

Referat

Møte:	Finansdepartementets rådgivende utvalg for modell- og metodespørsmål
Saksnr.:	11/2966
Tilstede:	Professor Steinar Holden, Universitetet i Oslo (leder) Spesialrådgiver Ragna Alstadheim, Norges Bank Professor Torben Andersen, Århus universitet Ekspedisjonssjef Nina Bjerkedal, Finansdepartementet Professor Hilde Bjørnland, Handelshøyskolen BI Professor Lene Foss, Universitetet i Tromsø Forskningsdirektør Torbjørn Hægeland, Statistisk sentralbyrå Ekspedisjonssjef Knut Moum, Finansdepartementet Professor Øystein Thøgersen, Norges Handelshøyskole Professor Ragnar Torvik, NTNU
Forfall:	Ingen
Dato:	13.12.2011
Møteleder:	Steinar Holden

Referat fra møte i Finansdepartementets rådgivende utvalg for modell- og metodespørsmål 13. desember 2011

Godkjent av utvalgets medlemmer

1. Utvalgets arbeid

På utvalgsmøtet 13. desember fortsatte utvalget sin diskusjon av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse, jf. punkt 2 nedenfor. Videre startet utvalget sin behandling av problemstillinger knyttet til analyser av langsiktige utfordringer for offentlige finanser, jf. punkt 3. Dagsorden for møtet ligger vedlagt. I 2012 vil utvalget legge vekt på problemstillinger som vil være sentrale i FINs arbeid med neste perspektivmelding.

Utvalget arrangerte 12. desember et åpent fagseminar om analyser av bærekraften i offentlige finanser. Seminaret ble åpnet av statssekretær i Finansdepartementet Hilde Singsaas. Innlederne kom fra OECD, EU-kommisjonen, Århus universitet og Statistisk sentralbyrå. Seminaret ble bekjentgjort på FINs nettsider, samt gjennom utsending av e-post til et stort antall aktuelle deltakere. Dette ga et godt oppmøte på seminaret. Informasjon om seminaret og lysarkene fra innledningene er lagt ut på Finansdepartementets hjemmesider.

Utvalgets neste møter er fastsatt til mandag 19. mars og mandag 21. mai. På møtet i mars vil utvalget fortsette sin diskusjon av analyser av bærekraften i offentlige finanser.

2. FINs bruk og beregning av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse

På møtet 13. desember fortsatte utvalget sin behandling av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse. Finansdepartementet orienterte om endringer i budsjettanslagene siden forrige møte, og fulgte opp spørsmål som kom fram på utvalgsmøtet i september. Innledningen ligger vedlagt referatet og er kort oppsummert nedenfor.

Utvalgets diskusjon i september tok utgangspunkt i tallmaterialet til Revidert nasjonalbudsjett 2011, som ble lagt fram i mai. Siden Revidert nasjonalbudsjett er det publisert oppdaterte anslag i Nasjonalbudsjettet 2012 (oktober) og i nysaldert budsjett for 2011 (desember). Anslaget for det oljekorrigerte budsjettunderskuddet i 2011 er nedjustert med litt over 30 mrd. kroner, til 84 mrd. kroner, hvorav vel 20 mrd. kroner i økte anslåtte skatteinntekter.

I Nasjonalbudsjettet 2012 ble anslaget for skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien i 2011 satt opp med 5½ mrd. kroner på bakgrunn av klar vekst i innbetalingene av merverdiavgift, arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk i første halvår 2011. Anslaget for innbetalte skatter i 2011 ble satt opp med ytterligere 15 mrd. kroner i nysaldert budsjett, først og fremst som følge av at skattelikningen for 2010 viste rekordhøye skatter fra fastlandsforetakene (innbetales etterskuddsvis).

Finansdepartementet har på bakgrunn av ny informasjon også funnet grunnlag for å oppjustere skatteanslagene for årene framover. Dette gjelder både skatt på arbeid og skatt på kapital (foretaksskatter). Høyere skatteanslag for årene framover bidrar til å trekke opp trendnivåene for disse skattene, og dermed også anslagene for strukturelle skatter.

I Revidert nasjonalbudsjett 2011 og i Nasjonalbudsjettet 2012 la FIN til grunn at skatteinntektene fra foretak i fastlandsøkonomien ville avta til rundt 3½ pst. av fastlands-BNP i 2011 og deretter holde seg om lag på dette nivået. Skattelikningen for 2010 viser derimot en økning i innbetalte foretaksskatter (utenom petroleumsvirksomhet) fra 3,9 pst. av fastlands-BNP i 2010 til 4,2 pst. av fastlands-BNP i 2011. I nysaldert budsjett for 2011 ble det på usikkert grunnlag lagt til grunn at foretaksskattene ville holde seg rundt 3¾ pst. av fastlands-BNP i årene framover. Det ga en oppjustering av strukturelle skatter i 2011 på om lag 3 mrd. kroner.

Anslaget for strukturelle skatter fra arbeid ble oppjustert med om lag 3 mrd. kroner i Nasjonalbudsjettet 2012. Denne oppjusteringen må først og fremst ses i sammenheng med nye befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå (publisert i juni), som viste sterkere vekst i arbeidsinnvandringen i årene framover. I de makroøkonomiske framskrivingene til Nasjonalbudsjettet 2012 ble det bl.a. på denne bakgrunnen lagt til grunn en gjennomsnittlig årlig sysselsettingsvekst 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 lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2011.

For å illustrere usikkerheten i anslagene la FIN fram beregninger med alternative forutsetninger om den videre utviklingen i henholdsvis foretaksskatter og skatt på arbeid, jf. bestilling på utvalgsmøtet i september. Det ble for begge skatteartene lagt fram et høyalternativ og et lavalternativ.

For foretaksskatter ble det i høyalternativet lagt til grunn en fortsatt sterk vekst i årene framover, slik at disse skattene i 2015 vil tilsvare om lag 5 pst. av fastlands-BNP. I lavalternativet ble det lagt til grunn at foretaksskattene ville avta til rundt 3 pst. av fastlands-BNP i 2012 og deretter holdes seg på dette nivået. Nedgangen i lavalternativet er litt mindre enn den observerte nedgangen i Danmark de siste årene, men større enn den observerte nedgangen i Sverige. For 2011 er forskjellen i strukturelle skatter mellom de to alternativene på nesten 15 mrd. 2010-kroner. Dette utgjør om lag 1,7 pst. av samlede skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien.

I de alternative beregningene for skatt på arbeid ble det lagt til grunn en sysselsettingsvekst fram til 2020 på henholdsvis 0 pst. og 2 pst. For 2011 er forskjellen i beregnede strukturelle skatter i de to alternativene 14 mrd. 2010-kroner.

FIN la også fram beregninger som illustrerte betydningen for beregnet underliggende nivå på arbeidsgiveravgiften av et alternativt valg av glatteparameter (λ) i det statistiske filteret som benyttes for å beregne trender. Valg av λ bestemmer hvor raskt trenden i tidsserien tillates å endres og 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. For arbeidsgiveravgift benyttes en λ på 400. Med en λ på 1600 (gir stivere trend) vil det underliggende nivået på arbeidsgiveravgiften i 2011 anslås 2 mrd. 2010-kroner lavere enn lagt til grunn i nysaldert budsjett.

Endringene i anslagene siden Revidert nasjonalbudsjett og 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.

Diskusjonen i utvalget tok utgangspunkt i at den strukturelle, oljekorrigerte balansen spiller en sentral rolle i budsjettarbeidet som et mål for bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet. Ved at budsjettpolitikken knyttes til det strukturelle underskuddet legges det også til rette for at de automatiske stabilisatorene i budsjettet skal få virke. Etter utvalgets vurdering er den beregnede strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen hensiktsmessig for disse formålene. Blant annet virker det fornuftig at den strukturelle budsjettbalansen framkommer som summen av beregnede strukturelle eller underliggende nivåer for de ulike skatteartene, isteden for at en bygger beregningen på anslåtte BNP-gap. Dette gir større presisjon.

Handlingsregelen innebærer at bruken av oljeinntekter over tid skal svare til den forventede realavkastningen av Statens pensjonsfond utland. Retningslinjene innebærer et betydelig fokus på punktanslag for det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet. Selv om det i arbeidet med statsbudsjettet er nødvendig å forholde seg til ett tall for strukturell, oljekorrigert balanse, er det etter utvalgets vurdering viktig at også usikkerheten i anslagene kommer tydelig fram. Blant annet ble det vist til at anslagene for strukturelt, oljekorrigert underskudd er betydelig nedjustert siden høsten

2009, mens anslagene for forventet fondsavkastning er justert opp, jf. vedlagt figurpanel (vedlegg 3).

Det ble videre vist til at anslag for strukturelle budsjettbalanser ofte revideres betydelig internasjonalt, og i noen tilfeller like mye som anslag for faktisk budsjettbalanse. Også for Norge har anslagene for strukturell balanse blitt betydelig justert, men revisjonene har vært vesentlig mindre enn i anslagene for faktisk oljekorrigert balanse. De forholdsvis store revisjonene i anslagene for strukturell balanse de siste årene må også ses i sammenheng med svært turbulente tider i internasjonal og norsk økonomi.

Det ble pekt på at store og systematiske revisjoner i anslagene kan gå ut over troverdigheten til indikatoren, og dermed undergrave den rollen det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet spiller i arbeidet med budsjettet. For å unngå dette, er det viktig at usikkerheten i anslagene kommuniseres på en god måte, jf. ovenfor, og at endringene i anslagene forklares. Det kan for eksempel gjøres ved at det kommer klart fram hvilke vurderinger som ligger til grunn for endringene i anslagene. Departementet bør også vurdere om det bør legges fram beregninger som viser betydningen av alternative forløp for viktige skattebasen.

Det ble reist spørsmål ved om en kan lage bedre anslag, slik at revisjonene blir mindre enn det en har sett de siste årene. Finansdepartementets beregninger av strukturelle skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien er forholdsvis detaljerte, med egne beregninger for ulike skatte- og avgiftsarter. Utvalget påpekte at det som et supplement til eksisterende beregninger kunne være viktig å følge med på utviklingen i for eksempel foretaksskatter fordelt etter næringer. En mer detaljert tilnærming vil kunne gi innsikt i om veksten i foretaksskatter de siste årene først og fremst skyldes sektorforskyvninger eller endringer innad i sektorene. Videre vil en kunne identifisere hvilke sektorer som har forårsaket den sterke veksten, og dermed enklere kunne analysere drivkreftene bak den observerte utviklingen. Selv med slike detaljerte analyser ville det imidlertid trolig vært vanskelig å forutse den sterke utviklingen i foretaksskattene de siste årene.

Videre ble det understreket at det også kan være nyttig å utnytte annen tilgjengelig informasjon for å lage "krysspeilepunkter". Dersom en for eksempel kjenner til at det har funnet sted strukturelle endringer, vil det være feil å bruke statistiske metoder til å glatte over dette. I FINs beregninger av underliggende utvikling i arbeidsgiveravgiften har det for eksempel vært viktig å kontrollere for den direkte effekten av innføring av obligatorisk tjenestepensjon i 2006. Varige effekter av regelendringer reflekteres derimot i den beregnede trendbanen. Beregningsresultatene må vurderes opp mot dette.

Innarbeiding av ny informasjon og justering av anslag for årene framover innebærer at også historiske tall for strukturell, oljekorrigert balanse endres. Dette kan i noen sammenhenger framstå som urimelig. På den annen side innebærer ny informasjon at vi får et klarere bilde av den underliggende utviklingen i skattebasene og dermed også av "hvor vi har vært". Dersom de historiske anslagene skal ligge fast, vil dette innebære knekkpunkter i trenden bakover i tid. Videre vil ikke det strukturelle underskuddet over tid sammenfalle med det faktiske oljekorrigerte underskuddet. Det virker også tillitvekkende at de anslagene som legges fram representerer departementets beste

skjønn. FINs anslag på ulike tidspunkt ligger nå tilgjengelig i tabellform på FINs hjemmesider, noe som gjør det mulig å sammenstille historiske anslag.

Det faktiske uttaket fra Statens pensjonsfond utland tilsvarer det oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet, slik dette anslås i nysaldert budsjett. Over tid bør den strukturelle budsjettbalansen samsvare med den faktiske oljekorrigerede budsjettbalansen (justert for ev. regnskapsmessige korreksjoner mv.). Det bør jevnlig kontrolleres i hvilken grad dette faktisk stemmer, og en slik sammenheng bør synliggjøres i de tallene FIN legger fram. Bruk av Hodrick-Prescott-filteret i beregningene av trender innebærer at korreksjonene av skatter og avgifter over tid tilnærmet vil summere seg til null for den enkelte post, mens en kan få mindre avvik på aggregert nivå ved endringer i skattebasenes relative betydning.

Endringen i den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen brukes også som en summarisk indikator for budsjettets virkning på økonomien. Dette er i tråd med innarbeidet praksis internasjonalt. Denne typen indikatorer tar imidlertid ikke hensyn til at forskjellige offentlige inntekter og utgifter kan ha ulik virkning på økonomien. For å belyse hvordan budsjettpolitikken samlet sett påvirker norsk økonomi legger FIN i nasjonalbudsjettokumentene fram egne beregninger ved hjelp av den makroøkonomiske modellen MODAG. Etter utvalgets vurdering gir disse beregningene et bedre utgangspunkt for å vurdere aktivitetens virkningene av budsjettet.

3. Oppstart av utvalgets arbeid med analyser av langsiktige utfordringer for offentlige finanser

Finansdepartementet orienterte om oppstarten av arbeidet med ny perspektivmelding. Perspektivmeldingen 2013 blir den tredje i rekken, og er en arvtaker etter de tidligere langtidsprogrammene. Arbeidet med meldingen startet opp i 2011, men utarbeidelsen av meldingstekst vil i hovedsak foregå i 2012. Meldingsutkastet skal skrives av Finansdepartementet, med innspill fra andre departementer. Meldingen skal etter planen legges fram i januar 2013.

Finansdepartementet presenterte temaer som er aktuelle å ta opp i meldingen (framgår av vedlagte lysark) og inviterte utvalget til innspill. De langsiktige budsjettframskrivningene, framstilling av usikkerheten i anslagene, utfordringer for norsk økonomi knyttet til nedtrappingen av petroleumsvirksomheten og konsekvenser av immigrasjon for norsk økonomi og offentlige finanser ble trukket fram som særlig aktuelle områder å diskutere.

Utvalget pekte på at et viktig formål med analyser av langsiktige utviklingstrekk er å gi støtte for utformingen av den økonomiske politikken i dag. Det er derfor spesielt viktig å beskrive utviklingstrekk og usikkerhet i ulike faktorer der utfallet har betydning for de valgene vi skal ta i årene framover.

I diskusjonen rundt langsiktige utfordringer for offentlig finanser i Norge ble særlig fire drivkrefter trukket fram:

- *Utviklingen i bytteforholdet.* Bytteforholdsgevinster har gjennom flere år bidratt til en god utvikling i disponibel inntekt for Norge. For en liten åpen økonomi bør

diskusjoner rundt de langsiktige utfordringene for offentlige finanser også inkludere analyser av andre trekk ved den internasjonale utviklingen, herunder globalisering og utviklingen i viktige land som Kina og Brasil.

- *Utviklingen i oljevirkosomheten.* Det knytter seg usikkerhet både til den framtidige utvinningen av olje og gass på norsk sokkel, og til hvordan norsk økonomi vil påvirkes av at aktiviteten i petroleumssektoren etter hvert vil avta. Utbyggingen av petroleumssektoren bidrar til at arbeidskraft flyttes til sektorer med høy lønnsevne. Når aktiviteten i petroleumssektoren etter hvert avtar er det viktig at ikke en for stor del av de valutagenererende næringene har blitt presset ut i denne prosessen. Det ble vist til at omstilling i oppgangstider normalt er betraktelig enklere enn omstilling i nedgangstider. Analyser av omstillingsevnen i norsk økonomi ble trukket fram som viktig, kombinert med analyser av hvor det blir av de som mister jobbene sine for kortere eller lengre perioder. Det ble også stilt spørsmål ved om det er behov for større fokus på innovasjon i bedrifter i Norge, slik at en legger til rette for omstilling til virksomheter med høy lønnsevne. Det ble foreslått å se nærmere på eventuelle andre lands erfaringer med utfasing av en stor næring i en periode med kontraktiv finanspolitikk.
- *Immigrasjon.* Som følge av arbeidsinnvandring fra EØS-området har befolkningen økt kraftig de siste årene. Dette har påvirket norsk økonomi på flere måter. Framskrivninger gjort av SSB tilsier høy befolkningsvekst også de nærmeste årene framover. Det felles arbeidsmarkedet og utvidelsen av EU/EØS innebærer at det er langt større usikkerhet knyttet til befolkningsutviklingen (og den samlede produksjonskapasiteten) i årene framover enn det har vært historisk.
- *Aldrende befolkning.* Aldring av befolkningen er ventet å legge et økende press på offentlige finanser i årene som kommer. Økningen i andelen eldre skyldes særlig økt forventet levealder, og den optimale politikkresponsen avhenger derfor blant annet av om det er antall år som frisk eller antall syke år som øker. Mens pensjonsreformer kan bidra til et bærekraftig pensjonssystem, er det vanskeligere å løse utfordringene innenfor helse og omsorg. Dette skyldes bl.a. at etterspørselen etter helse og omsorg øker ettersom velstanden i samfunnet øker. Etterspørselen trekkes også opp av at kostnaden ved bruk av disse tjenestene i liten grad tilfaller brukeren. I tillegg ble forskjellen på rettighetsstyrte og budsjettstyrte ordninger trukket fram, samt arbeidsdelingen mellom privat og offentlig sektor.

Det ble understreket at diskusjoner rundt bærekraften i offentlige finanser ikke bør foregå innenfor bare én modellramme. Tilsvarende bør analyser av usikkerheten i beregningene også omfatte usikkerhet knyttet til valg av modell, og ikke kun usikkerhet innenfor den valgte modellen.

Det ble også understreket at når meldingen skal favne så bredt temamessig som det er lagt opp til, blir det viktig å fokusere på faktorer som er politikkrelevante og å vektlegge å lage en rød tråd i framstillingen.

Utvalget vil fortsette diskusjonen rundt analyser av bærekraften i offentlige finanser på sitt neste møte. Finansdepartementet vil da legge fram foreløpige beregninger til Perspektivmeldingen av langsiktig bærekraft i offentlige finanser, med vekt på

forutsetninger, valg av indikator og framstilling av usikkerhet og alternative utviklingsforløp.

Vedlegg:

1. Dagsorden for møte 13. desember 2011.
2. Lysark fra innledningene.
3. Endring i anslag 2010-2012.

Endring i anslag 2010-2012

