

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
Forskningsdirektør Torbjørn Hægeland, Statistisk sentralbyrå
Professor Øystein Thøgersen, Norges Handelshøyskole
Professor Ragnar Torvik, NTNU

Sekretariat:
Avdelingsdirektør Per Mathis Kongsrud (Sekretariatsleder)
Seniorøkonom Pål Sletten
Underdirektør Frank Emil Jøssund
Rådgiver Siri A. Holte Wingaard

Øvrige:
Harald Magnus Andreassen, First Securities
Avdelingsdirektør Arent Skjæveland, Finansdepartementet

Forfall: Professor Lene Foss, Universitetet i Tromsø
Ekspedisjonssjef Knut Moum, Finansdepartementet

Dato: 13.11.2012

Møteleder: Utvalgsleder Steinar Holden

Referat fra møte i Finansdepartementets rådgivende utvalg for modell- og metodespørsmål 13. november 2012

1. Om utvalgets arbeid

Mandag 12. november arrangerte utvalget et åpent seminar om bruk av indikatorer for ressursutnyttelse og vekstevne i utformingen av økonomisk politikk, jf. vedlagt program. På møtet tirsdag 13. november diskuterte utvalget ulike problemstillinger knyttet til bruk av slike indikatorer i Norge, med vekt på betydningen av økt mobilitet av arbeidskraft i EØS-området. I tillegg til gjennomgangen på seminaret, tok diskusjonen utgangspunkt i innledninger av sjeføkonom Harald Magnus Andreassen

(First Securities) og forskningsdirektør og utvalgsmedlem Torbjørn Hægeland (Statistisk sentralbyrå).

Neste møte i utvalget er fastsatt til mandag 18. mars. Tema for dette møtet vil være Finansdepartementets modellverktøy.

2. Problemstillinger knyttet til økt mobilitet av arbeidskraft mellom land

Det ble holdt to innledninger på utvalgets møte 13. november, som begge er lagt ved referatet. Sjeføkonom Harald Magnus Andreassen fra First Securities innledet om konsekvenser av et åpent arbeidsmarked for vurderinger av vekstevne, ressursutnyttelse og stabilitet i norsk økonomi. Forskningsdirektør i Statistisk sentralbyrå og utvalgsmedlem Torbjørn Hægeland innledet om byråets befolkningsframskrivninger med fri arbeidsinnvandring fra EØS-området. Nedenfor følger et kort referat fra de to innledningene og diskusjonen i utvalget.

Konsekvenser av et åpent arbeidsmarked for vurderinger av vekstevne, ressursutnyttelse og stabilitet i norsk økonomi

Harald Magnus Andreassen innledet om konsekvenser av et åpent arbeidsmarked for vurderinger av vekstevne, ressursutnyttelse og stabilitet i norsk økonomi. Andreassen pekte på at utviklingen i befolkningen tidligere langt på vei kunne betraktes som "eksogen". Innvandringen var beskjeden, og yrkesdeltakelsen varierte med etterspørselen etter arbeidskraft, men med ganske små svingninger. De siste årene har arbeidsinnvandringen til Norge økt betydelig. Veksten i befolkningen og i sysselsettingen har dermed blitt langt sterkere enn vi så for oss for kun få år siden. Årsaken er kombinasjonen av et større og mer åpent europeisk arbeidsmarked og en betydelig forskjell i inntekter og arbeidsmuligheter mellom land. Innvandringen, og dermed også utviklingen i befolkningen, avhenger nå av utviklingen i inntekter og arbeidsmuligheter i de enkelte EØS-landene.

Det er i all hovedsak økt innvandring fra EØS-området, og da særlig fra Øst-Europa, som har bidratt til å løfte befolkningsveksten i Norge fra 0,6 pst. per år til 1,3 pst. per år. Den økte innvandringen er først og fremst knyttet til arbeid. Innvandrere fra Øst-Europa har i særlig grad blitt sysselsatt innenfor bygg og anlegg, forretningsmessig tjenesteyting og industri.

En slik "endogen" befolkning har stor betydning for utviklingen i norsk økonomi og de utfordringer man står overfor i utformingen av den økonomiske politikken. Andreassen viste bl.a. til en litteraturstudie fra Norges Bank (Hagelund m.fl., Staff Memo 12/2011). Flere studier har funnet en forholdsvis beskjeden effekt av innvandring på innfødtes lønn og sysselsettingsmuligheter. Fordi innvandrere gjerne har lavere lønninger enn andre arbeidere, kan de likevel bidra til å redusere presset i arbeidsmarkedet og dermed redusere lønns- prisveksten. Innvandring kan også påvirke arbeidsledighet, produktivitet og kapasitetsutnytting, noe avhengig av hvem som kommer. En mer fleksibel arbeidsinnvandring kan også påvirke vurderingene av ressursutnyttelsen og vekstevnen i økonomien. På kort sikt kan mulighetene for økt arbeidsinnvandring gi færre flaskehalser i norsk økonomi, siden tilbudet av arbeidskraft blir mer fleksibelt.

Det tilsier større stabilitet i arbeidsledighet, lønnsvekst og inflasjon. På den annen side bruker også innvandrere penger og svingninger i innvandringen kan gi større ubalanser i bl.a. boligmarkedet, med konsekvenser for boligpriser, investeringer og gjeld.

Større usikkerhet om befolkningens størrelse og sammensetning kan gjøre det vanskeligere å planlegge nødvendige investeringer i boliger og offentlig infrastruktur som skole og samferdsel. Slike investeringer tar lang tid å planlegge og gjennomføre. Større variasjoner i befolkningsveksten kan dermed innebære risiko for såkalte svinesykler, med overreaksjon i bl.a. boligpriser og bolig- og infrastrukturinvesteringer. Det kan gi en mindre stabil utvikling i økonomien.

De siste årene har lavkostimport fra bl.a. Kina svekket sammenhengen mellom innenlandsk kapasitetsutnyttelse og prisvekst i Norge. Økt mobilitet av arbeidskraft mellom land kan bidra til å svekke denne sammenhengen ytterligere. Det tilsier at den økonomiske politikken må baseres på flere indikatorer for ressursutnyttelsen i økonomien. Andreassen argumenterte for at arbeidsledighet nå trolig er en enda viktigere indikator for kapasitetsutnyttelse enn tidligere, fordi vi trenger mål som ikke betinger en kjent trend. Andre eksempler på slike indikatorer kan være bedriftenes egne vurderinger av kapasitetsutnyttelse, eller gjeld og aktivapriser.

Erfaringer fra andre land viser at markerte skift i befolkningsveksten som følge av innvandring, ikke er varige. Innvandringen kan snu brått og bidra til å forsterke nedgangen i økonomien. Andreassen viste bl.a. til erfaringer fra Spania og Irland, som opplevde høy innvandring i perioden 2000-2007. I begge landene økte boligbyggingen kraftig i disse årene, delvis basert på at den høye innvandringen skulle fortsette. Da innvandringen bremsset opp i kjølvannet av den internasjonale finanskrisen, kollapset boligmarkedet, og investeringene i bygg og anlegg falt markert. Dette medførte store problemer i disse landene. Mange av landene med sterkest boligprisvekst før 2006 hadde også det til felles at husholdningene hadde god tilgang på kreditt, samtidig som rentenivået i euroområdet var lavt.

Høy arbeidsinnvandring er ingen garanti for økte boligpriser over tid. De landene med sterkest befolkningsvekst i perioden 2000-2010, har hatt en forholdsvis lav vekst i boligprisene i samme periode. I både Irland og Spania økte boligprisene kraftig fram til finanskrisen, men disse landene har deretter fått det sterkeste fallet.

I motsetning til mange andre OECD-land er både boligbygging, boligpriser og gjeld fortsatt på et høyt nivå i Norge. Andreassen advarte mot å tro at utviklingen ikke kan snu i Norge. Dersom utviklingen først snur, vil de samme kreftene som dro økonomien opp under oppgangskonjunkturen, gå i revers. Boligbyggingen, målt ved antall nye boliger per 100 personer i arbeidsdyktig alder, er imidlertid ikke i nærheten av hva vi så i Spania og Irland i forkant av finanskrisen. I Norge nådde boligbyggingen en topp rundt 2006, altså før innvandringen tok av.

Befolkningsframskrivninger med fri arbeidsinnvandring fra EØS-området

Utvalgsmedlem og forskningsdirektør i Statistisk sentralbyrå **Torbjørn Hægeland** innledet om byråets befolkningsframskrivninger med vekt på betydningen av økt

arbeidsinnvandring fra EØS-området. Det er lang tradisjon for at Statistisk sentralbyrå jevnlig legger fram detaljerte, langsiktige framskrivninger av befolkningen i Norge, basert på forutsetninger om bl.a. fruktbarhet, levealder og flytting inn og ut av landet. Mens fruktbarhet og levealder endrer seg forholdsvis tregt, har innvandringen til Norge økt kraftig etter utvidelsen av EØS i 2004. I SSBs befolkningsframskrivninger defineres innvandring som enhver flytting til Norge med intensjon om å bo her i minst ½ år. Innvandrere må være registrert i det sentrale folkeregisteret og ha personnummer for å fanges opp i befolkningsstatistikken.

For å anslå (brutto) innvandringen til Norge i tiårene framover har SSB utviklet en økonometrisk modell. I modellen deles innvandringen inn i tre grupper av land. Landgruppe 1 består av Vest-Europa, USA, Canada, Australia og New Zealand. Landgruppe 2 av EU-land i Øst-Europa, og landgruppe 3 av resten av landene i verden (dvs. resten av Europa og Oseania, samt Asia, Afrika og Latin-Amerika). Hægeland understreket at det er betydelig heterogenitet innad i landgruppene. I tillegg er det begrenset med variasjon i datamaterialet etter utvidelsen av EU i 2004. Utvandring beregnes ved hjelp av utvandringssannsynligheter som varierer med alder, kjønn, og hvorvidt man er innvandrer, norskfødt barn av innvandrere eller tilhører den øvrige befolkningen. For innvandrere og deres barn er det ulike utvandringssannsynligheter etter hvilken landgruppe man har bakgrunn fra og hvor lenge innvandreren har bodd i Norge.

For hver av de tre landgruppene modelleres innvandringen med følgende forklaringsfaktorer:

1. Innvandringsraten fra det aktuelle området året før.
2. Forskjeller i inntektsnivå, målt ved relativ kjøpekraftsjustert BNP mellom Norge og den aktuelle landgruppen.
3. Arbeidsledighet i Norge og i den aktuelle landgruppen.
4. Antall innvandrere fra det aktuelle området som allerede bor i Norge (såkalt brohodeeffekt), som andel av den norske befolkningen.
5. Befolkningsutviklingen i senderlandene.
6. Spesielle begivenheter eller regelendringer som kan ha betydning for innvandring til Norge, slik som EUs utvidelse østover i 2004, inngår som forklaringsfaktorer når modellen estimeres på historiske data. Det legges til grunn uendret regelverk i framskrivingene.

Det utarbeides tre alternative baner for innvandringen fram til 2100 – et høyalternativ, et mellomalternativ og et lavalternativ. De tre alternativene tar utgangspunkt i ulike scenarioer for den økonomiske situasjonen i Norge og senderlandene. I mellomalternativet (som også er hovedalternativet) legges det til grunn at inntektsnivået i Norge i forhold til resten av verden vil avta i takt med lavere petroleumsinntekter. Etter hvert antas inntektsnivået i Norge å bli liggende 10 pst. over gjennomsnittet for OECD-landene. Med disse forutsetningene ventes innvandringen å øke fra 75 000 i 2011 til 77 000 i 2016. Deretter avtar innvandringen fram til den blir liggende på rundt 40 000 per år. Nettoinnvandringen antas på lang sikt å stabilisere seg på 10 000-15 000 personer årlig.

I høyalternativet antas det at dagens inntektsforskjeller mellom Norge og de ulike landgruppene videreføres til 2100. Siden innvandrere har høyere sannsynlighet for å utvandre enn resten av befolkningen, vil utvandringen gradvis øke. Nettoinnvandringen vil dermed etter hvert avta ned mot 25 000 per år.

I lavalternativet legges det til grunn at Norges inntektsnivå etter hvert kommer ned på samme nivå som gjennomsnittet for OECD-landene. Det gir klart lavere innvandring til Norge, og nettoinnvandringen faller til under 1 000 personer per år fra rundt 2030.

Hægeland understreket at det er stor usikkerhet om utviklingen i den framtidige nettoinnvandringen. Dette illustreres både av endringene i byråets befolkningsframskrivinger de siste årene, samt av det store spennet mellom lav- og høyalternativet fram til 2100. Hægeland mente om at det også var få som forutså konsekvensene for innvandringen av EU-utvidelsen i 2004.

SSBs modell for å framskrive innvandring er fremdeles under utvikling. Flere mulige utvidelser og forbedringer vurderes. Blant annet kan det være aktuelt å disaggregere landgruppene ytterligere, slik at man kan anslå innvandringen fra enkeltland som Sverige og Polen. I tillegg kan det være at man vil ta hensyn til den økonomiske utviklingen i andre potensielle mottakerland.

Arbeidsinnvandringen fra EØS-området ga et mer fleksibelt arbeidsmarked under oppgangskonjunkturen i norsk økonomi. Vi vet imidlertid lite om hvorvidt arbeidstilbudet vil justere seg like fleksibelt nedover i en nedgangskonjunktur i norsk økonomi. Nettoinnvandringen avtok riktignok rett etter finanskrisen. Også erfaringene fra det fellesnordiske arbeidsmarkedet tyder på at relative arbeidsmarkedsutsikter har betydning for nettoinnvandringen. På den annen side kan det være økonomisk mer attraktivt å bli i Norge for innvandrere fra de nye EU-landene. Nettoinnvandringen kan dermed komme til å falle langt mindre i en norsk nedgangskonjunktur enn den øker i en oppgangskonjunktur.

Hægeland avsluttet med å orientere om SSBs arbeid med å endogenisere arbeidsinnvandringen i makromodellene. Dette kan være en viktig utvikling for å få bedre grep om innvandringen i framskrivingene og betydningen av et mer fleksibelt arbeidstilbud for norsk økonomi og den økonomiske politikken. Lønnsrelasjonene som inngår i de makroøkonomiske modellene KVARTS og MODAG (som også benyttes av Finansdepartementet), tar nå hensyn til arbeidsinnvandring.

Diskusjonen i utvalget

Diskusjonen i utvalget tok utgangspunkt i innledningene på møtet samt innledningene og diskusjonen på det åpne seminaret som utvalget arrangerte dagen før.

Innvandring

Utvalget pekte på at den økte arbeidsinnvandringen så langt har vært til fordel for norsk økonomi, ved å redusere flaskehalser i arbeidsmarkedet. Vi har imidlertid ikke sett hvordan innvandringen og arbeidsmarkedet vil utvikle seg i en nedgangskonjunktur. Vil innvandringen reverseres eller vil ledigheten i Norge øke? Gode offentlige velferdsordninger kan bidra til at mange innvandrere blir i Norge. For lavlønnsgrupper vil dette kunne forsterkes av den forholdsvis flate lønnsstrukturen i Norge. På den annen side vil

lavere eller reversert nettoinnvandring kunne lede til utbalanser, særlig i boligmarkedet.

Utvalget mente at det er nyttig å modellere innvandringen til Norge, slik Statistisk sentralbyrå nå gjør. Samtidig ble det pekt på at erfaringsmaterialet er begrenset. Siden utvidelsen av EU i 2004 har utviklingen i norsk økonomi stort sett vært svært god, ikke minst sammenliknet med de fleste andre europeiske land. SSBs modell for innvandring ser ut til å ha et stort innslag av persistens, kanskje for stort. Når innvandringsraten året før er inkludert i estimeringslikningen, blir nåsituasjonen viktig for framskrivningene langt fram i tid. På lengre sikt står dessuten flere av senderlandene overfor mer markerte demografiske endringer enn Norge, med en kraftig økende andel eldre i befolkningen.

Modellen som brukes for å framskrive befolkningen, er først og fremst ment å fange opp langsiktige utviklingstrekk og ikke kortsiktige konjunkturfluktasjoner. Modellen gir derfor ikke nødvendigvis noen god pekepinn på hva som vil skje ved et kraftig konjunkturuomslag. Utvalget understreket at det er viktig at man likevel er bevisst hvordan ulike sjokk vil kunne påvirke innvandringen og norsk økonomi. Erfaringer fra bl.a. Irland viser betydningen av dette.

Skillet mellom trend og konjunktur

Med utgangspunkt i seminaret mandag 12. november diskuterte utvalget bruk av indikatorer for ressursutnyttelse og vekstevne i utformingen av økonomisk politikk, med vekt på beregning av strukturelle budsjettbalanser. Finansdepartementets bruk og beregning av en slik indikator for Norge har også tidligere vært diskutert i utvalget, jf. referat fra utvalgets møter i september og desember 2011.

I forkant av seminaret hadde sekretariatet og utvalgsleder et møte med inn lederne der Finansdepartementets metoder for beregning av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse ble diskutert. En figur som viste endringene i departementets anslag de siste 10 årene, ble også delt ut på utvalgsmøtet, jf. vedlegg. Figuren viser anslagene for strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse i nasjonalbudsjettene fra og med 2002. Revisjonene i anslagene skyldes både endringer i finanspolitikken som følge av vedtak i Stortinget, for eksempel i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett eller som følge finanspolitiske tiltakspakker, og dels endringer i anslag for statsbudsjettets (strukturelle) utgifter og inntekter. Revisjonene i de norske tallene er ikke større enn det en har sett i denne typen anslag i andre land.

Anslagene for strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse står helt sentralt i arbeidet med de årlige budsjettene. Det er derfor viktig at beregningene bygger på et solid metode-messig grunnlag og gode anslag, samt er transparente. Utvalget pekte i den forbindelse på at anslagene ofte revideres betydelig, også flere år i ettertid. Dette betyr at det kan være betydelige avvik mellom den finanspolitikken man planla og hvordan finans-politikken framstår i ettertid. De siste årene har for eksempel anslagene for strukturelle skatter og avgifter blitt justert betydelig opp. Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet har dermed blitt lavere enn ventet. De største revisjonene i anslagene har kommet etter publisering av statsregnskapet for det enkelte år.

Utformingen av budsjettpolitikken må ta utgangspunkt i et oppdatert bilde av utviklingen i norsk økonomi og offentlige finanser. Det er ikke hensiktsmessig å holde

fast ved tidligere anslag dersom disse nå vurderes å være feil, jf. for eksempel vurderingene av de offentlige finansene i Hellas, Spania og Irland i forkant av finans-krisen. De betydelige revisjonene i anslagene for strukturelle skatter og avgifter i Norge de siste årene henger først og fremst sammen med at utviklingen i økonomien har blitt annerledes enn det en så for seg når prognosene ble utarbeidet. For eksempel har skatte- og avgiftsinntektene knyttet til skatt på arbeid blitt langt høyere enn ventet, som følge av høy innvandring og sterk vekst i sysselsettingen.

Seminaret tydeliggjorde at enkelte land benytter metoder som er enklere enn det som brukes av Finansdepartementet. Noen metoder kan også gi mindre revisjoner i historiske tall som følge av at den økonomiske utviklingen og framskrivningene endres. Kalman-filter ble i denne sammenhengen trukket fram som et alternativ til Hodrick-Prescott-filter for å beregne trender i økonomiske tidsserier. Samtidig viser erfaringer fra Irland at det er viktig å dekomponere størrelsene som bestemmer de strukturelle skatteinntektene, slik at man kan vurdere hver komponent for seg selv. Dersom Irland hadde benyttet seg av mer disaggregerte metoder, hadde myndighetene kanskje ikke vurdert det som realistisk at det svært høye nivået på boligbyggingen ville vedvare. Man ville da heller ikke feilaktig tolket skatteinntektene knyttet til det høye aktivitetsnivået i boligsektoren som strukturelle.

Det ble pekt på at valg av metode for å måle kapasitetsutnyttningen i økonomien vil kunne avhenge av formålet. Her kan det være forskjeller mellom finanspolitikk og pengepolitikk. For Finansdepartementet er det viktig å unngå store svingninger i trenden, ettersom handlingsregelen knytter finanspolitikken direkte opp mot nivået og utviklingen i det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet. Pengepolitikkenes mål er i større grad knyttet til vurderinger av nåsituasjonen og anslått framtidig utvikling. Hvor mye man tok feil i vurderingen av kapasitetsutnyttelsen for tre år siden, har dermed liten betydning for dagens politikkbeslutninger.

Det er i dag bare Finansdepartementet som beregner strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse for Norge. Siden slike beregninger må baseres på subjektive vurderinger og anslag, er det behov for at andre kan se departementet i kortene. I utvalget ble det pekt på at økt åpenhet bl.a. kan oppnås ved at alle beregninger og vurderinger publiseres, eller ved at en annen institusjon utfører tilsvarende beregninger som departementet. Utvalget understreket også at det fra tid til annen bør være en faglig debatt om hvordan det strukturelle underskuddet beregnes.

Et annet alternativ for økt transparens kan være at Finansdepartementet publiserer anslag basert på alternative metoder og forutsetninger. Det ble her vist til at Norges Bank publiserer ulike mål for den underliggende inflasjonsutviklingen. Samtlige mål er usikre, og målene avviker i enkelte perioder, men de utfyller hverandre og er korrelerte over tid. Norges Bank bruker også flere ulike metoder for å anslå produksjonsgapet.

Samtidig understreket utvalget at Finansdepartementet må ha egne vurderinger av den underliggende utviklingen i budsjettet. For å få til en ryddig budsjettbehandling er det også nødvendig å ha kun ett anslag for strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse. Dersom en opererer med flere alternative anslag, kan det undergrave disiplinen i budsjettarbeidet.

Finansdepartementet har lagt økende vekt på åpenhet om beregninger og anslag som ligger til grunn for budsjettpolitikken. Blant annet er det utarbeidet en dokumentasjon av beregningene av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse som kan lastes ned fra departementets hjemmesider. Disse beregningene har også vært diskutert i bl.a. Modell- og metodeutvalget. I tillegg er omtalen i de årlige nasjonalbudsjettene utvidet med vekt på å få fram sentrale forutsetninger, forklare eventuelle anslagsendringer og vise utviklingen i viktige skattearter. I Nasjonalbudsjettet 2013 ble det også presentert beregninger av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse med alternative forutsetninger om utviklingen i sysselsettingen framover, for å vise betydningen av ulike utviklingsforløp i viktige skattebaser.

Utvalget pekte på at det ikke er et opplagt skille mellom hva som skal regnes som trend eller underliggende utvikling og hva som skal regnes som konjunktur eller midlertidig. For eksempel kan den høye aktiviteten i petroleumsvirksomheten vare i mange år, avhengig av utviklingen i oljeprisen, men aktiviteten vil etter hvert avta som følge av at feltene tappes ut. Et eventuelt framtidig fall i oljeprisen kan gi kraftig fall i aktivitet og lønnsomhet fra dagens høye nivå. Også innvandringen kan brått dempes eller reverseres dersom konjunkturerne snur. Ved slike kraftige sjokk vil trendutviklingen kunne bli markert endret. Slike forhold er det vanskelig på forhånd å ta hensyn til i beregningene. Vurderinger av usikkerheten i anslagene for strukturell balanse kan likevel være svært viktig i utformingen av den økonomiske politikken.

Vedlegg:

1. Dagsorden for møte 13. november 2012
2. Lysark fra innledningene