



Finansdepartementets beregninger av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse

*Rådgivende utvalg for modell- og metodespørsmål
12. september 2011*

Avdelingsdirektør Per Mathis Kongsrud

- Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet ble første gang presentert høsten 1986 i Nasjonalbudsjettet 1987 (NB87). Beregningsopplegget har utviklet seg over tid og skiller seg nå på viktige punkter fra det opplegget som ble etablert på 1980-tallet. Det skiller seg også fra tilsvarende opplegg som brukes i enkelte internasjonale organisasjoner og land.
- Formålet med dette innlegget er å forklare hovedtrekkene i beregningene og bakgrunnen for de valgene som er tatt. Avslutningsvis kommenteres usikkerheten i beregningene.

Hvorfor beregne strukturell budsjettbalanse?

- Unngå medsyklisk politikk. De automatiske stabilisatorene bør få virke. Fokus på endring
- Utgangspunkt for å vurdere utviklingen i offentlig gjeld over konjunktursykel og bærekraften i budsjettet. Fokus på nivå
- For Norge er det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet et mål på bruken av oljeinntekter

- I arbeidet med budsjettet er det nødvendig å ha en oppfatning av den underliggende utviklingen i budsjettbalansen.
- For det første ønsker vi å la de automatiske stabilisatorene få virke. I dårlige tider vil vi la et konjunkturt skattebortfall slå ut i økt underskudd på budsjettet. I gode tider er det viktig at de ekstra skatteinntektene styrker budsjettbalansen og ikke brukes.
- Samtidig ønsker vi å ha kontroll med utviklingen i offentlig gjeld (formue) over konjunktursykel. Da må vi ha en formening om i hvilken grad et ev. underskudd er konjunkturt eller strukturelt.
- For Norge er det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet også et mål på bruken av oljeinntekter. For oss er det viktig å ta hensyn til oljeinntektenes særskilte karakter. Hvis f.eks. oljeprisen går opp, vil det styrke budsjettet. Men en slik styrking betyr ikke at budsjettet har blitt strammere ift. impulsen som rettes mot innenlandsk aktivitet. Styrkingen kan heller ikke uten videre ses på som varig.
- Fram til slutten av 1990-tallet var fokuset i Norge først og fremst på endringen i det strukturelle underskuddet, dvs. budsjettimpulsen. Med handlingsregelen er fokus nå i større grad på nivået på det strukturelle underskuddet. Vi har sett en tilsvarende utvikling i flere andre land og i EU.
- Endringen i det strukturelle underskuddet er en summarisk indikator på budsjettets virkning på økonomien, siden det bl.a. ikke tas hensyn til at ulike budsjettposter kan ha svært ulik virkning på innenlandsk aktivitet. I budsjettdokumentene presenteres det derfor også mer fullstendige makroøkonomiske beregninger av budsjettets virkning.

Strukturell budsjettbalanse – et mål på den underliggende utviklingen i oljekorrigert balanse

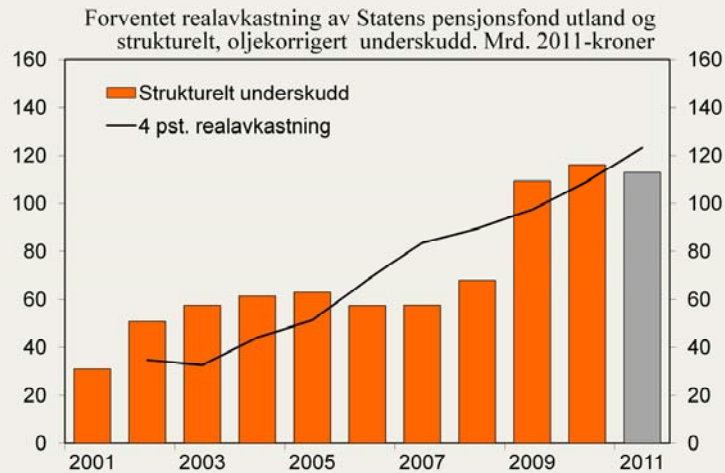


Kilde: Revidert nasjonalbudsjett 2011 (figur 3.4A).

3

- Figuren viser oljekorrigert og strukturell, oljekorrigert balanse på statsbudsjettet, målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.
- Den oljekorrigerte balansen (sort linje) viser et klart konjunkturmønster. For 2011 er det anslagene til Revidert nasjonalbudsjett 2011 som vises, mens tallene for tidligere år er regnskapstall fra statsregnskapet. Disse regnskapstallene revideres ikke.
- Den strukturelle balansen er en beregnet størrelse som er ment å uttrykke den underliggende utviklingen i det oljekorrigerte underskuddet. Bl.a. er det renset for virkningene av konjunktursituasjonen. Den strukturelle balansen vil revideres etter hvert som det foreligger ny informasjon om den økonomiske utviklingen.
- Forskjellen mellom de to kurvene reflekterer virkninger av konjunktursituasjonen og enkelte andre "midlertidige" forhold. Hvis vi ser på endringen fra 2008 til 2009, så viser tallene at den oljekorrigerte balansen ble svekket med 4½ prosentpoeng, mens den strukturelle balansen ble svekket med noe under halvparten, bl.a. som følge av den finanspolitiske tiltakspakken.

... og en viktig størrelse i vårt finanspolitiske rammeverk



Kilde: Revidert nasjonalbudsjett 2011 (figur 3.2A).

- Ifølge handlingsregelen skal bruken av oljeinntekter over tid følge den forventede realavkastningen av fondet (sort linje). Videre skal det legges vekt på å jevne ut svingninger i økonomien.
- Bruken av oljeinntekter måles ved det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet (søyler). Det strukturelle underskuddet er således en viktig størrelse i utformingen, presentasjonen og evalueringen av budsjettpolitikken.
- Hvis vi følger handlingsregelen, vil det strukturelle underskuddet svinge rundt 4%-banen. I gode tider bør vi ligge under, mens vi i dårlige tider bør ligge noe over.
- Dersom vi "byttet ut" det strukturelle underskuddet med det oljekorrigerte underskuddet i denne figuren ville vi i hovedsak fått det samme bildet over tid, men med langt større utslag rundt 4%-banen (i 2007 var f.eks. det oljekorrigerte underskuddet nær 0). Det ville ikke framgå om et ev. avvik ble vurdert som strukturelt eller konjunkturt.

I praksis står en overfor flere valg

- Hvilke deler av offentlig forvaltning skal omfattes av beregningene?
- Skal beregningene ta utgangspunkt i nasjonalregnskapets definisjoner eller føringen i offentlige regnskaper?
- Hvor aggregert/disaggregert skal en gå til verks?
- Hvordan skal strukturelle nivåer for offentlige inntekter og utgifter anslås?

- I arbeidet med budsjettet trenger vi, som nevnt, å ha en oppfatning av den underliggende utviklingen i budsjettet. Det er derfor nærliggende å forsøke å beregne en indikator for strukturell budsjettbalanse. I dette arbeidet står en overfor noen viktige valg.
- En må ta stilling til hvilke deler av offentlig forvaltning som skal omfattes av beregningene. Det vanligste internasjonalt har vært å ta utgangspunkt i hele offentlig forvaltning. FINs beregningene har helt siden 1986 tatt utgangspunkt i statsbudsjettet. Statens nettoinntekter fra oljevirkksomheten har vært holdt utenom. Dette må ses i sammenheng med oljeinntektenes spesielle karakter.
- De norske beregningene tar videre utgangspunkt i føringen i statsbudsjettet og statsregnskapet. Det er således bokførte størrelser som inngår. Vårt valg om å ta utgangspunkt i statsbudsjettet skyldes at indikatoren spiller en viktig rolle i arbeidet med budsjettet.
- Beregningene må være detaljerte nok til å fange opp de viktigste forholdene, men må samtidig være operative og robuste. I praksis vil også datatilgangen ha betydning for detaljeringsgraden. Samtidig må en være bevisst på at den viktigste anvendelsen er i arbeidet med budsjettet for budsjettåret.
- Hvilke metoder bør brukes for å anslå underliggende eller strukturelle nivåer? Dette spørsmålet kommer vi snart tilbake til.

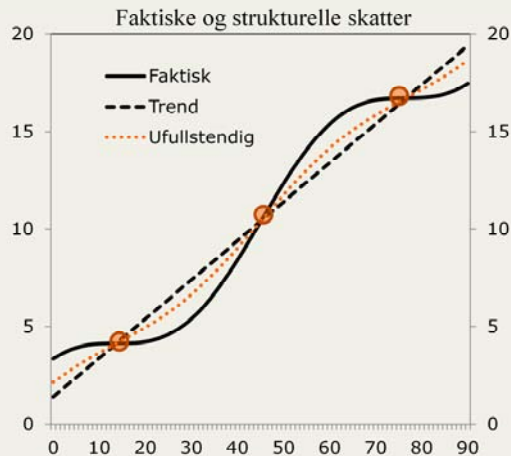
Mål for Finansdepartementets gjennomgang av beregningsopplegget vinteren 2009/2010

- Grundig gjennomgang av beregningsopplegget
 - Få bedre grep om underliggende vekst i de ulike skatte- og avgiftsartene og i samlede skatte- og avgiftsinntekter
 - Etablere et enhetlig beregningsopplegg basert på vårt makrobilde
 - Etablere tall tilbake til 1970, mot tidligere midt på 1980-tallet
- > Ønsket et opplegg som gir forholdsvis stabil underliggende skattevekst

- De siste årene har det vært stor oppmerksomhet rundt beregninger av strukturell budsjettbalanse. Dette skyldes først og fremst store og systematiske revisjoner i tallene, samt at indikatorene spiller en mer sentral rolle i de finanspolitiske rammeverkene enn tidligere.
- Det har blitt publisert en rekke arbeidsnotater fra internasjonale organisasjoner og nasjonale myndigheter som diskuterer eksisterende beregninger og kommer med forslag om ulike forbedringer. I Sverige redegjøres det f.eks. i siste vårproposisjon om et pågående arbeid i Finansdepartementet for å vurdere beregningene av strukturell budsjettbalanse.
- Vinteren 2009/2010 hadde vi en større gjennomgang av våre metoder for å beregne strukturelt underskudd. Dette arbeidet ble det redegjort for i et eget vedlegg i RNB10 og det har blitt utarbeidet en teknisk dokumentasjon.
- Vi hadde flere mål med vår gjennomgang.
 - Vi ønsket å få bedre grep om den underliggende skatteveksten, som er viktig for å vurdere handlingsrommet i budsjettet.
 - Vi ønsket også å etablere et enhetlig beregningsopplegg som en integrert del av arbeidet med budsjettallene. For eksempel er det nyttig å ha en oppfatning av den underliggende utviklingen i de ulike skatteartene når en skal utarbeide skatteanslag for årene framover.
 - Vi ønsket å etablere lengre tidsserier.
- Et styrende prinsipp for arbeidet var at vi ønsket et beregningsopplegg som ville gi forholdsvis stabil underliggende skattevekst fra år til år. Det er lite ønskelig at beregningene f.eks. gir høy underliggende skattevekst (og dermed handlingsrom) ett år, for så å gi svært lav underliggende skattevekst året etter.

Aktivitetskorrigering - en enkel illustrasjon

- Faktiske skatter (sort linje) framgår i ettertid av regnskap
- Ønsker å anslå strukturelle skatter
 - Kan ikke observeres
 - Trenden bør være jevn og gi symmetriske avvik
 - Vil være lik faktiske skatter i "normalår"
 - Uheldig dersom uforklart støy ender opp i strukturelt nivå!



- Denne figuren forsøker å illustrere noen viktige poenger ved hjelp av et stilisert eksempel.
- Vi tenker oss at dette er historiske tall, slik at de faktiske skattene er kjent med sikkerhet (sort linje).
- Målet vårt er å anslå det strukturelle nivået. Dette kan ikke observeres direkte, men må anslås. Det er vanskelig, men vi har noen "ankerpunkter".
 - Trenden bør skjære gjennom den faktiske serien og gi like store avvik over og under trend
 - I et normalår vil strukturelle og faktiske nivåer være like.
- Når vi beregner strukturelle skatter, så deler vi de faktiske skattene i to deler: en konjunktorell (eller forbigående) del og en strukturell del. Beregner vi den ene, så har vi samtidig indirekte beregnet den andre. Det gir oss to sjekkpunkter:
 - Korreksjonene må framstå som rimelige (vurdert mot foreliggende konjunkturinformasjon).
 - Uviklingen i strukturelle skatter fra år til år må framstå som rimelig.
- I praksis er det de strukturelle nivåene som er viktigst – det er disse som inngår i den strukturelle balansen og som således ligger til grunn for vurderingene av budsjettet. Korreksjonene er i denne sammenhengen "en restfaktor" som bør fange opp konjunkturer og annen støy.
- Den sorte stiplede linjen framstår her som det foretrukne resultatet. Den gir en jevn underliggende skattevekst. Den oransje linjen viser trenden i en situasjon der en ikke får korrigeret fullt ut for konjunkturerne. Det gir høy skattevekst i oppgangskonjunkturer og lav skattevekst i nedgangskonjunkturer, med tilhørende risiko for medsyklisk finanspolitikk.

To tilnærminger for beregning av strukturelt nivå

1. Anslå aktivitetsutslaget
 - Strukturelt nivå framkommer som differansen mellom faktiske skatter og beregnet aktivitetsutslag
 - Vanlig tilnærming, men med ulik metodebruk
 2. Anslå underliggende nivå
 - Aktivitetsutslaget framkommer som differansen mellom faktiske nivå (justert for regelendringer) og underliggende nivå
 - Finner elementer av dette i de fleste beregningsopplegg
- > Metode 1 er vanligst, men har svakheter og er vanskelig å forbedre. Metode 2 krever mer data

- Den enkle illustrasjonen viser at vi har to mulige innganger til beregningene.
 - 1) Vi kan anslå aktivitetsutslaget, og la strukturelt nivå framkomme som faktiske tall fratrukket korreksjon.
 - 2) Alternativt kan vi anslå den underliggende utviklingen i tallserien og bruke det som utgangspunkt for å anslå både korreksjon og strukturelle skatter.
- Det vanligste internasjonalt er metode 1.
- For enkelte "vanskelige" skattearter eller andre spesielle inntektsposter fastsettes derimot ofte de strukturelle nivåene mer direkte. Bl.a. beregner OECD trender i netto kapitalinntekter. I Danmark anslås de strukturelle nivåene for selskapsskatter å utgjøre en fast andel av BNP. Dersom det skjer endringer i skattereglene må denne andelen da endres, siden diskresjonære endringer bør slå ut i det strukturelle nivået.
- Ved metode 2 må en forholde seg mer eksplisitt til regelendringer. Dette krever god kjennskap til budsjettallene og tilgang til relevante data. For et Finansdepartement er ikke dette nødvendigvis noe stort problem - vi må jo uansett ha en formening om virkningen av endringer i skattesystemet, siden disse må innarbeides i budsjettallene. For internasjonale organisasjoner som OECD og IMF kan det være vanskeligere.

Hvordan anslå underliggende skatter?

- De enkelte skatte- og avgiftsartene renses for konjunkturer og diskresjonære endringer
- Trend i renses serie, deflatert med egenprisindeks, tas som uttrykk for utvikling i underliggende skatter

Hvorfor konjunkturrensing før en beregner trend?

- Utnytte viktig og lett tilgjengelig konjunkturinformasjon
- Etablerer "støttevegger" for trendbanen. Muliggjør bruk av lavere glatteparameter (λ)

- For å anslå underliggende skatter renses først de enkelte skatteseriene for endringer i skattesatser og skattegrunnlag. Dette er bl.a. basert på anslag gitt i budsjettdokumentene for den direkte virkningen i budsjettåret (og ev. helårseffekt året etter). Den direkte virkningen må en holde utenfor dersom en ønsker å få et bilde av den underliggende utviklingen i skatteserien.
- Videre foretas det en tradisjonell konjunkturkorreksjon basert på relevante konjunkturindikatorer (disaggregert metode). Hvis vi trekker disse aktivitetskorreksjonene fra de faktiske skatteseriene, så får vi imidlertid ikke en glatt trend.
- Derfor går vi ett skritt videre og beregner trenden i den rensede skatteserien ved hjelp av et statistisk filter. Trenden tas som uttrykk for den underliggende utviklingen.
- Legg merke til at vi beregner trenden i faste priser. Hvis ikke måtte vi ha tatt hensyn til svingninger i priser og lønninger også på budsjettets utgiftsside. F.eks. vil økt lønnsvekst både gi økte skatteinntekter og økte utgifter til lønn og pensjoner.
- Et spørsmål som naturlig dukker opp, er hvorfor vi ikke bare beregner trender direkte på de regeljusterte skatteseriene. Da hadde vi sluppet den innledende runden med aktivitetskorrigeringer. Det er imidlertid svært markerte konjunkturbevegelser i flere av skatteseriene. For å skjære gjennom disse svingningene måtte vi brukt forholdsvis stive trender (høye λ -verdier i et Hodrick-Prescott-filter). Ulempen med det er at eventuelle strukturelle skift gattes ut over mange år, noe som kan gi urimelige resultater. I tillegg virker det unødvendig å se bort fra opplagt relevant og lett tilgjengelig konjunkturinformasjon.

Konjunkturkorreksjon og strukturelt nivå

- Konjunkturkorreksjon (k) for den enkelte skatteart beregnes som avviket mellom faktiske skatter (f) justert for regelendringer (r) og beregnet underliggende nivå (u)

$$\text{Korreksjon: } k_t = (f_t - r_t) - u_t$$

- Strukturelt nivå (s) er lik underliggende nivå pluss justering for regelendringer

$$\text{Strukturelt nivå: } s_t = f_t - k_t = u_t + r_t$$

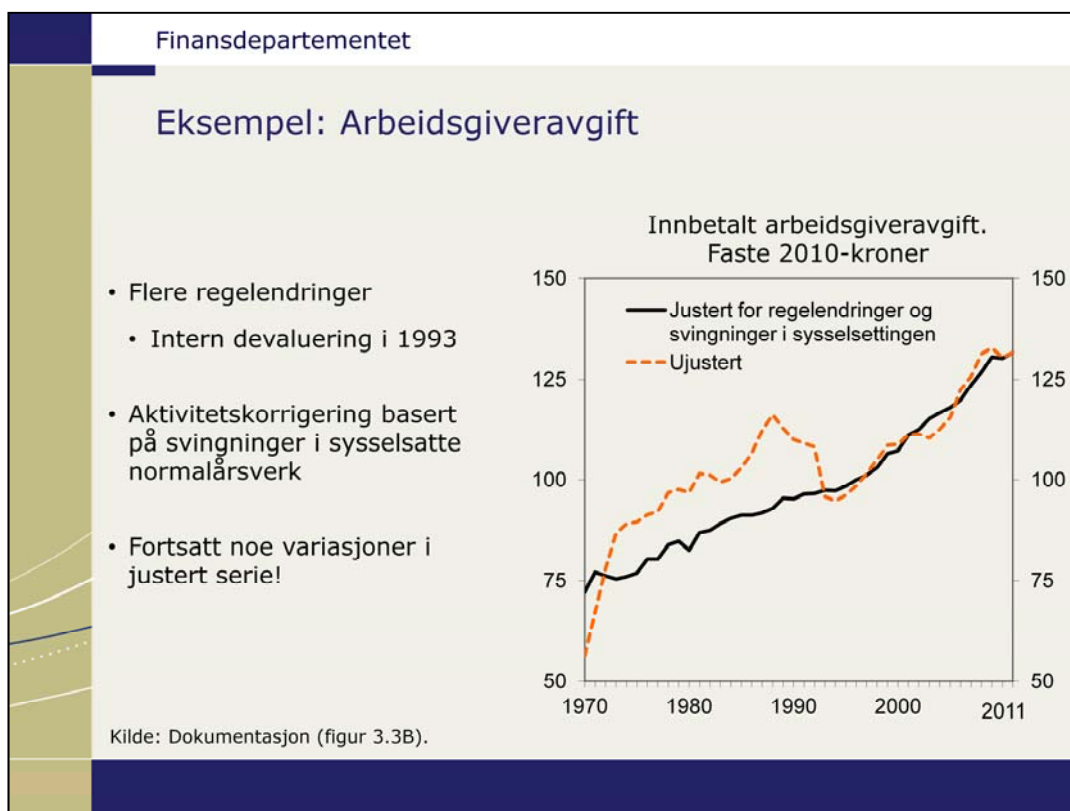
- Når vi har beregnet den underliggende utviklingen i de ulike skatteseriene, kan en forholdsvis enkelt beregne konjunkturkorreksjonene og de strukturelle nivåene.
- Korreksjonen framkommer som avviket mellom faktiske skatter justert for regelendringer og beregnet underliggende nivå. Dette betyr at korreksjonen både fanger opp rene konjunkteffekter (også de som ikke fanges opp av den valgte konjunkturindikatoren) og ev. annen "støy" i tallene (etterslep, skattetvister etc.).
- Det strukturelle nivået framkommer som faktiske skatter fratrukket korreksjon, som tilsvarer underliggende nivå tillagt virkninger av regelendringer.
- Opplegget innebærer at vi unngår urimelige år til år variasjoner i underliggende skattevekst, siden gjenværende konjunkteffekter og annen støy tas ut av trenden, og dermed også strukturelt nivå.

Skattearter som inngår i beregningene

Skatte- og avgiftsart	Konjunkturindikator	Glattingparameter (lambda)	Prisindikator
Arbeidsgiveravgift	Sysselsatte normalårsverk, lønnstakere	100	Lønnsindeks
Personskatter	Sysselsatte normalårsverk	100	Lønnsindeks
Arveavgift	Sysselsatte normalårsverk	100	Lønnsindeks
Merverdiavgift	Privat konsum og investeringer i bygg og anlegg	400	Momsdeflator
Investeringsavgift	Investeringer i Fastlands-Norge	400	Momsdeflator
Etterskuddsskatter	BNP for Fastlands-Norge	400	Lønnsindeks/momsdeflator
Kildeskatt aksjeutbytte	BNP for Fastlands-Norge	400	Lønnsindeks/momsdeflator
Engangsavg. motorkjøretøy	Førstegangsregistrerte personbiler	1 600	Konsumprisindeks
Årsavgift biler	Bestanden av personbiler	400	Konsumprisindeks
Dokumentavgift	Privat konsum	400	Lønnsindeks
Div. sektoravg., spill mv.	Privat konsum	400	Konsumprisindeks
Øvrige særavgifter	Privat konsum	400	Konsumprisindeks

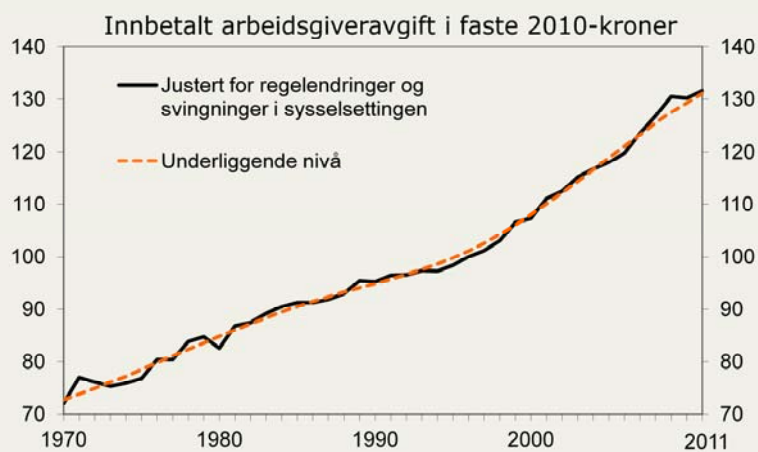
Kilde: Dokumentasjon (tabell 3.1).

- Denne tabellen oppsummerer hvilke skattearter som inngår i beregningene, samt valg av konjunkturindikator, glattingsparameter og prisindikator.
- Det er i alt 12 skatte- og avgiftsarter som inngår i beregningene. Kommuneskatter på inntekt og formue og skatt fra det tidligere skattefordelingsfondet er medregnet for å gi et fullstendig bilde av utviklingen. Kommuneskattene må regnes med siden de inngår i arbeidet med kommuneopplegget og således påvirker handlingsrommet i stasbudsjettet.
- Trendene i de ulike seriene beregnes ved hjelp av et Hodrick-Prescott-filter. Ved bruk av dette filteret må brukeren fastsette en glatteparameter lambda. En høy lambda gir en stiv trend, mens en lav lambda gir en trendbane som i større grad følger de faktiske tallene. Valg av lambda må baseres på skjønn. De verdiene vi har valgt gir alle forholdsvis stive trendbaner.



- Dette og de to neste lysarkene viser hvordan beregningene gjennomføres i praksis, med arbeidsgiveravgiften som eksempel.
- Arbeidsgiveravgift er en viktig skatteart. I 2010 viser statsregnskapet inntekter på om lag 130 mrd. kroner, tilsvarende 15 pst. av samlede skatteinntekter.
- Den oransje, stiplede linjen viser inntektene fra arbeidsgiveravgiften, omregnet i faste 2010-kroner. Den interne devalueringen i 1993 – der arbeidsgiveravgiften ble satt ned med 2,4 prosentpoeng (og momssatsen økt med 2 prosentpoeng) – kommer tydelig fram i tallene. Vi ser også den markerte konjunkturoppgangen fra 2005-2008 og nedgangen rundt 1990.
- Dersom vi ikke justerte for regelendringer, men trakk en trend gjennom de ujusterte tallene, ville vi undervurdert den underliggende utviklingen i arbeidsgiveravgiften.
- Den justerte serien (sort linje) viser fortsatt noe år-til-år variasjon. Det kan f.eks. skyldes at avgiften ikke bare avhenger av samlet sysselsetting, men også av bl.a. betalte pensjonspremier – som kan ha et noe annet forløp. I tillegg kan sammensetningseffekter ha betydning, bl.a. pga. differensiert arbeidsgiveravgift.
- Siden vi regner en trend i de justerte tallene, og bruker denne trenden som utgangspunkt for å anslå strukturelle skatter, er ikke den gjenværende støyen nødvendigvis noe problem.

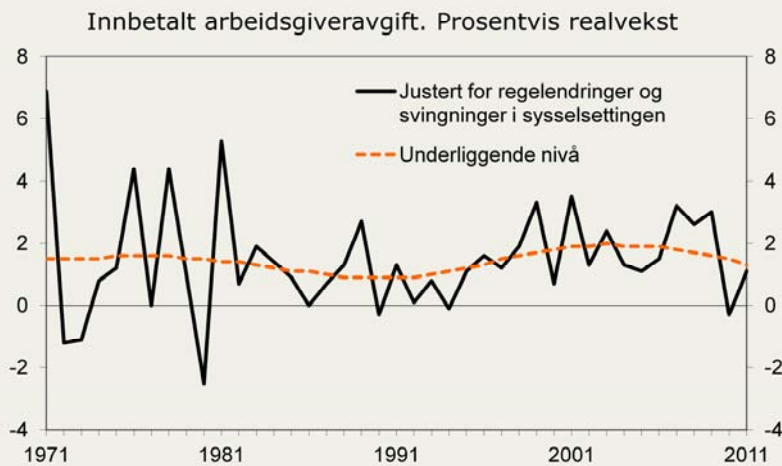
Arbeidsgiveravgift: Underliggende nivå er lik trend i justert serie



Kilde: Dokumentasjon (figur 3.3C).

- Denne figuren viser den justerte serien fra forrige lysark (sort linje), samt beregnet trend. Den beregnede trenden tas som uttrykk for den underliggende utviklingen i arbeidsgiveravgiften.
- Gjenværende konjunktoreffekter og annen støy fjernes på denne måten fra beregningene av underliggende (og dermed også strukturelle) skatter.

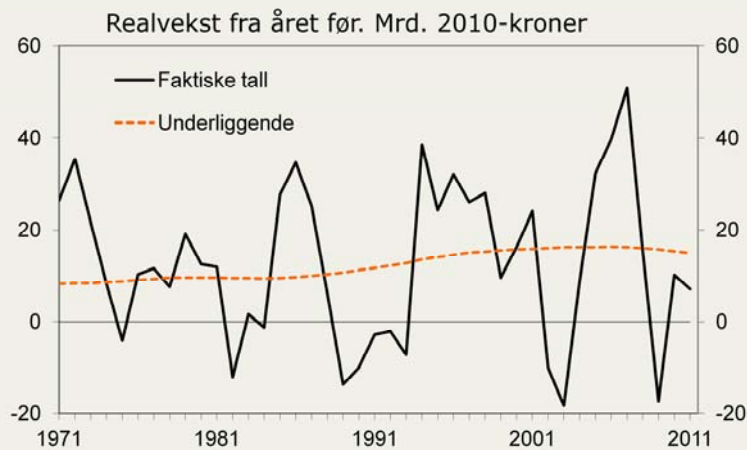
Arbeidsgiveravgift: Beregnet underliggende nivå og realvekst



Kilde: Dokumentasjon (figur 3.3D).

- Denne figuren viser de samme to seriene som i forrige lysark, men nå som prosentvis realvekst fra året før.
- Som det framgår av figuren, gir Finansdepartementets metode en jevn underliggende realvekst i arbeidsgiveravgiften (stiplet linje).
- Den justerte serien (sort linje), som illustrerer hva en fort kan ende opp med dersom en har en tradisjonell tilnærming, viser store år til år endringer i underliggende skattevekst. Dette virker urimelig. Vi ser også et visst syklisk mønster med sterk vekst i høykonjunkturer og lav vekst i lavkonjunkturer. Dette kan være svært uheldig siden vurderingen av underliggende skattevekst har direkte betydning for handlingsrommet i budsjettet. En ufullstendig korrigerende kan dermed lede til medsyklisk politikk.
- Den underliggende veksten i arbeidsgiveravgiften har vært sterk, noe som må ses i sammenheng med sterk sysselsettingsvekst og økte pensjonspremier. I framskrivningene baserer vi oss bl.a. på befolkningsframskrivningene fra SSB. Aldringen av befolkningen trekker isolert sett i retning av svak vekst i den innenlandske arbeidsstyrken framover, og dette vil etter hvert trekke ned den underliggende veksten i sysselsettingen og dermed arbeidsgiveravgiften. Samtidig innebærer det felles arbeidsmarkedet i EØS-området at usikkerheten er større enn tidligere. Hvis norsk økonomi går godt vil vi kunne få stor arbeidsinnvandring. Hvis det blir vanskeligere å finne arbeid i Norge, vil arbeidsinnvandrerne trolig ikke komme.

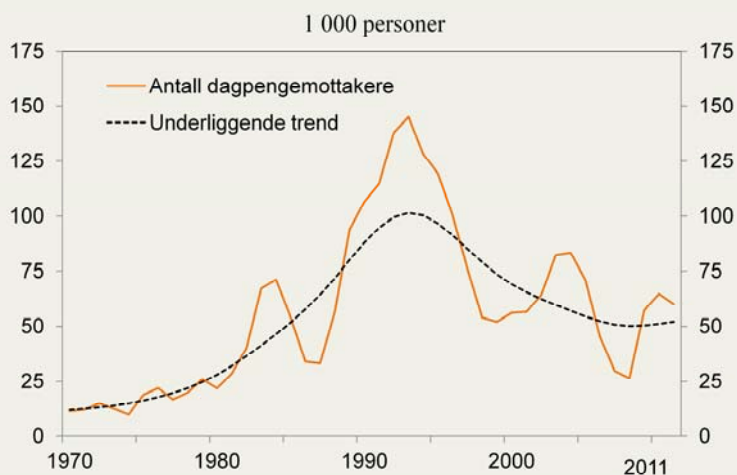
Samlede skatter og avgifter



Kilde: Dokumentasjon (figur 3.24B).

- Denne figuren viser realveksten i innbetalte skatter og avgifter i alt, samt beregnet underliggende realvekst.
- De samlede skatte- og avgiftsinntektene økte med mellom 30 og 50 mrd. 2010-kroner årlig i både 2005, 2006 og 2007. I 2009 falt skatteinntektene med 17 mrd. 2010-kroner, som er om lag som i 2003. I 2010 økte skattene igjen med 10 mrd. kroner, bl.a. som følge av gevinster i finansnæringen.
- Den beregnede underliggende veksten er forholdsvis jevn, men noe avtakende mot slutten. Dette må ses i sammenheng med at det er lagt til grunn en avdemping i etterskuddsskattene etter flere år med sterk vekst. I tillegg anslås befolkningsutviklingen å trekke den underliggende realveksten i skattene litt ned i årene framover.
- De beregnede trendnivåene i 2010 og 2011 avhenger både av utviklingen de siste årene, anslagene for 2011 og prognoser for årene framover. For å "stabilisere" endepunktene baserer vi beregningene stort sett på anslag fram til 2020. I dokumentasjonen er det derfor vist tall fram til 2020 for viktige størrelser. Tilsvarende er det i RNB11 en egen boks som kort oppsummerer de viktigste forutsetningene som ligger til grunn for framskrivingene.

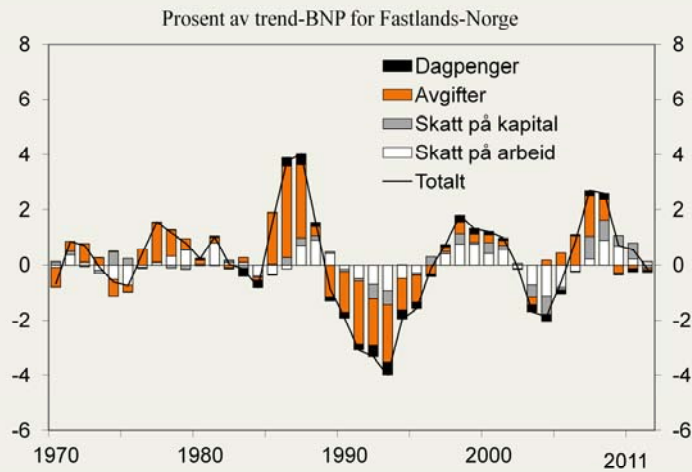
Antall dagpengemottakere



Kilde: Revidert nasjonalbudsjett 2011 (figur 3.3D).

- På budsjettets utgiftsside korrigeres det for konjunktuelle svingninger i utgiftene til ledighetstrygd. Konjunkturkorreksjonen tar utgangspunkt i trendavvik i antall dagpengemottakere. Det tas hensyn til at mottakerne kan være delvis ledige, eller at utbetalingen relaterer seg til en tidligere deltidsstilling, ved å regne om antall mottakere i heltidsekvivalenter.
- Det prosentvise trendavviket brukes som utgangspunkt for å justere utgiftene til ledighetstrygd.
- For 2011 anslås ledigheten å ligge litt over trend.

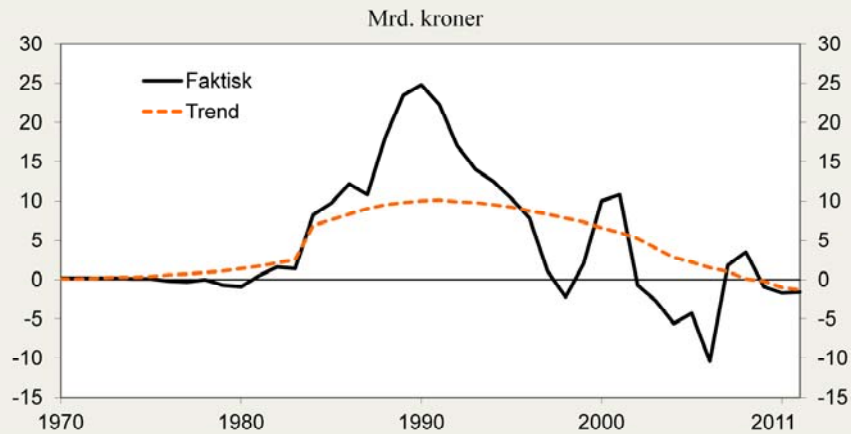
Beregnete aktivitetskorreksjoner etter kilde



Kilde: Revidert nasjonalbudsjett 2011 (figur 3.4B).

- Denne figuren oppsummerer de beregnede aktivitetskorreksjonene fordelt etter skatt på arbeid, skatt på kapital, avgifter og dagpenger.
- På 1980- og deler av 1990-tallet var svingningene i statens inntekter i stor grad knyttet til avgifter, særlig merverdiavgift. De siste 15 årene har en større del av svingningene vært knyttet til kapitalskatter, særlig etterskuddsskatter fra selskaper (utenom petroleumsvirksomhet).

Netto renteinntekter og overføringer fra Norges Bank



Kilde: Dokumentasjon (figur 3.25).

- I tillegg til konjunkturutslag, korrigeres det for avvik mellom anslått normalnivå for netto renteinntekter og overføringene fra Norges Bank til statsbudsjettet.
- Det beregnes egne trender for de ulike seriene. Rentetrendene tar utgangspunkt i faktiske rentestrømmer tilbake til 1950.
- I beregningene korrigeres det for at ordinære overføringer fra Norges Bank startet i 1984, samt at det fra og med 2002 ikke er overført midler til statskassen som ledd i en oppbygging av egenkapitalen i Norges Bank.
- I tillegg er det korrigert for nedskrivningen av kontolånene fra Statens pensjonsfond Norge til staten i 2007.

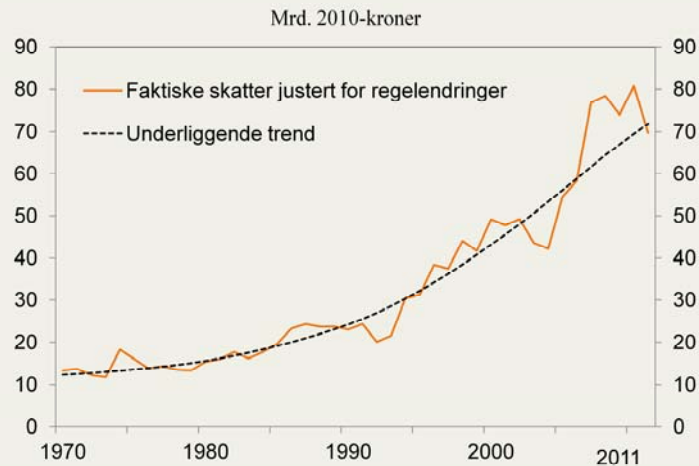
Strukturelt, oljekorrigert underskudd

	2008	2009	2010	2011
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet	-11 797	-96 561	-104 070	-115 831
- Netto renter og overføringer fra Norges Bank. Avvik fra trend	3 397	-751	-733	-272
- Særskilte regnskapsforhold	858	-6 058	-1 364	0
- Skatter og ledighetstrygd. Avvik fra trend	45 345	12 764	10 459	-2 658
= Strukturelt, oljekorrigert budsjettoverskudd	-61 398	-102 516	-112 432	-112 901
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-3,5	-5,5	-5,7	-5,5
Endring fra året før i prosentpoeng ¹⁾	-0,5	-2,0	-0,2	0,3

Kilde: Revidert nasjonalbudsjett 2011 (tabell 3.5).

- Denne tabellen oppsummerer beregningsresultatene til RNB11.
- I tillegg til de korreksjonene som allerede er omtalt, korrigeres det for særskilte regnskapsforhold.
- For 2009 er det f.eks. innarbeidet en korreksjon knyttet til at endringer i driftskredittene i de regionale helseforetakene fra og med 2009 regnes med i det oljekorrigerte underskuddet. I 2009 ble det bevilget 7,3 mrd. kroner for å omgjøre helseforetakenes driftskreditter i private banker til en statlig driftskredittordning. Dette er det korrigeret for, samtidig som økningen i driftskredittene fram til 2009 er innarbeidet som regnskapsmessige korreksjoner.
- Som følge av dom i Høyesterett om oppgjør av latente skatteforpliktelser i rederiskatteordningen er det også innarbeidet regnskapsmessige korreksjoner for 2008, 2009 og 2010.
- De samlede aktivitetskorreksjonene anslås nær null i 2011. Det betyr at vi vurderer skatteinntektene å ligge nær sitt normalnivå.
- Korreksjonen for 2010 framstår som forholdsvis stor gitt gjengs oppfatning av konjunktursituasjonen, men må ses i sammenheng med spesielle forhold (se neste lysark).

Skatt på kapital (utenom petroleumsvirksomhet)

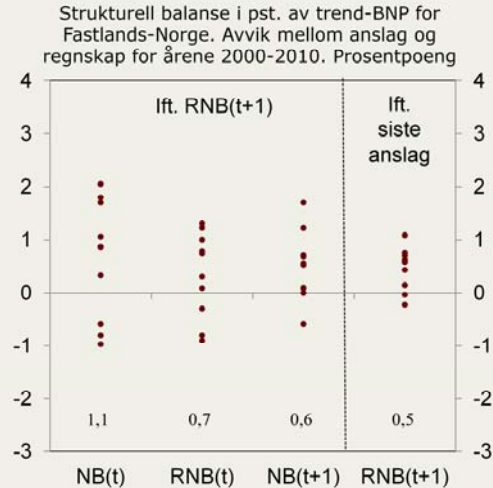


Kilde: Figur 3.3B (Revidert nasjonalbudsjett 2011).

- Denne figuren viser utviklingen i skatt på kapital, inkludert selskapsskatter utenom petroleumssektoren. For 2011 vises vårt anslag til RNB11.
- Kapitalskattene tok seg voldsomt opp i forkant av finanskrisen (nesten doblet), og holdt seg overraskende godt oppe i 2009 og 2010. De høye foretaksskattene i 2010 må imidlertid ses i sammenheng med uvanlig store gevinster i finanssektoren i 2009, som ga høye innbetalte skatter i 2010. Disse "ekstra" skatteinntektene anslås til rundt 10 mrd. kroner og er ikke videreført i våre anslag.
- For 2011 anslås kapitalskattene å ligge om lag på "normalnivå". Foretaksskattene har tatt seg opp fra rundt 1½-2 pst. av fastlands-BNP i tiårene fram til 1992, for deretter å øke til om lag 4 pst. av fastlands-BNP de siste årene. I anslagene er det lagt til grunn at foretaksskattene stabiliserer seg rundt 3½ pst. av fastlands-BNP i årene framover.
- I RNB11 er det vist tilsvarende figurer for skatt på arbeid og avgifter. For begge disse anslås inntektene i 2011 å ligge nær beregnet trend.

Om usikkerheten i anslagene

- Betydelig revisjoner i anslagene for strukturell balanse
- Kan først og fremst knyttes til usikkerhet om den underliggende trendutviklingen
- Revisjonene i de norske anslagene skiller seg ikke ut



Kilde: Dokumentasjon (figur 4.1D).

- I utgangspunktet skulle en kanskje vente at det ikke var så vanskelig å anslå den underliggende utviklingen i økonomien eller i skattene. Erfaringene viser imidlertid at det er betydelige revisjoner i anslag for strukturelle balanser fra alle land og internasjonale organisasjoner.
- Figuren viser avvik mellom anslag på ulike tidspunkt og utfall, målt enten som anslag i RNB(t+1) eller siste anslag (dvs. RNB11). Positive tall betyr at det strukturelle underskuddet er nedjustert. Figuren dekker perioden 2000-2010.
- Som det framgår av figuren er revisjonene betydelige. Dette må delvis ses i lys av at grunnlagstallene er store. Med strukturelle skatter på 800-900 mrd. kroner, vil en oppjustering av underliggende nivå med 1 pst. tilsvare 8-9 mrd. kroner eller i underkant av ½ pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. I budsjettssammenheng er dette mye penger.

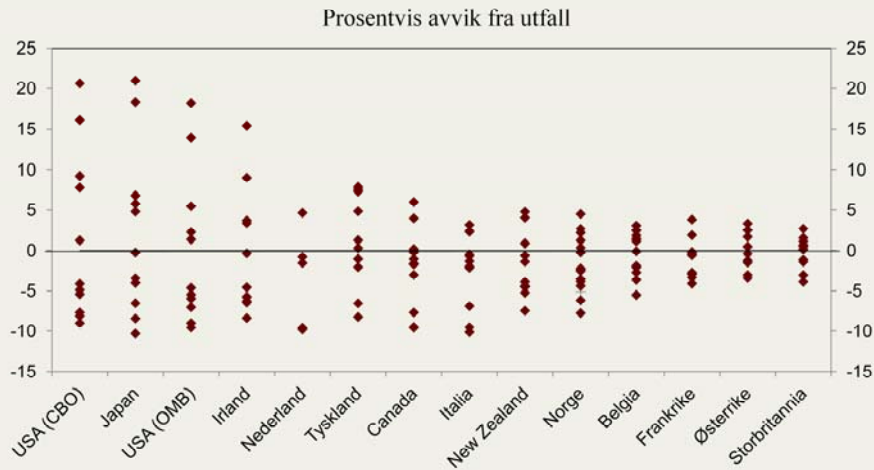
Anslagene for 2010 og 2011 betydelig endret

Mrd. kroner		
	2010	2011
Avstand til 4%-banen, Nasjonalbudsjettet 2011	19,1	7,4
Avstand til 4%-banen, Revidert nasjonalbudsjett 2011	6,8	-10,3
Redusert avstand	12,3	17,7
<i>Herav bidrag fra:</i>		
Strukturelle skatter	11,2	13,0
Utbytteinntekter	-4,1	6,7
Utgifter og øvrige inntekter (netto)	5,2	-4,5
Forventet fondsavkastning	0,0	2,5

Kilde: Revidert nasjonalbudsjett 2011 (tabell 3.3).

- De siste par årene har det vært forholdsvis store endringer i anslagene for strukturelt underskudd, og det har også betydelige svingninger i markedsverdien av Statens pensjonsfond utland. I 2009 og 2010 ble bruken av oljeinntekter brakt godt over 4-prosentbanen som følge av tiltakene mot finanskrisen. Deretter har gode nyheter bidratt til å bringe oss tilbake under 4-prosentbanen.
- I budsjettokumentene oppsummeres de viktigste faktorene bak revisjoner i tallene. I RNB11 var det bl.a. en egen boks om endringene i anslagene for 2010 og 2011 fra NB11 til RNB11, hvor tabellen på dette lysarket inngikk.
- Det framgår at oppjusteringen av normalnivået på strukturelle skatter har vært en viktig faktor bak den reduserte avstanden til 4-prosentbanen fra NB11 til RNB11. Denne oppjusteringen må ses i sammenheng med at skattene har holdt seg godt oppe etter flere år med svært sterk vekst. Vårt makrobilde tilsier heller ikke at skattene skal utvikle seg spesielt svakt framover. Høyere innbetalte og anslåtte skatter innebærer at trenden oppjusteres.
- Andre forhold har også bidratt. For 2011 er anslaget for statens utbytteinntekter oppjustert, og fondet ved inngangen til 2011 var høyere enn anslått i fjor høst. På den annen side ble utgiftene noe oppjustert i RNB11. Deler av denne oppjusteringen skyldes høyere lønnsvekst og g-regulering, som har en motpost på skattesiden.

Anslagsfeil i skatter og avgifter i utvalgte land



Kilde: Dokumentasjon (figur 4.2).

- Denne figuren er lånt fra en artikkel i Fiscal Studies fra september i fjor. Tallene for Norge (skatter fra Fastlands-Norge) er beregnet og satt inn i figuren av oss.
- Figuren viser prosentvis avvik mellom skatteanslag i budsjettet og endelig utfall. Positive tall betyr at skattene har vært overvurdert. Undersøkelsen dekker perioden 1995-2010, men for flere av landene foreligger det ikke tall for alle årene.
- Tallene tyder på at det er nokså stor usikkerhet i skatteanslagene i alle land. Forskjellene mellom land må ses på bakgrunn av at landene kan ha opplevd ulike konjunktursjokk, samt at forskjeller i skattesystemene kan ha betydning for usikkerheten i tallene.
- Figuren viser at revisjonene i de norske skatteanslagene ikke skiller ut i denne sammenlikningen.