

Referat

Møte om: Modell- og metodeutvalget

Saksnr.:

Tilstede:

Utvalget:

Professor Steinar Holden, Universitetet i Oslo (leder)

Professor Ragnar Torvik, NTNU

Professor Øystein Thøgersen, NHH

Konst. forskningsdirektør Brita Bye, SSB

Ekspedisjonssjef Amund Holmsen, Finansdepartementet

Forskningschef Erika Färnstrand Damsgaard, Konjunkturinstituttet

Direktør Ida Wolden Bache, Norges Bank

Professor Hilde Bjørnland, Handelshøyskolen BI

Forskningschef Peter Stephensen, DREAM-gruppen, København

Forsker Thomas von Brasch, SSB

Sekretariatet:

Underdirektør Pål Sletten

Rådgiver Håkon Frede Foss

Rådgiver Olav Slettebø

Førstekonsulent Vera Kvisgaard

Andre deltakere/innledere:

Avdelingsdirektør Kristine Høegh-Omdal, Finansdepartementet

Prosjektleder Magnus Saxegaard, Finansdepartementet

Seniorøkonom SeHyoun Ahn, Norges Bank

Steinar Juel, Civita

Ann-Lisbeth Brathaug, SSB

Dato: 05.04.2019

Møteleder: Utvalgsleder Steinar Holden

Referent: Sekretariatet

Referat fra møte i Finansdepartementets rådgivende utvalg for modell- og metodespørsmål (MMU) 5. april 2019

1. Dagsorden og åpning av møtet

Ingen merknader til dagsorden.

2. Finansdepartementets modellprosjekt: Modelling av skatter og avgifter

Innledning ved prosjektleder Magnus Saxegaard, Finansdepartementet

Saxegaard orienterte om status for arbeidet med Finansdepartementets modellprosjekt. Siden forrige rapportering til Modell- og metodeutvalget er produksjonssektoren i modellen blitt delt inn i en skjermet og en konkurranseutsatt sektor, og finanspolitikken er blitt utvidet med en rikere modellering av virkemidlene i skatte- og avgiftssystemet. Prosjektgruppen har også testet alternative måter å modellere forventningsdannelse på. Dokumentasjon av «baseline-modellen» som ble presentert på forrige utvalgsmøte er blitt publisert (kan lastes ned [her](#).)¹

Modellen har nå en forholdsvis detaljert beskrivelse av det norske skatte- og avgiftssystemet. Husholdningene betaler merverdiavgift på forbruk, skatt på alminnelig inntekt, trinnslett og trygdeavgift på arbeidsinntekt og overføringer, og skatt på kapitalinntekt utover skjermingsfradrag. Selskapene betaler selskapslett og arbeidsgiveravgift. For å forenkle tolkningen av skiftberegninger med høyere utgifter eller lavere skatter, inneholder modellen også ikke-vridende lump-sum skatter som kan brukes til å balansere budsjettet.

Saxegaard la frem eksempler på modellberegninger ved endringer i ulike skatte- og avgifter. Han understreket at modellen ikke er re-kalibrert etter at de nye elementene er lagt til. Resultatene må derfor leses som illustrasjoner på analyser som modellen kan brukes til, men utslagene må tolkes med varsomhet. Å teste utslagene mot norske data er en jobb vi har foran oss.

Saxegaard viste som eksempel en modellberegning hvor en permanent økning i offentlig kjøp av varer og tjenester blir finansiert med en lump sum-skatt. Et slikt skift gir en varig økning i sysselsetting og høyere BNP, men lavere privat konsum. Resultatet må sees i lys av at lump-sum skatter ikke er vridende. Flere av medlemmene i MMU reiste spørsmål til hvor realistisk skiftet som ble vist er. Det ble pekt på at et skift hvor finansiering skjer via vridende skatter vil være mer realistisk, og at virkningen da ville bli noe endret.

Det ble også vist resultater fra modellberegninger med blant annet økt merverdiavgift, skatt på arbeid, skatt på kapitalinntekter og selskapslett. Skiftene illustrerer hvordan modellen kan brukes og hvilke mekanismer som er bygget inn, men resultatene vil kunne se annerledes ut når modellen videreutvikles og re-kalibreres. Flere av medlemmene i utvalget påpekte at modellen må re-kalibreres når det gjøres endringer.

Saxegaard redegjorde videre for et arbeid som er gjort i prosjektgruppen om alternative måter å modellere forventningsdannelse. I modellen slik den er i dag oppstår tregheter fordi priser og lønninger ikke kan tilpasses umiddelbart når det skjer endringer i økonomien. En alternativ tilnærming til å pålegge slike tregheter er å anta at det er tregheter i hvordan aktørene i økonomien tar til seg ny informasjon («sticky information»). Det vil også føre til langsommere tilpasning i priser og lønninger. Testkjøringer viser nokså like resultater med de to alternative metodene, og derfor har

¹ https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/norsk_okonomi/modellbruk/okonomiske-modeller-i-bruk-i-finansdepartementet/id2576297/#ny_modell

prosjektgruppen konkludert med at det ikke er hensiktsmessig å utvide modellen med «sticky information».

Forberedt kommentar ved utvalgsmedlem Erika Färnstrand Damsgaard

Damsgaard understreket at prosjektet har god fremdrift og virker veldrevet. Strategien med å begynne med en liten modell som gradvis utvides virker vellykket. Arbeidet med å analysere «sticky information» er en illustrasjon på det. Først vurderes om utvidelsen tilfører modellen noe nyttig, og om den ikke gjør det lar man være å implementere den. Slike prosjekter vil også gi en test på hvor robust modellen er for alternative antakelser, og det styrker troverdigheten til de modellalternativene som til slutt velges.

Damsgaard pekte på at modelleringen av selskapenes investeringer, og hvordan disse er finansiert, virker interessant og at hun gjerne vil se nærmere på det ved en senere anledning. Hun presiserte at kapitalstrukturen til selskapene har mye å si for virkninger av endringer i selskapsskatten. Rentefradraget i selskapsskatten skjermer normalavkastningen på gjeldsfinansierte investeringer fra beskatning. Hvor vridende selskapsskatten er, henger derfor nøye sammen med graden av gjeldsfinansiering. Hun viste også til at foretakene ikke har renprofitt i likevekt i slike modeller, og at man må velge en realistisk modellering av selskapsskatten i lys av det.

Damsgaard stilte blant annet spørsmål om hvilke sektorvise forskjeller modellen forsøker å fange opp. Er det bare forskjeller i importandel, eller er det også forskjeller i lønnsnivå og produktivitet? Saxegaard viste til at konkurranseutsatt og skjermet sektor i Norge på aggregert nivå har nokså lik kapitalintensitet. I modellen skiller sektorene seg fra hverandre ved at de har ulik importintensitet. Når modellen etter hvert utvides med underliggende trender, vil en vurdere om det skal åpnes for varige forskjeller i produktivitet mellom sektorene.

Diskusjon i utvalget

Utvalget berømmet fremdriften i modellprosjektet. Det ble samtidig pekt på at ettersom det nå er skjedd en del utvidelser i modellen blir det viktig å ikke gå fort frem i det videre arbeidet. Valgene som tas, og som tidligere er tatt, vil ha mye å si for de resultatene som modellen gir. Derfor er det viktig at det redegjøres for de valgene som tas og at alternative forutsetninger også blir vurdert og gjerne dokumentert. Det ble også kommentert at valg av parameterverdier vil være viktige for resultatene av de ulike politikkskiftene, og at dette bør redegjøres for der det er rimelig. For eksempel vil størrelsesforholdet mellom de to husholdningene i modellen, den optimaliserende og «rule-of-thumb»-konsumenten, ha mye å si for virkningene av skatt på sparing, ettersom det bare er den ene husholdningstypen som sparer.

Det ble også vist til at modellen er i ferd med å bli nokså kompleks og at det kan derfor fornuftig å være restriktiv med videre utvidelser og at eventuelle utvidelser bør være relevante utfra hovedformålet med modellen. Det ble blant annet stilt spørsmål ved om modellen er egnet til å studere virkninger av progressive skatter, i dette tilfellet trinnskatten, med henvisning til at den bare har én arbeidstaker. Mer spesialiserte modeller, for eksempel Lotte-Arbeid, kan være bedre egnet til dette formålet.

Det ble stilt spørsmål om måten arbeidsmarkedet, og da særlig arbeidsledigheten er modellert på, blant annet med henvisning til skiftberegningen med en permanent økning i offentlig kjøp av varer og tjenester. Skiftet ga en permanent økning i sysselsettingen, og bare en kortvarig og mindre reduksjon i arbeidsledigheten. Det ble argumentert med at empiriske studier tyder på at økt offentlig kjøp av varer og tjenester vanligvis har en mer langvarig dempende effekt på arbeidsledigheten. Saxegaard viste til at arbeidsgruppen vil videreutvikle modelleringen av arbeidsmarkedet.

Modellen kan potensielt anvendes på problemstillinger som likner på tidligere analyser som er gjort på likevektsmodeller av norske fagmiljøer. Det kan være nyttig å se hen til hvilke erfaringer en da gjorde, for eksempel erfaringer som ble gjort med den dynamiske versjonen av SSB sin tidligere likevektsmodell MSG-6, og arbeidet som gjøres med å utvikle SNOW-modellen for skatteanalyser.

Det ble forøvrig advart om at utviklingen og tallfestingen av modellen vil bli enda mer teknisk krevende når det også skal innarbeides trender i modellen. Utvalget spurte om prosjektgruppen er bemannet med tilstrekkelig kompetanse for oppgavene som gjenstår og også for hva som skjer når prosjektet går ut ved slutten av 2019. Det ble vist til at makroøkonomiske modeller alltid vil måtte videreutvikles, og at det også er behov for utviklerkompetanse utover prosjektperioden. Saxegaard understreket at departementet erkjenner at oppgavene er utfordrende og er opptatt av å ha rett kompetanse. I den sammenheng er det verdifullt at prosjektgruppen nå får god bistand fra Norges Bank, særlig med estimeringen av modellen. Det ble videre opplyst at departementet er i ferd med å legge planer om forlengelse av prosjektgruppen for første halvår 2020 som en overgang mellom utviklingsfasen og neste fase. Det vurderes ulike alternativer for den neste fasen og departementet er blant annet i dialog med SSB om et videre samarbeid.

3. Makroøkonomiske virkninger av heterogenitet: Norges Banks modell med heterogene aktører

Innledning ved SeHyoun Ahn, Norges Bank

Norges Bank har over noe tid arbeidet med å bygge makroøkonomiske modeller med heterogene aktører. Prosjektet bygger på økt bruk av mikrodata, og modellene skal reflektere fordelingen av konsum, formue og inntekt over alder i den norske befolkningen. Målsetningen er å lage et sett av modeller som kan brukes til å analysere virkninger av pengepolitikken og virkemidler i makrotilsyn. Samtidig vil prosjektet levere nyttige analyser av mikrodata.

Inntekt, boligformue, gjeld og likvide eiendeler er ujevnt fordelt over alder i den norske befolkningen. Det er en klar livsløpsprofil, der yngre husholdninger kjøper seg inn i boligmarkedet og pådrar seg høy gjeld, mens eldre husholdninger betaler ned gjeld, sparer til pensjon og eventuelt til arv. Husholdningenes finansielle situasjon har betydning for deres tilpasning til endringer i renten eller regulatoriske krav til bankenes utlånsvirksomhet, og politikken endringer virker derfor gjerne forskjellig på husholdninger i ulike aldre. Gjennom en bedre forståelse av virkningen på ulike

aldersgrupper, vil man kunne si mer om hvordan politikken virker på hele økonomien og hvordan virkningene påvirkes av demografiske endringer.

Modellene som utvikles i Norges Bank kalibreres slik at de reflekterer fordelingen av konsum, formue og inntekt i data. De er kvantitative livsløpsmodeller der husholdningene jevner ut konsum over livsløpet. Modellene åpner for å analysere hvordan demografiske skift påvirker effekten av pengepolitikken, men også for å studere den disaggregerte virkningen av politikken på ulike grupper. Ahn presenterte foreløpige resultater fra to ulike modeller: En kalibrert ny-keynesiansk generell likevektsmodell, med heterogene aktører og ulike aldersgrupper, og en mer omfattende partiell likevektsmodell for husholdningssektoren med fokus på hvordan livsløpsprofilen påvirker beslutningen om kjøp av bolig og opptak av boliglån for gitte krav om belåningsgrad. Modellene bygges ut bit for bit og er fremdeles under utvikling.

Forberedt kommentar ved utvalgsmedlem Thomas von Brasch

Norges Banks prosjekt er imponerende og ambisiøst. Vi har rik tilgang på mikrodata i Norge, og det er viktig at de tas i bruk. Prosjektet er nyttig for banken, men også for SSB gjennom samarbeid om analyser på mikrodata.

Von Brasch sammenliknet de foreløpige resultatene fra den nye generelle likevektsmodellen med bankens eksisterende modell, NEMO. Selv om de aggregerte effektene av pengepolitiske sjokk på konsum er tilsynelatende like, er det noen forskjeller. Ahn forklarte at dette blant annet skyldes pålagte tregheter i NEMO der husholdningene ikke ønsker å endre konsumet for mye fra en periode til den neste (vanedannelse eller såkalt «habit formation»). Denne mekanismen er ikke inkludert i modellen som ble presentert. Von Brasch stilte også spørsmål om hvordan inntekt er definert i modellen og hvor godt det imputerte konsumet stemmer overens med nasjonalregnskapet.

I presentasjonen hadde Ahn brukt et diagram som skjønnsmessig plasserte modeller langs to akser, teoretisk konsistens og empirisk føyning. Diagrammet stammer fra en gjennomgang av Bank of Englands modeller, og har siden blitt gjengitt i mange andre sammenhenger. Von Brasch mente at en slik inndeling har lite for seg ettersom empirisk føyning ikke er ortogonalt til teoretisk konsistens, slik det er postulert i diagrammet. Det vil derfor ofte være umulig å si at en modell er mer teoretisk riktig enn en annen, uten å se hen til empirisk føyning.

Diskusjon i utvalget

Utvalgsmedlemmene mente modellprosjektet var veldig spennende og burde gi bedre forståelse av hvordan pengepolitikken virker. Generelt er det nyttig å tenke over hvilke effekter vi går glipp av når vi analyser aggregerte data, uten heterogenitet. Virkninger av heterogenitet kan være kvantitativt viktige, og det er derfor verdifullt med empirisk forskning på dette området. Samtidig ble det hevdet at det ikke er sikkert slike modeller gir vesentlig bedre forståelse for virkninger av pengepolitikken enn enklere, mer aggregerte modeller. Modeller med heterogene aktører vil derimot kunne være verdifulle for analyser av finanspolitikk.

Det ble vist til den danske DREAM-modellen, som er en livsløpsmodell hvor husholdningene er inndelt i ettårige aldersklasser, men som i mindre grad bygger på mikrodata. Det ble spurt om hvordan inntektsusikkerhet oppstår i Norges Banks modell, under henvisning til at man gjerne velger ulike metoder om man skal modellere inntektsusikkerhet på makronivå eller om man skal modellere en enkelt aktørs inntektsusikkerhet. Ahn forklarte at inntektsusikkerhet hittil er modellert som hvit støy, men at denne forutsetningen er enkel å endre.

4. Statens ordning for selvassuranse

Innledning ved Steinar Juel, Civita

Juel tok utgangspunkt i et notat han har skrevet for Civita om staten som selvassurandør². Dagens selvassurandørordning innebærer at staten selv dekker kostnader etter tap og skade over løpende budsjetter. Juel konkluderte med at dagens selvassurandørordning fungerer godt og at det ikke er behov for endringer. Alternativer til dagens ordning ville være å kjøpe forsikringstjenester enten av et statlig forsikringsselskap eller i det private markedet. Etter Juels syn vil eventuelle endringer først og fremst føre til økte kostnader. Etersom staten har finansiell styrke til å være selvassurandør, vil det normalt lønne seg over tid siden man slipper å betale forsikringspremier som vil måtte være større enn forventet erstatning, fordi kostnadene ved ordningen også må dekkes. Skadeforsikring er måte å spre risiko på. Et internt statlig skadeforsikringsselskap vil ikke spre noen risiko for staten.

Handlingsregelen gir rom for fleksibilitet i finanspolitikken, også dersom det skulle oppstå uventede utgifter. Når det gjelder gjenoppbygging av regjeringskvartalet, som ble trukket frem i Granavolden-erklæringen, påpekte Juel at det nå legges opp til noe langt mer enn bare en gjenanskaffelse av det som ble ødelagt.

Dersom man til tross for alle motargumentene likevel skulle iverksette en ordning med «Statsforsikring», må man være nøye med rekkefølgen, ifølge Juel. Man måtte ha satt i gang med årlige innbetalinger til et forsikringsfond først, og ikke begynne med en stor utbetaling.

Forberedt kommentar ved utvalgsmedlem Øystein Thøgersen

Thøgersen sluttet seg til Juels vurderinger. En ordning med statlig forsikringsselskap fremstår ikke som en funksjonell løsning. Når den statsfinansielle situasjonen er så sterk som i Norge, har staten stor evne til å bære risiko. Thøgersen viste til Statens petroleumsforsikringsfond, og sa det var mulig å ha sympati med denne forsikringsordningen da den ble opprettet i 1986, men argumentene for en slik ordning er blitt svakere etter hvert som statens finansielle situasjon har bedret seg. Dette fondet ble avvirket i 2010.

Thøgersen mente at det er en «raritet» å koble prinsippet om staten som selvassurandør til handlingsregelen. Handlingsregelen ville bli underminert ved å føre

² Juel (2019) *Handlingsregelen og staten som selvassurandør*. Civita-notat 2019/7.

utgifter til f. eks. ny fregatt som en 90-post, slik at utgiftene ikke regnes med i vurderingen av hvor mye oljepenger som brukes.

Thøgersen mente diskusjonen om selvassuransse og føring på 90-poster kunne minne om den gamle diskusjonen om å skille konsum og investeringer i statsbudsjettene. Thøgersen viste til at erfaringene fra Storbritannia med slike budsjettordninger ikke var gode.

Diskusjon i utvalget

I diskusjonen ble det gitt støtte til vurderingen Steinar Juel hadde lagt frem og til Thøgersens kommentar. Utvalget mente at ordningen med selvassuransse synes godt begrunnet, og det er ikke lett å se noen argumenter for at den ikke skulle videreføres. Den norske stat har finansiell styrke til å bære påregnelige utgifter som skulle oppstå som følge av ulykker, og et eget forsikringsfond vil bare være fordyrende. Det ble pekt på at budsjett- og regnskapsreglene Stortinget har fastsatt gir rammer for utøvelsen av finanspolitikken. Videre ble det pekt på at det er viktig at statens utgifter føres på en måte som gir klarhet i hva som skjer, og at f.eks. å føre utgifter til en ny fregatt som en 90-post ville gi et misvisende bilde av de faktiske utgiftene på statsbudsjettet.

Utvalget fremhevet at institusjonelle rammer må utformes slik at de legger til rette for å ivareta ulike hensyn i finanspolitikken, herunder hensynet til langsiktighet. Handlingsregelen gir fleksibilitet nok til å øke uttaket fra fondet dersom det skulle være nødvendig på grunn av uforutsette hendelser. Det ville være både uheldig og unødvendig om man svekker budsjettssystemet for å kunne bruke mer penger.

5. Orientering om ny statistikklov

Orientering ved Pål Sletten, Finansdepartementet

Sletten orienterte om proposisjon om ny statistikklov (Prop. 72 LS (2018–2019)). På utvalgsmøtet våren 2018, orienterte utvalgsleder om innstillingen fra lovutvalget (NOU 2018: 7). Lovforslaget fra Regjeringen følger hovedtrekkene i innstillingen.

Det skal opprettes et program for offisiell statistikk som angir hva som er offisiell statistikk og hvem som er ansvarlig for å produsere den. SSB skal utarbeide programforslag etter samråd med andre statistikkprodusenter. Forslaget skal deretter på offentlig høring, slik at også brukere av statistikk får mulighet til å gi innspill. Programmet skal vedtas av Kongen i statsråd.

For at SSB skal kunne hente inn nødvendige opplysninger for å utarbeide offisiell statistikk, videreføres adgangen til å pålegge opplysningsplikt. Loven setter samtidig klare rammer for opplysningsplikten, ved at den knyttes til programmet for offisiell statistikk. Opplysningene som hentes inn er en verdifull ressurs for forskningsformål, og Regjeringen foreslår at forskningsinstitusjoner og offentlige myndigheter skal kunne søke om tilgang til dem. Det stilles strenge krav til at opplysningene bare kan brukes til statistiske formål, forskning og analyse, i tråd med det europeiske statistikkregelverket. SSB skal ikke gi tilgang til opplysninger innhentet fra helseregistre.

Regjeringen følger utvalgets forslag om å gi SSB et todelt samfunnsoppdrag: Det skal være landets sentrale statistikkmyndighet og også drive forskning og analyse rettet mot Stortinget, regjeringen og partene i arbeidslivet. Innretningen av forsknings- og analysevirksomheten vil bli presisert gjennom et mandat som skal fastsettes av Finansdepartementet etter at loven er vedtatt. I proposisjonen beskrives det tematiske innholdet i et slikt mandat i kapittel 7.2.4.2. Statistikklovutvalget viste til forordningen som beskriver oppgavene til det svenske Konjunkturinstitutet som et eksempel på detaljeringsgraden i et slikt mandat.

SSB skal, som i dag, være faglig uavhengig. Lovforslaget klargjør dette og presiserer at uavhengigheten følger samme mal som i det europeiske regelverket. Det betyr at direktøren for SSB verken skal be om eller motta instruks fra noen i beslutninger om statistiske metoder, standarder og tidsplaner for offentliggjøring av offisiell statistikk fra SSB. Dette vil også gjelde for andre produsenter av offisiell statistikk. SSB skal være uavhengig også i utførelsen av forskning og analyse. Her kan imidlertid SSB bli pålagt oppgaver av overordnet departement, som for eksempel skal ha adgang til å be om å få utført beregninger med bestemte forutsetninger eller på bestemte modeller. Det er da viktig med åpenhet om oppgavene og premissene som ligger til grunn, og at SSB gjør rede for hvordan eventuelle føringer påvirker resultatene.

Diskusjon i utvalget

Fra utvalget ble det spurt om lovforslaget ville innebære at det ville bli mindre forskning og mer utredning i SSB. Det ble også spurt om forskningen kunne være på de samme områder som nå. Sletten viste til at det i proposisjonen fremgår at SSB må forventes å opprettholde aktive forskningsmiljøer på de områdene som inngår i mandatet, og at mandatet bør ta utgangspunkt i hovedoppgavene SSB har i dag. Det er vanlig i Norge at slike lover skrives forholdsvis overordnet, og at det ikke gis en veldig presis beskrivelse av hvor stort omfang forskningen vil ha. Det er imidlertid ikke noe i selve lovforslaget som tilsier at det skal bli mindre forskning. I proposisjonen sier også departementet seg enig i at SSB på samme måte som tidligere må kunne drive forskning med hensikt å publisere i fagfelleverderte tidsskrifter for å sikre kvaliteten på sine analyser.

Det ble også spurt om rekkevidden av at departementet kan pålegge SSB å utføre beregninger med bestemte modeller. Sletten viste til at det i noen sammenhenger er nødvendig for departementet å få utført beregninger med spesifikke metoder og forutsetninger. Dersom det ikke er adgang til å be SSB utføre slike beregninger, ville det bety at departementet enten måtte bygge opp mer kapasitet internt, eller få beregninger utført av andre fagmiljøer. Begge disse alternativene fremstår som mindre gode.

6. Videre arbeid i utvalget

Utvalget ble gjenoppnevnt i juni 2017, for en periode på to år. Holmsen orienterte om at departementet har vært godt fornøyd med utvalgets arbeid, og vurderer nå gjenoppnevning for en ny toårsperiode.

Utvalget har neste møte 19. juni, jf. vedlagte oversikt over kommende møter. Gitt at utvalget videreføres, legges det opp til to møter til høsten. Utvalget vil i så fall arrangere et åpent seminar i desember, og diskuterte mulige tema for et slikt seminar.

Utvalgsleder med assistanse fra sekretariatet får fullmakt med å arbeide videre med alternativene 2, 3 og 4 på vedlagte liste. Dersom det er nødvendig å fastsette tema for seminaret før neste utvalgsmøte, kan det gjøres på e-post.

Vedlegg

- Dagsorden
- Plansjer
- Tema for kommende møter
- Tema for høstens seminar