

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
Direktør Ida Wolden Bache, Norges Bank
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
Avdelingschef Ylva Hedén Westerdahl, Sveriges Statistiska centralbyrå (SCB)
- Sekretariat:*
Fagsjef Pål Sletten (Sekretariatsleder)
Avdelingsdirektør Per Mathis Kongsrud
Seniorrådgiver Karsten Marshall Elseth Rieck
Rådgiver Alma Kajtaz
- Innledere/ andre deltakere:*
Mika Kuismanen, det finske Finansdepartementet
Underdirektør Ingvild Wold Strømsheim, Finansdepartementet
Forskningsleder Erling Holmøy, SSB
Avdelingsdirektør Arent Skjæveland, Finansdepartementet
Fagsjef Yngvar Dyvi, Finansdepartementet
Analysedirektør Leif Brubakk, Norges Bank
Direktør Karsten Gerdrup, Norges Bank
Forsker Ådne Cappelen, SSB
- Forfall:
- Dato: 27.04.2016
- Møteleder: Utvalgsleder Steinar Holden

Referat fra møte i Finansdepartementets rådgivende utvalg for modell- og metodespørsmål 27. april 2016

1. Arbeidsplan for utvalget i 2016

Utvalget diskuterte arbeidsplanen for høsten 2016. Det legges opp til to møter, i oktober og i desember. Utvalget ønsker å vektlegge bruk av modeller, og vil gjerne at det inviteres innledere som kan fortelle om modellbruk i andre institusjoner. Det ble foreslått å undersøke muligheten for å få laget en oversikt over bruk av makroøkonomiske modeller i ulike land. Utvalget vil gjerne holdes orientert om oppfølgingen av modellstrategien som ble diskutert på møtet i desember 2015. Flere utvalgsmedlemmer mente også at usikkerhet om befolkningsframskrivingene ville være et interessant tema å ta opp.

Det var sendt ut to forslag til tema for utvalgets seminar i desember: Virkninger av finanspolitikken og arbeidsmarkedet under omstilling. Det ble besluttet å gå videre med førstnevnte tema.

Sekretariatet vil i samråd med utvalgsleder sende ut forslag til dagsorden for neste møte og skisse til opplegg for seminar.

2. Modellutvikling i det finske Finansdepartementet

Innledning ved Mika Kuismanen, det finske Finansdepartementet

Finansdepartementet i Finland brukte den makroøkonometriske modellen KESSU fram til tidlig på 1990-tallet, deretter fulgte en lang periode uten noen modell. I 2007 ble det besluttet å utvikle en ny makroøkonomisk modell, og departementet valgte å sette opp en DSGE-modell. Den nye modellen, KOOMA, ble tatt i bruk i 2011/2012.

Departementet sikter ikke mot å utarbeide en endelig versjon av KOOMA, men legger i stedet opp til å hele tiden videreutvikle modellen.

KOOMA brukes sammen med flere andre modellverktøy i departementet: Tre ulike indikatormodeller for å gi kortsiktige prognoser for finsk økonomi, flere tidsseriemodeller og feilkorrigeringsmodeller for å analysere makroøkonomiske variable enkeltvis, og en SVAR-modell som gir underlagsinformasjon for KOOMA.

Departementet har valgt å gjøre både modellutvikling og -bruk selv, i stedet for å legge slike oppgaver til en annen institusjon. Det bidrar til å bygge kunnskap i departementet, styrker forpliktelsen til å bruke modellen, og gir kontinuitet. En liten gruppe på tre-fem personer opererer modellen. Disse har spesialkunnskap om modellutvikling og om de valgte IT-verktøyene MATLAB og IRIS.

KOOMA benyttes for å analysere konsekvenser av ulik finanspolitikk, for eksempel betydningen av skatteøkninger for bedrifters og husholdningers tilpasning eller hvordan finanspolitikken påvirker aktivitetsnivået i økonomien. Kuismanen mente modellbaserte analyser er til stor hjelp: Enten de stemmer med intuisjonen man har på forhånd eller ikke, gir de bedre forståelse for hvordan økonomien fungerer – uansett tvinges man til å tenke gjennom hva man tror er riktig.

Kuismanen viste til at det hadde vært noe uenighet om valg av modelltype, men at departementet til slutt hadde valgt en DSGE-modell. Det er ulike syn på nytten av mikrofundamentet i slike modeller, men det gir et svar på Lucaskritikken, noe som gjør det lettere å bruke modellen til å analysere betydningen av endret politikk. Departementet hadde dessuten lettere tilgang på kompetanse på slike modeller, siden en DSGE-modell allerede var i bruk i sentralbanken.

Modellen skiller seg likevel noe fra sentralbankens modell. Det gjelder særlig modelleringen av arbeidsmarkedet, som er beskrevet med en Mortensen/Pissarides type søkemodel. Det åpner for at arbeidsledighet kan inngå i modellen, noe som er forholdsvis uvanlig i DSGE-modeller. Det er lagt vekt på å beskrive finanspolitikken mer detaljert enn i sentralbankens modell, og KOOMA inneholder både offentlig konsum, vridende skattlegging, og muligheten for å ha budsjettunderskudd. For at finanspolitikken skal få virkninger på aktivitetsnivået, er en andel av husholdningene kredittrasjonerte. Det demper innslaget av ricardiansk ekvivalens i modellen. En ekspansiv finanspolitikk virker dermed gjennom to kanaler: Økt samlet etterspørsel (gjennom økt offentlig konsum) fører til at den økonomiske aktiviteten tar seg opp, og etterspørselen etter arbeidskraft stiger. Dette motvirkes i noen grad av formueskanalen: Husholdningene oppfatter at de er blitt fattigere, fordi de regner med at framtidige skatter vil øke. Da reduserer de forbruket, og øker arbeidstilbudet.

Husholdningenes forventninger om framtidige skatteøkninger kommer fra den finanspolitiske reaksjonsfunksjonen: Finanspolitikken antas å følge bestemte regler for offentlig konsum og vridende skatter. Det gir opphav til et inndekningsbehov, som finansieres med en kopperskatt, slik at inndeknningen kun har inntektseffekt. Reaksjonsfunksjonen antas fullt ut kjent av husholdningene.

KOOMA modellerer avvik fra en balansert utviklingsbane for økonomien. Denne balanserte banen anslår det finske Finansdepartementet utenfor modellen, ved å beregne trender for de ulike makroøkonomiske størrelsene.

Kuismanen forklarte at KOOMA dels brukes til å utarbeide prognoser som legges fram fire ganger i året, og dels brukes til å evaluere alternative utforminger av finanspolitikken. Sakspapiret illustrerer hvordan modellen blir brukt for å analysere virkninger av innstrammingsiltak i form av skatter som heves eller utgifter som kuttes. Han avsluttet med å understreke at det er en stor fordel å støtte seg til modellanalyser når man skal vurdere finanspolitikken, enten man bruker DSGE-modeller eller andre typer modeller. Det disiplinere analysene, og gjør det mulig å holde kontroll på ulike virkningskanaler.

Forberedt kommentar ved utvalgsmedlem Ida Wolden Bache

Wolden Bache pekte på at de finske erfaringene med modellutvikling synes svært relevante for Finansdepartementet i Norge og minnet om erfaringer i andre institusjoner med ansvar for å vurdere den økonomiske politikken, herunder erfaringene til Norges Bank. Som i det finske finansdepartementet har tradisjonelle makroøkonometriske modeller blitt erstattet med DSGE-modeller for bruk til politikkanalyse og mellomlangsigte prognoser og VAR-modeller og enklere tidsseriemodeller for kortsiktige prognoseformål.

Wolden Bache understreket at uansett hvilken modell man benytter så er det viktig å være klar over begrensningene til modellen. KOOMA-modellen er tilpasset behovene

til finansdepartementet. Den har en rikere beskrivelse av arbeidsmarkedene enn standard DSGE-modeller som benyttes i sentralbankene og en mer detaljert beskrivelse av finanspolitikken, men har ikke en detaljert beskrivelse av finansmarkedene. Som vanlig i DSGE-modeller, beskrives bare avvik fra en trendvekstbane for økonomien. Trendvekstratene er bestemt utenfor modellen. Det kan begrense mulighetene til å bruke modellen til å analysere avveingene i finanspolitikken på mellomlang og lang sikt. Antakelsen at de langsiktige vekstratene ikke påvirkes av stabiliseringspolitikken er en heroisk antagelse for pengepolitikk, og trolig enda mer heroisk for finanspolitikken.

Wolden Bache understreket at Norges Bank har stor nytte av sin DSGE-modell, men er forsiktig med å si at modellen er «mikrofundert». I Norges Bank arbeides det nå med modeller med heterogene aktører og alternative antakelser om forventningsdannelsen.

Wolden Bache avsluttet med å spørre hvor godt forankret modellanalysene er hos de som til sist skal vedta finanspolitikken, og om de påvirker beslutningene i vesentlig grad. I det utsendte sakspapiret indikerer modellberegninger at budsjett-innstramminger i form av utgiftskutt gir redusert arbeidsledighet. Det virker ikke umiddelbart intuitivt.

Diskusjon i utvalget

Flere i utvalget mente det virket fornuftig å tilnærme seg modeller som arbeidsverktøy, og å vektlegge verdien av modellutvikling og –bruk for å disiplinere de faglige vurderingene. En makroøkonomisk modell må bygges inn i organisasjon og arbeidsprosesser for å være til nytte. Det virker fornuftig å benytte flere modeller samtidig, og å holde kontakt med akademia.

Finland synes å være et av de første landene som prøver å benytte DSGE-modeller i et finansdepartement, og erfaringene er derfor svært interessante. Det ble gitt støtte til Wolden Baches vurdering av at finanspolitikken antagelig påvirker trendveksten i økonomien på mellomlang sikt. Det gjør det problematisk å benytte modeller som bare fanger opp avvik fra trendvekst. Det ble stilt spørsmål om hvordan Finansdepartementet i Finland analyserer virkningen av politikken på tilbudssiden av økonomien. Det ble videre pekt på at finsk økonomi har gått gjennom store omstillinger. Det ville være nærliggende å tenke at en derfor trenger en mer disaggregert modell som kan beskrive endringer i næringsstruktur.

Endelig ble det stilt spørsmål om hvordan modellen kan valideres empirisk. Det ble pekt på at en sentral forutsetning dreier seg om andelen kredittrasjonerte husholdninger, og denne andelen synes å være forskjellig fra det mikrodata tyder på.

Kuismanen mente spørsmålet om virkningen av politikken på trendveksten er svært viktig, men vanskelig å svare på. KOOMA benyttes ikke for å analysere virkninger av strukturpolitikk, men det kunne kanskje la seg gjøre. Det vil kreve videreutvikling i samarbeid med akademia. Finansmarkeder vil antagelig være lettere å integrere i modellen, men finansdepartementet har så langt ikke hatt kapasitet til å gjøre det.

Kuismanen var enig i at modeller med mer heterogenitet antagelig ville være bedre, men dette er ekstremt komplisert. Den finske sentralbanken har gjort forsøk i denne retningen, men så langt uten å bringe det fram til modeller som kunne anvendes.

Kuismanen viste endelig til at selv om det er vanskelig å vite nøyaktig hvor mye modell-analysene har å si for politikken, blir de i hvert fall lest. Det antyder at de har en betydning.

3. Hvordan virker finanspolitikken på norsk økonomi?

Innledning ved utvalgsmedlem Ragnar Torvik

Torvik har blitt engasjert av Finansdepartementet for å utarbeide en rapport om hvordan finanspolitikken påvirker norsk økonomi. Utvalgsmedlemmene hadde på forhånd fått tilsendt et utkast til rapport.

Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet står sentralt i det finanspolitiske rammeverket i Norge. Det er et mål på endringen i statens netto formue, korrigert for forbigående svingninger. Denne indikatoren gir ikke et fullstendig bilde av hvordan finanspolitikken virker på økonomien, bl.a. fordi automatiske stabilisatorer mangler. Finansdepartementet har derfor supplert indikatoren med beregninger på den makroøkonometriske modellen MODAG for å si noe om virkningene av budsjettet i budsjettåret.

Rapportutkastet tar utgangspunkt i at finanspolitikken påvirker økonomien gjennom flere forskjellige kanaler. Finanspolitikken kan påvirke etterspørselen i økonomien (kortsiktige virkninger), omstillingsevnen og næringsstrukturen i økonomien (mellomlangtsiktige virkninger), og økonomiens vekstevne (langsiktige virkninger).

Det er faglig uenighet om virkningene av finanspolitikken på *kort sikt*. Mens både eldre og nyere makroøkonomisk teori åpner for at finanspolitikken (og pengepolitikken) kan påvirke aktiviteten i økonomien ved å endre samlet etterspørsel, kan slike effekter vanskelig finnes igjen i realkonjunkturmodeller. Videre er det vanskelig å måle effektene av finanspolitikken empirisk. Ulike analyser gir svært ulike multiplikatorer.

Det store utvalget av instrumenter i finanspolitikken gjør det vanskelig å identifisere virkningen av finanspolitikken på bruttonasjonalproduktet (BNP). Mens økt offentlig sysselsetting vil slå direkte ut i BNP, trenger økt kjøp av offentlige varer og tjenester, økte overføringer til husholdningene eller lavere skatter og avgifter ikke å gjøre det. Det er derfor vanskelig å finne én multiplikator for finanspolitikken. Multiplikatoren vil avhenge av det valgte finanspolitiske instrumentet og det vil derfor kanskje være mer hensiktsmessig å snakke om finanspolitiske multiplikatorer. For å analysere kortsiktige virkninger trengs strukturelle modeller.

Både nyklassiske og endogene vekstmodeller impliserer at finanspolitikken påvirker den økonomiske veksten på *lang sikt* dersom den kan øke grenseproduktiviteten til kapital. Grenseproduktiviteten til kapital kan økes gjennom komplementær offentlig kapital (veier), humankapital (utdanning), eller ved å fjerne skattekiller.

Strukturelle endringer gjennom skatte- og avgiftspolitikken er en viktig kilde til virkninger av finanspolitikken gjennom tilbudssiden i økonomien. Vridende skatter og avgifter fører til at den prisen som kjøper må betale for en vare eller tjeneste, er høyere enn de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å tilby denne varen eller tjenesten. Denne differansen (skattekillen) bidrar til at bruken av for eksempel arbeidskraft og kapital er mindre effektiv enn dersom disse ikke hadde blitt skattlagt. Vridningen i ressursbruken

påfører økonomien et velferdstap gjennom en mindre effektiv allokering av ressurser. Et slikt velferdstap omtales gjerne som et samfunnsøkonomisk effektivitetstap.

På *mellomlang sikt* påvirker finanspolitikken næringsstrukturen. I en enkel to-sektor modell med en konkurranseutsatt sektor som ikke kan påvirke prisen på eget produkt, og en skjermet sektor som kan, vil en ekspansiv finanspolitikk som sikter mot å påvirke etterspørselen i økonomien bidra til at konkurranseutsatt sektor bygges ned. Ekspansiv pengepolitikk vil derimot bidra til at produksjonen i konkurranseutsatt sektor øker. Valg av finanspolitisk instrument vil være avgjørende for effektene av finanspolitikken. Ekspansiv finanspolitikk gjennom redusert selskapsskatt vil bidra til at produksjonen i konkurranseutsatt sektor øker.

Finansdepartementet bruker i dag den makroøkonomiske modellen MODAG for å beregne effektene av budsjettoplegget i budsjettåret. Beregningene skiller mellom ulike finanspolitiske instrumenter og betinger på konjunktursituasjonen. Gitt den korte horisonten, forsøker beregningene altså ikke å anslås virkningene av finanspolitikken på mellomlang og lang sikt, men slike effekter er omtalt i nasjonalbudsjettene.

Torvik understreket derfor at dagens budsjetteffektberegninger ikke gir et fullstendig bilde av virkningene av finanspolitikken. Dagens ettårige beregninger fanger kun opp etterspørselsvirkninger i budsjettåret. De ser bort fra etterspørselsvirkningene i årene etter budsjettåret, undervurderer effekter gjennom tilbudssiden, og analyserer ikke betydningen av finanspolitikken for omstillinger.

Dagens beregninger bør etter Torviks vurdering suppleres med beregninger av hvordan finanspolitikken påvirker norsk økonomi på mellomlang sikt, og hvordan den påvirker både investeringer og arbeidstilbud på mellomlang og lang sikt. Finansdepartementets modellutvikling bør sikte mot at slike beregninger kan utføres.

Forberedt kommentar ved utvalgsleder Steinar Holden

Holden begynte med å si at rapporten var god og oversiktlig. Han sa videre at det var bra at virkningene på mellomlang sikt hadde blitt viet så stor plass i rapporten, og at langsiktige virkninger gjerne kunne blitt viet enda mer plass.

Holden mente det er større grad av enighet om virkningene av finanspolitikken på kort sikt, enn det man kan få inntrykk av hvis man bare følger debatten i media. Det er omfattende empirisk støtte for at økt offentlig sysselsetting og økte overføringer til lavinntektsgrupper har betydelig virkning. Det er også sterk støtte for at den pengepolitiske responsen kan dempe virkningene, og at finanspolitikken virker sterkere i en lavkonjunktur. Effektene av offentlige investeringer vil bl. a. avhenge av importinnholdet.

Det er imidlertid større uenighet om virkningene av skatteendringer. Det kan skyldes at det er vanskelig å identifisere disse empirisk. Virkningene vil bl.a. avhenge av type skatteendring og situasjonen økonomien befinner seg i. Dette burde rapporten si noe om og en kunne prøve å trekke noen konklusjoner der det er mulig.

Holden mente en også burde omtale betydningen av nivået på offentlig gjeld for virkningene av finanspolitikken. Her er det et betydelig endogenitetsproblem fordi svak vekst i økonomien gir mindre skatteinntekter slik at gjelden gjerne øker. Holden pekte på at etter finanskrisen har land med høy gjeld og som ikke har egen pengeenhet til

tider hatt vansker med å låne penger, mens land med egen sentralbank og pengeenhet har hatt mye lettere tilgang på lån.

Virkningen av finanspolitikken avhenger også av hvordan den påvirker aktørenes forventninger. Her mente Holden at det var viktig å få fram hvilke forventninger som blir påvirket. Politikk som påvirker forventninger om forhold som bestemmer aktørenes insentiver og valgmuligheter, for eksempel forventninger om endringer i en spesifikk avgift, vil kunne ha betydelig effekt på aktørenes atferd. Derimot er det mer usikkert om politikk som påvirker mer generelle forhold vil ha betydning. Hvis aktørene tror at den offentlige budsjettbalansen blir svekket, er det ikke helt klart hvordan dette påvirker deres atferd. Rapporten kan med fordel dra opp et slikt skille.

Til spørsmålet i rapporten om det er behov for flere og bedre modellanalyser i Finansdepartementet, svarte Holden ja. Han pekte på at etterspørselseffektene er med i MODAG, mens tilbudssideeffektene kan være mangelfulle og undervurderte. Holden pekte på mulig motstridende konklusjoner i rapportutkastet: På den ene siden viser rapporten til en risiko for at man legger for mye vekt på de mekanismene som finnes i modellen, mens det på den annen siden også hevdes at modellen ikke inneholder de mekanismene som Finansdepartementet legger vekt på. Han gjettet på at realiteten nok var at departementet ikke begrenser vurderingene sine til de mekanismene som finnes i modellapparatet.

I skillet mellom kortsiktige og langsiktige virkninger av finanspolitikken pekte Holden på en viktig forskjell. Mens kortsiktige virkninger avhenger av hvilke kategorier som benyttes, som for eksempel hvor mange som ansettes og størrelsen på trygdeutgiftene, avhenger de langsiktige virkningene av innholdet i enkeltpostene, hvem ansettes, hva gjør de og hvordan er trygdesystemet skrudd sammen? Det kan tale for at det er best å bruke forskjellige modeller for hhv. kortsiktige og langsiktige analyser. Det er derfor ikke opplagt at langsiktige virkninger analyseres best i empiriske makromodeller. Når det gjelder virkningen av investeringer, er det viktig å få fram at det er forskjell på offentlige og private investeringer. Det er ingen entydig sammenheng mellom nivået på offentlige investeringer og vekstevnen i økonomien, blant annet for offentlige investeringer kan være av veldig ulik art.

Diskusjon i utvalget

Holmsen orienterte om bakgrunnen for at rapporten var bestilt. I budsjetttrammeverket er én krone én krone, men er ikke alltid tilfellet når man skal anslå virkningen av finanspolitikken. Det kreves derfor at man tenker nøye gjennom virkningskanalene, og det dukker fort opp flere konseptuelle problemer. Blant annet er det krevende å definere sammenlikningsgrunnlaget for å vurdere virkningene av budsjettet. Vi sammenligner med trendfremskrivning av utgifter og inntekter, men det reiser flere spørsmål. For eksempel, er lavere lønnsvekst en ny trend eller bare et konjunkturfenomen? Videre tar beregningene kun hensyn til effekter av finanspolitikken i budsjettåret, selv om det er gode empiriske holdepunkter for at finanspolitikken påvirker økonomien utover budsjettåret.

Utvalget mente generelt at rapporten ville være til god nytte, og oppfordret departementet til å publisere den. Analyser av virkningene av finanspolitikken er langt mer kompliserte enn analyser av pengepolitikken, ettersom det er mange ulike

instrumenter i finanspolitikken. Det er i så måte nyttig at rapporten skiller mellom kort og lang sikt. I tillegg til å tegne et bilde av hvordan finanspolitikken virker, gir den innsikt i hvordan beregningene i Finansdepartementet gjøres – og slik åpenhet er verdifull. Det øker troverdigheten til finanspolitikken.

Utvalget mente det vil være nyttig å se Finansdepartementets modellstrategi i sammenheng med denne rapporten. Med knappe ressurser, og et ønske om å kunne si noe på mellomlang sikt, er det ikke sikkert at en DSGE-modell er det riktige svaret for Finansdepartementet. Flere mente det ikke var sikkert at Finansdepartementet klarer seg med én modell. Trolig egner ulike modeller seg for analyser på ulike tidshorisonter. Flere i utvalget pekte på at MODAG har egenskaper som gjør det mulig å skille mellom virkninger på konkurranseutsatt og skjermet sektor på mellomlang sikt, og er en empirisk rik modell. Samtidig vil MODAG ikke fange opp alle virkningene av endringer i for eksempel bedriftsbeskatningen.

Rapporten kunne hatt en enda grundigere drøfting av forhold som påvirker virkningene av finanspolitikken. For eksempel vil finanspolitikken virke sterkere i en lukket økonomi enn i en åpen økonomi. Om en ekspansiv finanspolitikk kommer i form av økte utgifter eller reduserte inntekter (skatter/avgifter) vil trolig også påvirke virkningene av finanspolitikken. Finanspolitikken virker mer ekspansivt når den også er ekspansiv i landene rundt oss.

I rapportutkastet gjøres det en sammenlikning mellom kortsiktige finanspolitiske multiplikatorer i Norge (i MODAG) og i modeller for hhv. USA og EU.

Sammenlikningen er uheldig ettersom USA og EU begge er store, lukkede økonomier, mens Norge er en liten, åpen økonomi. For å kunne vurdere multiplikatorene i MODAG er det en fordel om en sammenlikner med en studie på norske data og en annen modell.

Det ble pekt på at Finansdepartementet i hovedsak omtaler mellomlangsiktige og langsiktige effekter kvalitativt i budsjettokumentene. Departementet har nylig begynt å publisere makroøkonomiske anslag også for året etter budsjettåret, og det ble ansett som en nyttig utvidelse. De langsiktige effektene er godt illustrert i perspektivmeldingen, mens de kortsiktige effektene er godt dekket i nasjonalbudsjettene. Noen av effektene som er små på kort sikt, kan imidlertid ha betydelige effekter på lang sikt – og det omtales ikke. Og mellomlang sikt omtales egentlig ikke noe sted. Forløpet for økonomien vil være påvirket av innretningen av politikken, og det ble stilt spørsmål ved om man kan si noe mer om hvordan denne vil utformes på mellomlang sikt enn det man gjør i dag.

Det ble vist til at det er store forskjeller mellom framstillingen av pengepolitikken og finanspolitikken i Norge. Norges Bank viser i sine pengepolitiske rapporter hvordan ulike hensyn i pengepolitikken påvirker rentesettingen. Det er vanskelig å vite for finanspolitikkens del.

Torvik viste til at rapporten ikke har til hensikt å anbefale en bestemt makroøkonomisk modell. Noen av de mellomlangsiktige effektene kan nok fanges opp i MODAG slik den i dag er utformet, andre kan innarbeides ved utvidelser av modellen. Rapporten skal imidlertid bare peke på ulike effekter, og ikke si noe om hvordan de best kan modelleres.

4. Perspektivmeldingen 2017: Status for arbeidet

Innledning ved prosjektleder Ingvild Wold Strømsheim, Finansdepartementet

Strømsheim innledet med å peke på noen formål med Perspektivmeldingen 2017. Perspektivmeldingene er arvtakere etter langtidsprogrammene, og analyserer langsiktige utviklingstrekk i norsk og internasjonal økonomi. Det gir grunnlag for å vurdere hvilke konsekvenser kort- og mellomlangsiktige valg får på lang sikt, og meldingene tar sikte på å sette dagsorden i den offentlige debatten. Meldingene drøfter også i noen grad hvilke politiske valg vi står overfor. Den neste perspektivmeldingen skal legges fram i mars 2017.

Mange av problemstillingene som vil tas opp, vil være gjenkjennelige fra tidligere. Det er i en viss forstand betryggende, siden de langsiktige utfordringene neppe skal endre seg avgjørende på fire år. Men noen endringer vil det være, bl.a. vil antagelig konsekvenser av økt migrasjon få større oppmerksomhet.

I tidligere perspektivmeldinger har det vært et viktig budskap at det på lang sikt vil være et inndekningsbehov i offentlige finanser hvis dagens velferdsordninger og yrkesdeltakelse videreføres. Denne analysen vil antagelig oppdateres til den kommende perspektivmeldingen. Strømsheim redegjorde for hvordan man tidligere har belyst usikkerheten om inndekningsbehovet ved å vise betydningen av å endre sentrale forutsetninger.

Strømsheim pekte på noen avveiiinger når en slik melding skal skrives. Dersom analysene gjøres mer generelle, kan meldingen kanskje i større grad tjene som et felles referansegrunnlag for ulike aktørers arbeid med å utforme egen politikk. På den annen side kan det være nyttig med noe angivelse av retning fra den sittende regjeringen. Et annet spørsmål er om vekten bør legges mest på de langsiktige utfordringer, eller om meldingen også bør drøfte utfordringer på 5-10 års sikt.

For å belyse de langsiktige utfordringene, vil departementet benytte modellberegninger. En må da ta stilling til om framskrivingene skal gjøres mer «realistiske», ved å anta at sannsynlige endringer i velferdsordningene gjennomføres, eller om en heller skal synliggjøre konsekvensene av dagens velferdsordninger ved å ikke legge inn slik endringer i modellberegningene. Tidligere har en for eksempel antatt uendret standard og dekningsgrad for velferdstjenestene. Det stemmer dårlig med historiske erfaringer – men kan kanskje likevel være fornuftig for å belyse konsekvensen av eksisterende ordninger?

Forberedt kommentar ved utvalgsmedlem Ylva Hedén Westerdahl

Hedén Westerdahl beskrev den svenske Långtidsutredningen, som i noen grad er en parallell til de norske perspektivmeldingene. Den forrige utredningen kom i 2015, og ga på samme måte som den norske meldingen en bred oversikt over langsiktige utfordringer og muligheter for svensk økonomi. Også i Sverige er det et viktig formål å bidra til debatt om den langsiktige bærekraften i offentlige finanser.

De svenske utredningene har hatt ulike hovedtema – noen av utredningene har gitt en bred oversikt, og noen har vært innrettet mot å drøfte et bestemt tema grundigere. Den

siste utredningen var bredt anlagt, og drøftet fire viktige utviklingstrender: Teknologisk endring, internasjonalisering, demografiske endringer og klimaendringer. Alle disse finnes i varierende grad igjen i den norske perspektivmeldingen.

Hedén Westerdahl pekte på at en viktig del av den svenske langtidsutredningen er de underlagsrapportene som departementet bestiller. Disse skrives vanligvis av akademikere, og publiseres som vedlegg til utredningen. Det gir anledning til å gå i dybden på utvalgte problemstillinger.

Diskusjon i utvalget

I diskusjonen ble det pekt på at det er særlig viktig å få belyst problemstillinger som man må håndtere i god tid før de blir akutte. Noen problemer kan man håndtere når de oppstår, men andre må man gripe fatt i mye tidligere. En må være særlig oppmerksom på de områdene hvor det tar lang tid fra politikken endres til den får virkning på det problemet man vil løse. Det vil for eksempel gjelde spørsmål om pensjonssystemet. Generelt kan det være fornuftig å fokusere på forhold som berører barn og unge, siden det kan ha betydning for hvordan disse senere tilpasser seg arbeidslivet.

Flere i utvalget mente at klimaendringer og energispørsmål burde behandles i perspektivmeldingen. En bør da både skissere problemer, og peke på mulige løsninger – herunder hvilke muligheter ny teknologi kan gi. Det ble også etterlyst mellom- langsiktige og langsiktige analyser av utviklingen i energimarkedene, siden det vil ha stor betydning for petroleumsvirksomheten.

Utvalget mente også at betydningen av demografiske endringer – både aldring og innvandring – burde drøftes grundig. Her kan man antagelig trekke på utredningene fra Brochmann-utvalgene. En må vurdere om en også skal være tydeligere på hvilke mulige løsninger som kan gjøre velferdsstaten demografisk bærekraftig. En bør i så fall pensle ut bildet litt, og få fram en meny med avveininger mellom tiltak som kan gjøres i dag, og tiltak som kan gjøres senere.

Økt produktivitet i offentlig sektor blir ofte trukket fram som en del av løsningen på de langsiktige utfordringene i offentlige finanser. Men ulike tiltak for å øke produktiviteten kan også innebære vanskelige spørsmål knyttet til hensynet til brukerne av velferdstjenestene og arbeidstakerne som utfører dem. Det ble også vist til at produktivitet i privat sektor har stor betydning for velstanden i samfunnet, selv om den ikke betyr så mye for bærekraften i offentlige finanser. Det kan derfor være grunn til å være opptatt av produktivitetsutviklingen, og drøfte om den kan påvirkes gjennom offentlig politikk.

Utvalget merket seg den svenske modellen med eksterne utredninger, og mente det burde vurderes å benytte slike i større omfang også i Norge.

5. Bruk av den generelle likevektsmodellen DEMEC for å analysere langsiktig utvikling i offentlige finanser til Perspektivmeldingen 2017

Innledning ved forskningsleder Erling Holmøy, SSB

Holmøy innledet med at flere av problemstillingene som er aktuelle for perspektivmeldingen bør analyseres ved hjelp av en langsiktig likevektsmodell. Det vil

imidlertid være ulike resonnementer som er relevante, og databehovene vil være forskjellige. Det kan tilsi at en bruker flere ulike modeller. Den langsiktige utviklingen i offentlige finanser er den problemstillingen som i hovedsak har bestemt utformingen av DEMEC. Det er flere eksogene forhold som vil påvirke offentlig forvaltnings udekkete finansieringsbehov fremover, og de ble drøftet på en god måte i forrige perspektivmelding. Det var derimot mindre drøfting av konsekvensene av mulige skatteskjerpelser eller lavere vekst i konkrete typer offentlige utgifter kan skape. Det kan kanskje utvides i den neste meldingen.

Holmøy viste til at utvalget har diskutert modellegenskapene til DEMEC mer generelt på et tidligere utvalgsmøte, og gikk derfor direkte inn i diskusjonen om bruk av modellen. Et viktig spørsmål er hvordan man bestemmer referansebanen i simuleringene, selv om hovedformålet med denne banen er å være et utgangspunkt for å vise betydningen av alternative forutsetninger. Om man antar uendret standard og dekningsgrad på velferdstjenestene i referansebanen, og viser betydningen av fortatt standardheving i en skiftberegning, eller gjør det omvendt, skal i prinsippet ikke være viktig. I praksis spiller det likevel en rolle, fordi referansebanen får stor oppmerksomhet, og fort blir tolket som det mest realistiske forløpet. Mange som viser til fremskrivningene i Perspektivmeldingen viser kun til referansebanen. Gitt dette, mente Holmøy det ville være mest fornuftig å legge inn i referansebanen en realistisk utvikling for de forholdene som er viktige for offentlige finanser.

Holmøy viste til beregninger gjennomført for produktivitetskommissjonen, som hadde fulgt denne tilnærmingen. De endte opp med et svært høyt skattenivå i 2060 for å balansere offentlige finanser. Det var et interessant resultat, fordi det viste at summen av de mest realistiske partielle antagelsene på enkeltområder ga et resultat som var urealistisk. Det innebærer at en eller flere trender må snus.

Holmøy pekte på to viktige problemstillinger som følger av aldringen av befolkningen. For det første kommer skattenivået urealistisk høyt for å balansere offentlige budsjetter. Dette er i stor grad et fordelingsproblem, hvor en ønsker å fordele mellom ulike livsfaser. Det er da nærliggende å vurdere alternative måter å oppnå slik omfordeling på. En mulighet som praktiseres i andre land, er at det etableres separate finansieringsordninger for viktige utgiftsposter som f.eks. alderspensjon, helseutgifter og eldreomsorg. Disse kan finansieres som tvungne forsikringsordninger som fortsatt reguleres av det offentlige innenfor relativt rause minimumsnivåer. Det vil synliggjøre kostnadene til disse formålene og dermed øke forståelsen i opinionen for prioriteringer også av disse godene. Videre kan oppslutningen om betaling kan øke i forhold til dagens beskatning når formålet med betalingene blir klarere. Egenandeler eller privat ansvar av tjenester utover rause minstestandarder er også tiltak som bør konkretiseres med beregninger.

For det andre viser modellberegningene en svært sterk vekst i sysselsettingen i helse- og omsorgsyrkene. Dette vil være en omstilling av norsk økonomi som kan få større omfang enn nedbyggingen av petroleumsvirksomheten. Hvordan kan det oppnås? Vil det kreve økte lønninger i disse yrkene, som gjør finansieringsbehovene enda større?

En generell likevektsmodell som DEMEC kan fange opp tilbakevirkningene av de løsningene man forutsetter. En viktig effekt er at økt offentlig produksjon av velferdstjenester ikke bare fører til at man må øke skattenivået for å dekke offentlige

utgifter. I tillegg må økningene kompensere for at økt offentlig sysselsetting på lang sikt fortrenger privat sysselsetting som produserer grunnlagene for indirekte skatter og bedriftsbetalte skatter. Det er også bare privat sysselsetting som genererer nettoproveny fra arbeidsgiveravgiften.

Modellberegningene – ikke nødvendigvis med DEMEC – bør også kunne brukes til å tallfeste den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av økt sysselsetting. Slike analyser må respektere verdien av fritid. Når sysselsettingen øker, kommer det arbeidstaker til nytte gjennom lønnsinntekter som kompenserer for mindre fritid. Men skatter på både arbeidsinnsats og forbruk innebærer at det skapes verdier for samfunnet som er betydelig større enn de som arbeidstakeren selv sitter igjen med etter skatt. Det er særlig lønnsomt for samfunnet dersom sysselsettingen øker blant «marginale» grupper som har mer fritid enn de selv ønsker. Den samfunnsøkonomiske gevinsten kommer selv om gjennomsnittlig arbeidskraftproduktivitet vil falle når arbeidsinnsatsen øker blant lavproduktive grupper. Det tilsier at pensjonsreform, tiltak for å redusere sykefravær og uføretrygd, tiltak for å få ungdom inn på arbeidsmarkedet og integrering av innvandrere kan være svært lønnsomt samfunnsøkonomisk. Holmøy håper at den neste perspektivmeldingen kan tydeliggjøre denne sammenhengen.

Holmøy viste til at videre utvikling av modellen vil sikte mot å fange opp virkninger av mulige tiltak for å styrke offentlige finanser, bl.a. bedre modellering av hvordan endringer i skatter, egenandeler og mulige forsikringsordninger kan slå ut. Det vil være nødvendig å fange opp virkningen av slike tiltak på arbeidstilbudet. Holmøy mente fordeling vil bli et viktig politisk spørsmål etter hvert, men det må analyseres innenfor andre modeller enn DEMEC.

Forberedt kommentar ved utvalgsmedlem Torben Andersen

Andersen mente diskusjonen av referansebanen er viktig, og mente en bør skille mellom de problemene som følger av den demografiske utviklingen og de problemer som følger av framtidige ønsker. Dersom det utvikles en ny og kostbar kreftmedisin vil den gjerne bli et tilbud i det offentlige helsevesen – og det vil belaste offentlige finanser. Men skal vi av den grunn foreta oss noe i dag, og endre dagens helsetjenester?

DEMEC-beregningene forutsetter at alle underskudd kan dekkes gjennom økt skattlegging av husholdningene, uten at det oppstår en skattefinansieringskostnad. Det er helt klart en urealistisk forutsetning, og det gjør det problematisk å tolke resultatene av analysene. Det gjør det også vanskelig å kommunisere resultatene, for problemene underkommuniseres på denne måten.

Diskusjon i utvalget

Flere i utvalget mente en burde vurdere å beskrive scenarier hvor inndekningsbehovet dekkes gjennom ett eller flere tiltak, og så studerer man konsekvensene av den valgte løsningen for det aktuelle scenariet. Scenariene bør diskutere alternativer til skatteøkning, for eksempel egenfinansiering gjennom tvungne forsikringsordninger eller høye egenandeler på bruk av helse- og omsorgstjenester.

Det ble også vist til at innvandring antagelig vil ha betydning for hvor stort det anslåtte inndekningsbehovet blir, og modellberegningene bør belyse dette på en god måte. Her

vil antagelser om arbeidsmarkedstilpasning være sentrale, og det blir særlig viktig å ha en god forståelse av hva som påvirker tilpasningen til etterkommere av innvandrere.

Det har også betydning hvordan modellresultatene presenteres. I tidligere beregninger har en modellteknisk balansert offentlige finanser med en skatteøkning som ikke påvirker inndekningsbehovet. Det er urealistisk, men samtidig har dette blitt omtalt som «inndekningsbehov», og ikke «skatteøkning» – dermed har man forsøkt å unngå å gi inntrykk av at problemet er løst ved en tilsvarende skatteøkning. På den annen side har man modellert produktivitetsvekst i offentlig sektor som lavere utgiftsvekst. Det kan også ses på som lavere standarder, men kommuniseres som en løsning gjennom teknologisk framgang.

Vedlegg:

1. Dagsorden for møte i utvalget 27. april 2016
2. Lysark fra innledningene
3. Forslag til arbeidsplan for utvalget i 2016