

## 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 Lene Foss, Universitetet i Tromsø Forskningsdirektør Torbjørn Hægeland, Statistisk sentralbyrå Ekspedisjonssjef Knut Moum, Finansdepartementet Professor Øystein Thøgersen, Norges Handelshøyskole Professor Ragnar Torvik, NTNU
Forfall:	Professor Hilde Bjørnland, Handelshøyskolen BI
Dato:	12.09.2011
Møteleder:	Steinar Holden

### **Referat fra møte i Finansdepartementets rådgivende utvalg for modell- og metodespørsmål 12. september 2011**

Godkjent av utvalgets medlemmer

#### **1. Om utvalgets arbeid**

Finansdepartementet redegjorde for bakgrunnen for at utvalget ble opprettet. Departementet understreket nytten av jevnlig kontakt med andre fagmiljøer for å videreutvikle det faglige grunnlaget for sitt løpende arbeid. De analyser og vurderinger som ligger til grunn for utformingen av den økonomiske politikken må være godt faglig forankret. Utvalget kan spille en viktig rolle i å videreutvikle departementets faglige plattform.

Utvalgsleder redegjorde for mandat og utvalgets arbeid framover. Mandatet ber utvalget gi faglige vurderinger og råd om:

- *Utvikling og bruk av modellverktøy*, både det som allerede benyttes i departementet (herunder MODAG, MSG, og Generasjonsregnskapet) og relevante modeller fra andre.

- *Beregninger og analyser som legges fram i nasjonalbudsjett og perspektivmeldinger, slik som analyser knyttet til den økonomiske utviklingen, langsiktige framskrivninger for norsk økonomi og beregning av budsjettindikatorer.*
- *Drøfting av eksterne utredninger med relevans for departementets arbeid med makroøkonomiske problemstillinger.*
- *Den faglige framstillingen av makroøkonomiske problemstillinger i nasjonalbudsjett og perspektivmeldinger.*

Utvalget skal selv bestemme hvilke saker det vil ta opp. Dette vil dels skje etter innspill fra Finansdepartementet, og dels etter innspill fra utvalgsmedlemmene. Utvalgets diskusjon av og råd om faglige spørsmål er en viktig del av utvalgets arbeid. Referater fra møtene offentliggjøres på internett. I tillegg vil utvalget arrangere åpne seminarer om problemstillinger som diskuteres i utvalget. Dermed vil utvalget kunne bidra til økt åpenhet om de faglige analyser og vurderinger som departementet gjør.

Utvalget vil 12. desember arrangere et åpent fagseminar om langsiktige utfordringer for offentlige finanser, med vekt på sentrale drivkrefter og ulike metodespørsmål. Både norske og internasjonale innledere vil bli invitert. Seminaret vil bli tilkjennegjort på Finansdepartementets hjemmesider.

Utvalgets neste møte er fastsatt til tirsdag 13. desember. På dette møtet vil utvalget fortsette sin diskusjon av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse, jf. punkt 2 nedenfor. Utvalget vil også diskutere problemstillinger knyttet til analyser av langsiktige utfordringer for offentlige finanser. I 2012 vil utvalget legge vekt på problemstillinger som vil være sentrale i FINs arbeide med perspektivmeldinger.

## **2. Bruk og beregning av strukturell budsjettbalanse**

Det ble holdt to presentasjoner, som begge er lagt ved referatet. Richard Morris fra Den Europeiske Sentralbanken (ESB) innledet om beregninger av strukturelt underskudd i ESB. Per Mathis Kongsrud fra Finansdepartementet redegjorde for departementets beregninger av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse.

Morris gikk i sitt innlegg gjennom ESBs metodebruk i arbeidet med strukturelle budsjettbalanser for landene i euroområdet. Et utgangspunkt for denne typen beregninger er at en ønsker at de automatiske stabilisatorene skal få virke, samtidig som en må ha kontroll med utviklingen i offentlig sektors formue/gjeld. En trenger da så gode anslag som mulig for utviklingen i den strukturelle eller underliggende budsjettbalansen.

ESB benytter en forholdsvis disaggregert metode for å beregne strukturelle budsjettbalanser. Det foretas separate beregninger for ulike inntekts- og utgiftsposter. Konjunkturutslaget i de enkelte postene beregnes med utgangspunkt i beregnede trendavvik i utvalgte makroindikatorer og summariske anslag for hvordan de enkelte budsjettpostene utvikler seg i forhold til disse makroindikatorerne.

ESB har studert i hvilken grad beregningene fanger opp konjunktursvingningene i skatter og avgifter. Studien dekker åtte EU-land for perioden 1999-2007. Analysen tar utgangspunkt i endringen i faktiske skatter fra ett år til det neste. Tallserien korrigeres for konjunkturer, diskresjonære endringer i skattesystemet, samt endringer som kan tilskrives progressivitet i skattesystemet eller ulike trender i skattebasene. De gjenværende år til år endringene (residual) er betydelige og viser et klart konjunkturmønster. I oppgangstider er den uforklarte residualen positiv, mens den er negativ i nedgangstider. Residualen er særlig stor for foretaksskatter. Analysen illustrerer at det selv med en disaggregert tilnærming er vanskelig å rense de faktiske skatteinntektene for virkninger av konjunktorene ved bruk av tradisjonelle indikatormetoder.

Morris pekte på at en kan rense ut en større del av konjunkturinnslag og støy i tallene med en mer direkte estimering av den underliggende utviklingen i de enkelte tallseriene, men at dette krever mer informasjon enn det ESB har for de enkelte landene i euroområdet. Han understreket også at valg av metode måtte ses i lys av formålet med analysen, herunder om tallene skulle brukes i en beslutningsprosess.

Kongsruds gjennomgang av Finansdepartementets beregninger for Norge tok utgangspunkt i den publiserte dokumentasjonen<sup>1</sup>, samt framstillingen i Revidert nasjonalbudsjett 2011. Kongsrud viste til at departementet vinteren 2009/2010 så på metodene for å beregne strukturell budsjettbalanse. Et mål for dette arbeidet var å lage et beregningsopplegg som ga en forholdsvis stabil underliggende skattevekst fra år til år.

Finansdepartementets tilnærming baserer seg på en mer direkte estimering av den underliggende utviklingen i de ulike skatte- og avgiftsseriene enn tradisjonelle metoder. Dette krever god oversikt over endringer i skatte- og avgiftssystemet. Framgangsmåten innebærer at støy og annen uforklart år-til-år variasjon i skatteseriene ender opp i de beregnede korreksjonene, og ikke i beregnet strukturelt nivå. Det er imidlertid fortsatt usikkerhet knyttet til den underliggende utviklingen i de ulike skatte- og avgiftsgrunnlagene, særlig mot slutten av beregningsperioden.

I diskusjonen i utvalget ble det bl.a. pekt på at den tradisjonelle framgangsmåten innebærer at uforklart støy i skattetallene feilaktig vil framstå som strukturell. Som ESBs analyser indikerte kan dette være en vesentlig svakhet ved beregningene, også ved en relativt disaggregert tilnærming.

Det ble reist spørsmål ved om FIN "ville for mye", dvs. gikk for langt i retning av å etablere jevne trender i skatter og avgifter. Dersom en opplever et raskt og markert fall i trendutviklingen, jf. erfaringer i enkelte europeiske land de siste par årene, bør dette raskt fanges opp i den strukturelle budsjettbalansen. På den annen side er det eksempler på at land har vært for raske med å la positive overraskelser slå ut i en oppjustering av strukturelle inntekter. Gitt indikatorens bruk og formål, er det en fordel at metoden ikke gir for brå endringer i strukturelle inntekter fra år til år.

---

<sup>1</sup> Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/andre/arbeidsnotater/2011/finansdepartementets-beregning-av-strukt.html?id=643477>.

Et sentralt spørsmål når en skal konstruere indikatorer for strukturell budsjettbalanse, er hvilke inntekts- og utgiftsposter som bør inngå i beregningene. I de norske beregningene holdes inntekter og utgifter knyttet til petroleumsvirksomheten utenfor, samtidig som det korrigeres for konjunkturelle svingninger i skatter og avgifter samt utgifter til ledighetstrygd. Under diskusjonen i utvalget ble det vist til forslag om å korrigere for konjunktursvingninger i utgiftene til sykepenges. Forskningen på dette feltet gir imidlertid ikke entydige konklusjoner om sammenhengen mellom konjunkturer og sykefravær. Utvalget var ikke kjent med at land korrigerer for svingninger i utgiftene til sykepenges, noe som kan skyldes at det er vanskelig å identifisere et stabilt konjunkturmønster.

Verken ESB eller FIN korrigerer for svingninger i nominelle størrelser, noe som ble tatt opp i forbindelse med begge innleggene. I diskusjonen i utvalget ble det pekt på at svingninger priser og lønninger påvirker både inntekts- og utgiftssiden av budsjettet. For eksempel vil høyere lønnsvekst bidra til økte skatteinntekter, men vil samtidig gi økte offentlige utgifter til bl.a. lønn og pensjoner. Disse endringene vil langt på vei motsvare hverandre. Hvis en korrigerer for nominelle svingninger på budsjettets inntektsside, er det nærliggende også å foreta en tilsvarende korrigerings på budsjettets utgiftsside.

Utvalget pekte på at beregningene for budsjettåret i vesentlig grad avhenger av prognoser for utviklingen framover. Dette bidrar til usikkerhet i anslagene som det vil være nyttig å belyse. En tilnærming kan være å vise revisjoner i tidligere anslag. En annen er å vise hvor sensitive anslagene er i forhold til hvor langsomt trender tillates å endre seg over tid (som ved bruk av Hodrick-Prescott-filter avgjøres ved fastlegging av glatteparameteren  $\lambda$ ), og med hensyn til alternative forutsetninger om den videre økonomiske utviklingen. Sekretariatet vil se nærmere på dette fram mot neste utvalgsmøte.

Utvalget pekte på at utviklingen i sysselsettingen er særlig viktig for skatteinntektene. Som følge av et felles arbeidsmarked i EØS, er det økt usikkerhet om utviklingen i arbeidsstyrken framover. I oppgangskonjunkturer er det norske arbeidsmarkedet blitt mer fleksibelt enn tidligere som følge av arbeidsinnvandring. En konjunkturøktning i arbeidsinnvandringen kan imidlertid vise seg å bli permanent dersom arbeiderne blir i landet når konjunkturerne snur. Utviklingen i arbeidsinnvandringen vil kunne få stor betydning for utviklingen i arbeidsstyrken, og dermed skattegrunnlagene, i årene framover. Dette er en viktig usikkerhetsfaktor i framskrivingene.

Endringen i den strukturelle budsjettbalansen brukes ofte som et summarisk mål på diskresjonære (politikkbestemte) endringer i finanspolitikken. Endringer i den strukturelle balansen kan imidlertid også skyldes andre forhold enn eksplisitte politiske beslutninger, herunder underliggende trender i skattebasene. I enkelte sammenhenger kan det være interessant å skille de politikkbestemte endringene i den strukturelle budsjettbalansen fra endringer som skyldes andre forhold.

FINs beregning av strukturell budsjettbalanse er omfattende. Det ble reist spørsmål ved om det er nødvendig å justere de ulike skatteartene med utgangspunkt i artsspesifikke konjunkturindikatorer før en beregner trender. Videre ble det stilt spørsmål ved kriterier for valg av glatteparametrene ( $\lambda$ ) som brukes i trend-

beregningene og om justeringene som gjøres er etterprøvbare. FIN viste til at det var lagt vekt på at metodene skulle være robuste og gi rimelige resultater. Videre argumenterte FIN med at anslagene delvis bygger på prognoser og dermed vil inneholde et element av skjønn. Det er nylig publisert en dokumentasjon av beregningene, der grunnlagstall og beregningsresultater gjengis i tabeller og figurer. Utvalget pekte på at tiltroen til beregningene styrkes ved at en holder fast ved metodebruken over tid. Eventuelle endringer i metodebruk må rapporteres og begrunnes.

FINs beregninger tar utgangspunkt i det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet. Det beregnes ikke noen tilsvarende indikator for strukturell budsjettbalanse for hele offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner, slik det er vanlig i de fleste andre land. Blant annet i lys av de store underskuddene i kommuneforvaltningen de siste årene, ble det stilt spørsmål ved om det bør utvikles en tilsvarende indikator for offentlig forvaltning sett under ett. Dette vil i så fall være et supplement til den eksisterende indikatoren for strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse.

Utvalget vil fortsette diskusjonen av beregningene av strukturell budsjettbalanse på neste møte.

Vedlegg:

- Dagsorden for møte 12. september 2011.
- Lysark fra innledningene.