

Referat

- Møte: Finansdepartementets rådgivende utvalg for modell- og metodespørsmål
- Saksnr.: 16/4792
- Tilstede: *Utvalgsmedlemmer:*
Professor Steinar Holden, Universitetet i Oslo (leder)
Professor Torben Andersen, Århus universitet
Professor Hilde Bjørnland, Handelshøyskolen BI
Forsker I Brita Bye, SSB
Ekspedisjonssjef Amund Holmsen, Finansdepartementet
Fung. forskningsdirektør Kjetil Telle, SSB
Professor Øystein Thøgersen, Norges Handelshøyskole
Professor Ragnar Torvik, NTNU
- Sekretariat:*
Fagsjef Pål Sletten (Sekretariatsleder)
Simen Bjørnerud
Olav Slettebø
Brynjar Indahl
- Innledere/ andre deltakere:*
Günter Coenen, ECB
Finansråd Hans Henrik Scheel
- Forfall: Prognoschef Ylva Hedén Westerdahl, Konjunkturinstituttet
Direktør Ida Wolden Bache, Norges Bank
- Dato: 28.04.2017
- Møteleder: Utvalgsleder Steinar Holden

Referat fra møte i Finansdepartementets rådgivende utvalg for modell- og metodespørsmål 28. april 2017

1. Vurderingene av langsiktig bærekraft i offentlige finanser i Perspektivmeldingen 2017

Innledning ved Simen Bjørnerud, Finansdepartementet

På samme måte som i tidligere perspektivmeldinger, er den langsiktige bærekraften i offentlige finanser et sentralt tema i Perspektivmeldingen 2017. Økende utgiftsvekst som følge av aldringen av befolkningen og lavere finansieringsbidrag fra Statens

pensjonsfond, vil øke presset på offentlige finanser. I beregningene oppstår et inndekningsbehov i 2030 som øker i årene etter.

Sammenliknet med Perspektivmeldingen 2013 er metoden for de langsiktige fremskrivingene endret på to områder:

1. Offentlig konsum: Det er lagt til grunn noe økt standard i sykehusene, samt noe bedre helse i befolkningen.
2. Arbeidsmarkedet: Det er lagt til grunn noe økt yrkesdeltakelse blant eldre.

Økt standard (0,5 pst. årlig økning i ressursinnsats per bruker i sykehussektoren) trekker opp utgiftsveksten, mens friskere aldring (3 av 5 ekstra leveår fram til 2060 er «friske») trekker den ned. Nettoeffekten for inndekningsbehovet av disse to endringene er om lag null. Økt yrkesdeltakelse blant eldre vil imidlertid entydig redusere inndekningsbehovet, slik at det alt i alt blir noe lavere enn beregnet i siste perspektivmelding.

Forløpet på inndekningsbehovet har også endret seg siden sist. Da så vi for oss en periode med økt handlingsrom før det ble behov for innstramminger. Nå ser vi for oss en 10-15 års periode med vesentlig mer begrenset handlingsrom enn vi er vant til, før et inndekningsbehov tiltar i styrke etter 2030.

At det vil oppstå et inndekningsbehov i offentlige finanser er ikke kritisk avhengig av forutsetningene som legges til grunn i beregningene. Utfordringene kan riktignok bli større eller mindre enn i det såkalte basisforløpet, men innenfor rimelige antakelser vil offentlige inntekter etter hvert vokse saktere enn offentlige utgifter, og det oppstår et underskudd.

Perspektivmeldingen 2017 diskuterer fire handlingsalternativer for å få bukt med inndekningsbehovet. Beregningene viser at man må lykkes med flere av handlingsalternativene samtidig for å komme i mål.

Regjeringen legger særlig vekt på to av handlingsalternativene: Høy arbeidsinnsats og en effektiv offentlig sektor. Beregningene tallfester som en illustrasjon hvordan en vellykket politikk på disse to områdene vil kunne sikre en videreføring av dagens velferdsordninger og kanskje også en viss fortsatt standardøkning. Men det blir ikke enkelt. Det krever å bryte med trendene de siste tiårene. Arbeidsinnsatsen, målt som timeverk per innbygger, har vært nedadgående og størrelsen på offentlig sektor, målt som timeverk per innbygger i offentlig sektor, har vært oppadgående. Den forventede demografiske utviklingen med flere eldre vil forsterke disse trendene fremover, og gjør dermed den nødvendige snuoperasjonen vanskeligere.

Hvis ambisjonen ikke er dagens velferdsordninger, men heller å fortsette standardøkningen vi så langt har sett innenfor helse og omsorg, vil det kreve ytterligere tiltak. Hvis vi ikke i stor nok grad lykkes med å øke arbeidsinnsatsen eller effektivisere offentlig sektor, kan det være behov for andre tiltak som økt privat medfinansiering (brukerbetaling) eller økt skatt. I beregningene med økt skatt er det lagt inn en sjablongmessig negativ tilbakevirkning av økt skatt på arbeidstilbudet (og dermed skatteinntektene), noe som løfter den nødvendige økningen i skattesatsene.

Diskusjon i utvalget

Utvalget mente alt i alt det var en god retning på analysen, der det i større grad enn tidligere fokuseres på muligheter og løsningsforslag. Det var et visst ønske om å gå mer i dybden på enkelte av handlingsalternativene, for eksempel om økt effektivisering kom i stand med osthøvelkutt eller klare prioriteringer. Økt sysselsetting peker seg ut som en viktig del av løsningen, og da kunne det vært nyttig med en grundigere analyse av hvor enkelt eller vanskelig det er å få til. Samtidig ble det erkjent at slike utvidelser kunne gjøre produktet vel omfattende.

Utvalget var enige i at en økning i direkte skatter ville kunne ha negative virkninger på arbeidstilbudet, slik dette handlingsalternativet bygget på. Men det ble samtidig pekt på at det også kan være godt begrunnede tilsvarende effekter i andre alternativer. Det kunne for eksempel like gjerne tenkes at krav til økt effektivisering i offentlig sektor ville dytte folk ut av arbeidsmarkedet, slik at noe av gevinsten ville bli borte. Tilsvarende vil brukerbetalinger kunne ha effekter på tilpasningen mellom arbeid og fritid. Eventuelle effekter på etterspørselen etter gebyrfinansierte tjenester når gebyret øker er heller ikke med i tallillustrasjonen. SSB kunne se nærmere på brukerbetaling, også i makroøkonomisk forstand.

Analysen når målet om å vise at det er flere muligheter til å sørge for en bærekraftig utvikling i offentlige finanser, der det er viktig å starte nå og ta det litt og litt. Det kunne vært nyttig å utvide analysen til å se på konsekvensene av at en venter med å gjøre tilpasninger, slik at man til slutt blir tvunget til å gjøre kraftige kutt. Erfaringene fra Sverige på 1990-tallet er et godt eksempel på hva det kan innebære.

2. Orientering om danskenes utvikling av ny modell for finanspolitikken

Innledning ved utvalgsmedlem Torben Andersen

Andersen viste til de to sakspapirene, som beskriver at det er satt ned en modellgruppe i Danmark for å utvikle en ny makroøkonomisk modell for Finansministeriet.

Utgangspunktet er at Finansministeriet de senere år har brukt den eksisterende modellen, ADAM, mindre og mindre til politikkanalyser eller til langsiktige fremskrivninger. I stedet har ministeriet på flere områder utviklet mer eller mindre avanserte beregningsopplegg utenfor modellen. Modellgruppens oppdrag er særlig knyttet til den strukturelle og dynamikken i økonomien. Den faglige utfordringen mht. dynamikken er særlig hastigheten i tilpasningene.

Modellgruppen er tilknyttet DREAM-gruppen med samme leder (Peter Stephensen). Arbeidet er akkurat startet, med 4-5 årsverk, men ADAM-gruppen og DREAM-gruppen vil også bidra. Tidshorisonten er 3 år. Det er en egen styringsgruppe for prosjektet, som ledes av Torben Andersen, og som har representanter fra Finansministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet, Nationalbanken og Danmarks Statistik. Det er lagt vekt på armlengdes avstand til Finansministeriet. Det er ikke tatt stilling til hvordan driftsfasen skal organiseres når modellen er ferdig.

Diskusjon i utvalget

Utvalget fant redegjørelsen interessant, og mener Finansdepartementet bør prøve å holde seg orientert om arbeidet i det danske prosjektet.

Utvalget pekte videre på at måten arbeidet organiseres på også er interessant sett fra et norsk perspektiv. Særlig interessant at det er eksterne akademikere som kommer inn. Det ble stilt spørsmål om dette er noe man også kunne ha hatt nytte av i modellarbeidet i Finansdepartementet i Norge. Det ble også pekt på at det institusjonelle rammeverket er annerledes i Danmark, blant annet med DREAM som håndteres i en uavhengig institusjon. Det er interessant når en skal vurdere hvordan vi skal organisere oss i Norge på lang sikt. Det kan være at MMU er anledningen for å diskutere dette også i Norge.

Utvalget stilte videre spørsmål om det er tatt stilling til hvor den ferdige modellen skal ligge etter utviklingsperioden på tre år. I tillegg lurte utvalget på om det er tatt stilling til fremtiden til ADAM og hvorvidt den skal eksistere parallelt med den nye modellen. Andersen svarte at det skal tas stilling til plasseringen av den nye modellen etter hvert.

3. Finansdepartementets modellstrategi

Innledning ved utvalgsmedlem Amund Holmsen (se vedlagte plansjer)

Holmsen innledet om hvor departementet nå står i modellarbeidet, og skisserte veiene videre. Departementet har de siste to årene arbeidet systematisk med å gjennomgå modellbruken. To viktige stoppesteder har vært drøftet i modell- og metodeutvalget: Arbeidsgruppen for vurdering av modellapparatet og Torvik-rapporten for å vurdere virkninger av finanspolitikken.

Arbeidsgruppen fikk i oppgave å vurdere makromodeller generelt for kort- og mellomlangsigtede analyser av norsk økonomi, samt å vurdere dagens modellapparat i lys av de identifiserte behovene. Arbeidsgruppen la frem sin rapport for utvalget i desember 2015.

Finansdepartementets modeller består av MODAG/KVARTS som er departementets modell for analyser på kort og mellomlang sikt, en serie empiriske tidsseriemodeller som gir helt kortsiktige fremskrivninger, DEMEC som er brukt i Perspektivmeldingen til analyser av offentlige finanser på lang sikt, SNOW som foreløpig kun brukes til klima- og utslippsberegninger, LOTTE som brukes til fremskrivninger av skatter og MOSART for fremskrivninger av arbeidstilbud, utdanning og trygd. Alle disse modellene leveres av SSB basert på avtaler med departementet (jf. sakspapirer).

Finansdepartementet og SSB er i ferd med å gjennomgå modellkontraktene, i første omgang med sikte på å bygge dem over samme lest. SSB er en faglig uavhengig institusjon etter statistikkloven, og på modellområdet benyttes kontrakter for å avtale konkrete oppdrag.

Arbeidsgruppens rapport hadde i hovedsak tre konklusjoner: For det første er MODAG svært omfattende og detaljert, noe som er utfordrende for brukerne av modellen. Det er få personer i FIN som behersker modellen. Den brukes derfor i dag ikke veldig aktivt i arbeidet med fremskrivninger, men fungerer mer som et verktøy for å holde oversikt over nasjonalregnskapssammenhenger. For det andre innebærer ekspansiv finanspolitikk i modellen nokså få avveininger. Modellen gir veldig gunstige effekter av ekspansiv finanspolitikk og veldig få kostnader. For det tredje er dagens modellapparat for vurderinger av nåsituasjonen og kortsiktig utvikling relativt enkelt å bruke, men

informasjonsbidraget er begrenset. Dette har departementet jobbet en del med etter at rapporten kom frem.

Rapporten hadde tre anbefalinger: For det første bør departementet opparbeide kunnskap om strukturelle modeller, og da finne ut hvilke modeller som er operative i andre land, vurdere om allerede utviklede modeller kan tilpasses norske forhold. Det er en fordel å kunne ta utgangspunkt i modeller som allerede finnes. For det andre bør det legges til rette for en mer aktiv bruk av MODAG/KVARTS i departementet, blant annet ved å tilpasse modellen til departementets behov. For det tredje bør departementet utvikle nye modeller for vurdering av nåsituasjonen. Utvalget uttalte til dette at det er «nyttig at departementet utarbeider en modellstrategi og diskuterer den med eksterne fagmiljøer», «hensynet til leveransesikkerhet bør veie tungt, og departementet bør derfor gå gradvis frem», «fornuftig med en verktøykasse med ulike modeller som kan belyse forskjellige aspekter ved de problemstillingene departementet arbeider med», «formålet med modellene må tillegges betydelig vekt i utviklingsarbeidet», samtidig uttalte utvalget også «den foreslåtte strategien er interessant, men samtidig meget ambisiøs og ressurskrevende». Det ble pekt på behovet for jevnlig «renselsesprosesser, hvor man går gjennom modellbruken» og at økonomiske modeller med jevne mellomrom må vedlikeholdes og videreutvikles, kanskje til og med saneres. Departementet oppfattet dette som en tilslutning fra utvalget til å gå videre langs de baner som arbeidsgruppen skisserte.

Torvik-rapporten dreide seg i hovedsak om å beskrive virkningskanaler for finanspolitikken, men gikk også inn på departementets bruk av MODAG til å belyse virkninger av finanspolitikken. Rapporten konkluderte med at måten MODAG/KVARTS brukes på kan forbedres ved å legge vekt på effekter over flere år, både i måten modellen brukes på og hvordan resultatene presenteres i budsjettokumentene. Modellanalysene fanger heller ikke opp alle tilbudssideeffekter av finanspolitikken. Holmsen viste til at Finansdepartementet nok kunne ønsket et modellapparat som kan analysere effektene av ulike tilbudssidereformer. Departementets faglige skjønn vil ofte være at de kan ha gunstige effekter for økonomien, men skulle gjerne hatt et modellapparat for å analysere det.

Hvordan har Finansdepartementet så fulgt opp disse anbefalingene? Departementet har prøvd å bruke modellen mer aktivt, og forsøkt å bringe saksbehandlerne nærmere inn i bruken av MODAG. Saksbehandlere som lager prognoser i departementet, har hospitert i SSB for å se på hvordan de bruker modellene. Departementet har også besluttet å gå over fra årsmodellen MODAG til kvartalsmodellen KVARTS, blant annet etter ønske fra SSB. Utover tidsdimensjonen er de to modellene like, og ved å bruke samme tidsdimensjon frigjøres noen ressurser i SSB. Parallelt med dette er det gjort forenklinger i KVARTS, bl.a. ved at antall næringer er redusert.

Samtidig har Finansdepartementet jobbet med å utvikle kortsiktige tidsseriemodeller for å kartlegge nåsituasjonen og for å forbedre kortsiktige prognoser. Slike modeller bør brukes sammen med strukturelle makroøkonomiske modeller for å gi de strukturelle modellene et riktig startpunkt for fremskrivingene.

Finansdepartementet har også brukt tid på opplæring i DSGE-modeller. Det er brukt ressurser fra Norges Bank til dette, ikke for at departementet skal bruke NEMO-modellen, men primært for å få en forståelse for metoden og tenkningen i disse

modellene som er annerledes enn modellene departementet så langt har brukt. Det kan være et nyttig bakteppe for å vurdere hva slags modeller departementet har behov for.

I tillegg til det interne arbeidet har departementet gjennom møtene i MMU fått kunnskap om modellbruk i andre institusjoner. Norges Bank har presentert NEMO og agentbaserte modeller, Ragnar Nymoen har presentert NAM, Konjunkturinstituttet og Finansdepartementet i Sverige har snakket om sitt utviklingsarbeid med ny makromodell, det finske finansdepartementet har presentert KOOMA, Central Planbureau har snakket om SAFFIER og arbeid med ny makromodell og OBR har vært her. Når vi ser rundt oss, er det modellutvikling på gang i alle disse landene (med mulig unntak av Storbritannia). Sverige, Finland, Danmark og Nederland arbeider med å utvikle modeller av en litt annen type enn de tradisjonelle makroøkonometriske modellene. Når departementet ser at andre land utvikler nye modeller, er det i seg selv et insentiv til å se over vår egen modellportefølje.

Finansdepartementet har også hatt kontakt med IMF, ECB og Bundesbank, og har besøkt finansdepartementer og andre institusjoner i Sverige, Danmark og Finland for å lære om modellbruk og modellutvikling. Departementet vil også sende deltakere på kurs i IMF om DSGE-modellen GIMS og den semistrukturelle modellen FSGM. IMF er et stort fagmiljø hvor det jobbes mye med å modellere finanspolitikk. Målet er å hekte departementet på de miljøene som finnes internasjonalt.

Departementet har videre opprettet en ny seksjon i Økonomiavdelingen, som bl.a. får ansvaret for å drive det nye modellprosjektet. Dette vil organiseres som en egen modellgruppe, hvor det snart skal lyses ut stillinger som prosjektleder og 1-2 prosjektmedarbeidere. Her vil departementet også samarbeide med SSB, og vil ønske deltakelse fra SSB i prosjektet. SSB har kunnskap om modeller og ikke minst god kunnskap om norske data.

Holmsen oppsummerte status i dag slik: KVARTS blir implementert som arbeidshest for arbeidet med Nasjonalbudsjettet (det vil skje før sommeren), og det jobbes med å forenkle brukergrensesnitt for å øke tilgjengeligheten for saksbehandlere – noe som er et viktig mål. Den nye modellen skal utfylle de eksisterende modellene, og departementet vil særlig fokusere på å analysere virkningene av finanspolitikk i et mellomlangsigte perspektiv. Ny modell skal kunne brukes til scenario- og risikoanalyser. Det er viktig å legge vekt på konkrete leveranser. Det betyr at departementet må ha en modell som forholdsvis raskt kan levere resultater. Det må brukes kjente elementer som er observert at virker i andre land. Finansdepartementet tar sikte på å utarbeide og publisere «Finansdepartementets modellstrategi» for å bidra til åpenhet om arbeidet. Departementet vet ikke nøyaktig hvordan den nye modellen skal se ut, og første arbeidsoppgave for prosjektet blir å beskrive det.

Diskusjon i utvalget

Utvalget mener fortsatt det er viktig og bra at departementet ser gjennom modellene sine, og er positive til sporene i modellstrategien slik den ble drøftet i desember 2015. Samtidig ble det pekt på at strategien er svært ambisiøs. Først om 2-3 år kan en vurdere resultatet.

Det ble videre vist til at det er uheldig dersom man har modeller med egenskaper som gjør at de ikke brukes, og dette var en eksplisitt begrunnelse for modellutviklingen i

Sverige og Finland. Det ble også argumentert for at det trengs flere modeller, for å kunne analysere ulike problemstillinger eller fange opp andre virkningskanaler. Utvalget uttrykte forståelse for at det er et behov for å utvikle en modell som utvides med finanspolitiske virkemidler, noe som foreløpig ikke er vanlig i DSGE-modeller. Det ble imidlertid pekt på at norsk økonomi har visse særtrekk, som petroleum. Dette må man tenke på når en vurderer å kopiere modeller som andre land bruker.

Utvalget pekte på at det finnes en rekke ulike måter å modellere finanspolitikk på i DSGE-modeller, med svært ulike konsekvenser for modellens beskrivelse av hvordan finanspolitikken virker. Noen måter gir empirisk troverdige resultater, mens andre måter er mindre troverdige. Virkningen av ulike finanspolitiske virkemidler i KVARTS er gjennomgående troverdig empirisk sett, selv om modellen ikke fanger opp alle tilbudssideeffekter av politikken.

Utvalget drøftet videre spørsmålet om uavhengighet. Flere av medlemmene pekte på at faglig forankring og uavhengighet i modellbygging er viktig, og uttrykte usikkerhet om den valgte organiseringen med modellutvikling innad i Finansdepartementet ville sikre det. Det ble pekt på at Danmark har vektlagt uavhengighet fra Finansministeriet. Det ble også nevnt at den valgte organiseringen, hvor det legges opp til at SSB skal delta inn i prosjektet, kan være utfordrende for SSBs uavhengige rolle. Det ble stilt spørsmål om Finansdepartementet har vurdert alternative organiseringer, for eksempel en egen institusjon som DREAM-gruppen i Danmark? Finansråden pekte på at spørsmålet om uavhengighet og organisering har vært diskutert i departementet. Det er forskjell på å bygge opp en modell og å drifte modellen, og det er ikke lagt opp til at departementet skal forestå drift. Men departementet bør være en del av oppbyggingen. Det er videre forskjell mellom transparens og uavhengighet. Allmenngjøring av bruken av en modell skaper transparens, men finansråden er ikke overbevist om man må ha uavhengighet i oppbyggingen av modellen. Finansdepartementet har et eget behov som bør styre hvordan modellen bygges opp.

Medlemmer i utvalget påpekte imidlertid på at det er en forskjell mellom å stille krav til hva en modell skal kunne analysere og hvordan en bygger en slik modell. I byggingen av modeller gjøres det blant annet valg om elastisiteter mv. som det er viktig er basert på forskningen. Det er dessuten viktig at drift settes ut til et kompetent miljø. For at et kompetent miljø skal drifte en modell på en god måte, er det også viktig at miljøet har et eierforhold til modellens egenskaper. Det ble imidlertid pekt på at en hadde en tilsvarende prosess i overgangen fra MODIS til MODAG, da Finansdepartementet utviklet og tok i bruk en egen modell, FINMOD i samspill med MODIS. Det viser at det ikke trenger å være prinsipielt vanskelig med modellutvikling i Finansdepartementet. Departementet oppfattes som faglig sterkt i uavhengige miljøer, og gjør allerede beregninger som brukes av mange aktører. Hvor modellen skal driftes, er et spørsmål som er uavklart og noe en må komme tilbake til. Departementet er imidlertid ikke satt opp for modelldriften og det kan derfor være hensiktsmessig med et eksternt miljø.

Utvalget tok også opp eventuelle konsekvenser for trepartssamarbeidet. En har registrert at partene i arbeidslivet er opptatt av modeller, særlig knyttet til arbeidet i teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene (TBU). Holmsen pekte på at i departementets modellarbeid er målet å styrke det interne beslutningsgrunnlaget, og da er det departementets behov som må være styrende.

Utvalget peker videre på at SSB har et godt makroøkonomisk fagmiljø som lager nyttige analyser, jf. blant analysene av oljeprisfall og betydning av lønnsmoderasjon. Dette fungerte veldig godt i arbeidet med Holden III-utvalget. Utvalgsleder trakk frem at modeller som KVARTS og MODAG er godt egnet for storytelling for praktisk orienterte økonomer, fordi modellene inneholder mekanismer som gjenkjennes og oppfattes som troverdige. TBU er viktig for det inntektspolitiske samarbeidet, men det er mer uklart om TBU er avhengig av en bestemt modell for å enes om utsiktene for norsk økonomi, spesielt konsumprisutviklingen. Derimot er det viktig at TBU og offentlige utvalg kan trekke på et godt og uavhengig makromiljø. Det ville være uheldig dersom endringer i Finansdepartementets modellstrategi skulle føre til en svekkelse av det makroøkonomiske analysemiljøet i SSB.

Holmsen pekte på at departementet vil fortsette å bruke KVARTS. Mange faktorer må uansett håndteres på siden av modellen. Det har modellmiljøet i SSB klart godt fordi de er dyktige økonomer. Hovedpoenget er at både i Finansdepartementet og i SSB er det viktig med gode økonomer og det er viktig å utfordre hverandre på modellene.

Holmsen understreket at MMU er en viktig arena for å kommunisere med academia om disse spørsmålene, og få tilbakemeldinger på arbeidet vi gjør. Utvalget var enig i at det er nyttig med drøftinger i MMU, men det ble også understreket at det ikke kan erstatte den kvalitetskontrollen som ligger i eksterne publiseringer.

4. ECBs bruk av generelle likevektsmodeller for analyse av finanspolitikken

Innledning ved Günter Coenen, ECB (se vedlagte plansjer)

Coenen presenterte analyser av virkningene av den ekspansive finanspolitikken som ble ført for å motvirke tilbakeslaget under finanskrisen i 2008-2009. Myndighetene i USA og flere europeiske land la frem omfattende tiltakspakker (ARRA og EERP). Coenen og hans medforfattere bruker en DSGE-modell for å anslå hvor stor effekt disse tiltakspakkene hadde på BNP-veksten.

Han startet med å vise at i en standard DSGE-modell, der finanspolitikken beskrives lite detaljert og offentlig konsum er eneste finanspolitiske variabel, vil effektene av diskresjonær finanspolitikk fremstå som beskjedne. Denne modellen fungerte i foredraget som sammenligningsgrunnlag for en mer omfattende modell.

Modellen med en detaljert beskrivelse av finanspolitikken inneholder åtte finanspolitiske tidsserier/sjokk. Coenen sa at det er krevende å jobbe med denne modellen, fordi finanspolitikken endres over tid, og det ikke nødvendigvis er intuitivt å slå fast hva som er diskresjonært og ikke. Dataene kan også være u håndterlige fordi de har ulike trender, noe som ikke alltid er enkelt å korrigere for i en DSGE-sammenheng.

Noen størrelser i denne modellen blir kalibrert, mens resten estimeres med bayesianske metoder. Generelt mente Coenen at kalibrerte modeller er mer fleksible, og at de enklere kan gjøres mer disaggregerte.

En viktig kilde til keynesianske effekter i modellen er andelen husholdninger som konsumerer ut fra en fast regel, dvs. at de ikke tilpasser konsumet ut fra en intertemporal optimering slik det vanligvis beskrives med Euler-ligningen. Andelen ble estimert til 18 prosent av husholdningene, som er ganske lavt sammenlignet med andre

studier. Det er imidlertid også andre kilder til ikke-ricardianske effekter i modellen, først og fremst graden av komplementaritet mellom offentlig og privat konsum samt offentlig og privat kapital. Jo mer komplementaritet mellom offentlig og privat konsum/kapital, desto mindre vil økt offentlig konsum/investeringer trenge ut privat konsum/investeringer, såkalt «crowding out». I Coenens modell er det estimert en rimelig høy grad av komplementaritet, noe som innebærer at de positive etterspørselseffektene av ekspansiv finanspolitikk blir forholdsvis store. Et eksempel på offentlig konsum som komplementerer privat konsum, er mer politi og militærvesen, goder som ikke enkelt lar seg erstatte av privat konsum.

Finanspolitikken beskrives med en felles reaksjonsfunksjon for alle eurolandene. Den kan påvirkes av tilfeldige sjokk, men vil sikte mot å stabilisere offentlig gjeld og i noen grad stabilisere realøkonomien. Siden den er felles for alle eurolandene, kan den oppfattes som en slags gjennomsnittlig finanspolitikk.

Gjennomgående viste den detaljerte modellen større effekter av diskresjonær finanspolitikk enn den enkle «benchmark»-modellen. Dekomponeringen av bidraget fra de ulike finanspolitiske sjokkene på BNP-veksten viste at offentlige investeringer og forbruk, samt redusert skatt på arbeid, gir størst effekt. Siden offentlig konsum var en liten del av EERP-pakken, blir multiplikatoranslagene på denne tiltakspakken ganske lave.

Sensitivitetsanalyser er viktig i slike arbeider, mener Coenen. Han presenterte tabeller med ulike verdier for sentrale parametre. Sammenligningene viste at resultatene avhenger av parametervalg, men samtidig at de er ganske robuste.

Forberedt kommentar ved utvalgsmedlem Hilde Bjørnland

Bjørnland mente modellen Coenen presenterte bør være relevant for en liten åpen økonomi som den norske. Finanspolitikken beskrives svært detaljert til å være en DSGE-modell, med åtte ulike variabler. Flere mekanismer gjør at finanspolitikken virker på økonomien: En andel av husholdningene er ikke-ricardianske, offentlig konsum inngår i husholdningenes nyttefunksjon, og offentlig kapital inngår i bedriftenes produktfunksjon. Resultatet er en finanspolitisk multiplikator som kan være større enn én, særlig dersom den ikke motvirkes av kontraktiv pengepolitikk.

Bjørnland hadde noen spørsmål. Modellen beskriver en åpen økonomi som påvirkes av utviklingen i utlandet, men hvilken rolle spiller valutakursen for resultatene? Og: Modellen beskriver virkningen av en gjennomsnittlig finanspolitikk i eurosonen, men hvordan skal vi tolke dette gjennomsnittet? Er det ikke grunn til å tro at tysk finanspolitikk vil virke annerledes enn gresk?

Videre påpekte hun at det ikke er skatt på selskapers overskudd i modellen. Siden dette er en størrelse som vanligvis tillegges en stor multiplikatoreffekt, lurte Bjørnland på hvilke effekter man går glipp av når dette ikke tas høyde for. Endelig stilte hun spørsmål om det var problematisk at finansmarkedene i liten grad er beskrevet i modellen.

Diskusjon i utvalget

Til Bjørnlands spørsmål om den finansielle sektoren svarte Coenen at han og hans medforfattere har droppet eksplisitt modellering av denne, men at finanspolitikken kan

bli mer effektiv om den for eksempel letter på kredittbarrierer. Dermed kan det være effekter man ikke nødvendigvis får med seg i dette modelloppsettet.

Utvalget var enige i at modellen var interessant, og ba om flere utdypinger. Det ble påpekt at dataene må brukes til å estimere relativt mange størrelser i modellen, og det ble stilt spørsmål om hvor presise anslagene da vil være. Det ble vist til at andelen ikke-ricardianske konsumenter i modellen var lav, og Coenen ble spurt om forfatterne hadde sammenlignet med andre studier. Burde andelen vært høyere i perioden som studeres, da mange husholdninger opplevde innstramminger på kredittsiden?

Coenen påpekte at modellen er estimert over et langt tidsrom, og at andelen ikke-ricardianske konsumenter ikke tillates å variere over tid. Han sa at andelen de finner er lav sammenlignet med andre anslag. Samtidig veies dette opp for ved at modellen velger komplementaritet mellom offentlig og privat konsum/kapital, som sørger for keynesianske effekter likevel. Dette er konsekvensen av å la dataene snakke, sa Coenen.

Coenen ble videre spurt hvilken rolle de automatiske stabilisatorene har i modelloppsettet til ECB. Coenen svarte at de spiller liten rolle, siden arbeidsledigheten ikke er eksplisitt modellert. Han viste til et nylig arbeid fra Ricardo Reis (LSE) for en diskusjon om de automatiske stabilisatorene.

Utvalget ville gjerne høre Coenens syn på fordeler og ulemper med DSGE-modeller for å analysere finanspolitikken. Coenen mente at generell likevekt og forventningenes rolle er en stor fordel med DSGE-oppsettet. Begge deler er viktig for finanspolitikken, som handler mye om overføringer i tid. DSGE kan videre matche data brukbart, riktignok ikke perfekt. Coenen mente også at rekruttering av ferske økonomer er et viktig argument, siden de ofte har mer erfaring med denne typen verktøy enn f. eks. eldre makroøkonometriske modeller.

5. Sammenligning av budsjett dokumenter i ulike land

Innledning ved Magnus Saxegaard, FIN

Forslaget om å lage en sammenligning av budsjett dokumenter i de nordiske landene ble framsatt på MMU-møtet i desember 2016. Formålet var å sammenligne hvordan den økonomiske utviklingen beskrives i de ulike dokumentene, i hvilken grad denne beskrivelsen brukes til å begrunne den foreslåtte finanspolitikken, og om makroøkonomiske modeller brukes for å understøtte analysene. Saxegaard viste til at det er noen forskjeller i måten budsjettprosessen er organisert på i de ulike landene, og dermed i hvilke dokumenter det er relevant å sammenligne. De mest sammenlignbare er Nasjonalbudsjettet for Norge, august-utgaven av Økonomisk Redegørelse for Danmark, og Budgetpropositionen for Sverige.

De danske budsjett dokumentene har en vesentlig mer omfattende beskrivelse enn de norske og svenske, selv om antallet sider er noe redusert de siste årene. Det er også stor forskjell i hvor mange makroøkonomiske størrelser det gis prognoser for, hvor de norske budsjett dokumentene skiller seg ut med få størrelser i selve hoveddokumentet, og også færre vedleggstabeller enn i de svenske og danske dokumentene.

Det er også noe variasjon i hvilke temaer som tas opp i budsjettdokumentene. Det tas opp flest tema i den svenske Budgetpropositionen, mens i den danske Økonomisk Redegørelse er det færre tema som til gjengjeld behandles noe grundigere. I det norske Nasjonalbudsjettet er det litt mer variasjon fra år til år i valg av tema. Valg av tema reflekterer sannsynligvis både ulik arbeidsdelingen mellom institusjonene i landene – det norske Finansdepartementet har ansvar for finansiell stabilitet som det svenske og danske departementet ikke har – og ulike økonomiske utfordringer.

I Nasjonalbudsjettet og i Økonomisk Redegørelse henvises det til de makro-økonometriske modellene MODAG og ADAM. I Danmark har antallet referanser til ADAM falt kraftig de siste årene. Det kan bety at modellen brukes mindre, eller det kan være et uttrykk for at det oppfattes som mindre hensiktsmessig å underbygge analysene med eksplisitte henvisninger til modellen. I Norge har antallet henvisninger til MODAG vært forholdsvis stabilt, som både reflekterer jevn bruk, og at det oppfattes som nyttig å henvise til modellen. I Budgetpropositionen er det de siste årene ikke henvist til modellen KIMOD, og modellen er nå helt ute av bruk.

Finanspolitikken skal oppfylle en lang rekke mål. Sammenligningen konsentrerer seg om bruken av finanspolitikk til å stabilisere den økonomiske utviklingen, som typisk vurderes ut fra endringer i den strukturelle budsjettbalansen. Finanspolitikken skal samtidig operere innenfor et finanspolitisk rammeverk. I alle tre landene viser det seg at det både henvises til konjunktursituasjonen og til hensynet til det finanspolitiske rammeverket, for å begrunne innretningen på finanspolitikken. I Norge og Sverige henvises det også til det finanspolitiske handlingsrommet, dvs. avstanden til det aktuelle finanspolitiske målet. (For Norge fireprosentbanen, for Sverige utgiftstaket.) I Norge vektlegges også mellomlangsigtede virkninger på balansen mellom konkurranseutsatt og skjermet sektor. Det er klare forskjeller i vektleggingen av stabiliseringshensyn i rammeverkene: I Norge står slike hensyn sentralt, mens i Sverige og Danmark legges det større vekt på å klare å nå budsjettmålene.

Forberedt kommentar ved utvalgsmedlem Torben Andersen

Andersen mente presentasjonen var svært nyttig, og rapporten den bygger på bør absolutt publiseres. Sammenligningen illustrerer viktigheten av institusjonelle forskjeller mellom landene. I Danmark er ansvaret for den økonomiske politikken delt på flere departementer, og man må se på flere publikasjoner for å få et helt sammenlignbart bilde. Kanskje burde man også sett på vurderingene fra De Økonomiske Råd i Danmark og fra Finanspolitiska Rådet i Sverige.

Andersen viste til at en tidligere har stilt spørsmål ved om framskrivinger og analyser kan reproduseres av utenforstående som har tilgang til samme informasjon som Finansdepartementet. Det er neppe mulig i noen av de tre landene. Det gjør det vanskelig å vurdere det faglige skjønnet som utøves når budsjettdokumentene utarbeides. Samtidig er det vanskelig å se hvordan en slik situasjon skal kunne unngås. Det bør være et mål at de faglige vurderingene er mest mulig transparente. En mulighet er å bruke uavhengige finanspolitiske råd, for å se om de vurderer den økonomiske utviklingen på samme måte som departementet.

I alle tre landene vises det til at den økonomiske situasjonen i dag er uvanlig usikker. Samtidig trengs et *presist* tall til de politiske drøftingene om budsjettet. Det er krevende,

og fører til at usikkerheten underkommuniseres i anslagene, men overkommuniseres i teksten.

Andersen mente at balansen mellom stabiliseringshensyn og hensyn til å overholde det finanspolitiske rammeverket avhang av avstand til målet. Dersom man har finanspolitisk handlingsrom kan man vektlegge konjunktursituasjonen i budsjettet.

Diskusjon i utvalget

Utvalget sluttet seg til Andersens vurdering av at det var en veldig nyttig sammenligning, som bør gis ut. Det ble stilt spørsmål ved om man kunne hente noe fra litteraturen om kommunikasjon fra sentralbanker, og se på om den type tekstanalyser kunne overføres til finanspolitikken. Det ble også stilt spørsmål om hvor mye av forskjellene mellom landene som skyldtes forskjeller i finanspolitisk rammeverk. Kunne man tenkt seg en sammenligning hvor man «korrigerer» for slike forskjeller?

6. Videre arbeid i utvalget

Holmsen viste til at utvalgets funksjonstid utløper til sommeren. Han takket alle medlemmene for arbeidet, som har vært svært nyttig for departementet. Utvalget har nå gjennomført tre toårs-perioder, og departementet vil komme tilbake til en eventuell videreføring til sommeren.

Sekretariatet la fram skisse til et mulig seminar i desember, hvor tema kunne være modeller for å analysere finanspolitikk. Dette fikk tilslutning, og sekretariatet vil kontakte mulige innledere før sommeren.

Vedlegg:

1. Dagsorden for møte i utvalget 28. april 2017
2. Lysark fra innledningene