

Referat

- Møte: Finansdepartementets rådgivende utvalg for modell- og metodespørsmål
- Saksnr.: 12/1233
- Tilstede: *Utvalgsmedlemmer:*
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
- Sekretariat:*
Avdelingsdirektør Per Mathis Kongsrud (Sekretariatsleder)
Seniorøkonom Pål Sletten
Førstekonsulent Siri A. Holte Wingaard
- Innleder:*
Fagsjef Yngvar Dyvi, Finansdepartementet
- Forfall: Ingen
- Dato: 19.3.2012
- Møteleder: Utvalgsleder Steinar Holden

Referat fra møte i Finansdepartementets rådgivende utvalg for modell- og metodespørsmål 19. mars 2012

Godkjent av utvalgets medlemmer

1. Utvalgets arbeid

Utvalget fortsatte diskusjonen av analyser av bærekraften i offentlige finanser fra sitt møte 13. desember 2011, jf. pkt. 2 og vedlagt dagsorden. Finansdepartementet innledet om sine foreløpige beregninger til neste perspektivmeldningen og Torben Andersen innledet om tilsvarende analyser i Danmark, som supplement til presentasjonene på utvalgets åpne fagseminar om temaet den 12. desember 2011.

Neste møte i utvalget er fastsatt til 21. mai. Utvalget vil da diskutere utfordringer for norsk økonomi knyttet til utviklingen i petroleumsvirksomheten. Aktiviteten i denne

næringen har økt til et høyt nivå de siste årene, godt hjulpet av høye oljepriser, men vil etter hvert trappes ned. Diskusjonen vil ta utgangspunkt i innledninger om utfordringer som følge av nedbygging av oljevirkksomheten, om konsekvenser for norsk økonomi av endringer i oljeprisen og om internasjonale erfaringer med håndtering av en stor oljeformue.

Det legges opp til at utvalget vil arrangere et åpent seminar høsten 2012, samt avholde ett utvalgsmøte. Tidspunkt og program for seminar og utvalgsmøtet fastsettes i mai.

2. Analyser av bærekraften i offentlige finanser

Det ble holdt to presentasjoner på utvalgets møte 19. mars, som begge er lagt ved referatet. Yngvar Dyvi (Finansdepartementet) presenterte departementets analyser av bærekraften i offentlige finanser i Norge. Presentasjonen tok utgangspunkt i beregningene til Perspektivmeldingen 2009. Utvalgets medlem professor Torben Andersen (Århus Universitet) redegjorde deretter for tilsvarende analyser i Danmark. Nedenfor følger et kort referat fra de to innleggene og diskusjonen i utvalget.

Finansdepartementets innledning

Dyvi minnet i sin innledning om at et viktig formål med analysene er å bidra til at langsiktige hensyn blir ivaretatt i den løpende budsjettpolitikken. De politiske valgene som tas i dag, kan få betydning for utviklingen på viktige områder i tiårene framover. Dagens politikkbeslutninger må derfor bygge på en god forståelse av hvilke behov og utfordringer norsk økonomi og den økonomiske politikken vil stå overfor på noe lengre sikt. Et sentralt spørsmål er om dagens velferdsordninger kan opprettholdes med dagens skattenivå.

Langsiktige framskrivninger ved hjelp av økonomiske modeller er et hjelpemiddel til å kartlegge sentrale utviklingstrekk i økonomien, herunder utfordringer og valgmuligheter i offentlige budsjetter. Referanseforløpet i siste perspektivmelding er således ikke et forsøk på å gi en prognose for tilstanden i norsk økonomi eller offentlige finanser 50 år fram i tid eller på å gi en framstilling av et politisk foretrukket forløp.

De langsiktige framskrivningene utarbeides ved hjelp av den generelle likevektsmodellen MSG, som er utviklet av Statistisk sentralbyrå. Modellen bidrar bl.a. til konsistens i framskrivningene.

De viktigste drivkreftene bak den økonomiske utviklingen angis utenfor modellen. Dette gjelder bl.a. utviklingen i produktivitet, befolkning, sysselsetting, internasjonal kapitalavkastning og petroleumsinntekter, samt forhold som har særskilt betydning for utviklingen i offentlige finanser, slik som antall mottakere av offentlige overføringer og brukere av offentlige tjenester. Videre er det lagt til grunn at budsjettpolitikken følger handlingsregelen for bruk av oljeinntekter.

Referanseforløpet i siste perspektivmelding tok utgangspunkt i en videreføring av dagens innretning av offentlige velferdsordninger og dagens atferdsmønstre, herunder uendret arbeidsmarkedstilknytning for ulike grupper i befolkningen. Forutsetningen om uendret arbeidsmarkedstilknytning innebærer bl.a. at en ikke eksplisitt innarbeider anslåtte virkninger av pensjonsreformen på arbeidstilbudet, slik bl.a. EUs Ageing Working Group gjør i tilsvarende beregninger for EU-landene. På den annen side legges det også til grunn at den observerte, trendmessige nedgangen i gjennomsnittlig

arbeidstid i de siste tiårene stopper opp. Virkninger av pensjonsreformen på framtidige utbetalinger av pensjon, gitt uendret arbeidsmarkedstilknytning, er imidlertid innarbeidet i framskrivingene. Forutsetningene er valgt med sikte på at beregningene skal være oversiktlige og belyse bærekraften i eksisterende ordninger gitt dagens skattenivå og arbeidsinnsats. Betydningen av alternative forløp med henholdsvis økt sysselsetting og lavere gjennomsnittlig arbeidstid er vist i egne beregninger.

Med fortsatt vekst i arbeidsproduktiviteten vil verdiskaping og inntekt per innbygger i Norge øke betydelig i tiårene framover. Framtidige generasjoner vil i så fall nyte godt av en betydelig høyere materiell velstand enn dagens generasjoner.

Ifølge middelalternativet i Statistisk sentralbyrås siste befolkningsframskriving vil andelen av befolkningen som er over 67 år, om lag doubles fram mot 2060. Offentlige utgifter til alderspensjoner vil øke langt raskere enn verdiskapingen i økonomien. Med en videreføring av dagens dekningsgrader og ressursbruk per bruker vil også utgiftene til bl.a. helse og omsorg øke markert som andel av verdiskapingen i økonomien.

Med dette utgangspunktet viser framskrivingene at en videreføring av dagens velferdsordninger og skattenivå etter hvert vil stille Norge overfor et økende inndekningsbehov i offentlige finanser. Det innebærer at det på lengre sikt må gjennomføres tiltak som enten reduserer veksten i offentlige utgifter eller øker veksten i offentlige inntekter. Alle nye tiltak som innebærer økte utgifter eller lavere inntekter, vil kreve ytterligere inndekning.

De langsiktige utfordringene i offentlige finanser kan illustreres ved hjelp av ulike indikatorer. I Perspektivmeldingen 2009 ble inndekningsbehovet illustrert ved hjelp av den nødvendige økningen i skattenivået for å balansere offentlige budsjetter. Dyvi illustrerte hvordan inndekningsbehovet alternativt kan framstilles som et krav til gradvis økt yrkesdeltakelse i årene framover.

Også EU-kommisjonen lager analyser av langsiktig bærekraft i offentlige finanser. Her brukes bl.a. en indikator som kalles S2. S2 angir hvor mye skattenivået må endres fra og med i dag for at dagenes velferdsordninger kan finansieres på lang sikt (dvs. at nåverdien av nettoutgifter skal tilsvare utgangsformuen) uten ytterligere endringer i skattenivået senere. Dyvi viste noen foreløpige beregninger av en S2-indikator for Norge, som et mulig supplement til dagens indikator. Beregningene viser et betydelig inndekningsbehov i offentlige finanser i Norge.

Presentasjon av en S2-indikator vil gjøre det enklere å sammenlikne Finansdepartementets beregninger med tilsvarende analyser for andre land, men sier ikke noe om når utfordringene i offentlige finanser vil komme til syne. Norge har f.eks. større underskudd målt ved S2-indikatoren enn mange EU-land som i dag har underskudd i sine årlige budsjetter, selv om Norge har betydelige overskudd på statsbudsjettet. Dette skyldes i noen grad at det for en rekke EU-land legges til grunn positive effekter av gjennomførte pensjonsreformer på arbeidstilbudet (uten at det er tatt høyde for at økt yrkesdeltaking blant eldre også kan føre til en reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid). I tillegg legges det til grunn en normalisering i arbeidsmarkedene, noe som anslås å øke sysselsettingen og styrke de offentlige finansene i en rekke EU-land. Slike effekter gjør seg ikke gjeldende i Norge, med vårt forholdsvis lave utgangsnivå for arbeidsledigheten.

Beregningene av Finansdepartementets indikator tar utgangspunkt i at budsjettpolitikken følger handlingsregelen for bruk av oljeinntekter. Handlingsregelen innebærer en gradvis økt bruk av oljeinntekter til et nivå som kan opprettholdes uten at oljeformuen reduseres, målt i faste priser. En høyere bruk av oljeinntekter i dag vil gi lavere finansieringsbidrag fra fondet i framtiden og dermed øke de langsiktige utfordringene i offentlige finanser.

Analysene illustrerer at den samlede arbeidsinnsatsen er helt avgjørende for å sikre bærekraftige velferdsordninger. Økt sysselsetting i grupper som ellers mottar trygd, vil ha særlig stor betydning for offentlige finanser.

Økt produktivitet er den viktigste faktoren bak vedvarende økonomisk vekst og en hovedforklaring på forskjeller i velstandsnivå mellom fattige og rike land. Økt produktivitet i privat sektor bidrar imidlertid ikke i seg selv til å styrke offentlige finanser. Det skyldes at offentlige utgifter til lønn, pensjoner og andre stønader øker med lønnsnivået i økonomien, som igjen bestemmes av produktivitetsutviklingen. Dette motsvarer i hovedsak virkningen av økte skattegrunnlag og lavere priser på innkjøp fra privat sektor.

Økt produktivitet i offentlig sektor betyr at de tjenestene som tilbys kan produseres med mindre bruk av ressurser. Det vil bidra til å styrke offentlige finanser og/eller øke rommet for å tilby flere og bedre velferdstjenester. For viktige velferdstjenester er imidlertid trolig potensialet for produktivitetsvekst mer begrenset enn for annen virksomhet.

Med høyere inntektsnivå i samfunnet vil etterspørselen etter utdanning, helse og andre viktige tjenester som i dag finansieres av det offentlige, øke. En fortsatt utbygging av offentlige velferdsordninger vil stille budsjettpolitikken overfor ytterligere finansieringsutfordringer på lang sikt.

Analysen av bærekraften i offentlige finanser i Danmark

Torben Andersen redegjorde for analyser av bærekraften i offentlige finanser i Danmark. De danske analysene tar utgangspunkt i beregninger på modellen DREAM (Danish Rational Economic Agents Model). DREAM er en overlappende generasjonsmodell med en forholdsvis detaljert beskrivelse av befolkningsutvikling og skatte- og trygderegler. Modellen utvikles og vedlikeholdes av en uavhengig institusjon som heter DREAM og er finansiert av bl.a. det danske Finansdepartementet. DREAM-gruppen legger fram årlige rapporter om bærekraften i offentlige finanser. Modellen har også vært benyttet av den danske Velferdskomisjonen og av Det Økonomiske Råd.

Den danske befolkningen vil eldes i tiårene framover. For å bidra til bærekraft i offentlige finanser har en hovedstrategi vært å legge til rette for økt yrkesdeltakelse og sysselsetting. Blant annet er det vedtatt en pensjonsreform der perioden for førtidig pensjonering (efterløn) ble redusert fra 5 til 3 år, mens den lovfestede pensjonsalderen ble økt med to år og deretter knyttet til utviklingen i forventet levealder. Pensjonsreformen fases inn over mange år.

Forutsetningene som legges til grunn i de danske framskrivningene, skiller seg på viktige punkter fra beregningene foretatt av det norske Finansdepartementet. Blant annet er de anslåtte virkningene av pensjonsreformen på arbeidstilbudet innarbeidet i

referanseforløpet i de danske framskrivningene, mens betydningen av slike virkninger er belyst i en egen beregning i analysene fra det norske Finansdepartementet. Videre er framskrivningene av offentlige utgifter til helse i DREAMs grunnforløp basert på en ytterligere utbygging av tilbudet de neste 25 årene. Samtidig legges det til grunn at økt levealder også innebærer friskere aldring, slik at helseutgiftene i ulike aldersgrupper avtar etter hvert som levealderen øker. Samlet sett innebærer disse forutsetningene om lag uendret offentlig ressursbruk til helseformål per bruker etter alder, dvs. om lag som i analysene for Norge.

Analysene på DREAM viser nå at de offentlige finansene i Danmark er om lag bærekraftige, målt ved S2-indikatoren. Framskrivningene viser imidlertid en bane for offentlig budsjettbalanse som kan være problematisk. Balansen ventes å svekke seg de neste 20 årene og vise underskudd til 2060, for deretter å vise overskudd. Dette forløpet må ses i sammenheng med de anslåtte virkningene av pensjonsreformen, som bare gradvis ventes å slå ut i økt sysselsetting. Beregningsresultatene forutsetter således at pensjonsreformen gjennomføres som planlagt, og at økningen i samlet sysselsetting blir som anslått.

Utvalgets diskusjon

Utvalget pekte på at departementet og Statistisk sentralbyrå jevnlig bør vurdere modellapparatet, med sikte på å utvikle et mest mulig hensiktsmessige verktøy for langsiktige økonomiske analyser. Den danske modellen DREAM ble trukket fram som interessant i en slik vurdering. Modellapparatet bør legges til rette for at en i større grad kan utarbeide forløp der bl.a. husholdningenes arbeidstilbud, spareadferd og innvandring bestemmes av modellen. I denne beregningsrunden må en imidlertid holde fast ved det nåværende modellverktøyet, der departementet må bruke resultater fra flere modeller som utgangspunkt for en mer overordnet analyse på MSG.

Utvalgets diskusjon av Finansdepartementets analyser tok utgangspunkt i at referanseforløpet ikke er en prognose for utviklingen framover, men et utgangspunkt for å diskutere utfordringer og valgmuligheter i offentlige finanser i årene framover. Flere i utvalget pekte på at anslåtte arbeidstilbudseffekter av pensjonsreformen bør innarbeides i referanseforløpet. Det ble vist til at pensjonsreformen er vedtatt og således bør ligge inne i en framskrivning basert på videreføring av gjeldende politikk. Reformen ble også solgt inn som et viktig tiltak som kan øke sysselsettingen og styrke bærekraften i velferdsordningene. Det tilsier at virkningen av reformen, nå som den er vedtatt, synliggjøres i framskrivningene. Hvis ikke, vil det kunne skapes inntrykk av at departementet svartmaler situasjonen i offentlige finanser, noe som vil undergrave både tiliten til og nytten av analysene.

Samtidig understreket utvalget at det er betydelig usikkerhet om utviklingen i arbeidstilbudet framover, herunder anslag for virkningen av pensjonsreformen. De siste ti årene har den gjennomsnittlige arbeidstiden vist en trendmessig nedgang, noe som trolig må ses i sammenheng med voksende inntektsnivå og et ønske om mer fritid. Selv om framskrivningene er basert på fortsatt vekst i produktivitet og dermed inntekter, er det lagt til grunn uendret gjennomsnittlig arbeidstid gjennom framskrivingsperioden. Dersom pensjonsreformen innarbeides på toppen av en slik bane, er det en fare for at framskrivningene samlet sett vil gi et for optimistiske bilde av framtidig arbeidstilbud.

Også på andre områder kan det være et problem at en videreføring av dagens politikk og praksis ikke nødvendigvis er realistisk. Blant annet er det i referanseforløpet lagt til grunn en videreføring av dagens dekningsgrader og ressursbruken per bruker i offentlige velferdsordninger. Standarden på offentlige tjenester har økt over tid, i takt med økende inntektsnivå i samfunnet. Selv om det kan være rom for noe standardheving selv med uendret ressursbruk per bruker, ble det i diskusjonen i utvalget understreket at forutsetningene på dette punktet innebærer et klart brudd med historiske utviklingstrender. I så måte kan framskrivingene underkommunisere de langsiktige utfordringene vi står overfor i finanspolitikken.

Antakelsen om underet ressursbruk per bruker reflekterer at formålet med framskrivingene er å belyse bærekraften i dagens offentlige velferdsordninger. Framtidige utvidelser av velferdsordningene kan ut fra historiske erfaringer oppfattes som en mer forventningsrett antakelse ved framskriving av offentlige utgifter, men fordrer at en finner finansiering. Dersom framtidige generasjoner ønsker bedre offentlig ytelse enn dagens, må de også ta ansvar for finansieringen. Dette kan begrunne at en ikke tar med eventuelle framtidige utvidelser av velferdsordningene i en vurdering av finansieringsutfordringene knyttet til dagens ordninger. Det bør likevel komme klart fram i analysene at en større offentlig sektor vil kreve høyere skatter og avgifter, noe som kan medføre betydelige effektivitetstap.

Utvalget pekte på at utviklingen i de offentlig finansierte velferdsordningene vil kunne bli et sentralt politisk spørsmål framover. Ulike politiske valg vil kunne gi ulike forløp for offentlig og privat finansiering av sentrale velferdstjenester. Konsekvenser av disse mulige framtidige valgene bør analyseres. I motsetning til virkningene av pensjonsreformen, som allerede er vedtatt, vil dette være en analyse av mulige framtidige politikkvedtak.

Utvalget trakk fram at også andre sentrale forutsetninger i analysen må diskuteres. Blant annet ble det pekt på behovet for oppdaterte anslag for gjenværende olje- og gassressurser på norsk sokkel i lys av nye store funn. Det ble videre pekt på behovet for å analysere betydningen av alternative utviklingsforløp, også på områder som i liten grad bestemmes i Norge. Det ble understreket at ulike realistiske alternativer må diskuteres grundig. Følgende beregningsalternativer ble trukket fram i diskusjonen:

- *Ulike forutsetninger om utviklingen i olje- og gasspriser, samt avkastningen i Statens pensjonsfond utland.* Etter hvert som oljeproduksjonen avtar og verdiene i fondet øker, vil avkastningen i fondet bli gradvis viktigere for offentlige finanser, mens oljeprisen får mindre betydning. Denne endringen bør komme fram i analysen. I analysene bør den framtidige avkastningen i fondet kobles til ulike forutsetninger om uttaksprosenten fra fondet.
- *Ulike strategier for bruk av oljeinntekter.* Det er viktig å analysere konsekvensene av ulike strategier for innfasing av oljeinntekter. Blant annet ble det foreslått å vise beregninger der bruken av oljeinntekter holdes på dagens nivå, målt som andel av BNP Fastlands-Norge, så langt det lar seg finansiere av oljeinntektene.
- *Uføretrygd.* Analysen bør inkludere alternative utviklingsforløp i bl.a. antall uførepensjonister. Dette er eksempel på en ordning der den langsiktige utviklingen er usikker og vil kunne avhenge av beslutninger som tas i dag. Samtidig har

utviklingen i disse ordningene stor betydning både for den enkelte og for offentlige finanser.

- *Innvandring*. Det er stor usikkerhet om den videre utviklingen i innvandringen, særlig fra EØS-området. Ulike forløp bør analyseres, herunder også forløp som ligger høyere enn alternativet med høy innvandring i siste befolkningsframskriving fra Statistisk sentralbyrå. Analysene bør omfatte ulike forløp for arbeidsmarkeds-tilknytningen for innvandrerbefolkningen, også fra fattige land, for å vise betydningen av at vi lykkes i arbeidsmarkedet. Det er en fare for at innvandrere får dårligere jobber enn befolkningen for øvrig. Konsekvenser av dette bør analyseres.

For å unngå et ensidig fokus på referanseforløpet, ble det tatt til orde for å vise ulike beregningsalternativer sammen. Det vil gi en "vifte" av mulige utviklingsbaner, og således bedre illustrere både konsekvenser av ulike politiske valg og usikkerheten i framskrivingene. Det ble også pekt på at bruk av scenarier, som departementet har benyttet i enkelte tidligere stortingsmeldinger, kan være en god måte å få fram konsekvenser av ulike politiske valg. Videre ble muligheten for å lage et alternativ som representerer et forventningsrett forløp for utviklingen framover trukket fram. Det er imidlertid vanskelig å lage forventningsrette prognoser om fremtiden; en prognose laget for femti år siden, i 1962, ville for eksempel ikke kjenne til verken folketrygden, oljeutvinningen i Nordsjøen eller kvinners inntog i arbeidsmarkedet.

Utvalget understreket at utviklingen i produktiviteten er helt avgjørende for velstandsnivået i Norge i årene framover, selv om økt produktivitet i seg selv ikke styrker de offentlige finansene. Nasjonalregnskapsstatistikk fra ulike land viser betydelige forskjeller i produktivitetsutviklingen over tid. Det tyder på at nasjonal politikk knyttet til bl.a. utdanning, arbeidsmarked og produktmarkeder spiller en rolle for produktivitetsutviklingen nasjonalt. Produktivitetsutviklingen i norsk økonomi har vært forholdsvis god de siste tiårene. De aller siste årene har imidlertid produktivitetsveksten avtatt i både Norge og en del andre land. Dette bør en se nærmere på. En bør også se på utviklingen i næringsstrukturen i et langsiktig perspektiv, herunder betydningen for produktivitet og behovet for arbeidskraft.

Utvalget pekte på at de langsiktige analysene også kan påvirke forventningene i privat sektor, herunder til hva den enkelte selv må ta ansvar for i årene framover. Analysene kan dermed ha betydning for husholdningenes spareadferd og arbeidstilbud, og bedrifters investeringsbeslutninger. Analyser som gir et realistisk bilde av langsiktige utviklingstrekk i økonomien kan således bidra til fornuftige løpende tilpasninger i både offentlig og privat sektor. Det vil kunne redusere risikoen for brå og store tilpasninger senere.

Vedlegg:

1. Dagsorden for møte 19. mars 2012
2. Lysark fra innledningene
3. Bakgrunnsnotat sendt ut til utvalget (Finansdepartementets analyser av bærekraften i offentlige finanser)