



FINANSDEPARTEMENTET

Strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse – oppdaterte anslag og sensitivitet

*Rådgivende utvalg for modell- og metodespørsmål
13. desember 2011*

Avdelingsdirektør Per Mathis Kongsrud

Innhold

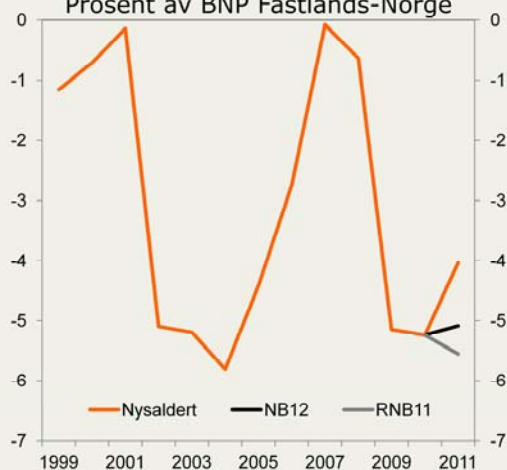
- Redegjøre for ny informasjon siden forrige møte
- Vise betydningen av alternative forutsetninger om utviklingen i skattebasene
- Illustrere betydningen av valg av glatteparameter lambda

- På utvalgets møte i september ble det pekt på at beregninger av strukturell, oljekorrigert balanse for budsjettåret i vesentlig grad avhenger av prognoser for utviklingen framover, og at det ville være nyttig å få belyst dette. I tillegg ble det stilt spørsmål ved sensitiviteten i forhold til hvor langsomt trender tillates å endre seg over tid (ved bruk av Hodrick-Prescott-filter bestemmes dette ved valg av glatteparameter lambda). Sekretariatet skulle se på dette fram mot møtet i desember.
- Gjennomgangen i september tok utgangspunkt i anslagene i Revidert nasjonalbudsjett 2011, som ble lagt fram i mai. Etter det er det publisert oppdaterte anslag i Nasjonalbudsjettet 2012 (oktober) og i nysaldert budsjett for 2011 (desember). Anslagene for både oljekorrigert og strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse er betydelig endret som følge av ny informasjon.
- I denne innledningen vil vi:
 - Redegjøre for ny informasjon siden sist og hvordan denne er innarbeidet i beregningene.
 - Vise hvordan alternative valg av forutsetninger om utviklingen i skattebasene i årene framover ville påvirket resultatene.
 - Vise (kort) hvordan ulike valg av glatteparameter lambda vil kunne påvirke resultatene.

Lavere oljekorrigert underskudd i 2011

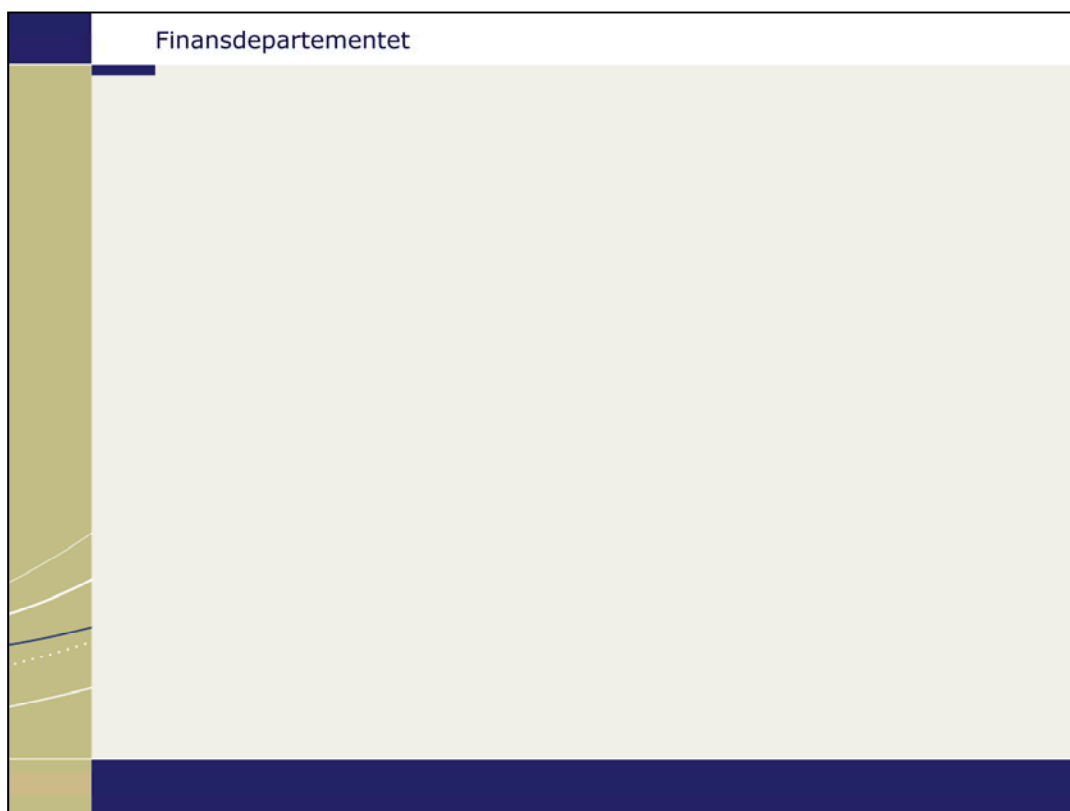
Oljekorrigert budsjettbalanse.
Mrd. kroner

RNB11	-115,8
• Skatter	5,6
• Øvrige poster	4,1
NB12	-106,1
• Skatter	15,0
• Øvrige poster	7,0
Nysaldert	-84,2

Oljekorrigert budsjettbalanse.
Prosent av BNP Fastlands-Norge

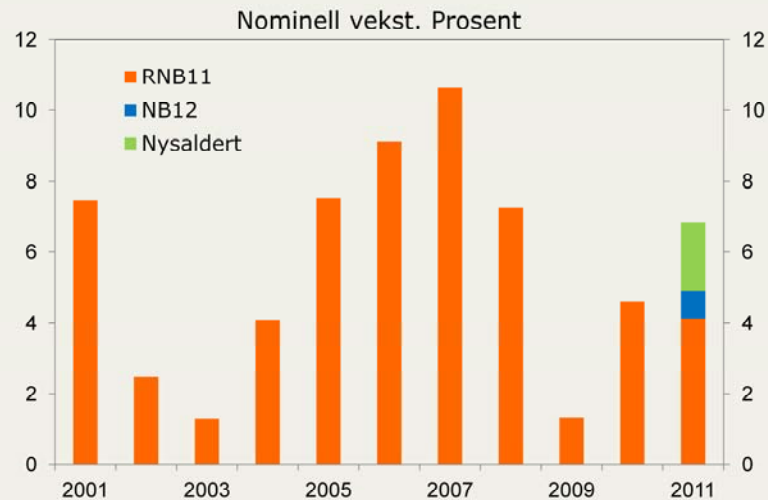
- Anslagene for 2011 er som nevnt betydelig endret siden Revidert nasjonalbudsjett (RNB11). Endringene er oppsummert i tabellen og figuren på dette lysarket.
- La oss starte med tabellen. I Revidert nasjonalbudsjett ble det anslått et underskudd på statsbudsjettet utenom inntekter og utgifter knyttet til oljevirksomheten i 2011 på 115,8 mrd. kroner. I Nasjonalbudsjettet 2012, som ble fremlagt 6. oktober, ble dette anslaget nedjustert med nesten 10 mrd. kroner. Anslaget for skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien ble satt opp med 5½ mrd. kroner på bakgrunn av klar vekst i innbetalingene av merverdiavgift, arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk i første halvår 2011. Med de anslagene vi hadde for utviklingen i norsk økonomi i andre halvår ga dette grunnlag for å oppjustere årsanslagene for 2011. Endringen i "øvrige poster" gjenspeiler først og fremst tekniske forhold knyttet til avviklingen av forskningsfondet fra 2012, som medfører lavere renteutgifter i 2011.
- Etter at Nasjonalbudsjettet ble ferdigstilt er det kommet mer informasjon om den løpende skatteinngangen i 2011, samt skattelikning for 2010. Skattelikningen viser sterk vekst i utliknede foretaksskatter fra 2009 til 2010, og dermed høyere innbetalte etterskuddsskatter i 2011 enn tidligere anslått. Utenom petroleumsvirksomhet og finansnæringen (som hadde betydelige engangsgevinster i 2009) økte foretaksskattene med hele 30 pst. fra 2009 til 2010. Også utliknet skatt fra personlige skattytere steg noe mer enn lagt til grunn. Samlet sett er anslaget for innbetalte skatter i 2011 oppjustert med 15 mrd. kroner siden Nasjonalbudsjettet 2012.

(forts. neste side)



- Endringer i utgifter og inntekter utenom skatt bidro til å redusere det oljekorrigerte underskuddet med 7 mrd. kroner. Det er endringer i en rekke poster, herunder: sykepenger (-1,1 mrd. kroner), arbeidsavklaringspenger (-0,7 mrd. kroner), Nødnett (-0,4 mrd. kroner), finansieringsordning EØS (-0,3 mrd. kroner), CO₂-håndtering på Mongstad (-0,2 mrd. kroner), 22. juli (+1 mrd. kroner), operasjon i Libya (+0,1 mrd. kroner) og flom og ras (+0,4 mrd. kroner). Endringene er nærmere forklart i Prop. 45 S (2011-2012).
- Sammenliknet med Revidert nasjonalbudsjett 2011 er den oljekorrigerte balansen styrket med litt over 30 mrd. kroner, hvorav vel 20 mrd. kroner i økte anslåtte skatteinntekter.
- Figuren viser oljekorrigert budsjettbalanse fra 1999 til 2011, målt som andel av BNP Fastlands-Norge. For årene 1999-2010 er budsjettallene hentet fra statsregnskapet, mens tallene for 2011 er anslag i henholdsvis Revidert nasjonalbudsjett 2011, Nasjonalbudsjettet 2012 og nysaldert budsjett for 2011.
- Sammenliknet med 2002-2004 har ikke budsjettsvekkelsen under denne nedgangskonjunktoren vært spesielt kraftig eller langvarig. Utviklingen har også vært klart bedre enn ventet, noe som gjenspeiles i at budsjettanslagene i flere runder har blitt justert i en mer gunstig retning.

Sterkere vekst i skatter og avgifter fra Fastlands-Norge

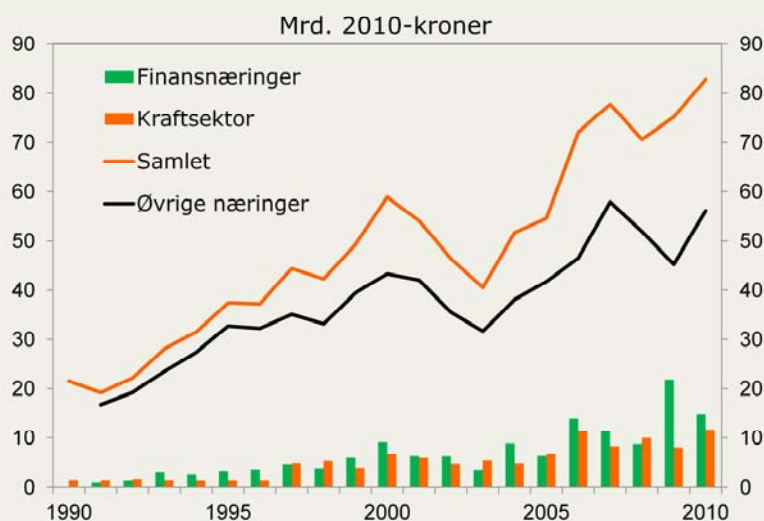


5

- Endringene i skatteanslagene i milliarder kroner må ses i sammenheng med at nivå-tallene er store. De samlede skatteinntektene fra Fastlands-Norge var i 2010 på om lag 900 mrd. kroner. Selv forholdsvis små endringer i den prosentvise nominelle veksten (sett i forhold til historiske variasjoner), vil dermed gi betydelige utslag i budsjettallene.
- I Revidert nasjonalbudsjett ble de samlede skatteinntektene anslått å øke nominelt med 4,1 pst. fra 2010 til 2011. Dette er litt lavere enn i 2010, noe som bl.a. må ses i sammenheng med de betydelige gevinstene i finansnæringen i 2009 og som ikke ble videreført i anslagene.
- I Nasjonalbudsjettet ble den nominelle veksten oppjustert til 4,9 pst., og videre til 6,9 pst. i nysaldert budsjett.
- Til sammenlikning har den gjennomsnittlige nominelle veksten i skatteinntektene de siste ti årene vært 5½ pst. Mens vi tidligere ventet at skatteveksten i 2011 ville ligge litt under gjennomsnittet for de siste ti årene, ligger det nå altså an til en vekst litt i overkant av dette gjennomsnittet.

[Merknad: Figuren viser vekst i samlede skatter fra Fastlands-Norge, inkludert kommunale og fylkeskommunale skatter. Tallserien er dermed ikke påvirket av endringer i finansieringen av kommunene (den kommunale skatteandelen).]

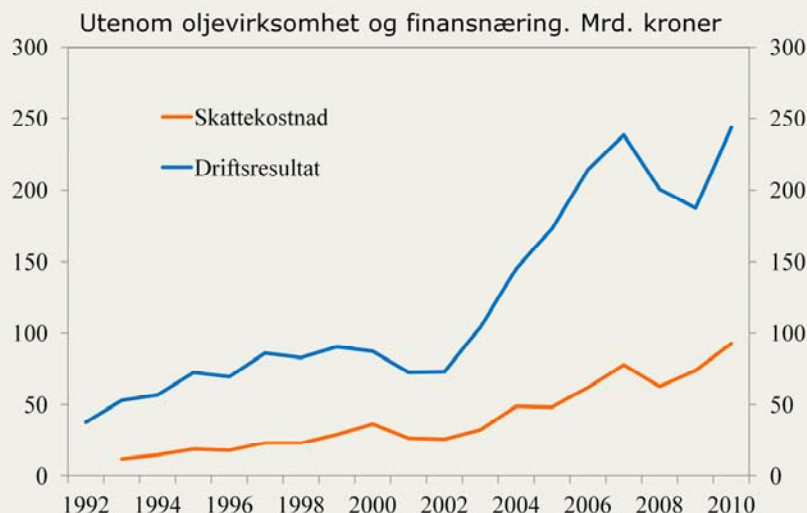
Foretaksskatter utenom petroleumsvirksomhet



6

- Oppjusteringen av skatteanslaget for 2011 skyldes først og fremst at skattelikningen for 2010 viser rekordhøye skatter fra fastlandsforetakene. Disse skattene betales etterskuddsvis. Høye utliknede skatter for 2010 innebærer således høye bokførte skatter i 2011.
- Samlede foretaksskatter økte reelt med 10 pst. fra 2009 til 2010. De store engangsgevinstene i 2009 innebar som ventet en nedgang i skatter fra finansnæringen i 2010 (-32 pst.). Skatter fra kraftsektoren økte med hele 47 pst. fra 2009 til 2010, noe som må ses i sammenheng med høye kraftpriser.
- Det mest overraskende er likevel at skatter fra øvrige næringer økte reelt med 24 pst. fra 2009 til 2010. Dette er bare 0,3 prosentpoeng lavere enn i 2007, som er det året med sterkest nominell vekst i den perioden som vises i figuren.

Også regnskapsstatistikken viser kraftig vekst i driftsresultat og skattekostnad



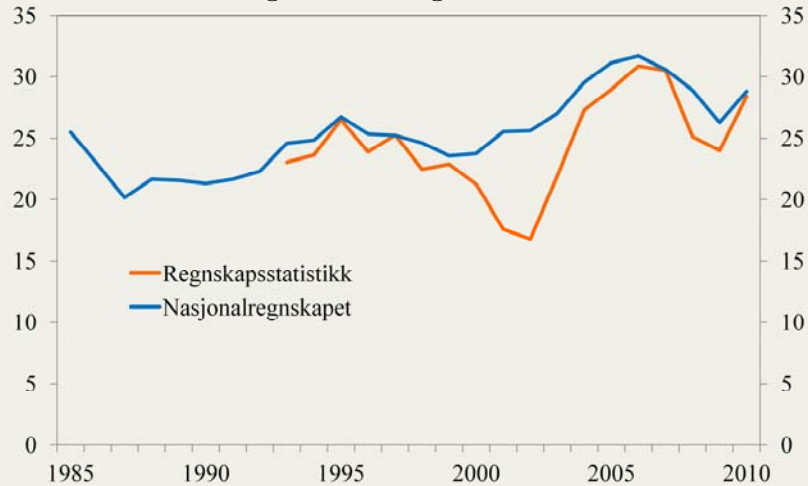
7

- Forløpet for utvikling i skatt og skattegrunnlag kan også belyses med tall fra regnskapsstatistikken som publiseres av Statistisk sentralbyrå.
- Ifølge regnskapsstatistikken økte driftsresultatet for næringslivet utenom finansnæringen og oljevirkosomheten nominelt med om lag 30 pst. fra 2009 til 2010. Skattekostnaden økte nominelt med 25 pst.

[Merknad: SSB publiserte foreløpig regnskapsstatistikk for 2010 13. oktober. Statistikken bygger i hovedsak på foretakenes offentlige årsregnskaper hentet fra Regnskapsregisteret i Brønnøysund. Alle regnskap er ikke tilgjengelig når den foreløpige statistikken produseres. Datagrunnlaget er derfor ikke fullstendig. Endelig regnskapsstatistikk for 2010 blir publisert våren 2012.]

Eierandelen har økt

Eierandel for næringslivet utenom petroleumsvirksomhet og finansnæringen. Prosent

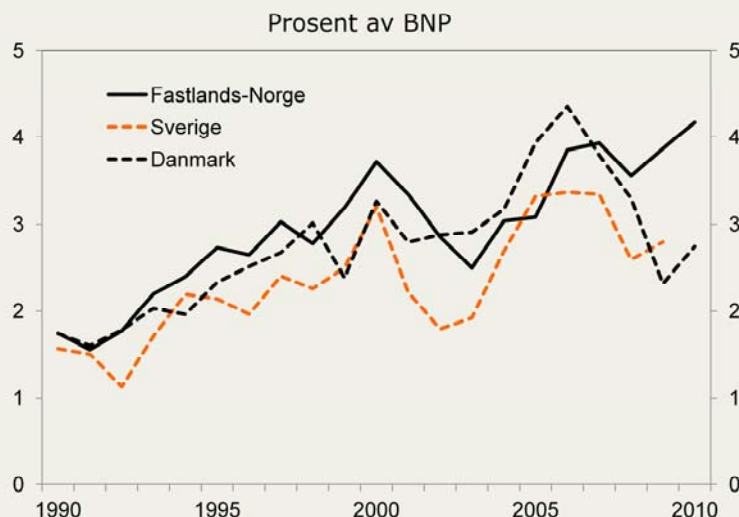


8

- Den funksjonelle inntektsfordelingen som kan avledes av nasjonalregnskapet og regnskapsstatistikken viser at eierandelen økte i 2010, til et historisk sett forholdsvis høyt nivå.
- Dersom veksten i etterskuddsskattene skulle fortsette i samme takt som de siste 20 årene, med fortsatt oppgang som andel av BNP Fastlands-Norge, vil det måtte innebære en ytterligere økning i eierandelen i årene framover.

[Merknad: Eierandelen er målt som: driftsresultat/(driftsresultat+lønnskostnader).]

Foretaksskattene har falt i Danmark og Sverige



9

- Utviklingen i foretaksskattene i Norge står i klar kontrast til utviklingen i Danmark og Sverige de siste par årene. I alle tre landene økte foretaksskattene som andel av BNP fram til 2007, men i Danmark og Sverige falt skattene deretter tilbake mot et mer gjennomsnittlig nivå for de siste 10-15 årene.
- Som følge av forskjeller i bl.a. konjunkturforløp, næringsstruktur og skattesystem vil det være forskjeller i forløpet for foretaksskatter mellom land. Over tid har det likevel vært en viss parallellitet i de tre landene. Et sentralt spørsmål er om foretaksskattene i Norge nå ligger på et normalnivå, eller om også vi vil se en nedgang i skatteandelen i årene framover og ev. hvor sterk en slik nedgang vil bli.
- For tiårsperioden 2000-2009 er det gjennomsnittlig nivået på påløpte foretaksskatter 3,4 pst. i Norge, 3,3 pst. i Danmark og 2,7 pst. i Sverige. Mens påløpte foretaksskatter i Norge i 2010 lå 0,8 prosentpoeng over dette gjennomsnittet, lå foretaksskattene i Danmark 0,5 prosentpoeng under. I Sverige lå foretaksskattene i 2009 0,1 prosentpoeng over gjennomsnittlig nivå for perioden 2000-2009.

[Merknad: For Danmark viser figuren samlede foretaksskatter. For Norge er oljevirksomheten holdt utenom.]

Er den økte skatteinngangen konjunktorell eller strukturell?

- Anslaget for innbetalte skatter på statsbudsjettet i 2011 er oppjustert med 21 mrd. kroner
- Er det grunnlag for å oppjustere skatteanslagene for årene framover? I så fall vil også trendnivåene oppjusteres
- Vi skal se på:
 - Foretaksskatter
 - Skatt på arbeid

- Både de løpende innbetalingene av skatter og avgifter hittil i 2011 og skattelikningen for 2010 (som har betydning for innbetalte skatter i 2011) tilsier at skatteinntektene i 2011 vil bli vesentlig høyere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett. Samlet sett er anslaget for statsbudsjettets skatteinntekter fra fastlandsøkonomien oppjustert med 21 mrd. kroner, jf. tidligere lysark. (Medregnet kommunene er skatteinntektene oppjustert med 23 mrd. kroner.)
- Et sentralt spørsmål er om det også er grunnlag for å oppjustere anslagene for årene framover. Det vil ha betydning for anslaget for strukturelle skatter, og dermed også for hvordan vi vurderer budsjettet for 2011 og handlingsrommet innenfor handlingsregelen de nærmeste årene framover.
- Vi har oppjustert våre anslag for strukturelle skatter fra arbeid og foretak (kapital). Vi vil derfor gå nærmere inn på disse skattene, og forsøke å forklare de vurderingene som ligger bak de endringene som er foretatt.

Rekordhøyt nivå på innbetalte foretaksskatter

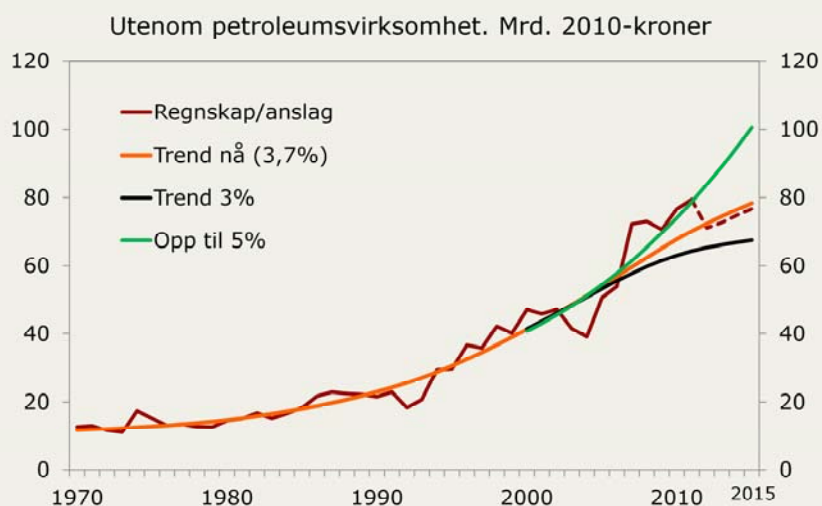
Utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP Fastlands-Norge



11

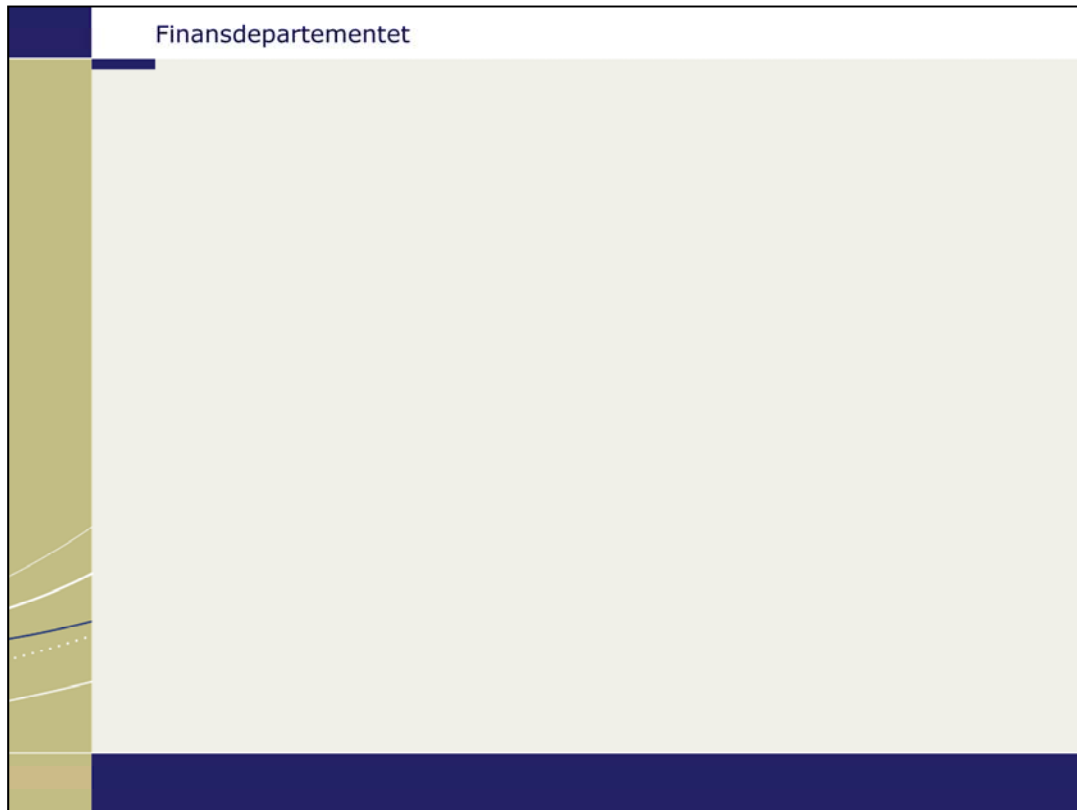
- Til Revidert nasjonalbudsjett 2011 og Nasjonalbudsjettet 2012 la vi til grunn at foretaksskattene ville avta til rundt 3½ pst. av BNP Fastlands-Norge i 2011 og deretter holde seg om lag på dette nivået (dvs. øke om lag i takt med verdiskapingen i fastlandsøkonomien).
- Ny informasjon tilsier at foretaksskattene i 2011 vil tilsvare om lag 4,2 pst. av BNP Fastlands-Norge, mot 3,9 pst. i 2010. (Det er da tatt hensyn til hovedrevisjonen av nasjonalregnskapet som innebar en oppjustering av BNP Fastlands-Norge.)
- I nysaldert budsjett legges det ikke fram nye makroøkonomiske framskrivinger. Anslagene for fastlands-BNP er således ikke endret fra nasjonalbudsjettet 2012.
- Basert på vurdering av ny informasjon ble det i nysaldert budsjett – på usikkert grunnlag – lagt til grunn en utvikling i foretaksskattene som innebærer at disse skattene vil holde seg rundt 3¾ pst. av fastlands-BNP i årene framover. Det ga en oppjustering av strukturelle skatter i 2011 på i underkant av 3 mrd. kroner i nysaldert budsjett for 2011.
- Det er imidlertid betydelig usikkerhet om det videre forløpet for skatter fra fastlandsforetakene. Betydningen av to alternative forløp er illustrert på neste lysark.

Alternative utviklingsforløp for foretaksskatter



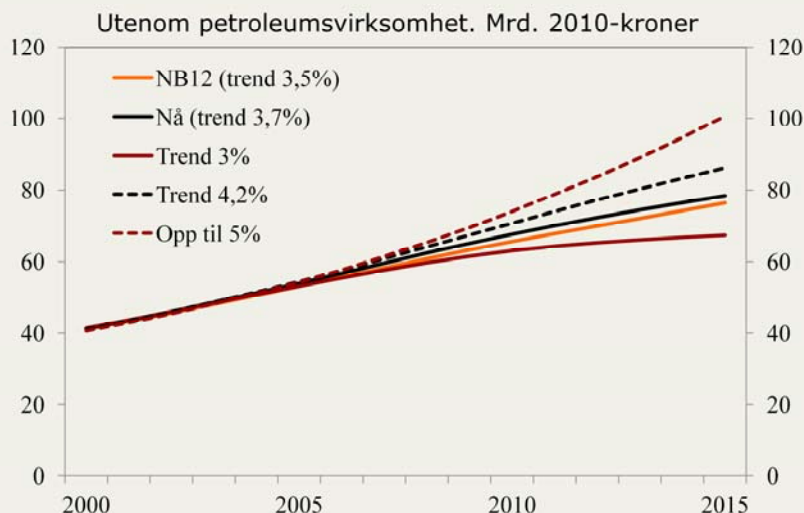
- Den røde linjen viser innbetalte foretaksskatter justert for regelendringer og omregnet i 2010-kroner. Den stiplede linjen viser våre nye anslag for årene framover.
- Den oransje linjen viser beregnet trend (underliggende nivå) på foretaksskattene (utenom petroleumsvirksomhet) til nysaldert budsjett, målt i 2010-kroner. En ser at veksttakten avtar noe mot slutten av perioden som følge av at foretaksskattene antas å stabilisere seg som andel av fastlands-BNP, på et noe lavere nivå enn i 2011.
- Figuren viser i tillegg et høyalternativ og et lavalternativ. I høyalternativet antas en fortsatt realvekst på rundt 6 pst. årlig. Foretaksskattene øker i dette alternativet til rundt 5 pst. av fastlands-BNP i 2015 (og fortsetter å stige etter dette). En slik utvikling vil trekke den beregnede trenden i foretaksskattene opp, og det strukturelle nivået på foretaksskattene i 2011 kan anslås nesten 9 mrd. 2010-kroner høyere enn lagt til grunn i nysaldert budsjett.
- I lavalternativet er det lagt til grunn at etterskuddsskattene faller til 3 pst. av fastlands-BNP og holder seg på dette nivået i årene framover. Nedgangen er litt mindre enn observert i Danmark siden toppnivået i 2006, men litt større enn den observerte nedgangen i Sverige. En slik utvikling vil trekke trenden i foretaksskattene ned, og det strukturelle nivået på foretaksskattene i 2011 vil anslås nesten 6 mrd. 2010-kroner lavere enn lagt til grunn i nysaldert budsjett.
- Forskjellen mellom lav- og høyalternativet i 2011 er nesten 15 mrd. 2010-kroner.

(forts. neste side)



- Det må understrekes at denne typen analyser er partielle. For gitt samlet faktorinntekt vil økt eierandelen kunne gi lavere samlede skatteinntekter siden skatt på lønn er høyere enn skatt på eierinntekt.
- De forutsetningene som legges til grunn innebærer at foretaksskattene de siste årene har ligget betydelig over sitt normalnivå. Dette er en viktig grunn til at de samlede aktivitetskorreksjonene ikke har blitt klart negative under nedgangskonjunkturen.

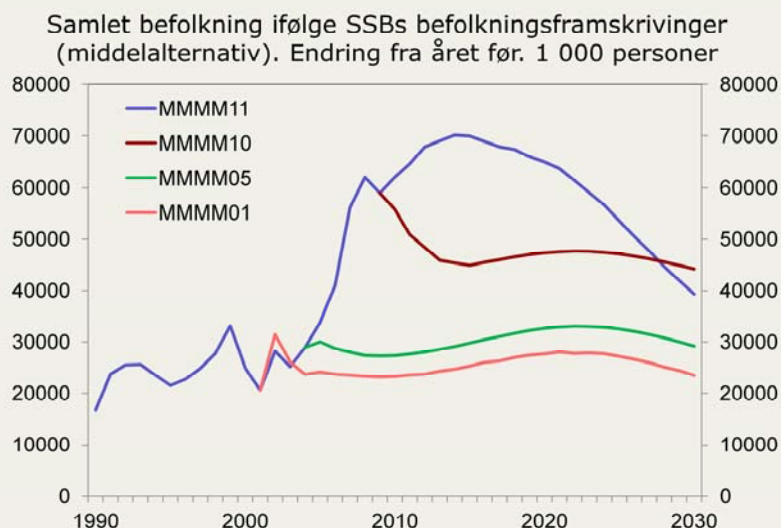
Foretaksskatter med ulike forutsetninger om videre forløp



14

- Denne figuren oppsummerer anslagene til Nasjonalbudsjettet 2012 og nysaldert budsjett for 2011, samt tre alternative beregninger. I tillegg til beregningene i forrige lysark er det tatt inn et alternativ der foretaksskattene holder seg på samme nivå som i 2011 i årene framover (4,2 pst. av fastlands-BNP). I dette alternativet anslås det underliggende nivået i 2011 knapt 4 mrd. kroner høyere enn i nysaldert budsjett.
- De ulike alternative beregningene viser at anslagene for strukturelle skatter for budsjettåret i vesentlig grad avhenger av den videre utviklingen i skattegrunnlagene, som det er usikkerhet om. Dette understreker betydningen av at beregningene bygger på solide analyser og at den metodemessige tilnærmingen legger til rette for at en kan ha et bevisst forhold til de vurderingene som gjøres.

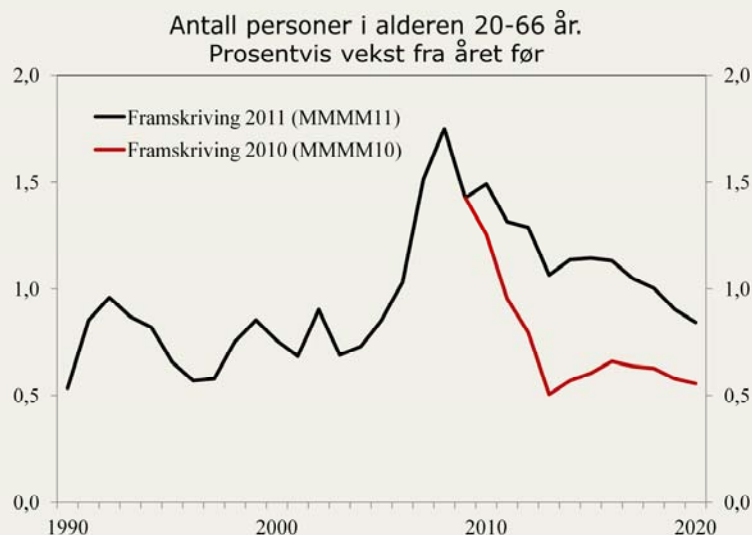
Skatt på arbeid avhenger av utviklingen i sysselsettingen



15

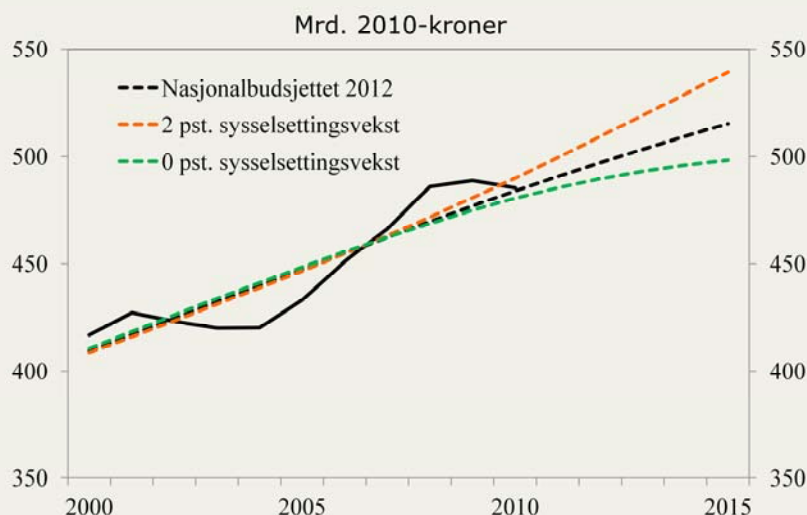
- Utviklingen i sysselsettingen er helt avgjørende for realveksten i skatt på arbeid (og er også viktig for andre skattegrunnlag). På helt kort sikt vil utviklingen i sysselsettingen i stor grad avhenge av konjunktursituasjonen. På litt lengre sikt kan det være rimelig å legge til grunn at sysselsettingen (med fungerende arbeidsmarked og lønnsdannelse) mer eller mindre vil følge befolkningen i yrkesaktiv alder.
- Denne figuren viser årlig vekst i den samlede befolkningen i Norge målt i 1000 personer. Som følge av arbeidsinnvandring fra EØS-området har befolkningen de siste årene økt kraftig, og langt mer enn lagt til grunn.
- Som følge av det felles arbeidsmarkedet og utvidelsen av EU/EØS er det langt større usikkerhet om befolkningsutviklingen de nærmeste årene framover. SSB framskriver migrasjon ved hjelp av en økonometrisk modell der innvandringen bestemmes av relativ inntekt i Norge sammenliknet med andre land (kjøpekraftsjustert BNP per innbygger) og arbeidsløshet i Norge og i andre land (i pst. av arbeidsstyrken). I tillegg er det bl.a. tatt hensyn til utvidelsen av EU/EØS i mai 2004. Modellen tilsier høy arbeidsinnvandring de nærmeste årene framover. Framskrivningene er betinget av SSBs egne makroøkonomiske prognoser.
- De to øverste linjene i denne figuren, som viser befolkningsframskrivingene publisert i henholdsvis 2010 og 2011, illustrerer usikkerheten i framskrivingene. Det er usikkerhet knyttet til den økonomiske utviklingen både i Norge og i de andre landene, samt til hvordan potensielle arbeidsinnvandrere vil reagere. Vi må derfor forvente at utviklingen vil kunne bli annerledes enn det som nå legges til grunn. Samtidig påvirker innvandringen over tid både budsjettets inntekts- og utgiftsside, slik at betydningen for handlingsrommet i budsjettet er mer begrenset enn ved endringer i f.eks. sysselsettingsfrekvensene i befolkningen.

Økt arbeidsinnvandring gir sterkere vekst i befolkningen i yrkesaktiv alder



- Denne figuren viser årlig vekst i antall personer i aldersgruppen 20-66 år i de såkalte middelalternativene i befolkningsframskrivingene fra henholdsvis 2010 og 2011. For de nærmeste årene framover er det betydelige endringer. Økningen skyldes i hovedsak endrede anslag for innvandring fra landgruppe 2 (EU-land i Øst-Europa).
- Våre anslag til Revidert nasjonalbudsjett 2011 var basert på befolkningsframskrivingen fra 2010, mens anslagene til Nasjonalbudsjettet 2012 og nysaldert budsjett tok utgangspunkt i befolkningsframskrivingene publisert i juni 2011.
- I de makroøkonomiske framskrivingene til Nasjonalbudsjettet 2012 var det kun små endringer i sysselsettingsanslagene for 2011 og 2012 sammenliknet med Revidert nasjonalbudsjett. For årene 2013-2015 ble sysselsettingsveksten oppjustert, men noe mindre enn det som isolert sett fulgte av de nye befolkningsframskrivingene. Yrkesfrekvensene i 2015 var dermed litt lavere enn tidligere lagt til grunn. For årene etter 2015 legges det til grunn uendrede yrkesfrekvenser for ulike grupper. Som følge av endringer i sammensetningen av befolkningen vil den prosentvise veksten i sysselsettingen være noe lavere enn veksten i antall personer i denne aldersgruppen i årene framover.
- I beregningene er det nå lagt til grunn en gjennomsnittlig årlig vekst i antall normalårsverk på vel 1¼ pst. fra 2012 til 2015 og om lag ¾ pst. fra 2015 til 2020. For begge periodene er dette vel ¼ prosentpoeng høyere enn til Revidert nasjonalbudsjett 2011.

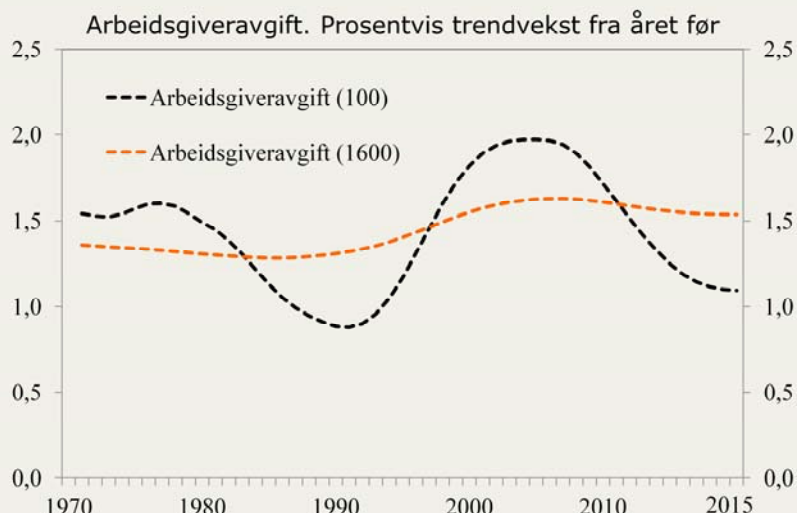
Skatt på arbeid under ulike forutsetninger om vekst i sysselsettingen i årene framover



17

- Denne figuren viser utviklingen i underliggende skatt på arbeid (personskatter og arbeidsgiveravgift) under ulike forutsetninger om utviklingen i antall sysselsatte normalårsverk i årene framover.
- Den sorte linjen viser innbetalte skatter på arbeid omregnet i faste 2010-kroner. Den oransje linjen viser anslagene i Nasjonalbudsjettet 2012. I tillegg vises et høyalternativ der det legges til grunn en gjennomsnittlig årlig vekst i sysselsettingen på 2 pst., og et lavalternativ med en gjennomsnittlig årlig sysselsettingsvekst på 0 pst.
- Differansen mellom de to alternativene i 2011 er 14 mrd. 2010-kroner, og økende i årene framover. Samtidig ser vi at forutsetningene som gjøres for framskrivingsperioden har begrenset betydning for den beregnede trenden for år som ligger litt tilbake i tid.

Valg av glatteparameter lambda – et eksempel



18

- Når en skal anslå den underliggende utviklingen i en tallserie må en ta stilling til hvor raskt en skal la trenden endre seg over tid. Ved bruk av Hodrick- Prescott-filteret fastsettes dette ved valg av glatteparameter lambda.
- Valg av lambda må i stor grad bygge på skjønn. Trenden bør være stiv nok til å skjære gjennom konjunktursvingninger, men samtidig myk nok til å fange opp endringer i økonomien av strukturell karakter. Med en stiv svært trend blir hele perioden "lik" i den forstand at virkninger av endringer i befolkningsutvikling eller skatte- og pensjonsreformer i stor grad gattes ut over hele beregningsperioden. Med en svært lav lambda vil trenden i stor grad følge den faktiske tallserien.
- Denne figuren viser vekst i beregnet underliggende nivå for innbetalt arbeidsgiveravgift med to alternative forutsetninger om glatteparameter lambda. Den sorte linjen i figuren viser beregningen som ligger til grunn for anslagene i budsjettet, der det brukes en lambda på 100 for denne skattearten. Den oransje linjen viser en beregning der det er lagt til grunn en lambda på 1600, som gir en langt stivere trend.
- Med en lambda på 100 kjenner vi igjen følgende utviklingstrekk:
 - Fra 1987 til 1995 var sysselsettingen om lag uendret. Dette trekker ned trendveksten i denne perioden, men ikke til null.
 - Den sterke veksten utover på 1990-tallet og etter årtusenskiftet må ses i sammenheng med kraftig sysselsettingsvekst. Etter år 2000 har også økte pensjonspremier og innføring av obligatorisk tjenstepensjon bidratt til høy vekst i innbetalt arbeidsgiveravgift.
 - Befolkningsutviklingen trekker i retning av lavere sysselsettingsvekst framover. Med en lambda på 100 fanges dette opp ved at trenden trekkes ned.

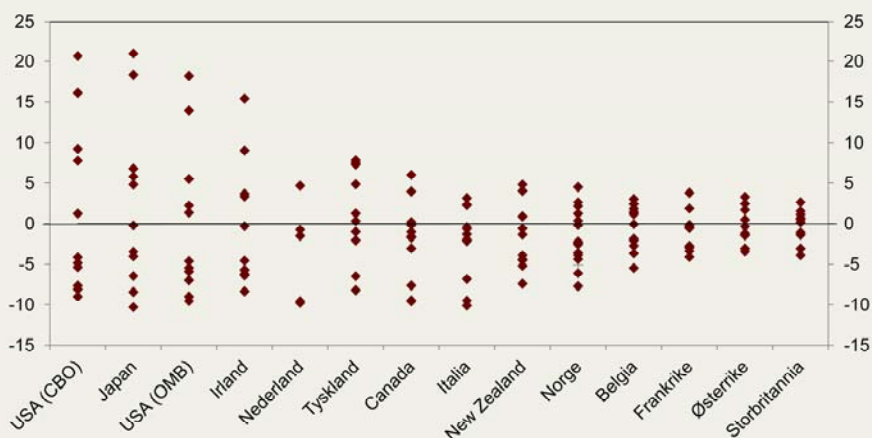
(forts. neste side)



- Med en lambda på 1600 vil trenden bli langt stivere. I noen sammenhenger kan det være hensiktsmessig, men det innebærer at trenden i mindre grad fanger opp underliggende endringer i bl.a. befolkningsutviklingen. For 2011 vil en lambda på 1600 innebære at det underliggende nivået på arbeidsgiveravgiften anslås knapt 2 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i nysaldert budsjett.
- ESB, som presenterte sine beregninger på utvalgets møtet i september, benytter en lambda på 30 i sine beregninger. Det gir en mykere trend enn i Finansdepartementets beregninger. Med en lav lambda er det imidlertid større fare for at konjunkturelle endringer framstår som strukturelle, noe som kan lede til en medsyklisk politikk. Det valget som Finansdepartementet har gjort er basert på en avveining av disse hensynene.

Betalte skatter og avgifter i utvalgte land

Forskjell mellom budsjettanslag og regnskap i prosent av endelige tall, 1995-2007 (Norge 1995-2010)



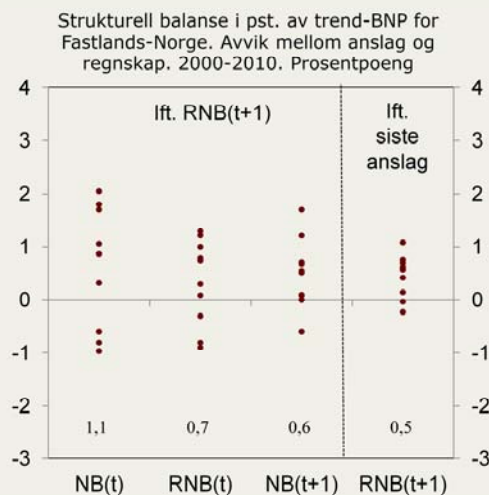
Kilde: Dokumentasjon (figur 4.2).

- Ser vi de siste 15 årene under ett, er revisjonene i de norske skatteanslagene ikke spesielt store sammenliknet med erfaringene fra andre land.
- Figuren viser forskjellen mellom skatteanslag i budsjettet og endelig utfall. Positive tall betyr at skattene har vært overvurdert. [Kilde Fiscal Studies og egne beregninger]
- Tallene illustrerer at det er nokså stor usikkerhet i skatteanslagene. Av de 14 landene i figuren har 9 gjennomgående hatt større revisjoner i anslagene enn Norge mens 4 gjennomgående har hatt mindre revisjoner. Hele 11 av de 14 landene har gjennomgående undervurdert skatteinntektene gjennom perioden. Unntakene er USA, Japan og Tyskland, som har overvurdert. Undervurderingen av skatteinntektene i Norge var særlig stor i 2006 og 2007, da vi var inne i en uventet sterk konjunkturoppgang.

Revisjoner i anslagene for strukturell, oljekorrigert balanse

- Betydelig revisjoner i anslagene for strukturell balanse
- Kan først og fremst knyttes til usikkerhet om den underliggende trendutviklingen
- Revisjonene i de norske anslagene skiller seg ikke ut sammenliknet med andre land

Kilde: Dokumentasjon (figur 4.1D).



- For det strukturelle underskuddet er revisjonene i våre tall for Norge mindre enn det vi ser i tall fra for eksempel Sverige og OECD. De revisjonene vi nå har sett i tallene for 2011 endrer ikke dette bildet.
- Revisjonene i tallene for 2011 er heller ikke større enn det vi har sett for enkelte tidligere år. Det strukturelle underskuddet i 2011 ble anslått til 6,3 pst. i NB11, som ble lagt fram i oktober 2010. I nysaldert budsjett for 2011 er anslaget 4,8 pst. av trend BNP for Fastlands-Norge. Underskuddet er dermed nedjustert med 1,5 prosentpoeng.

Oppsummering

Betydelige endringer i budsjettanslagene for 2011 siden Revidert nasjonalbudsjett:

- Oljekorrigert balanse styrket med 32 mrd. kroner, hvorav 21 mrd. kroner i økte skatter
- Strukturell, oljekorrigert balanse styrket med 14 mrd. kroner, hvorav 7 mrd. kroner i økte skatter
 - Anslaget avhenger i betydelig grad av de forutsetningene som legges til grunn om utviklingen framover
- Betydelig usikkerhet om den videre utviklingen i skattegrunnlagene
 - Metodene må være robuste og legge til rette for at vi kan ha et bevisst forhold til de vurderingene som gjøres
 - Må ha et finanspolitisk rammeverk som håndterer usikkerhet på en hensiktsmessig måte