

FrPs stortingsgruppe v/Jørgen Næsje
Stortinget
0026 Oslo

Oslo, 9. november 2012
Deres ref.: Vår ref.: 10/432
Saksbehandler: Inger Holm
Gruppe for makroøkonomi

MODAG-beregninger av FrPs forslag til statsbudsjett for 2013

Vi viser til forespørsel (e-post per 5. september 2012) om vurdering av makroøkonomiske virkninger av FrPs forslag til statsbudsjett for 2013.

Siden 1990-tallet har SSB, etter avtale med Stortingets finanskomité og Finansdepartementet, påtatt seg å utføre makroøkonomiske beregninger for partiene på Stortinget av deres alternative statsbudsjett. Våre beregninger er tekniske i den forstand at de tar for seg virkningene på økonomien av endringer i offentlig beskatning og ressursbruk og innebærer ingen bekreftelse på at det partiet ønsker å oppnå knyttet til produksjon av velferdstjenester er mulig å oppnå gjennom budsjettforslaget. SSB gir ingen anbefalinger om den politikken som foreslås av de ulike partiene. I tråd med avtalen har SSB med denne oversendelsen gjort beregninger av virkninger av FrPs alternative statsbudsjett for 2013 i forhold til Regjeringens forslag.

Beregningen av partiets alternative statsbudsjett er utført med den makroøkonomiske modellen MODAG. Til tross for at modellen er stor, er det mekanismer i økonomien som kan ha relevans i makroøkonomiske analyser som per i dag ikke er bygd inn i modellen. Det kan dermed være elementer i ulike budsjettforslag vi ikke kan "regne på" ved hjelp av modellen. Beregningene viser modellens anslag for virkningene på økonomien av det alternative budsjettopplegget for budsjettåret, samt at endringene forlenges ytterligere to år, slik at beregningene omfatter i alt tre år. Det er på sin plass å minne om at det alltid vil være usikkerhet knyttet til slike beregningsresultater. Eventuelle langsiktige effekter av den politikkomleggingen som budsjettforslaget innebærer, herunder konsekvenser for offentlige finanser av endringer i budsjettbalansen, er ikke analysert eller vurdert.

Den analyserte delen av budsjettforslaget innebærer endringer både i budsjettets inntekts- og utgiftsside, og noen av dem er store. Betydelige lettelser i skatter, avgifter og oppjustering av enkelte overføringer til private samt økte offentlige investeringer, finansieres i noen grad av reduksjoner i driftsutgiftene i statsforvaltningen (i hovedsak en forutsatt reduksjon i offentlige driftsutgifter knyttet til innkjøp), i overføringene til jordbruket og i bistandsbudsjettet. Det oljekorrigerte budsjettunderskuddet øker ifølge beregningene likevel med ca. 13 milliarder kroner i 2013.

I det alternative budsjettforslaget økes samlet offentlig etterspørsel noe. Reduksjonen i skatter og avgifter fører til en markert økning i husholdningenes disponible realinntekt. Inntektsøkningen slår ut i økt konsum, men i 2013 i enda større grad i økt sparing. Om lag 36 prosent av etterspørselsøkningen slår ut i økt import i 2013, mens resten dekkes av norsk produksjon og BNP Fastlands-Norge øker med 0,3 prosent i 2013. Virkningen på sysselsetting og arbeidskraftstilbudet er liten og følgelig er ledighetsraten tilnærmet uendret. Målt med BNP kan man si at presset i økonomien øker litt.

Ifølge renterelasjonen i MODAG, som er basert på historiske erfaringer, blir pengemarkedsrenta i 2013 0,1 prosentpoeng lavere med det alternative budsjettet. På bakgrunn av at Norges Bank tidligere har uttalt at en klar økning i oljepengebruken vil føre til renteøkning kan dette resultatet virke lite rimelig. Hvis andre sammenhenger i modellen holder, er vår oppfatning at rentereaksjonen uansett vil være beskjedent.

Nærmere om beregningene

Beregningene er basert på input fra et regneark tilrettelagt for SSB med innhold hentet fra Stortingets budsjettprogram StorBud. Vi gir en kort beskrivelse av behandlingen av de foreslåtte budsjettendringene samt en redegjørelse for resultatene av beregningene som er gjort ved hjelp av den makroøkonomiske modellen MODAG.¹ Vi har foretatt to separate beregninger. En der både rente og kronekurs er holdt uendret (beregning 1) og en der rente og kronekurs bestemmes av modellen (beregning 2).

For hver beregning presenterer vi tre tabeller som viser virkninger på noen makroøkonomiske hovedstørrelser og budsjettposter for perioden 2013-2015 av de analyserte delene av FrPs alternative budsjett. Virkningene måles som forskjellen mellom modellberegnet bane der FrPs budsjett er innarbeidet og banen der Regjeringens budsjettforslag er innarbeidet (referansebanen). Budsjettendringene i 2013 er videreført i 2014 og 2015. Merk at vi har omregnet budsjettendringene til endringer i satser (skatte-, avgifts- og stønadssatser) der slike satser eksisterer i MODAG. Samme endring er gjort i satsene i 2014 og 2015. Endringer i offentlig konsum og investeringer er holdt uendret i reell forstand. For budsjettendringer utover dette er det nominelle kronebeløpet holdt uendret. De tre tabellene er som følger:

- Tabell 1, Makroøkonomiske hovedstørrelser, viser de *absolutte* endringene i forhold til referansebanen, i mill. kroner for alle verdi- og volumstørrelser og i indekspoeng for priser (2009=100 der annet ikke fremgår) og i prosentpoeng for ledighet og rente. En bør ikke bruke denne tabellen for å vurdere konsekvensene for prisindekser og lønn.
- Tabell 2, Makroøkonomiske hovedstørrelser, tilsvarende tabell 1, men her er forskjellen målt i *prosent* fra referansebanen.
- Tabell 3, Inntekter og utgifter i offentlig forvaltning, viser *absolutte* forskjeller i forhold til referansebanen i mill. kr.

Vi understreker at resultatene fra denne type makroøkonomiske modellberegninger må betraktes som usikre. Modellen beskriver ikke alle relevante mekanismer og sammenhenger i norsk økonomi. Videre knytter det seg usikkerhet til den tallmessige beskrivelsen av de mekanismer som er inkludert i modellen. I noen tilfeller er modellens beskrivelse av økonomien for summarisk til at politikkstørrelser kan identifiseres nøyaktig.

Kontakt gjerne forskningsleder Torbjørn Eika (21094807), forsker Pål Boug (21094877) eller rådgiver Inger Holm (21094812) ved spørsmål eller uklarheter.

Med vennlig hilsen

Torbjørn Hægeland
Forskningsdirektør
Statistisk sentralbyrå

¹ Dokumentasjon av modellen finnes på SSBs nettsider, se <http://www.ssb.no/forskning/modeller/modag>.

Merknader til beregningsoppdrag for FrPs Stortingsgruppe

Budsjettforslaget ble oversendt i form av regnearkene "*Budsjettindikatorer til SSB*" og "*Budsjettindikatorer til SSB v2*" (begge sendt via epost per 26. oktober 2012) samt tillegg i epost per 30. oktober 2012. Vi har etter beste evne oversatt budsjettalternativet til eksogene variable i modellen. Provenyvirksomheter av endringer i ulike budsjettposter vil påvirkes av endringer i aktørers adferd samt i priser/lønninger. I dette avsnittet ser vi på de initiale budsjettimpulsene som vi har lagt inn i beregningene, mens de realiserte endringene altså kan avvike en del fra dette.

1. Skatter og avgifter

1.1. Direkte skatter inkludert arveavgift og årsavgift på bil

Totalt er det foreslått en skattelette på til sammen om lag 15,1 mrd. kr. påløpt. Fellesskatt er redusert med 13,72 mrd. kr., arveavgiften er redusert med 0,63 mrd. kr. og årsavgiften på bil reduseres med 0,75 mrd. kr.

1.2. Avgifter

MODAG har produktavgifter som endres ved å endre satser for hver avgiftsart og med nominelle beløp for hver av de næringsfordelte avgiftene. FrP foreslår avgiftskutt på til sammen om lag 8,0 mrd. kr. Vi har redusert satsene i tråd med det samlede provenyet for produktavgiftene med om lag 6,05 mrd. kr. og tollinntekter med 0,81 mrd. kr. Momsinntekter foreslås redusert med 0,29 mrd. kr. og arbeidsgiveravgift reduseres med 0,69 mrd. kr. Reduksjon i moms og arbeidsgiveravgift er lagt inn i modellen som endring i satsene. De næringsfordelte avgiftene er redusert med 0,17 mrd. kr. Der hvor vi har tatt inn budsjettendringene som endringer i avgiftssatser vil MODAG gi andre provenyvirksomheter enn den initiale endringen. Det skyldes blant annet at når prisene går ned som følge av avgiftskuttene, vil forbruket av disse produktene øke slik at en del av det initiale provenytapet motvirkes i den samlede beregningen. Momsinntektene vil imidlertid isolert sett gå ned når prisene reduseres.

1.3 Andre inntekter

Aksjeutbytte til staten er redusert med 0,61 mrd. kr., renteinntekter er økt med 0,3 mrd. kr., gebyrinntekter er redusert med 0,08 mrd. kr. og andre inntekter økes med 0,22 mrd. kr.

Totalt gir dette en initial reduksjon i inntektene på 23,28 mrd. kr.

2. Driftsutgifter

2.1. Offentlig konsum

Driftsutgifter fordeles på offentlig sysselsetting og kjøp av varer og tjenester i samsvar med tidligere fordeling. Forsvarskonsumet er økt med 0,64 mrd. kr., mens driftsutgifter knyttet til sivilt statlig konsum er redusert med 6,25 mrd. kr. hvorav 4 mrd. kr. er ført som endring i posten "Tilfeldige utgifter, inkludert statlig lønnsoppgjør mv." I følge epost 7. november 2012 er dette knyttet til bedre offentlige innkjøpsrutiner som FrP vil gjennomføre. Overføringer til kommunesektoren økes med 0,44 mrd. kr. Dette er antatt å slå fullt ut i økt kommunalt konsum.

2.2. Investerings

Det er en total økning på 6,16 mrd. kr. i investeringer, fordelt på stat sivilt med 5,76 mrd. kr. der investeringer til vei på 4 mrd. kr. samt 1 mrd. kr. til økte investeringer i jernbane er inkludert. Investeringsene i forsvaret er økt med 0,4 mrd. kr.

3. Overføringer

Husholdninger: ulike stønader er endret slik at de initiale provenyvirkningene isolert sett er i tråd med de beløpene som er angitt av FrP for 2013, med en reduksjon på om lag 2,91 mrd. kr. Det er lagt inn en økning på 0,75 mrd. kr. i statens kjøp av plasser i private institusjoner i helsesektoren.

Andre overføringer til private økes med 3,04 mrd. kr. og føres som utgift for staten og økt forbruk i ideelle organisasjoner (i tabellene er dette slått sammen med konsum i husholdninger).

Stønader til utlandet: det er lagt inn et kutt i bistandsarbeidet på 6,86 mrd. kr. Det er forutsatt at dette ikke påvirker etterspørsel rettet mot norske næringer.

Næringssubsidier: det er lagt inn kutt på 8,2 mrd. kr., hvorav kuttet over jordbruksavtalen utgjør 5,94 mrd. kr. Subsidier til jordbruket mv. reduseres totalt med 6,66 mrd. kr. Subsidier til annen tjenesteyting reduseres med 1,64 mrd. kr., mens det er en økning på 0,1 mrd. kr til transport. I MODAG bestemmes sysselsetting, investeringer og produktinnsats i jordbruket uavhengig av subsidiene. Dermed har kuttet over jordbruksavtalen ingen konsekvenser for produksjon og priser i jordbruket, men reduserer kun inntektene. Dette representerer en svakhet ved beregningene.

4. Initial budsjettbalanse

Totalt er det en initial reduksjon i utgiftene på 13,18 mrd. kr. Sammen med inntektsreduksjonen på 23,28 mrd. kr., økes dermed budsjettunderskuddet initialt med 10,1 mrd. kr.

5. Makroøkonomiske virkninger

Vi presenterer først beregningen hvor både rente og kronekurs er holdt uendret. Deretter presenterer vi beregningen hvor rente og kronekurs blir bestemt av modellen.

5.1 Uendret rente og kronekurs

Som følge av avgiftsreduksjonene reduseres konsumprisene sammenliknet med referansebanen. Dette bidrar isolert sett til litt lavere lønninger. Den avgiftsledete nedgangen i prisene innebærer imidlertid at reallønningene øker i hele beregningsperioden. Sammen med skattereduksjonene innebærer dette en økning i husholdningenes disponible realinntekter, som i sin tur bidrar til at konsumet i husholdningene øker. Kuttet i subsidier til jordbruket reduserer driftsresultatet som i stor grad tilfaller husholdningene, slik at dette tiltaket isolert sett reduserer husholdningenes inntekter.

Veksten i konsumet i husholdningene blir imidlertid dempet av økte realrenter som følge av redusert inflasjon (gitt uendret nominell rente). Økte realrenter gjør sparing mer attraktivt fordi husholdningene vil ønske å forskyve deler av sitt konsum framover i tid. Konsumentene forventer tilsvarende lavere inflasjon også i framtiden. Sett i forhold til referansebanen er konsum i husholdninger 0,8 prosent høyere i 2013, 1,4 prosent høyere i 2014 og 1,3 prosent høyere i 2015.

Økningen i husholdningenes disponible realinntekter og økte realrenter fører til at både sparing og konsum øker i årene 2013-2015. Realinntektsøkningen stimulerer isolert sett også boliginvesteringene. Økningen i realrentene trekker imidlertid så sterkt i motsatt retning at boliginvesteringene reduseres i perioden. Dette innebærer at husholdningenes økte sparing i stedet skjer finansielt.

Offentlig konsum reduseres og offentlige realinvesteringer øker som følge av de analyserte delene av FrPs alternative budsjett. Husholdningenes økte etterspørsel bidrar til økt produksjon og sysselsetting i privat sektor, mens sysselsettingen i offentlig sektor samlet sett går ned i forhold til referansebanen. Den totale sysselsettingen blir noe høyere sammenliknet med referansebanen, målt i både antall timer og personer. Arbeidstilbudet øker også, om enn beskjedent, som følge av lavere skatter og økt reallønn. Beregningen viser at arbeidsledigheten med den analyserte delen av politikkforslagene til FrP er om lag uendret eller reduseres lite gjennom perioden sammenliknet med nivået på ledigheten i referansebanen. BNP for Fastlands-Norge øker med 0,3 prosent i 2013 sammenliknet med referansebanen og økningen er litt sterkere i 2014 og 2015, i hovedsak som følge av høyere husholdningskonsum.

Så lenge endringene i industrilønningene er små sammenliknet med referansebanen svekkes heller ikke den kostnadmessige konkurranseevnen overfor utlandet i særlig grad. Eksporten av tradisjonelle varer er dermed lite påvirket gjennom perioden. Derimot øker importen noe, som har sammenheng med den økte innenlandske etterspørselen. Med nær uendret eksport og økt import reduseres eksportoverskuddet. Driftsbalansen overfor utlandet styrkes imidlertid i forhold til referansebanen som følge av bedret rente og stønadsbalanse (som følge av redusert bistand).

De beregnede budsjettendringene gir initialt en svekket offentlig balanse og bidrar sammen med virkningene gjennom økonomien til at offentlige netto finansinvesteringer reduseres gjennom perioden. Netto finansinvesteringer i privat sektor økes derimot, som følge av økt sparing og reduserte boliginvesteringer.

5.2 Modellbestemt rente og kronekurs

MODAG inneholder en egen relasjon for kronekursen målt mot euro der både rente- og inflasjonsforskjellen mellom Norge og Euroområdet er viktige forklaringsfaktorer. Ifølge modellen vil lavere priser isolert sett trekke i retning av en sterkere krone (appresiering).

Norges Bank fastsetter styringsrenta. Det operative målet er en inflasjonsrate på 2,5 prosent over tid (en skal bl.a. ikke ta hensyn til prisendringer som skyldes avgiftsendringer og særskilte midlertidige forstyrrelser i økonomien). Pengepolitikken skal imidlertid også bidra til å stabilisere produksjonsutvikling, sysselsetting og kronekurs. Renta reduseres med lavere norsk inflasjon, målt ved veksten i konsumprisindeksen justert for avgifter og uten energivarer (KPI-JAE), mens en liten reduksjon i arbeidsledigheten demper rentenedgangen i 2014 og 2015. Med en forholdsvis kort erfaringsperiode med inflasjonsmål i pengepolitikken vil vi understreke at tallfestingen er usikker.

Vi legger til grunn for beregningen i dette avsnittet, som for beregningen i forrige avsnitt, at avgiftslette leder til tilsvarende endrete inflasjonsforventninger framover hos husholdningene. Avgiftslette gir redusert prisstigning, og en modellbestemt kronekurs forsterker *isolert sett* denne effekten – krona blir sterkere og importprisene blir lavere enn hva de ellers hadde vært. En sterkere krone svekker lønnsomheten i konkurranseutsatt virksomhet som i sin tur svekker lønnsveksten i industrien. Her kommer imidlertid rentesettingen inn og motvirker effektene omtalt ovenfor. Den initiale virkningen i form av lavere inflasjon medfører nemlig litt lavere rente som isolert sett svekker kronekursen. Rentereduksjonen i forhold til referansebanen er imidlertid beskjeden, men bidrar altså til at styrkingen av krona i 2013 begrenses noe. Beregningen viser at pengemarkedsrenta kan være 0,1-0,2 prosentpoeng lavere enn i referansebanen i perioden 2013-2015. På bakgrunn av at Norges Bank tidligere har uttalt at en klar økning i oljepengebruken vil føre til renteøkning kan dette resultatet virke lite rimelig. Hvis andre sammenhenger i modellen holder, er vår oppfatning at rentereaksjonen uansett vil være beskjeden. Rentereduksjonen i beregningen bidrar til at kronekursen svekkes noe i 2014 før kronekursen igjen styrkes noe i 2015.

De modellbestemte effektene på rente og kronekurs er små og viser seg også i stor grad å motvirke hverandre, slik at de samlede makroøkonomiske virkningene blir nær identiske med beregningsresultatene i avsnittet over der kronekurs og rente ikke endres. Ettersom disponibel realinntekt og realrentene endres lite i denne beregningen i forhold til beregningen med uendret rente og kronekurs, endres heller ikke husholdningens etterspørsel og dermed heller ikke investeringene i næringslivet i særlig grad. Siden kronestyrkingen er beskjeden gjennom perioden blir heller ikke tradisjonell vareeksport særlig påvirket av modellbestemt rente og kronekurs. Den samlede etterspørselen blir dermed nær upåvirket og utslagene i både BNP og import er praktisk talt identiske med de som framkommer i beregningen over. Virkningene i arbeidsmarkedet er også tilnærmet identiske i de to beregningene.

6. Avsluttende merknader

De realøkonomiske virkningene av den analyserte delen av politikkforslagene til FrP kan – uavhengig av forutsetninger som legges til grunn for rente og kronekurs – karakteriseres som nokså små. Presset i økonomien blir dermed heller ikke særlig påvirket. Målt ved BNP for Fastlands-Norge kan en si at presset i økonomien gjennomgående er litt høyere enn i referansebanen. Målt ved arbeidsledigheten er dette tilfelle i 2014 og 2015, mens 2013 er uendret.

Modellen vi benytter er preget av enkelte potensielt viktige forenklinger, slik alle modeller alltid er. Modellen opererer for eksempel bare med en type arbeidskraft. Betydningen av lokalisering av arbeidskraft er heller ikke tatt hensyn til i modellen. Som en følge av FrPs alternative politikk, vil det kanskje være behov for omstillinger mellom ulike typer arbeidskraft og regioner. Dermed kan virkningen på ubalansene i økonomien være annerledes enn det gjennomsnittstallet for arbeidsledighetsraten som kommer fram av modellberegningen skulle tilsi.

Kutt i bistandsbudsjettet er lagt inn i modellberegningene. I modellen er det imidlertid ingen kobling mellom bistandsbevilgninger og aktiviteten i norsk økonomi. Deler av bistandsbudsjettet innebærer impulser mot norsk økonomi, men igjen har vi ikke noe opplegg for å håndtere slike effekter. Kutt i

bistandsbudsjettet har trolig kontraktive effekter som vi ser bort fra i beregningene, slik at de ekspansive virkningene av FrPs politikk overvurderes i vår bergning.

Reduksjonen i subsidiene til jordbruket er også lagt inn i modellberegningene. Modellen inneholder imidlertid ingen koblinger mellom sysselsetting, produksjon og priser i jordbrukssektoren og slike kutt i subsidiene. Det er rimelig å anta at sysselsettingen og produksjonen vil gå ned ved kuttet i subsidiene, slik at presset i økonomien overvurderes i beregningene.

Som det framgår av det ovenstående, er ikke alle elementene i FrPs økonomiske politikk analysert. MODAG er en meget stor og omfattende modell. Til tross for dette finnes altså politikkområder som modellen ikke kan si noe om. Det kan til slutt være på sin plass å gjenta at det er usikkerhet knyttet til modellens egenskaper. Politikkendringer som innebærer endringer som avviker mye fra erfaringsmaterialet vi bygger på, kan innebære strukturelle brudd i enkelte relasjoner. Virkningene vil i så fall kunne avvike fra hva modellen predikerer. MODAG er i stadig endring. Hvert år endres kryssløpet som tas fra siste år med endelige nasjonalregnskapstall. I tillegg endres modellen fortløpende som følge av nye eller reviderte relasjoner basert på forskning.