvalitet och precision. Det framhölls därför i beslutet om den nya budgetprocessen att regeringen skulle ta ett större ansvar för att förse riksdagen med väl underbyggda prognoser.

I följande rapport görs en analys av Regeringskansliets arbete med utgiftsprognoserna och hur det har påverkats av den nya budgetprocessen.

1.1 Prognosernas roll i den nya budgetprocessen

Syftet med prognoser är att försöka beskriva den framtida utvecklingen. Prognoserna utgör ofta ett viktigt beslutsunderlag i en verksamhet. Om prognosen till exempel visar på en icke önskvärd utveckling har man möjlighet att vidta åtgärder i syfte att ändra utvecklingen.

Det övergripande målet med prognosarbetet inom Regeringskansliet är att göra tillförlitliga analyser och bedömningar av den statsfinansiella utvecklingen. Prognosernas roll i den nya budgetprocessen diskuterades bland annat i Ds 1995:73 *Fortsatt reformering av budgetprocessen*. Det framhölls att prognoser och uppföljningen av utgifterna är nödvändiga och centrala för att den nya budgetprocessen ska fungera. Prognoserna kommer in i olika skeden av budgetprocessen och fyller därvid olika funktioner.

- 1 Prognoserna används som ett underlag vid beslut om de övergripande budgetpolitiska målen, det vill säga utgiftstaket för staten och saldomålet, för budgetperioden.
- 2 När regeringen beslutar om ramarna i inledningsskedet av budgetarbetet tjänar prognoserna, den så kallade konsekvensberäkningen, som underlag för regeringens övergripande diskussioner om prioriteringar. Konsekvensberäkningen visar på utvecklingen under de kommande tre åren under förutsättning att inga nya beslut fattas som påverkar inkomsterna eller utgifterna.

- 3 Under pågående budgetår syftar utgiftsuppföljningen och utgiftsprognoserna till att identifiera eventuella överskridande och att bedöma hur utgifterna förhåller sig till utgiftstaket och saldomålet.

Det är centralt att prognoserna är tillförlitliga. En överskattad prognos kan innebära att regeringen vidtar åtgärder som man egentligen inte hade behövt vidta. På motsvarande sätt kan en underskattad prognos leda till att ramar och utgiftstak överskrids utan att regeringen haft någon möjlighet att vidta åtgärder.

2 Prognoser över statens utgifter

Följande gör prognoser över hela eller delar av statsbudgetens utgifter:

- Myndigheterna gör prognoser över utgifterna på sina anslag.
- Inom Regeringskansliet gör departementen prognoser över utgifter på sina anslag. Prognoserna sammanställs av finansdepartementet till en prognos över hela statsbudgeten.
- Ekonomistyrningsverket (ESV) gör prognoser över hela statsbudgeten.
- I Konjunkturinstitutets prognoser över den makroekonomiska utvecklingen ingår även prognoser över statens lånebehov (statsbudgetens saldo).
- Riksgäldskontoret gör prognoser över statens lånebehov.

2.1 Myndigheternas prognoser

För goda prognoser krävs att man har kännedom om verksamheten som ska prognostiseras. Myndigheterna är närmast verksamheten och de är därför viktiga i arbetet med prognoserna. Varje myndighet gör prognoser över utgifterna på sina respektive anslag. Prognoserna används internt inom myndigheterna i deras beslutsprocesser. Vidare beställer departementen, Konjunkturinstitutet och ESV prognoser från myndigheterna. De prognoser som myndigheterna levererar utgör i sin tur ett viktigt underlag för departementens, Konjunkturinstitutets och ESV:s prognoser.

Antalet redovisade prognoser varierar mellan olika myndigheter och år. Riksförsäkringsverket (RFV) gjorde under år 1999 prognoser vid elva tillfällen. Orsaken till det stora antalet prognoser är de omfattande kraven på rapportering till departementen och myndigheterna. Tidshorisonten för myndigheternas prognoser varierar. När myndigheterna lämnar underlag till Konjunkturinstitutet är tidshorisonten upp till fyra år. När myndigheterna lämnar prognoser till departementen sträcker de sig som längst tre år framåt i tiden.

Myndigheterna utgår ofta från det senaste utfallet på anslagen och en makroekonomisk antagandebild när man gör sina prognoser. Den

makroekonomiska antagandebilden hämtas ofta från Konjunkturinstitutet. För anslag som styrs av beslut ute i organisationen, till exempel vägbyggen eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder, tar myndigheterna ofta in information från den lokala organisationen. Denna information ligger sedan till grund för prognosen.

2.2 Regeringskansliets prognoser

Departementen skall normalt lämna prognoser över utgifterna vid fem tillfällen per år till finansdepartementet. Prognosernas tidshorisont varierar. Departementens prognoser sträcker sig som längst tre år framåt i tiden och omfattar därigenom fyra kalenderår. Departementens prognoser redovisas officiellt vid två tillfällen per år, vilket sker i samband med vårpropositionen och budgetpropositionen. Prognoserna sammanställs och granskas av finansdepartementet, som också har en kvalitetssäkrande roll. Till exempel används ESV:s prognoser som en kontroll av fackdepartementets prognoser. Om man finner det nödvändigt så tar man fram ytterligare underlag i syfte att ytterligare underbygga prognoserna.

Om myndigheten använder Konjunkturinstitutets antagandebild i prognosen – vilket är det vanliga – måste departementet göra en ny beräkning utifrån Regeringskansliets antagandebild. Vid beräkning applicerar departementet regeringskansliets antagandebild på myndighetens kalkyl. Detta kräver att departementet är relativt väl insatt i myndigheternas modeller.

Under senare tid har några departement börjat göra egna prognoser på vissa anslag. Orsaken till att departementen gör andra prognoser än myndigheterna kan vara att man har annan information eller att man använder andra mer utvecklade modeller. Detta gäller främst för prognoserna på socialdepartementets och det tidigare arbetsmarknadsdepartementets områden.

Arbetet med prognoserna har på vissa departement organiserats i prognosgrupper. I grupperna ingår personer från fackdepartementen och Finansdepartementet. Prognosgrupperna har tillsatts med ett formellt regeringsbeslut. Prognosgrupper är ett forum för att diskutera prognoserna. En väl fungerande prognosgrupp är ett viktigt instrument för att utveckla prognoserna. Prognosgruppen är ett stöd för ansvarigt departements prognosarbete. Departementet har fortfarande ansvaret för prognoserna. Ämnen som prognosgrupperna har diskuterat är till exempel:

- Prognosernas utfall och kvalitet.
- Olika metoder för att göra prognoser på respektive anslag.
- Vilka krav man ska ställa på prognoserna.
- Vilka underlag myndigheterna ska lämna till departementen.

En viktig uppgift för prognosgrupperna har varit att initiera utvecklingsprojekt på olika områden. Utvecklingsarbetet har skett i arbetsgrupper till prognosgruppen. Prognosgrupperna har även lämnat uppdrag till utomstående att utveckla prognoserna på något område.

2.3 ESV:s prognoser

Syftet med ESV:s prognos är att få en från regeringen fristående bedömning av budgetläget.

ESV:s utgiftsprognoser publiceras fyra gånger per år och de finns även tillgängliga på myndighetens hemsida på internet. Det gör att ESV:s prognoser är lätt tillgängliga för olika intressenter. ESV publicerar även månadsutfall för statsbudgeten. Prognoserna avser i första hand utgifterna under innevarande budgetår. Den prognos som publiceras i december omfattar dock även en utgiftsprognos för det kommande budgetåret. ESV har fått i uppdrag att förlänga prognoserna så att de täcker perioden för utgiftstaket, vilket redan gäller för ESV:s inkomstprognoser. Under år 2000 ska ESV göra två prognoser som avser perioden för utgiftstaket.

ESV:s prognoser grundas på myndigheternas bedömningar och Konjunkturinstitutets antagandebild. Myndigheterna redovisar sina prognoser till ESV, som sammanställer informationen. ESV granskar uppgifterna bland annat genom att jämföra prognoserna mot det faktiska utfallet under pågående budgetår. Om ESV finner att det är lämpligt så gör man egna bedömningar av utgifterna på anslagen.

2.4 Andra som gör prognoser över statens utgifter

Konjunkturinstitutet publicerar sina prognoser fyra gånger per år. Konjunkturinstitutets prognos beskriver främst den ekonomiska utvecklingen och de offentliga utgifterna utgör endast en mindre del av prognosen. Konjunkturinstitutets prognoser redovisas i nationalräkenskapstermer och inte i statsbudgetstermer. Konjunkturinstitutets redovisning innehåller alltså inte uppgifter om enskilda anslag. Prognosen omfattar

dock även en prognos på statsbudgetens saldo. I några fall har även en bedömning gjorts av utgiftstaket.

Även Konjunkturinstitutet hämtar sin information om utgifterna från myndigheterna. Konjunkturinstitutet justerar myndigheternas prognoser om man finner att det är lämpligt.

Riksgäldskontoret gör prognoser över statens lånebehov. Riksgäldskontorets prognosmetodik skiljer sig från övrigas prognosmetodik. Syftet med Riksgäldskontorets prognoser är att förutse statens lånebehov. Prognosernas tidshorisont sträcker sig ett år framåt i tiden. Riksgäldskontorets prognoser över lånebehovet publiceras en gång per månad.

3 Beskrivning av prognoserna över statens utgifter

I detta avsnitt ges en beskrivning av vilka metoder och modeller som används för att prognostisera utgifterna. Metoderna och modellerna för prognoserna varierar dock mycket mellan anslagen. Orsaken till variationerna är att det finns stora skillnader mellan ändamålen och regel-systemen som styr utbetalningarna från anslagen.

3.1 Prognosmetoder¹

Det finns olika typer av prognoser. Här görs en uppdelning i kvalitativa prognoser och kvantitativa prognoser. Med kvalitativa prognoser avses prognoser som grundar sig på expertbedömningar av den framtida utvecklingen. De kvalitativa prognoserna beräknas alltså inte med hjälp av en explicit formaliserad modell.

Med kvantitativa prognoser avses prognoser som beräknas med hjälp av historisk information och i en formaliserad modell. Det finns två huvudtyper av kvantitativa prognoser. Den första typen använder endast den information som finns i tidsserien, det vill säga tidsserieanalys och autoregressiva modeller. En modell som beräknar utgifterna för förtidspensioner endast med hjälp av historiska data för förtidspensioner är ett exempel på denna typ av prognos. Dessa modeller passar bäst för prognoser på kort sikt.

Den andra typen av kvantitativa prognoser utgörs av så kallade kausala modeller, vilka beskriver sambandet mellan olika data. En modell som beräknar utgifterna för förtidspensioner med hjälp av den demografiska utvecklingen är ett exempel på denna typ av prognos. Dessa modeller passar bäst för prognoser på längre sikt.

Ofta används en kombination av kvalitativa och kvantitativa prognoser. Den variabel som skall prognostiseras beräknas först med hjälp av en formaliserad modell. Experter justerar sedan prognosen om man finner att det är lämpligt.

¹ Avsnittet bygger på boken *Forecasting and Time Series Analysis*, Montgomery.

Inom Regeringskansliet finns exempel på både kvalitativa och kvantitativa prognoser. Avgörande för valet av prognosmetod är typen av anslag som ska prognostiseras. I princip kan man dela in prognoserna efter tre huvudtyper av anslag.

1. transfereringsanslag
2. förvaltningsanslag
3. sakanslag

I princip stämmer denna indelning överens med den gängs indelningen i pris- och lönekänsliga anslag (PLK), pris- och löneomräknade anslag (PLO) och bestämt nominellt belopp (BNB). Transfereringsanslagen utgörs främst av PLK-anslag, förvaltningsanslagen av PLO-anslag och sakanslagen av BNB-anslag. Det finns dock vissa skillnader i indelningen, vilket beskrivs följande avsnitt.

3.2 Prognoser på transfereringsanslagen

Med transfereringsprognoser menas här prognoser för transfereringar till hushållen.² I stort överensstämmer dessa anslag med PLK-anslagen, men det finns vissa undantag. Till exempel är anslaget för läkemedelsförmånen ett transfereringsanslag, men de klassificeras som ett BNB-anslag. Prognoserna för transfereringsanslagen grundar sig oftast på ett samband mellan den variabel som ska prognostiseras och en modell som beskriver ett antal utgiftsstyrande faktorer. Utgifterna för barnbidragen styrs till exempel av antalet barn i åldern 0 till 15 år. De utgiftsstyrande faktorerna hämtas från den makroekonomiska antagandebilden samt från Statistiska centralbyrån (SCB) befolkningsprognoser. För att göra prognoser är det nödvändigt att ha goda kunskaper om de regelsystem som styr utgifterna då modellen skall vara en avbildning av regelsystemet. Transfereringsprognoserna bygger antingen på en mikromodell eller en makromodell.

Mikromodellen utgår från ett datamaterial som innehåller uppgifter om ett urval av individer eller hushåll. Uppgifterna hämtas ofta från SCB och informationen om enskilda individer är avidentifierade.³ Informationen om dessa individer prognostiseras, till exempel med en framskrivning av den demografiska utvecklingen i modellen. Den prognostiserade informationen om individerna används sedan i modellen för att beräkna de totala utgifterna på anslaget. Denna typ av modell

² Transfereringar till kommuner bestäms i stor utsträckning genom politiska beslut. Prognosen för dessa transfereringar blir lika med tilldelade medel.

³ Ofta används den så kallade Facit-modellen som har utvecklats av SCB.

används framför allt för att beräkna utgifterna från anslag med komplexa regelsystem och som innehåller kraftig icke-linjeartitet med avseende på till exempel individens eller hushållets inkomst. Mikromodeller används för att beräkna bostadsbidraget, bostadstillägget för pensionärer och underhållsstödet.

Det är dock relativt ovanligt att mikromodeller används för att göra prognoser över utgifter. Merparten av transfereringsanslagen beräknas i stället med hjälp av makromodeller. I makromodellerna används variabler som beskriver hela populationen, det vill säga inte enskilda individer.

Det är framför allt för transfereringsanslagen som det finns mer utvecklade prognosmodeller. Modellerna bygger oftast på en volym, till exempel antalet ersatta dagar. Denna volym multipliceras sedan med en kostnad per enhet, till exempel ersättning per dag. På detta sätt erhåller man en prognos över de totala utgifterna. Centralt för prognoserna blir hur man bestämmer volymerna och kostnaden per enhet. Metoderna för att beräkna dessa variabler varierar mycket mellan olika anslag. I de flesta av modellerna beräknas dock volymerna och kostnaden per enhet på ett relativt övergripande sätt.

3.3 Prognoser på förvaltningsanslagen

Med förvaltningsprognoser menas prognoser för myndigheternas förvaltningsanslag. Förvaltningsanslagen motsvarar PLO-anslagen. För anslagen inom denna kategori är utgifterna på både kort och lång sikt beroende av de medel som har tilldelats på stadsbudgeten. Det är svårt att på central nivå, där kännedomen om verksamheten är mer begränsad, göra prognoser på förvaltningsanslagen. Prognoser för förvaltningsanslagen grundar sig därför nästan alltid på myndigheternas bedömningar.

3.4 Prognoser på sakanslagen

Med sakanslag avses anslag för ett bestämt ändamål, till exempel investeringar i vägar eller anskaffning av försvarsmateriel. Även dessa prognoser bygger ofta på myndigheternas bedömningar. Sakanslagen motsvarar i princip BNB-anslagen även om det finns vissa undantag.

Prognoserna på kort sikt för dessa anslag handlar om att bedöma när i tiden utgifterna uppkommer. Till exempel kan utbetalningen för ett vägprojekt få stor effekt på utgifterna under året beroende på om den avser december eller januari. Avgörande för goda prognoser på detta

område är bra kontakter och informationssystem som gör det möjligt att bedöma vad som händer längst ut i organisationerna. Utgifterna på lång sikt kan betraktas som en funktion av tilldelade medel på stadsbudgeten. Myndigheternas prognoser på lång sikt blir därför ofta en kopia av vad som har budgeterats för de närmaste åren. Det görs dock numera även prognoser på förbrukningen av anslagsbehållningarna.

3.5 Exempel på en prognosmodell

Föräldrapenning utbetalas under 15 månader per barn. Under de första 12 månaderna erhåller den hemmavarande föräldern en ersättning som baserar sig på nivån i den sjukpenning grundande inkomsten (SGI) och under de sista tre månaderna utgår en så kallad garantinivå, vilken för närvarande är 60 kronor per dag. Föräldrarna har möjlighet att ta ut dagarna i föräldrapenningen tills barnet fyller åtta år.

Utgiften för föräldrapenningen beräknas i modellen som produkten av antalet dagar och medelersättningen.

$$UT = D * ME$$

UT = Utgifter för föräldrapenningen

D = Dagar i föräldrapenningen

ME = Medelersättning för föräldrapenningen

Dagarna i föräldrapenningen varierar främst med antalet födda barn. Antalet födda barn har minskat sedan 1994, samtidigt har dock antalet dagar i föräldrapenningen varierat. Det är därför inte möjligt att förklara variationen i föräldrapenningen endast med hjälp av antalet födda barn. Antalet dagar i föräldrapenningen varierar i samband med att man genomför regelförändringar i systemet. Samtidigt finns ett säsongsmönster i föräldraförsäkringen. Antalet dagar ökar under juli och augusti. En regressionsanalys används för att beräkna dagarna i föräldrapenningen. Följande samband har skattats⁴:

$$D_{fpt} = 18,8 * F1 + 23 * F2 + 49,1 * F3 + 265\,324 * JUL + 409\,877 * AUG + 539\,814 * B1 + 695\,437 * B2$$

⁴ JUL är lika med 1 om t (månaden som prognosen görs för) är juli, annars lika med 0. Detta gäller även för övriga så kallade dummy-variabler.

Dfpt	= Dagar i föräldraförsäkringen under månaden t.
F1	= Födda under perioden t-1 till t-6.
F2	= Födda under perioden t-7 till t-12.
F3	= Födda under perioden t-13 till t-15.
JUL	= Variabel för juli
AUG	= Variabel för augusti
B1	= Variabel för perioden augusti 1995 till december 1995 (regelförändring).
B2	= Variabel för januari 1996 (regelförändring).

I prognosmodellen används SCB:s prognoser över antalet födda barn per år. För att kunna göra månadsprognoser har årsvärdena räknats om till månadsvärden med hjälp av det historiska säsongsmonstret för antalet födda barn.

I den andra delen av modellen för föräldraförsäkringen beräknas medelersättningen. Medelersättningen i föräldrapenningen förändras i takt med utvecklingen av timlönen. Dessutom har förändringar i ersättningsnivåer direkt verkan på medelersättningen i föräldrapenningen. Medelersättningen skrivs fram med hjälp av ett index som avspeglar utvecklingen av timlönen.

$$ME_{fpt} = zME_{fpt} * (ME(fp93) * LT_t * 0,8 + 60 * 0,2)$$

ME _{fpt}	= Medelersättning i föräldrapenningen under månaden t.
zME _{fpt}	= Kalibreringsfaktor.
ME(fp93)	= Medelersättning i föräldrapenningen i basmånaden rensad för garantidagarna.
LT _t	= Kumulativt index som avspeglar utvecklingen av timlönen månad för månad.
0,8	= Andelen SGI dagar i föräldraförsäkringen
0,2	= Andelen garantidagar i föräldraförsäkringen

Modellen för föräldraförsäkringen har testats på det historiska utfallet. Dessa tester visar att felet är cirka ±300 miljoner kronor, det vill säga cirka 2,7 procent av de totala utgifterna.

4 Prognoserna och budgeteringsmarginalen

Budgeteringsmarginalen definieras som differensen mellan de takbegränsade utgifterna och det av riksdagen bestämda utgiftstaket för staten. Syftet med budgeteringsmarginalen är att hantera osäkerheten bl a i prognoserna.

4.1 Budgeteringsmarginalens storlek

Utgiftstaket för staten har fastställts till 753 miljarder kronor för år 1999. De takbegränsade utgifterna år 1999 prognostiserades i budgetpropositionen för år 2000 till 752 miljarder kronor. Det innebär att budgeteringsmarginalen uppgår till en miljard kronor. En marginal på en miljard kronor kan förefalla lågt med tanke på prognosernas osäkerhet, även om prognoshorisonten är kort. Budgeteringsmarginalen för övriga år framgår av tabell 1.

Tabell 1. Budgeteringsmarginalens beräknade storlek i budgetpropositionen för år 2000, miljarder kronor

	1999	2000	2001	2002
Takbegränsade utgifter	752,0	763,5	786,3	791,4
Utgiftstak	753,0	765,0	790,0	814,0
Budgeteringsmarginal	1,0	1,5	3,7	22,6
Budgeteringsmarginal i procent	0,13	0,20	0,47	2,86

De låga budgeteringsmarginalerna ställer stora krav på prognosernas träffsäkerhet. Utgiftstaket skulle till exempel ha överskridits under år 1999 om utfallet avvek uppåt med mer än 0,13 procent i förhållande till prognosen i budgetpropositionen för år 2000. Även de redovisade budgeteringsmarginalerna för år 2000 och år 2001 är små, speciellt mot bakgrund av att prognoserna blir osäkrare ju längre fram i tiden man kommer.

4.2 Prognosernas osäkerhet och de utgiftsstyrande faktorerna

Prognoser innehåller alltid en viss osäkerhet. Osäkerhetens storlek beror bland annat på variationen i den tidsserie man ska prognostisera, där en stor variation leder till en större osäkerhet. Prognosens osäkerhet varierar också med prognosens tidshorisont, korta prognoser innehåller en mindre osäkerhet än längre prognoser. Det finns två typer av osäkerheter för utgiftsprognoserna på statsbudgeten.

- 1 Den makroekonomiska antagandebilden och prognoserna över demografin innehåller en osäkerhet.
- 2 Prognoserna på anslagen innehåller ytterligare en osäkerhet som inte kan hänföras till de makroekonomiska eller demografiska prognoserna.

För att beskriva prognososäkerhet brukar man normalt redovisa prognosens konfidensintervall. Till exempel brukar man ange att utfallet med 95 procents konfidens kommer att ligga i ett intervall. Mot bakgrund av de två osäkerheterna finns det här även två typer av konfidensintervall. Den första typen av konfidensintervall är betingad av att de utgiftsstyrande faktorerna kan anges med säkerhet. Den andra typen av konfidensintervall tar även hänsyn till osäkerheten i dessa förutsättningar.

För att beräkna användbara prognoser krävs att prognosmodellerna är väntevärdesriktiga och att tidsserierna är konsistenta. Modellerna uppfyller i dag inte dessa krav. Prognoserna innehåller systematiska fel som är okända, det vill säga prognoserna är inte väntevärdesriktiga. Det är vidare tveksamt om den makroekonomiska och demografiska prognosen, som utgiftsprognoserna grundar sig på, är väntevärdesriktig. Till exempel har de demografiska prognoserna under en långtid underskattat medellivslängdens utveckling. Utgifterna förändras även med de reformer och besparingar som genomförs, vilket gör det svårt att få konsistenta tidsserier.

Prognosernas osäkerheten varierar framför allt med variationen hos de faktorer som styr belastningen på anslagen. Om dessa faktorer har en stor variation kommer prognoserna att bli osäkra. I tabellen nedan är anslagen indelade efter utgiftsstyrande faktorer och deras osäkerhet.

Tabell 2. Indelning av prognosernas osäkerhet.

	Transfereringsanslag			Förvaltningsanslag	Sakanslag	
	Demografi	Makroekonomi	Beteende	Regelbundna betalningar	Regelbundna betalningar	Oregelbundna betalningar
<i>Utgiftsstyrande faktorer</i>						
<i>Anslagens variation</i>	Liten	Stor	Stor	Liten	Liten	Stor

Transfereringsanslag som styrs av den demografiska utvecklingen har en liten variation, vilket beror på att demografiska förändringar är långsamma och stabila över tiden. Transfereringsanslag som varierar med den makroekonomiska utvecklingen har större variation. Orsaken är att ekonomin förändras betydligt snabbare än demografin. Vissa av de utgifter som styrs av den makroekonomiska utvecklingen kan dock variera på ett sätt som delvis motverkar varandra. Det har exempelvis observerats att när konjunkturen försämras minskar utgifterna för till exempel sjukförsäkringen samtidigt som utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen ökar. Det finns trots detta stora variationer i de totala utgifterna under en konjunkturcykel. Anslag som styrs av individers beteende uppvisar också stora variationer. Dessa anslag är också problematiska att prognostisera då förändringar av individernas beteende är svåra att modellera.

Majoriteten av transfereringsanslagen styrs av flera utgiftsstyrande faktorer. Till exempel bestäms utgifterna från sjukförsäkringen av samtliga redovisade faktorer. En äldre befolkningen leder till en större belastning på sjukförsäkringen, då äldre är mer sjukskrivna än yngre. Vidare ökar utgifterna från sjukförsäkringen om fler individer tillhör arbetskraften och har rätt till sjukpenning. Slutligen påverkas utgifterna från sjukförsäkringen av individernas benägenhet att sjukskriva sig.

För förvaltningsanslagen är variationen mindre. Orsaken till stabiliteten är att kostnaderna för till exempel personal och hyror varierar lite över tiden. Variationen på sakanslagen med regelbundna utbetalningar är också små. Sakanslag med oregelbundna utbetalningar har en större variation. Utmärkande för dessa anslag är att utbetalningar är stora och uppkommer mer slumpmässigt över tiden. Till exempel varierar bankverkets anslag kraftigt beroende på när i tiden utbetalningarna utfaller för stora projekt.

4.3 Uppskattning av prognosernas osäkerhet betingat av de utgiftsstyrande faktorerna

I följande avsnitt behandlas framför allt den osäkerhet som inte kan hänföras till de makroekonomiska eller demografiska prognoserna.

Ett sätt att få en grov uppfattning om prognosernas osäkerhet är att utgå från de justeringar som har skett av anslagskrediterna. För förvaltningsanslag och sakanslag är anslagskrediterna normalt tre procent. För transfereringsanslag är anslagskrediterna normalt fem procent. Regeringen har möjlighet att höja anslagskrediterna till tio procent utan att ta upp frågan med riksdagen. En tio-procentig anslagskredit har endast vid ett fåtal tillfällen varit otillräcklig sedan år 1995. Överskridande som är större än tio procent har främst uppkommit i arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen. På dessa anslag har prognosfelen uppgått till flera miljarder kronor. Orsaken till felen skiljer sig dock mellan sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. Överskridandet i arbetslöshetsförsäkringen beror på att den makroekonomiska antagandebilden över arbetslöshetens utveckling var för optimistisk. Det har alltså inte handlat om fel i modellen för att prognostisera utgifterna från arbetslöshetsförsäkringen.⁵ Felen i prognosen för sjukförsäkringen beror i stället på att den prognosmodell man för närvarande använder inte har kunnat fånga förändringarna i sjukalet på ett tillfredsställande sätt.⁶ Det handlar alltså inte om fel i den makroekonomiska antagandebilden.

Vid de tillfällen regeringen har höjt anslagskrediterna har man också haft en tidig indikation på att anslaget inte kommer att vara tillräckligt. Den höjda anslagskrediterna har då varit ett sätt att lösa problematiken på anslaget temporärt. Sammanfattningsvis visar detta att anslagskrediterna normalt räcker för att hantera osäkerheten i prognoserna. Det finns dock en dynamik i vissa anslag som gör att man kan få stora avvikelser mot prognosen.

För att få en uppfattning om prognosernas träffsäkerhet har de för vissa anslag beräknats hur prognoserna avviker från det faktiska utfallet under en bestämd tidsperiod, ofta ett budgetår, under förutsättning att antagandebilden är korrekt. I tabellen nedan visas hur de testade prognoserna avviker från det faktiska utfallet.

⁵ Detta gäller efter år 1996.

⁶ Med sjuktal menas antalet hela sjukdagar per person i arbetskraften.

Tabell 3. Beräknad maximal variation mellan prognoser och det faktiska utfallet för några anslag. Prognoshorisonten är ett år.

	<i>Avvikelse mot faktiskt utfall</i>
Föräldrapenning	±2,5%
Tillfällig föräldrapenning	±1,6%
Havandeskapspenning	±0,8%
Arbetslöshetsförsäkringen	±2,5%

Prognoshorisonten för de redovisade anslagen i tabellen är ett år. För kortare prognoser är intervallen mindre och för längre prognoser är intervallen större. Vidare anges de maximala avvikelserna i tabellen under den skattade perioden, vilken varierar mellan tre och sex år. Siffrorna i tabellen ger en ungefärlig uppfattning om hur modellerna för de redovisade anslagen fungerar. Anslagen i tabellen innehåller i jämförelse med många andra anslag på statsbudgeten en förhållandevis stor osäkerhet. Observera dock att modellerna på dessa anslag är relativt väl utvecklade, vilket gör att intervallen blir mindre.

Avvikelsen mellan prognosen och utfallet för arbetslöshetsförsäkringen under 1999 är större än vad som anges i tabellen ovan. Orsaken är att de skattade ekvationerna i modellen för arbetslöshetsförsäkringen är beräknade för höga nivåer för arbetslösheten. När arbetslösheten minskar kraftigt så blir skattningarna mindre precisa. Problemet har varit att arbetslöshetsförsäkringen främst beräknas med hjälp av antalet arbetslösa i arbetskraftsundersökningarna (aku). Antalet arbetslösa enligt aku är dock bara en delmängd av de totala antalet personer som kan få ersättning från arbetslöshetsförsäkring, till exempel får timvikarier och deltidsarbetslösa ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Antalet timvikarier och deltidsarbetslösa minskar inte på samma sätt som den totala arbetslösheten, vilket gör anslaget svårt att prognostisera. Problematiken gäller för de flesta anslagen. När nivåerna ligger fast och det inte sker några större förändringar i systemen så är precisionen i prognoserna goda. När nivåerna förändras blir prognoserna mer osäkra.

För att få en ungefärlig uppskattning av prognosernas osäkerhet delas anslagen här in i tre kategorier: relativt säkra, ganska osäkra och mycket osäkra. Majoriteten av anslagen på statsbudgeten är relativt stabila. Prognosens avvikelse mot det faktiska utfallet för till exempel ålderspensionerna brukar uppgå till mindre än 0,5 procent. Detta inklusive osäkerheten i demografin. Utgifterna för ålderspensionerna summerar till mer än 150 miljarder kronor per år. För många anslag är osäkerheten noll. Det gäller till exempel för vissa anslag som staten betalar ut som bidrag till kommunerna. Även förvaltningsanslagen innehåller

en mindre osäkerhet. Totalt summerar utgifterna från anslagen med en mindre osäkerhet till cirka 550 miljarder kronor.

Osäkerheten finns främst på transfereringsanslag som styrs av individernas beteenden. Detta gäller anslag som sjukförsäkring, förtidspension, assistansersättning och läkemedel. Arbetslöshetsförsäringen ingår inte i denna kategori av anslag då osäkerheten främst är en effekt av den makroekonomiska antagandebilden. Totalt uppgår utgifter från dessa anslag till cirka 80 miljarder kronor. Det har visat sig att variationerna är ganska kraftiga i dessa system.

Sakanslagen är osäkra beroende på svårigheter att beräkna när i tiden utgifterna uppstår. Det är dock svårt att bedöma osäkerhet på dessa anslag, vilket beror på att det finns en tendens att överskatta utgifterna från dessa anslag. Det är alltså svårt att skilja på prognosfel och systematiska fel. Totalt uppgår dessa utgifter till cirka 110 miljarder kronor. Osäkerheten i dessa utgifter är mindre än i transfereringsanslagen. Dessutom utgör anslagens storlek och anslagskredit en övre gräns för utbetalningarnas storlek.

I tabellen nedan görs ett försök till sammanfattning av de ovanstående resonemangen. De redovisade uppskattningarna av osäkerheterna är inte beräknade utifrån någon matematisk modell. De är snarare en uppskattning utifrån erfarenheter och bedömningar av redovisade prognoser vid ingången av budgetåret. Osäkerheterna visar hur dessa prognoser normalt brukar röra sig. Bedömningen av osäkerheten nedan innehåller inte, som tidigare framgått, osäkerhet som är beror på prognoserna för den ekonomiska och demografiska utvecklingen.

Tabell 4. Bedömning av utgiftsprognosernas variation. Utgifterna utgår från 1999 års nivå.

	<i>Mest osäkra</i>	<i>Ganska osäkra</i>	<i>Relativt säkra</i>	<i>Totalt</i>
Miljarder kronor	80	110	550	740
Osäkerhet i procent	3%	1,5%	0,5%	1%
Osäkerhet i miljarder kronor	2	2	3	7

Bedömningen i tabellen pekar på att prognoserna innehåller en osäkerhet om cirka en procent vid ingången av budgetåret. De finns dock en samvariation mellan utgifterna från de olika anslagen. De redovisade siffrorna i tabellen tar inte hänsyn till denna effekt, vilket innebär att variationen bör vara lägre än vad tabellen visar. Vidare ökar osäkerheten över tiden då prognoserna blir osäkrare ju längre fram i tiden man kommer.

5 Problem med prognoserna

I följande avsnitt ges en beskrivning av de problem som finns när det gäller prognosarbetet i Regeringskansliet och på myndigheterna.

5.1 Problem med prognos modellerna

Flera av modellerna som används för att prognostisera utgifterna innehåller brister. Problemet är övergripande och gäller för transfereringsanslagen, förvaltningsanslagen och sakanslagen.

5.1.1 Begränsad användning av tidsserier

Tidsserier används endast i begränsad omfattning i prognosarbetet både på departement och myndigheter. Data utgörs ofta av det senaste utfallet, som skrivs fram med den makroekonomiska utvecklingen. Till exempel beräknar man ersättningen per dag i svuxa⁷ för år 2000 som den förväntade utvecklingen av timlönen under år 2000 multiplicerat med utfallet för ersättningen per dag i svuxa under år 1999. Detta innebär att man inte utnyttjar informationen som finns i historiska data vid beräkningen av anslaget för svuxa.

Vidare använder departementen och myndigheterna endast årsdata i flera av prognoserna. För att göra bra prognoser för pågående budgetår krävs att man använder månadsdata. Det är också viktigt att eventuella årsprognoserna fördelas per månad. Månadsprognoser gör det möjligt att följa upp prognosen mot det faktiska utfallet under pågående budgetår. Det finns till exempel en stor säsongsvariation i många av anslagen. Om man inte har kontroll över dessa säsongsvariationer så finns det en risk för att man får ett felaktigt underlag för de politiska besluten. ESV månadsfördelar dock sina prognoser och dessa används inom Regeringskansliet.

⁷ Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa.

5.1.2 Bristfällig uppföljning av prognoserna

En väl utvecklad uppföljning är en viktig förutsättning för att arbetet med prognoserna ska utvecklas och förbättras. Det är sällan prognoserna följs upp på ett mer systematiskt sätt. Den uppföljning som sker i Regeringskansliet av prognoser handlar framför allt om att jämföra prognosen med det faktiska utfallet. En systematisk uppföljning bör dock innehålla en djupare analys av vad som blev rätt och fel i prognosen. Till exempel skulle en sådan uppföljning visa om det finns delar av modellen som fungerar bättre eller sämre och om det finns systematiska under- eller överskattningar i prognoserna.

Prognoserna och modellerna bör kontinuerligt utvärderas. Varför avviker utfallet för arbetslöshetsförsäkringen mot prognosvärdet? Är den makroekonomiska antagandebilden rätt? Hur står sig prognosen för grundbeloppet⁸ i förhållande till det faktiska utfallet? Avviker prognosen för dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen från det faktiska utfallet? Dessa frågor bör analyseras även om prognosen stämmer väl med det faktiska utfallet.

5.1.3 Bristfällig dokumentation av modellerna

Det finns ofta brister i dokumentationen av modellerna både på departementen och myndigheterna. En god dokumentation är viktig för förståelsen för och bedömningen av prognoserna och minskar vidare utrymmet för godtycke i beräkningarna. Dokumentationen är också viktig för att få en kontinuitet i arbetet med prognoserna. När dokumentation saknas finns en stor risk för att mycket information och kunskap om prognoserna försvinner om den ansvariga handläggare lämnar sina arbetsuppgifter.

5.1.4 Felaktigt definierade modeller

Vissa prognosmodeller bygger på felaktiga samband. Det innebär att vissa modeller alltid kommer att överskatta eller underskatta utgifterna även om förutsättningarna är korrekta.

Modellen för föräldraförsäkringen tog tidigare ingen hänsyn till att ersättning avseende barn som föds i slutet av året framför allt belastar anslaget under det kommande året. I modellen hänfördes i stället utgif-

⁸ Anslaget för arbetslöshetsförsäkringen innehåller flera delar, bland annat det så kallade grundbeloppet.

terna till antalet födda barn under samma år. Det innebar att när antalet födda barn minskade underskattade man utgifterna för det innevarande året. På motsvarande sätt överskattade man utgifterna när antalet födda barn ökade.

5.1.5 Beräkningar av regelförändringar och dynamiska effekter

Prognoserna är extra problematiska i samband med att man genomför regelförändringar i systemen. För att kunna göra goda uppskattningar av effekterna av regelförändringar krävs väl utvecklade modeller och bra data. Vid en justering av till exempel arbetsvillkoret⁹ i arbetslöshetsförsäkringen krävs att arbetsvillkoret finns beskrivet i en ekvation för att man ska kunna beräkna förändringen i modellen. Annars tvingas man göra ad hoc-mässiga beräkningar av det nya arbetsvillkoret vid sidan om modellen, vilket försvårar kalkylen.

Beräkningen av olika regelförändringar försvåras också av att individerna anpassar sitt beteende till de nya regelsystemen. Det går till exempel att i efterhand konstatera att utgifterna i föräldraförsäkringen ökade innan man sänkte ersättningsnivån från 80 procent till 75 procent. På samma sätt ökade utgifterna för läkemedelsförmånen kraftigt innan man höjde patienternas avgifter i systemet den 1 januari år 1997.

Det är sällan man i Regeringskansliet tar hänsyn till beteendeförändringar när man genomför reformer. Orsaken kan vara att beteendeförändringarna är svåra att beräkna och det är sällan informationen efterfrågas. Om man inte gör bedömningar av hur individernas beteende kommer att förändras till följd av regelförändringarna finns en risk för att prognoserna kommer att innehålla stora fel.

Det är också sällan man följer upp effekterna av olika regelförändringar. För att prognosmodellerna ska utvecklas bör man i efterhand analysera effekterna av regelförändringarna. En uppföljning kan leda till att man får bättre möjligheter att bedöma beteendeförändringar i framtiden.

5.1.6 Modellen för barnbidragen

Prognosmodellen för barnbidragen är ett exempel på en modell som innehåller flera av de ovan beskrivna bristerna. Barnbidragen utgår för

⁹ Arbetsvillkoret bestämmer bland annat huruvida en person ska erhålla ersättning från arbetslöshetsersättningen.

barn i ålder 0 till 15 år. Barnbidragets storlek är för närvarande 850 kronor per månad.¹⁰ Kostnader för barnbidraget uppgår till ca 13,5 miljarder kronor per år. Modellen för barnbidragen beskrivs i följande ekvation:

$$U = 10\,200 * [A(t) + A(t-1)]/2$$

U = Utgift för barnbidrag

A(t) = Antalet barnbidrag i december år t (bestäms av SCB:s befolkningsprognos)

10 200 = Barnbidragets nivå

I modellen används ingen tidsserie, det vill säga man använder inte historiska data för att beräkna barnbidragen. Det leder till att varje prognos blir en ny nivåberäkning där man utgår från två månadsvärden. Vidare förlorar man informationen som finns i de historiska data.

I modellen beräknas endast ett årsvärde, som inte fördelas över året. Modellen kan alltså inte hantera utfallet under året, vilket leder till svårigheter att justera prognosen med hänsyn till utfallsdata under året.

Sambandet är inte korrekt ($U \cong 10\,200 * [A(t) + A(t-1)]/2$). Orsaken är att decembervärdet systematiskt avviker från årsvärdet, vilket beror på att det finns ett säsongsmönster i utgifterna. Säsongsmönstret beror på att nya personer successivt erhåller barnbidrag under året, medan utflödet endast sker i slutet av varje kvartal. En noggrannare analys visar att modellen systematiskt överskattar utgifterna med cirka 40 miljoner kronor per år. Om man hade följt upp prognosen mer systematiskt hade man förmodligen upptäckt felet.

Historiskt har prognosen för barnbidraget ändå överensstämt relativt väl med utfallet. Orsaken till träffsäkerheten är att barnbidragssystemet, som styrs av demografien, är mycket stabilt över tiden.

5.2 Tillgång till statistik

För att göra bra prognoser krävs tillgång till tillförlitlig och relevant statistik. Den statistik som används i prognoserna produceras mestadels av myndigheterna. Det finns ofta brister i statistiken, vilket försvårar utvecklingen av mer sofistikerade modeller. Bristen på statistik är också ett problem vid uppföljningen av myndigheternas verksamhet.

En orsak till den bristfälliga statistiken är att departementen inte har ställt tillräckliga och tydliga krav på myndigheternas statistik, vilket förmodligen beror på att detta inte har varit ett prioriterat område. Det-

¹⁰ Barnbidraget höjdes från 750 till 850 kronor den 1 januari år 2000.

ta innebär att myndigheterna ibland inte vet vilken statistik departementen efterfrågar.

I många fall saknas relevanta data som kan användas i prognoserna. Till exempel använder Utbildningsdepartementet antalet studiestöd vid beräkningen av det särskilda utbildningsbidraget. Men antalet studiestöd är ett mått som inte finns i CSN:s datasystem, vilket leder till att utbildningsdepartementet inte kan följa upp sin prognos mot det faktiska utfallet. Samtidigt får utbildningsdepartementet och CSN svårigheter att jämföra och diskutera prognoserna.

I vissa fall har myndigheterna registrerat en uppgift som det av olika tekniska skäl inte går att få tillgång till. Detta gäller till exempel data på Riksförsäkringsverkets (RFV) områden. Till exempel registrerar RFV antalet förtidspensioner per månad, men det är trots detta inte möjligt att kontinuerligt erhålla information om in- respektive utflöden i förtidspensionssystemet. RFV redovisar endast statistik om flödena i december, det vill säga en gång per år och dessutom mycket sent på året. Det går alltså inte att kontrollera flödena under pågående budgetår, även om informationen finns i datasystemen.

I vissa andra fall har det varit svårt för Regeringskansliet att få tillgång till databaser som myndigheterna har utvecklat, bland annat beroende på olika sekretessregler och tekniska hinder. Det har dock visat sig att dessa problem går att lösa. Det är en fördel om Regeringskansliet kan arbeta med dirketuppkopplingar mot myndigheternas databaser. Det ger departementen större tillgänglighet till databaserna samtidigt som myndigheterna avlastas frågor från departementen.

Många myndigheter utvecklar nu så kallade datalager. Detta gäller bland annat Riksförsäkringsverket, Centrala studiestödsnämnden och Arbetsmarknadsstyrelsen. Dessa datalager kommer att vara till stor hjälp i prognosarbetet.

5.3 IT-stöd

För att kunna utveckla mer sofistikerade modeller och kunna hantera stora datamängder krävs att man har tillgång till ändamålsenliga programvaror, till exempel program som kan hantera stora datamängder på ett effektivt sätt. På flera departement saknas dessa programvaror.

För att departementen ska få tillgång till data på ett mer systematiskt sätt krävs också en bra IT-infrastruktur, till exempel databaser med statistik som handläggarna på departementen kan göra uttag ifrån. I dag skickas siffrorna på papperskopior mellan de departementen och myndigheterna. Hanteringen av data är ad hoc-mässig och det saknas en

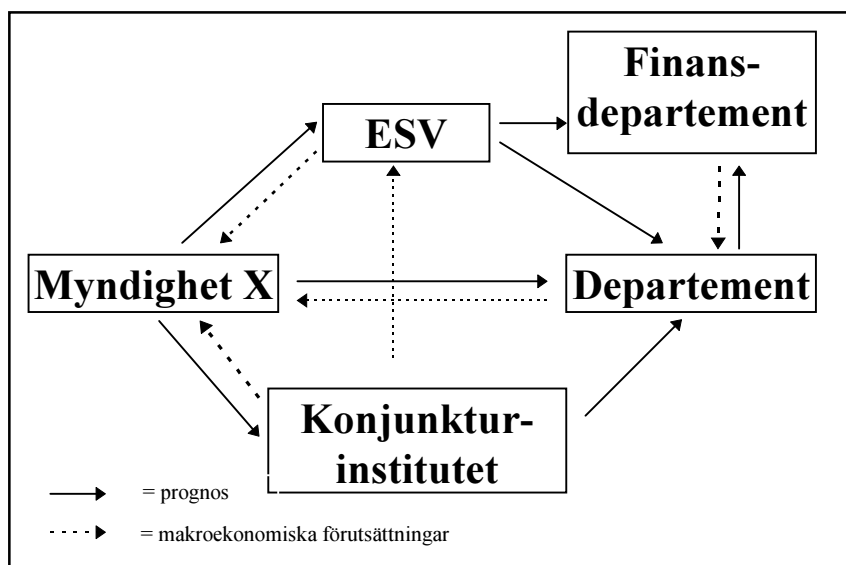
systematisk lagring av data inom regeringskansliet. Problemet hanteras för närvarande inom det så kallade Vesta-projektet.¹¹

5.4 Organisation, samverkan och kompetens

5.4.1 Samverkan mellan myndigheter och departement

Arbetet med prognoserna kräver stora administrativa resurser då många personer på departementen och myndigheterna är inblandade. I figuren nedan beskrivs flödena av information mellan de olika aktörerna.

Figur 1. Flöden av information i prognosarbetet



Det är ofta en fördel om flera gör prognoser och att man arbetar med flera modeller. Man får på detta sätt en bättre analys av prognoserna. Den nuvarande ordningen är dock svår att överblicka och man drar inte fördel av att flera gör prognoser på samma område. Det är bland annat svårt att få tillgång till uppgifter om olika prognoser. Exempelvis kan inte departementen på ett enkelt sätt få tillgång till prognoser som myndigheterna har lämnat till Konjunkturinstitutet. Ett annat problem är att

¹¹ Projektet innehåller flera delar. En del av projektet innebär att man ska utveckla ett så kallat datalager för staten. Meningen är att datalagret ska bland annat innehålla information om prognoserna.

det ofta är oklart vad informationen i underlaget om prognosen står för, det vill säga dokumentationen av prognosen är bristfällig. Detta gör det svårt att föra diskussioner kring prognoserna. Det kan till exempel vara oklart vem som har gjort prognosen, till exempel om ESV har justerat myndighetens prognos. Vidare saknas ofta uppgifter om vilka antaganden som ligger till grund för prognosen.

De nuvarande formerna för arbetet med prognoserna är också resurskrävande, bland annat beroende på att beställningarna inte är samordnade. Till exempel kan en myndighet lämna en prognos till Konjunkturinstitutet utifrån institutets antagandebild och vid nästan samma tillfälle lämna en prognos till sitt fackdepartement utifrån regeringens antagandebild.

Även utvecklingen av prognoserna sker ofta i parallella processer på myndigheterna och departementen. Det har till exempel hänt att Socialdepartementet och RFV har funderat över samma problem, men att man inte har haft någon gemensam diskussion i frågan.

5.4.2 Departementens arbete med prognoserna

Inom Regeringskansliet är det framför allt Finansdepartementet som har drivit utvecklingen av prognoserna. Fackdepartementens intresse för prognoserna har varierat och på de flesta områden har utvecklingen av prognoserna varit obefintlig sedan den nya budgetprocessen infördes. Prognosarbetet förefaller inte heller ha fått den politiska förankringen som är nödvändig. Det är till exempel sällan prognosarbetet finns med i verksamhetsplanen på departementen.

I ett system med utgiftstak och ramar för utgiftsområden har fackdepartementen ansvar för utgifterna på sina områden. Respektive departementet får i konsekvens med detta finansiera eventuella överskridanden på sina anslag. Ansvar för prognoserna har vidare varit otydligt. Vissa fackdepartement har till exempel hävdats att det är myndigheterna ensam som har ansvaret för prognoserna. Samtidigt har det i vissa fall varit oklart vad som är fackdepartementens respektive Finansdepartementets ansvar vid utvecklingen av prognosmodellerna.

Fackdepartementen har svaga incitament att utveckla och förbättra sina prognoser. Det har snarare varit en fördel för fackdepartementen att ha en sämre prognos som överskattar utgifterna. Detta har varit en bidragande orsak till svårigheterna att utveckla prognoser med en högre kvalitet.

5.4.3 Kompetensen på prognosområdet

Prognosarbetet ställer krav på särskild kompetens. Hittills har dock endast ett fåtal departement rekryterat handläggare med professionella kunskaper på området. På de flesta departement har man låtit befintlig personal, det vill säga enskilda handläggare eller budgetsamordnare, som ofta har begränsade formella kunskaper om prognoser sköta prognosarbetet. Ledningen för departementen har inte prioriterat prognoskompetens vid rekryteringen av ny personal. När vakanser har uppstått har man inte anställt personal med prognoskompetensen för att fylla vakanserna. I stället har de nyanställda haft en liknande kompetens som den befintliga personalen.

Inom Regeringskansliet har man genomfört kurser i syfte att höja personalens kompetens på området. Kurserna har gett handläggarna allmänna kunskaper om prognoser. Meningen är dock inte att samtliga handläggare inom regeringskansliet ska kunna utveckla egna prognoser. Det är dock nödvändigt att det finns ett antal personer på varje departement med goda formella kunskaper om prognoser. Personerna som ansvarar för prognoserna bör ha kunskaper i statistik, matematik, nationalekonomi och data. Kunskaper i nationalekonomi, statistik och matematik krävs för att man ska kunna utveckla korrekta modeller. Goda kunskaper i data är nödvändiga för att man till exempel ska kunna hantera myndigheternas databaser. Denna kompetens saknas i dag på de flesta departement och på de departement där kompetensen finns handlar det om ett fåtal personer, det vill säga resurserna är mycket begränsade.

Prognoskompetensen måste föras ut i organisationen. Socialdepartementet har delvis organiserat sitt arbete efter de ökade kraven på prognoserna. Organisationen innebär att det på varje enhet finns en så kallad analyssamordnare som ansvarar för prognoser, resultatuppföljning och mer långsiktiga frågor. Analyssamordnaren ska bland annat vara ett stöd till handläggarna i olika prognosfrågor. Samtidigt finns en enhet på Socialdepartementet som enbart skall arbeta med analysfrågor. Enheten skall vara ett stöd till handläggarna och analyssamordnarna i arbetet med prognoserna.

6 Möjliga åtgärder för att förbättra prognoserna

Den nya budgetprocessen ställer ökade krav på prognoserna. Prognosarbetet i Regeringskansliet har dock inte utvecklats i takt med införandet av den nya budgetprocessen. Prognosernas nuvarande kvalitet motsvarar därför inte de krav som den nya budgetprocessen ställer på prognoserna. Följande problem har identifierats:

- Bristande modeller.
- Bristande tillgång till statistik.
- Otillräckligt IT-stöd.
- Bristande samverkan mellan myndigheter och departement.
- Brist i kompetensen på prognosområdet.

I det följande redovisas några möjliga åtgärder och riktlinjer för att avhjälpa de brister som konstaterats.

Professionell kompetens inom Regeringskansliet

Det är nödvändigt att kompetensen på prognosområdet stärks. Det saknas i dag personer som har formell kompetens om prognoser på de flesta departement. Bristen på kompetens är en av de främsta orsakerna till de konstaterade bristerna i modellerna.

Det är nödvändigt att man rekryterar nya personer med formella kunskaper om prognoser. Budgetsekreteriaten har ansvaret för att det finns personer med prognoskompetens inom departementen. Budgetsekreteriatens ansvar måste förtydligas.

Fler prognosgrupper

Prognosgrupper måste inrättas på samtliga departement. En väl fungerande prognosgrupp är central för att utveckla och förbättra prognosmodellerna. Prognosgrupperna ska granska prognoserna och initiera utvecklingsprojekt på områden där man finner att det är lämpligt.

Prognosgrupperna bör tillsättas med regeringsbeslut. Det ger prognosgrupperna en ökad tyngd.

Incitament att göra bra prognoser på departement och myndigheter

Departementens och myndigheternas incitament att göra bra prognoser måste förbättras. Man bör införa ett mål för prognosernas träffsäkerhet. Målet skrivs in i departementens verksamhetsplan och i myndigheternas regleringsbrev. Ett mål om prognosernas träffsäkerhet leder till att prognoserna kommer att prioriteras, följas och diskuteras mer i verksamheten.

Beräkningar av regelförändringar

Beräkningar av regelförändringar bör i en ökad omfattning innehålla bedömningar av beteendeförändringar. Det finns annars en risk för stora prognosfel.

För att förbättra kontrollen av regelförändringarna bör man också följa upp effekten av regelförändringarna. Uppföljningen ska visa hur utgifterna har påverkats av regelförändringarna. Detta är viktigt för att prognoserna ska utvecklas.

Förbättrad statistik

För att utveckla prognoserna är det nödvändigt att förbättra tillgängligheten, omfattningen och kvalitén på statistiken. Bristen på statistik utgör i dag ett stort hinder i arbetet med prognoserna.

Det är viktigt att producenterna av statistiken, oftast myndigheter, vet vilken statistik departementen efterfrågar. Departementen måste därför ställa tydligare krav på myndigheternas statistik. En förutsättning för detta är att man förtydligar vem som har ansvaret för statistikförsörjningen inom departementen.

Förbättrat IT-stöd

IT-stödet inom Regeringskansliet måste förbättras. Detta för att man på ett ändamålsenligt sätt ska få tillgång till statistik och information om prognoserna. Prognoserna kräver ändamålsenliga programvaror som kan hantera stora datamängder. Det är också nödvändigt att departementen får tillgång till myndigheternas databaser på ett enkelt sätt.

Förbättrad samverkan mellan departement och myndigheter

Samarbetet mellan myndigheterna och departementen om prognoserna måste utvecklas. Detta för att man ska kunna utnyttja de befintliga resurserna på bästa sätt och undvika dubbelarbete. För närvarande bedrivs arbetet i organisationerna utan någon gemensam strategi. Ett förbättrat samarbete kan till exempel ske genom att myndigheten med jämna mellanrum deltar i prognosgruppernas möten.

Standardisera underlagen för prognoser

Informationsflödet mellan myndigheter och departement bör utvecklas och systematiseras. Det finns i dag ett stort flöde av information om prognoserna mellan myndigheterna och departementen, men det är svårt att få tillgång till informationen och veta vad den står för.

För att få en tydligare information bör redovisningen av prognoserna så långt som möjligt standardiseras. De standardiserade underlagen bör innehålla beräkningsunderlagen för prognoserna och den antagande som prognosen utgår ifrån. Genom standardiserade underlag får man bättre möjligheter att jämföra olika prognoser, både över tiden och mellan olika myndigheter och departement.

Förbättra tillgängligheten till prognoserna

Tillgängligheten till prognoserna måste förbättras. Det är i dag ett problem att få tillgång till samtliga prognoser på ett lätt sätt. Prognoserna bör göras lätt tillgängliga via en hemsida på internet. Hemsidan skulle vara en gemensam plattform för arbetet med prognoserna och underlätta kommunikationen mellan departementen och myndigheterna.

ESV bör få i uppdrag att ta fram en mall för hur prognoserna ska redovisas och ansvara för att utveckla den föreslagna hemsida. ESV är den myndighet som har den bästa överblicken över arbetet med prognoserna. ESV har också utvecklat en hemsida för sina prognoser på internet och man deltar även i Vesta-projektet.

Samordning av tidsplanen för prognoserna

Beställningarna av prognoserna från myndigheterna måste samordnas. För att minska administrationen kring prognoserna bör departementen, konjunkturinstitutet och ESV samordna sina beställningar från myndigheterna. Det kommer inte att vara möjligt att samordna samtliga beställningar, men målsättningen måste vara att få ned antalet prognoser som myndigheterna ska producera.¹²

Finansdepartementet bör få ansvaret för att ta fram en mer samordnad tidsplan för prognoserna. Det är här viktigt att man tar hänsyn till myndigheternas och departementens förutsättningar och uppdrag.

¹² Under år 2000 kommer myndigheter och departement att samordna sina beställningar från RFV.

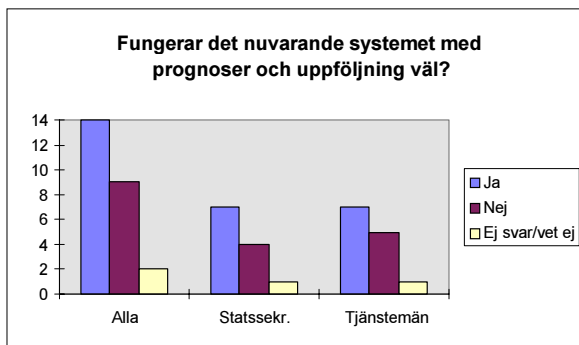
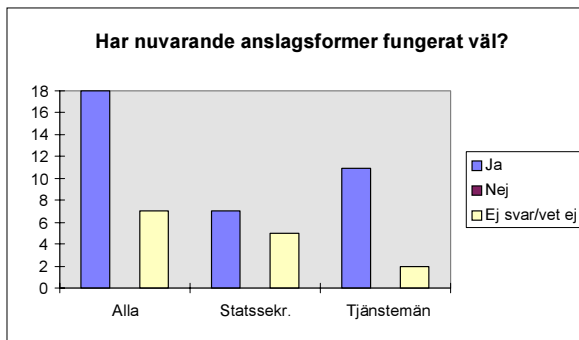
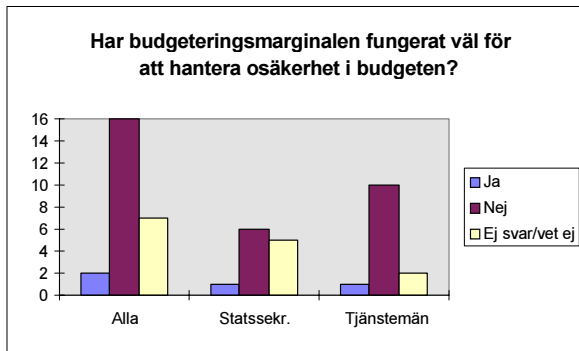
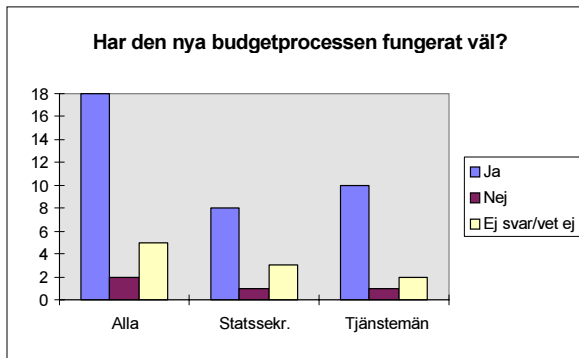
Erfarenheter av den nya budgetprocessen – sammanställning av intervjuer i Regeringskansliet

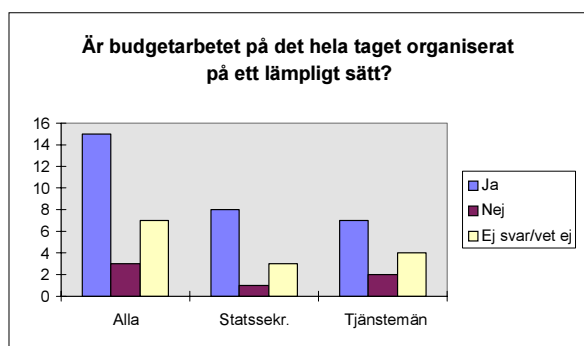
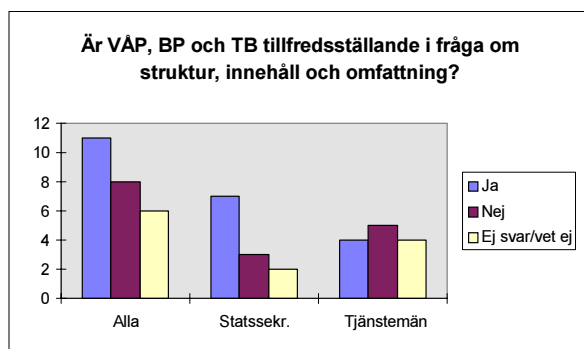
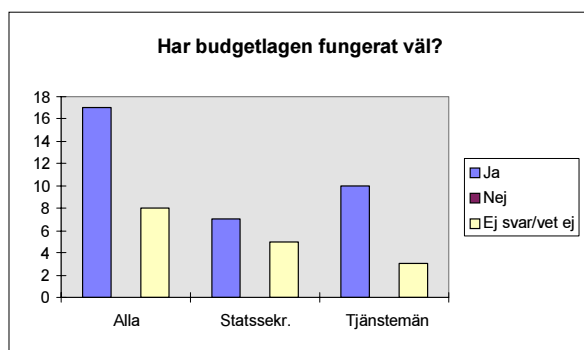
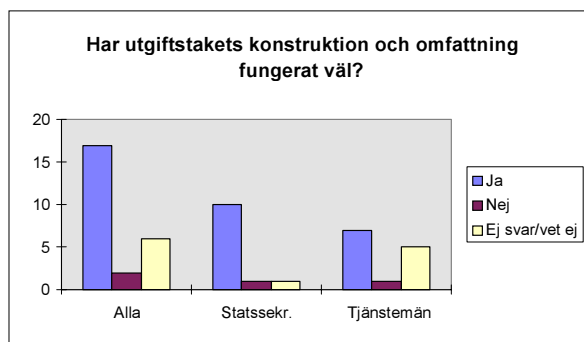
Kartläggningen av erfarenheter i Regeringskansliet bygger på intervjuer med 25 statssekreterare och tjänstemän vid samtliga departement. I ett par fall har personer som nyligen lämnat sina tjänster intervjuats. Intervjuerna har skett muntligt med stöd av ett strukturerat formulär, vilket bifogas i en underbilaga.

Den nya budgetprocessen har fungerat väl

Erfarenheterna av den nya budgetprocessen är på det hela taget goda. Den har gett förutsättningar för en stram finanspolitik även efter det att saneringsprogrammet har genomförts. De flesta anser att det är bra med en tvåstegsmodell där man först beslutar om helheten och sedan om delarna.

Det finns emellertid två större problem. Det första problemet är att den ekonomiska vårpropositionen (VÅP) och budgetpropositionen (BP) har blivit för lika. Många ser det som en dubblering av budgetarbetet. Exempelvis förekommer att frågor som man har avslutat i beredningen inför den ekonomiska vårpropositionen väcks på nytt inför budgetpropositionen. Det andra problemet är att ordningen med en budgeteringsmarginal för att hantera osäkerhet i budgeten inte har fungerat väl.





Det har framhållits att en svaghet med tidsplanen för budgetarbetet är att processen startar innan myndigheterna har lämnat in budgetunderlag. Därmed menar många i fackdepartementen att budgetbeslutet förbereds och att anslagen låses innan det finns ett bra underlag att utgå ifrån och man menar också att detta är demoraliserande för myndigheternas budgetarbete. Mot detta kan ställas att andra framhåller att det är viktigt att arbetet inför den ekonomiska vårpropositionen utgår från ett uppifrån och ned-perspektiv och att man bör akta sig för att falla tillbaka i den tidigare ordningen då budgetarbetet inleddes med äskanden från myndigheterna.

Statssekreterare och tjänstemän anser att det är bra att man har infört särskilda regeringsöverläggningar i budgetprocessen. Förväntningarna på regeringsöverläggningarna var emellertid högt ställda och har inte infriats fullt ut. Beslut om enskilda budgetfrågor har i regel inte tagits i form av ett kollektivt beslutsfattande vid dessa överläggningar. Erfarenheterna är emellertid att överläggningarna har lett fram till beslut om övergripande ekonomiska ramar och prioriteringar av vilka frågor, som skall beredas vidare. Det har sedan i regel återstått en mängd sakfrågor, som har fått lösas i bilaterala överläggningar.

Ordningen med utgiftstak fungerar väl

De flesta anser att ordningen med utgiftstak fungerar väl. Utgiftstaket har spelat stor roll för att skapa budgetdisciplin. Synpunkter har dock framförts både från fackdepartement och Finansdepartementet om att det finns anledning att ytterligare analysera utgiftstakets konstruktion och omfattning. Principerna för att fastställa utgiftstaket är inte tydliga och ökad insyn i denna process efterlyses från fackdepartementen. Flera lyfter fram att det är svårt att motivera varför utgiftstaket skall ligga fast när inkomsterna blir högre än förväntat. Samtidigt menar andra att det tvärtom är bra att taket ligger fast oberoende av den ekonomiska utvecklingen, eftersom det bidrar till att dämpa konjunktursvängningarna.

Det har också framförts synpunkter angående utgiftstakets omfattning. Vissa menar att det är viktigt att hålla fast vid principen att alla utgifter skall ligga under taket. Samtidigt menar andra att man bör lyfta ut vissa utgifter från taket. Exempel på sådana utgifter är socialförsäkringarna, återflödet av medel från EU, ålderspensionssystemet utanför statsbudgeten, bostadskreditgarantierna och den kommunala skatteutjämningen.

Ett problem vid hanteringen av utgiftstak och ramar är att utgiftsområdena inte stämmer överens med departementsindelningen. Det har sagts i intervjuerna att det är svårt att samordna budgetering och uppföljning när flera departement ansvarar för ett utgiftsområde.

Budgeteringsmarginalen har inte fungerat väl

Ordningen med en budgeteringsmarginal för att hantera osäkerhet får kritik från flertalet av de intervjuade. Budgeteringsmarginalen har inte gett tillräcklig flexibilitet för oväntade utgifter eftersom den i regel redan har varit förbrukad vid ingången av budgetåret.

Eftersom det i praktiken inte har funnits något kvar av budgeteringsmarginalen under löpande budgetår har relativt små utgiftsökningar medfört att utgiftstaket har hotats. Därtill kommer att det dessutom i några fall har varit stora utgiftsökningar, t.ex. inom sjukförsäkringen. Detta har tvingat fram besparingsåtgärder under löpande budgetår. Dessa extra besparingsbeting är mycket besvärande enligt både tjänstemän och politiker i departementen. De har lett till ett kortsiktigt agerande, eftersom de besparingsåtgärder, som har genomförts under löpande budgetår många gånger har handlat om att hitta lösningar som ger snabb effekt för att klara utgiftstaket. Dessa lösningar har inte alltid inneburit långsiktigt effektiva besparingar. Besparingsbetingen har också tagit kraften från annat mer framåtsyftande arbete och har lett till att många uppfattar att man håller på med budgetarbete hela året.

Budgetlagen har fungerat väl

Flera av de intervjuade känner inte närmare till budgetlagen och dess bestämmelser. De som har erfarenheter av budgetlagen anser att den har fungerat väl. Många anser att det är bra att reglerna har formaliserats och samlats i en lag. Särskilt lyfts fram att det är bra att bruttoprincipen finns inskriven i lagen.

Nuvarande anslagsformer fungerar väl

De flesta anser att de nuvarande anslagsformerna har fungerat väl. Det har t.ex. gått bra att hantera regelstyrda utgifter, som tidigare anvisades över förslagsanslag på ramanslag i det nya budgetsystemet. Det skulle sannolikt också gå bra att rensa ytterligare bland anslagsformerna.

En åtgärd, som många är kritiska mot, är förändringen i anslagsförordningen om prövning av anslagssparande över 3 procent. Det har

framförts att det finns en risk att bestämmelsen kommer att leda till köprush i slutet av året för att förbruka anslagsmedlen. Kritikerna menar också att man med den nya bestämmelsen inriktar sig på fel problem. I stället borde anslagsbehållningarna prövas samlat med anslaget i departementens budgetberedning.

Beslutsunderlagen till riksdagen kan förbättras

Några anser att beslutsunderlagen är tillfredsställande medan andra anser att propositionerna är svårlästa, att de innehåller dubbleringar av texter och att det är svårt att följa sifferredovisningarna.

Det har framförts att det är svårt att följa de mer långsiktiga trenderna i hur enskilda anslag utvecklas. En annan svårighet är att tolka förändringar mellan två på varandra följande år, eftersom det görs olika justeringar som kan försvåra jämförelser.

Uppfattningarna skiftar när det gäller prognoser och uppföljning

Synen på prognoser och uppföljning är blandad. Flertalet av de intervjuade anser att det nuvarande systemet med prognoser och uppföljning fungerar tillfredsställande. Man menar att det har skett förbättringar och de som har erfarenhet av prognosgrupper med deltagare från fackdepartement och Finansdepartementet är positiva till arbetet i dessa grupper.

Det finns samtidigt många bland de intervjuade, både i Finansdepartementet och fackdepartementen, som menar att fackdepartementen inte har satsat särskilt mycket på prognoser och uppföljning. Man menar att fackdepartementen i stor utsträckning litar till myndigheternas prognoser och uppföljningar och att departementen endast undantagsvis har rekryterat särskild kompetens för att höja prognoskompetensen. Andra menar att arbetet med uppföljning av prognoser under löpande budgetår har fått en oproportionerlig tyngd i arbetet i Regeringskansliet eftersom utgiftstaket ofta har varit hotat.

Budgetarbetet är bra organiserat

Flertalet anser att budgetarbetet är bra organiserat. Det har framhållits att det finns mycket kunskap i organisationen, tydliga riktlinjer från Finansdepartementets budgetavdelning och att planeringen är bra. Budgetchefgruppen fungerar bra och samarbetet med andra partier har inordnats på ett ändamålsenligt sätt.

Finansdepartementet har fått en starkare ställning, vilket accepteras av de flesta. Några anser emellertid att fackdepartementen borde få större självständighet inom sina ramar. Den nya processen tar mer tid i anspråk bl.a. genom att man ägnar mer tid åt uppföljning och kontakter med myndigheterna än tidigare.

Underbilaga

Utvärdering av budgetprocessen

1999-11-02

Intervju med

Övergripande om den nya budgetprocessen

	Ja	Nej	Ej svar/ Vet inte
Har den nya budgetprocessen enligt din uppfattning på det hela taget fungerat väl?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har den nya budgetprocessen enligt din uppfattning lett till ökad stramhet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har den lett till ökad långsiktighet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har den bidragit till en varaktig förbättring av de offentliga finanserna?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har införandet av regeringsöverläggningar gjort att besluten om budgeten i större utsträckning än tidigare sker i form av ett kollektivt beslutsfattande?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har du några förslag till förbättringar?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Utgiftstak	Ja	Nej	Ej svar/ Vet inte
Har utgiftstakets konstruktion och omfattning på det hela taget fungerat väl enligt din uppfattning?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har utgiftstaket enligt din uppfattning lett till bättre utgiftskontroll?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har utgiftstaket lett till bättre politisk styrning och prioritering?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har utgiftstaket bidragit till en mer ingående prövning av regelstyrda utgifter?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har utgiftstaket lett till bättre budgetdisciplin?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ger utgiftstakets konstruktion och tillämpning tillräcklig flexibilitet på anslagsnivå, utgiftsområdesnivå och totalnivå?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har du förslag till förbättringar?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Budgeteringsmarginal	Ja	Nej	Ej svar/Vet inte
Har ordningen med en budgeteringsmarginal för att hantera osäkerhet i budgeten på det stora hela fungerat bra?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har budgeteringsmarginalen varit tillräckligt stor enligt din mening?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anser du att det hade gått att undvika att regeringen tvingades till åtgärder under löpande budgetår för att klara utgiftstaket?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har du några förslag till förbättringar?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Budgetlagen

	Ja	Nej	Ej svar/Vet inte
Har budgetlagen enligt din mening på det stora hela taget fungerat väl?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Finns det behov av mer detaljerade bestämmelser om utgiftstak i budgetlagen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Finns det anledning att införa bestämmelser om budgeteringsmarginalen i budgetlagen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Finns det problem med nuvarande bestämmelser i budgetlagen om finansiering av investeringar?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har du förslag på förbättringar?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Anslagsformer

	Ja	Nej	Ej svar/Vet inte
Har nuvarande anslagsformer på det stora hela taget fungerat väl?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har det gått bra att hantera regelstyrda utgifter som tidigare har anvisats över förslagsanslag i det nya budgetsystemet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har du några förslag till förbättringar?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Beslutsunderlag till riksdagen

	Ja	Nej	Ej svar/ Vet inte
Är det beslutsunderlag som lämnas till riksdagen (VÅP, BP, TB) på det hela taget tillfredsställande när det gäller struktur, innehåll och tidpunkt för avlämnande?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Finns det förutsättningar för att lägga större tyngdvikt vid långsiktiga frågor i VÅP och att i BP fokusera på det kommande budgetåret?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Är de nuvarande formerna för redovisning av ekonomi och resultat till riksdagen tillfredsställande?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Är ordningen för beredning och tidpunkter för avlämnande av särpropositioner tillfredsställande från din utgångspunkt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har du några förslag till förbättringar av beslutsunderlagen till Riksdagen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Prognoser och uppföljning

	Ja	Nej	Ej svar/ Vet inte
Fungerar enligt din mening det nuvarande systemet med uppföljning och prognoser väl på det stora hela taget?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har ditt departement vidtagit förändringar i organisation och kompetens för att klara de skärpta kraven på prognoser och uppföljning i den nya budgetprocessen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har du förslag till förbättringar av kvaliteten i prognoser och uppföljningar?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Övriga frågor

	Ja	Nej	Ej svar/ Vet inte
Är budgetarbetet på det stora hela taget organiserat på ett lämpligt sätt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har regeringens samarbete med andra partier kunna inordnas på ett ändamålsenligt sätt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har rollfördelningen mellan fackdepartementet och finansdepartementet påverkats av den nya budgetprocessen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har ditt departement genomfört förändringar av organisation och kompetens till följd av den nya budgetprocessen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har den nya budgetprocessen förbättrat förutsättningarna att arbeta med andra viktiga uppgifter i departementet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har relationen till myndigheterna påverkats av den nya budgetprocessen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vill du lämna några andra kommentarer eller förslag?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Internationell utblick – utgiftstak och budgetprocess i Storbritannien och Nederländerna

Storbritannien

Utgiftstak

Utgiftstaket omfattar i huvudsak förvaltningsutgifter, vilket motsvarar ca 50 procent av utgifterna. Utgiftstaket och departementsramarna läggs fast för en treårsperiod och avses inte revideras under loppet av denna period. Taken är nominella och någon årlig prisjustering görs inte. En mindre reserv (ca 0,7 procent av utgiftstakets utgifter) ingår i utgiftstaket.

Nya politiska initiativ, liksom tendenser till överskridanden inom ramarna, skall hanteras inom beslutade ramar. Respektive fackminister ansvarar för att departementsramen hålls. Om en departementsram överskrids finns sanktioner inbyggda i systemet som anger att den ansvarige ministern dels personligen måste förklara sig inför parlamentet, dels får sin departementsram för nästkommande budgetår sänkt med ett belopp motsvarande överskridandet.

Utgiftstaket omfattar endast utgifter som regeringen anser sig kunna kontrollera direkt. Socialförsäkringsutgifter, EU-relaterade utgifter samt utgifterna för statsskuldräntor ingår därför inte i utgiftstaket. Utrymmet för de utgifter som inte omfattas av utgiftstaket begränsas dock på annat sätt. Inom ramen för den ”Code for Fiscal Stability” som antagits av parlamentet har regeringen formulerat två huvudregler. Den s.k. gyllene regeln anger att regeringen endast får låna till investeringar, ej till konsumtion. Vidare finns den regel som anger att skuldkvoten, dvs. den offentliga skulden mätt som andel av BNP, skall hållas på en stabil och låg nivå. Skuldkvoten uppgår f.n. till ca 30 procent.

Budgetprocess

Nuvarande treåriga utgiftstak och departementsramarna fastställdes i en översyn av utgifterna som genomfördes första gången 1998 ("Comprehensive Spending Review"). Avsikten är att en sådan översyn skall genomföras inför varje ny planeringsperiod.

Arbetet inleds med en diskussion om regeringens övergripande mål. Med utgångspunkt från dessa mål genomförs sedan en basbudgetering av utgifterna, där varje utgift måste kunna motiveras med utgångspunkt i regeringens övergripande mål. Förhandlingarna resulterar sedan i ett slags avtal – "Public Service Agreement" – ett dokument där planerade prestationer och kostnader för respektive politikområde anges. För de utgifter som inte omfattas av utgiftstaket sker en årlig budgetprövning.

I Storbritannien löper budgetåret från april till mars. Regeringens förslag till statsbudget presenteras i mars. Denna föregås dock av ett förberedande dokument, "Pre-Budget Report", som presenteras i november året innan. Den närmare utformningen av budgetprocessen bestäms i Storbritannien i hög grad av regeringen och kan på så sätt anpassas efter olika behov, t.ex. under valår.

Nederländerna

Utgiftstak

Utgiftstaket omfattar i samtliga offentliga utgifter och indelas i de tre delsektorerna staten, socialförsäkringssektorn och sjukvårdssektorn. Det faktum att samtliga utgifter omfattas av utgiftstaket motiveras med det övergripande målet att minska den offentliga sektorns underskott. Utgiftstaket omfattar även en mindre reserv.

Utgiftstaket för staten fördelar sig på de omkring tretton olika departementsområdena (departementsramar). Liksom i Storbritannien är departementsramarna bindande restriktioner. En fackminister har därför ett tydligt ansvar för att inom en fastlagd ram klara såväl prognosavvikelser som nya beslut. Som en följd av detta ansvar vilar merparten av uppföljnings- och prognosarbetet på fackdepartementen, vilka också besitter egen expertis på området. Utgiftstaket för staten omfattar även utgifterna för statsskuldräntor samt EU-medel, som likhet med övriga utgifter redovisas netto på statsbudgeten.

Socialförsäkringsutgifterna omfattar dels utgifter från de olika socialförsäkringsfonderna, vilka redovisas utanför budgeten, dels socialförsäkringsutgifter som utgår från statsbudgeten. För sjukvården gäller samma indelning, dvs. dels utgifter som utbetalas från socialför-

säkringsfonderna, dels utgifter från statsbudgeten. Om underskott uppkommer i någon av fonderna kan detta hanteras av de buffertar som finns eller, i fråga om större förändringar, genom att nästa år höja de socialavgifter som finansierar systemen.

Budgetprocess

Utgiftstaken fastställs för en fyraårsperiod (mandatperioden). Den politiska grundvalen för innehållet i dessa ramar är den koalitionsöverenskommelse som inleder varje ny mandatperiod i Nederländerna. I utarbetandet av denna fyraårsplan deltar Centralplaneringsbyrån, CPB, dels med ett makroekonomiskt underlag, dels med budgetberäkningar.

Inför varje enskilt budgetår fastställs i april den BNP-inflator som skall användas för att räkna upp kommande budgetårs ram till ett nominellt värde. Valet av denna metod för att räkna upp ramen till nominellt värde motiveras av att man på så sätt försäkras om att kostnadsökningar inom den offentliga sektorn inte överstiger dem i ekonomin i övrigt. Någon ytterligare prisjustering, t.ex. av anslagen, görs inte.

Budgetåret sammanfaller med kalenderåret. En viktig princip i den holländska budgetpolitiken är att beslut om budgetens utgiftssida (för nästkommande budgetår) skall tas vid ett enda tillfälle. Beslutet om budgetens utgiftssida äger därför rum vid ett samlat tillfälle i slutet av april. Beslut om inkomsterna tas senare under sommaren. I Nederländerna finns även en fastställd ram för inkomstsidan. Eventuella avvikelser från de i budgeten beräknade inkomsterna disponeras enligt på förhand fastställda regler.

Lag (1996:1059) om statsbudgeten

Effektivitet och resultat

1 § I statens verksamhet skall hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.

Med statens verksamhet avses i denna lag sådan verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen.

2 § Regeringen skall för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.

Anslag och inkomstitlar

3 § När riksdagen enligt 9 kap. 3–5 §§ regeringsformen anvisar anslag till angivna ändamål, skall anslagstyperna obetecknade anslag, reservationsanslag eller ramanslag användas.

De närmare villkoren för anslagen framgår av 4–6 §§.

Anslagstyper

4 § Ett obetecknat anslag får inte överskridas. Outnyttjade medel får inte användas under följande budgetår.

5 § Ett reservationsanslag får inte överskridas. Outnyttjade medel får regeringen använda längst tre år efter det att anslaget senast var uppfört på statsbudgeten.

6 § Ett ramanslag får regeringen tillfälligt överskrida genom att ta i anspråk en anslagskredit motsvarande högst tio procent av anvisat anslag. Tillgängliga medel under följande år reduceras med ett belopp motsvarande ianspråktagen anslagskredit.

Med riksdagens bemyndigande får regeringen även besluta att ett ramanslag får överskridas, om detta är nödvändigt för att i en verk-

samhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget skall kunna uppfyllas.

Outnyttjade medel får regeringen använda under följande budgetår.

Övriga bestämmelser om anslag

7 § När regeringen tilldelar en myndighet ett anslag får regeringen besluta om begränsningar i villkoren för utnyttjande av anslaget.

8 § Regeringen får besluta att medel på ett anvisat anslag inte skall användas, om detta är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl.

Inkomsttitlar

9 § Statsinkomster som beräknas av riksdagen skall redovisas mot inkomsttitlar.

Redovisning mot anslag och inkomsttitlar

10 § Avräkning mot anslag för transfereringar skall göras det budgetår då betalning sker. Mot övriga anslag skall avräkning göras det budgetår till vilket utgiften hänför sig.

Avräkning mot inkomsttitlar för skatt skall göras det budgetår då betalning erhålls. Mot övriga inkomsttitlar skall avräkning göras det budgetår till vilket inkomsten hänför sig.

Avräkning skall göras löpande.

Riksdagen kan för ett anslag eller en inkomsttitel besluta att avräkning skall göras på någon annan grund.

Ekonomiska förpliktelser

11 § I 12–14 §§ finns bestämmelser om befogenheter för regeringen att ikläda staten ekonomiska förpliktelser enligt 9 kap. 10 § regeringsformen.

I lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning anges under vilka förutsättningar regeringen får ta upp lån till staten.

Beställningsbemyndiganden m.m.

12 § För det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer får regeringen beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter även under senare budgetår än det statsbudgeten avser.

13 § Regeringen får ikläda staten sådana ekonomiska förpliktelser som är nödvändiga för att den löpande verksamheten skall fungera tillfredsställande.

Garantier

14 § För det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer får regeringen ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden.

När det finns särskilda skäl får åtagandet enligt riksdagens bestämmande göras utan att beloppet begränsas.

15 § För ett åtagande enligt 14 § skall en avgift tas ut. Avgiftens storlek skall motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om inte riksdagen för ett visst åtagande beslutar annat.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om avgiftens storlek.

Statsbudgetens avgränsning

16 § Regeringens förslag till statsbudget enligt 9 kap. 6 § regeringsformen skall omfatta alla inkomster och utgifter, med de undantag som anges i 17 § andra stycket och 18 §, samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov.

17 § Statens inkomster och utgifter skall budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten.

Skall inkomsterna i en verksamhet endast bidra till att täcka verksamhetens utgifter, får utgifterna dock redovisas netto på anslag.

18 § En verksamhet där statens kostnader helt skall täckas med verksamhetens intäkter skall inte budgeteras och inte heller redovisas på anslag eller inkomstitlar.

19 § Regeringen får besluta om dispositionen av avgiftsinkomster från frivilligt efterfrågade varor och tjänster som staten tillhandahåller, om inkomsterna helt eller delvis skall täcka statens kostnader för verksamheten.

Finansiering av investeringar

20 § Inom låneramar som riksdagen årligen fastställer får regeringen besluta att anläggningstillgångar som används i statens verksamhet skall finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Regeringen får besluta om villkoren för sådana lån.

21 § Inom en kreditram som riksdagen årligen fastställer får regeringen besluta att rörelsekapital i statens verksamhet skall finansieras med krediter i Riksgäldskontoret. Regeringen får besluta om villkoren för dessa krediter och om likvida medel som myndigheterna disponerar.

22 § Andra tillgångar än de som anges i 20 och 21 §§ skall finansieras med anslag eller med inkomster som anges i 31 § första stycket.

23 § För en viss myndighet eller för viss anskaffning kan riksdagen besluta att finansiering skall ske på annat sätt än som anges i 20–22 §§.

Överlåtelse av statens egendom

24 § I anslutning till 9 kap. 9 § regeringsformen anges i 25–34 §§ grunder för förfogandet över statens egendom.

Föreskrifterna gäller egendom som enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står till regeringens disposition. Detta gäller dock inte varor som avses i 19 §.

Med försäljning avses i 25–29 §§ även byte.

Fast egendom

25 § När värdet av fast egendom inte överstiger 50 miljoner kronor, får regeringen besluta att sälja egendomen, om den inte alls eller endast i ringa utsträckning behövs i statens verksamhet och om det inte finns särskilda skäl för att egendomen fortfarande skall ägas av staten.

Trots bestämmelserna i första stycket får regeringen besluta om försäljning till en kommun för samhällsbyggnadsändamål.

Aktier och andelar

26 § Regeringen får besluta om försäljning av aktier eller andelar i ett företag där staten har mindre än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar, om inte riksdagen bestämt annat för företaget.

Regeringen får inte utan riksdagens bemyndigande genom försäljning eller på annat sätt minska statens ägarandel i företag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar.

Annan lös egendom

27 § För upplåtelse av tomträtt samt försäljning av tomträtt och sådan byggnad som är lös egendom gäller föreskrifterna om försäljning av fast egendom.

28 § Regeringen får besluta att överlåta annan lös egendom än sådan som anges i 26 och 27 §§, om egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller blivit obrukbar, eller om den inte anskaffats med statens medel.

Affärsmässighet

29 § Försäljning skall genomföras affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar mot det.

Disposition av försäljningsinkomster

30 § Har riksdagen beslutat om försäljning av egendom, skall inkomsten redovisas mot en inkomstitel på statsbudgeten, om inte riksdagen bestämmer annat.

I 31–34 §§ anges hur inkomsten får disponeras i de fall då regeringen har beslutat om försäljning.

31 § Har egendomen använts i en verksamhet för vilken riksdagen har godkänt en investeringsplan, får regeringen besluta att inkomsten skall disponeras för att finansiera investeringar som ingår i planen.

Föreskrifter om disposition av inkomst från försäljning av egendom som inte använts i en sådan verksamhet finns i 32–34 §§.

32 § Har egendomen finansierats med medel från anslag får regeringen, sedan medel motsvarande egendomens bokförda värde redovisats mot en inkomstittel, besluta att det som återstår av inkomsten skall disponeras i den verksamhet där den försålda egendomen har använts.

Om inkomsten uppgår till ett mindre belopp, får regeringen besluta att hela inkomsten skall disponeras i den verksamhet där den försålda egendomen har använts.

Har fast egendom eller aktier sålts skall dock hela inkomsten redovisas mot en inkomstittel.

33 § Har egendomen finansierats med lån får regeringen, sedan lånet lösts, besluta att det som återstår av inkomsten skall disponeras i den verksamhet där den försålda egendomen har använts.

Har fast egendom eller aktier sålts skall dock det som återstår av inkomsten redovisas mot en inkomstittel.

34 § Har egendomen finansierats på annat sätt än med medel från anslag eller med lån, får regeringen besluta att hela inkomsten skall disponeras i den verksamhet där den försålda egendomen har använts.

Uppföljning, prognoser och utfall

35 § Regeringen skall noggrant följa hur statens inkomster, utgifter och upplåning utvecklas i förhållande till beräknade eller beslutade belopp.

36 § Under löpande budgetår skall regeringen vid minst två tillfällen för riksdagen redovisa prognoser över utfallet av statens inkomster och utgifter samt statens lånebehov. Regeringen skall förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall.

37 § Senast fyra månader efter budgetåret skall regeringen för riksdagen redovisa statsbudgetens preliminära utfall. Regeringen skall förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och det preliminära utfallet.

38 § Så snart som möjligt, dock senast nio månader efter budgetåret, skall regeringen se till att en årsredovisning för staten lämnas till riksdagen.

Årsredovisningen skall innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Den skall även innehålla det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag.

Utgiftstak och utgiftsramar

39 § Sådana riktlinjer för den ekonomiska politiken som nämns i tilläggsbestämmelse 3.2.1 tredje stycket till riksdagsordningen kan avse det belopp statens utgifter högst får uppgå till (tak för statens utgifter) eller de belopp utgifterna inom olika utgiftsområden eller grupper av utgiftsområden högst får uppgå till (utgiftsramar).

40 § Avser regeringen att använda tak för statens utgifter i beredningen av förslaget till statsbudget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten, skall förslag till beslut om ett sådant utgiftstak ingå i den ekonomiska vårpropositionen.

Har riksdagen med stöd av bestämmelserna i 5 kap. 12 § riksdagsordningen beslutat att hänföra statsutgifter till utgiftsområden, skall regeringen i den ekonomiska vårpropositionen redovisa riktlinjer för hur den avser att fördela statsutgifter på utgiftsområden eller grupper av utgiftsområden i det kommande förslaget till statsbudget.

41 § Förslag om tak för statens utgifter eller riktlinjer för utgiftsramar får avse längre tid än ett budgetår.

42 § Finns det risk för att ett beslutat tak för statens utgifter eller använda utgiftsramar kommer att överskridas, skall regeringen för att undvika detta vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder.

43 § Om regeringen inte lämnar ett sådant förslag som anges i 41 §, skall den i stället presentera en långsiktig beräkning av hur statens inkomster, utgifter och lånebehov kommer att utvecklas som en följd av redan fattade beslut och under väl specificerade samhällsekonomiska förutsättningar.

Redovisning och revision

44 § Regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen för statens medel och de övriga tillgångar som enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står till regeringens disposition. Redovisningsskyldigheten omfattar även den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och övriga ekonomiska förpliktelser.

45 § Bokföring i staten skall ske på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed.

Redovisningen skall ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar.

Närmare föreskrifter om redovisningen skall meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

46 § Statens verksamhet skall granskas genom revision.

Avslutande bestämmelse

47 § Regeringen får överlåta sin rätt enligt 5 §, 6 § första och tredje styckena samt 12–14, 19–21, 25, 26, 28 och 31–34 §§ till myndighet som regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997.