

# Norsk økonomi i 2003

## Den økonomiske politikken

### Finanspolitikken

#### Handlingsregelen

De nåværende retningslinjene for budsjettpolitikken (den såkalte handlingsregelen) ble foreslått i St.meld. nr. 29 (2000-2001). Flertallet på Stortinget sluttet opp om dette, og handlingsregelen er lagt til grunn siden behandlingen av statsbudsjettet for 2002. Retningslinjene innebærer at:

- Petroleumsinntektene fases gradvis inn i økonomien, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Petroleumsfondet, for tiden 4 prosent.
- Det legges vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet.

Finansdepartementet måler bruken av petroleumsinntekter ved det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet. Størrelsen på dette underskuddet framkommer ved å korrigere differensen mellom alle statens utgifter og inntekter for netto kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten, samt spesielle forhold som bidrar til å forstyrre bildet av hvilken effekt finanspolitikken har på norsk økonomi (se nærmere forklaring i egen boks og tabell). Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet er valgt framfor det faktiske for å ta hensyn til konjunktursituasjonen, og derved unngå at finanspolitikken virker destabiliserende. Ettersom en konjunkturedgang automatisk innebærer en nedgang i skatteinntektene og en økning i utbetalingene fra en del offentlige stønadsordninger, ville en innretning av budsjettpolitikken mot det faktiske oljekorrigerte budsjettunderskuddet innebære en innstramning i nedgangstider, mens en kunne senke skattene eller øke utgiftene ekstra i oppgangstider når inntektene var tilfeldig høye. En slik politikk ville bidra til å forsterke konjunktursvingningene i økonomien.

I tillegg til konjunktursituasjonen korrigeres det for tilfeldige variasjoner i statens netto renteinntekter og overføringene fra Norges Bank. Dessuten er det nødvendig å korrigere for regnskapsmessige omlegginger og for endringer i funksjonsfordelingen mellom stat og kommune som ikke påvirker den underliggende utviklingen i budsjettbalansen. De store korreksjonene for slike særskilte regnskapsforhold i 2002 gjenspeiler først og fremst en ekstraordinær nedbetaling av fylkeskommunal gjeld knyttet til statens overtakelse av spesialisthelsetjenesten. Den regnskapsmessige korreksjonen i 2003 skyldes i hovedsak en forskyving i momsinnbetalingene knyttet til omlegging av regnskapsføring og innkreving.

#### Finanspolitikken i 2002 og 2003

Da handlingsregelen ble innført i 2001, ble det i Nasjonalbudsjettet for 2002 anslått at det var rom for å la det strukturelle oljekorrigerte underskuddet vokse fra 1,7 prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge i 2001 til 2,9 prosent i 2003 og videre forholdsvis jevnt til om lag 5 prosent i 2010. I løpet av de to siste årene er imidlertid anslagene for kapitalen i Statens petroleumsfond justert ned samtidig som det faktiske budsjettunderskuddet i årene 2001 til 2003 har vist seg å bli høyere enn lagt til grunn. I Nasjonalbudsjettet for 2004 ble det anslått at det strukturelle oljekorrigerte underskuddet ville komme opp i 3,3 prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge i 2003, mens handlingsrommet i 2010 ikke er høyere enn 3,9 prosent. Handlingsregelen gir derfor ikke rom for noen særlig økning i budsjettunderskuddet fram til 2010.

Ifølge opplysninger fra Norges Bank kom den samlede kapitalen i Petroleumsfondet ved utgangen av 2003 opp i 845 mrd. kroner mot 605 mrd. ved utgangen av 2002. Kapitalen ved utgangen av 2003 utgjorde om lag 53 prosent av BNP. Nedjusteringen i forhold til

#### Den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen. Mrd. kroner

	2001	2002	2003	2004
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet	-1,6	-62,4	-59,0	-67,8
- Overføringer fra Norges Bank utover beregnet trendnivå	6,0	-4,5	-4,7	-4,9
- Netto renteinntekter utover beregnet trendnivå	-1,2	-1,7	-2,8	-6,2
- Særskilte regnskapsforhold	2,6	-21,8	-4,8	-0,7
- Aktivitetskorrigeringer	18,0	1,0	-6,3	-5,3
= Strukturelt budsjettoverskudd	-27,1	-35,5	-40,4	-50,7
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-2,4	-3,0	-3,3	-3,9
Endring fra året før i prosentpoeng <sup>1</sup>	-0,2	-0,6	-0,2	-0,6

<sup>1</sup> Negative tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet, Nasjonalbudsjettet 2004.

### Noen sentrale begreper

Det strukturelle oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet viser endringene i overskuddet på statsbudsjettet korrigeret for inntekter og utgifter fra petroleumsvirksomheten, overføringer fra Norges Bank utover beregnet trendnivå, netto renteinntekter fra Norges Bank og utlandet utover beregnet trendnivå, særskilte regnskapsmessige forhold, samt virkninger på inntekter og utgifter av avvik mellom den faktiske økonomiske aktiviteten og aktivitetsnivået i en nøytral konjunktursituasjon. Korreksjonene gjøres av Finansdepartementet. For å få et anslag på hvor mye av endringen i budsjettbalansen som skyldes det sistnevnte forhold, gjøres følgende "aktivitetskorreksjon": For skatter og avgifter beregnes den isolerte effekten på budsjettbalansen av at veksten i produksjonen avviker fra trendutviklingen. Det blir også utført særskilte beregninger av hvordan budsjettet påvirkes av at første gangsregistreringen av biler avviker fra en trendmessig utvikling. I tillegg korrigeres dagpengeutbetalingene ved å ta utgangspunkt i avvik fra et trendberegnet ledighetsnivå. Ved høyere ledighet enn dette, korrigeres balansen for beregnede ekstrautgifter til ledighetstrygd, og tilsvarende ved lavere ledighet.

Indikatoren for den underliggende realveksten i statsbudsjettets utgifter er basert på statsbudsjettets utgifter fratrukket utgifter til petroleumsvirksomheten, dagpenger og renteutgifter. I tillegg er det korrigeret for regnskapsmessige forhold som påvirker sammenliknbarheten av budsjettallene for påfølgende år.

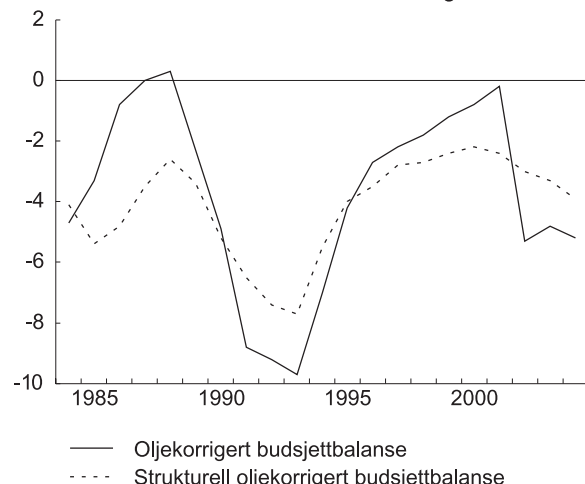
Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer uttrykker den transaksjonsbaserte endringen i forvaltningens netto fordringer overfor husholdninger, foretak og utlandet. De fremkommer som differansen mellom offentlig forvaltningens totale inntekter og utgifter. Nasjonalregnskapets definisjon er: Nettofinansinvesteringer = Bruttosparing - Bruttorealinvestering i fast realkapital - Netto kjøp av tomt og grunn - Netto kapitaloverføringer.

Nettofinansinvesteringene for offentlig forvaltning er summen av nettofinansinvesteringene i stats- og kommuneforvaltningen. For statsforvaltningen omfatter begrepet i tillegg til statsbudsjettet og Statens petroleumsfond overskuddet på andre stats- og trygderegnskaper, bl.a. Folketrygdfondet, Statens Banksikringsfond, Statens Bankinvesteringsfond og andre statlige fond. Kapitalinnskudd i den løpende forretningsdriften kommer også i tillegg.

Nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning oppgis i påløpt verdi. Dersom nettofinansinvesteringene i stats- og kommuneforvaltningen oppgis i bokførte verdier, må det derfor korrigeres for forskjellen mellom bokførte og påløpte skatter. Bokført skatt er skatt som er innbetalt i en gitt periode, mens påløpt skatt er den skatt som er utlignet, men ikke nødvendigvis innbetalt i den samme perioden.

### Oljekorrigeret budsjettbalanse og strukturell oljekorrigeret budsjettbalanse. 1984-2004

Prosent av trend BNP for Fastlands-Norge



Kilde: Finansdepartementet, Nasjonalbudsjettet 2004.

anslagene utarbeidet et par år tilbake skyldes dels at utviklingen i de internasjonale finansielle markedene i en periode ga svært lav avkastning på fondets plasseringer. I tillegg er anslagene for avsetningen til fondet justert ned, dels som en følge av lavere tall for netto kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten, og dels fordi bruken av petroleumsinntekter har vært høyere enn det handlingsregelen tilsier.

Ifølge endelig statsregnskap for 2002 er det strukturelle oljekorrigerede underskuddet nå anslått til 35,5 mrd. kr, om lag 10 mrd. kroner høyere enn det som det ble lagt opp til i sluttbehandlingen av budsjettet høsten 2001. Høyere lønnsvekst i offentlig sektor og høyere vekst i stønadene enn forventet dro utgiftene oppover. Isolert sett bidro dette også til å øke skatteinntektene, men statsregnskapet for 2002 indikerer at skattene ikke økte så mye som en hadde lagt til grunn. Dette har også bidratt til at skatte- og avgiftsanslagene for 2003 er blitt justert ned i forhold til Nasjonalbudsjettet for 2003. Samtidig er anslagene for utbetalinger av dagpenger og noen andre ytelser fra folketrygden justert opp. I løpet av 2003 er anslaget for underskuddet ytterligere økt, bl.a. som følge av påplussinger i Stortinget og ytterligere reduserte inntektsanslag. Mens det strukturelle oljekorrigerede budsjettunderskuddet i Nasjonalbudsjettet for 2003 ble anslått til 30,7 mrd. kroner, er anslaget på regnskap i Nysaldert budsjett for 2003 fra november i fjor kommet opp i 44,4 mrd. Dette er om lag 20 mrd. kroner over forventet realavkastning av kapitalen i Petroleumsfondet ved inngangen til 2003.

Til tross for større bruk av petroleumsinntekter enn det handlingsregelen tilsier i årene 2001 til 2003, påpeker Finansdepartementet at siktemålet med regelen er å sørge for en «gradvis og langsiktig opprettholdbar innfasing av oljeinntektene i årene framover».

**Hovedtall for statsbudsjettet og Statens petroleumsfond. Anslag fra Nasjonalbudsjettet 2004 og Nysaldert budsjett 2003<sup>1</sup>.  
Mrd. kroner**

	2002 <sup>2</sup>	2003 <sup>3</sup>	2004 <sup>4</sup>
Totale inntekter	691,1	697,6	696,2
Inntekter fra petroleumsvirksomhet	185,3	189,8	164,5
Inntekter utenom petroleumsinntekter	505,8	507,8	531,7
- Totale utgifter	584,2	588,9	620,5
Utgifter til petroleumsvirksomhet	16,1	18,7	21,1
Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	568,2	570,3	599,4
= Overskudd før overføring til statens petroleumsfond	106,8	108,7	75,7
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	169,2	171,2	143,5
= Oljekorrigert overskudd	-62,4	-62,5	-67,8
+ Overført fra Statens petroleumsfond	53,4	62,5	67,8
= Overskudd på statsbudsjettet	-9,0	0,0	0,0
+ Netto avsatt i Statens petroleumsfond	115,8	108,7	75,7
+ Renter og utbytte, Statens petroleumsfond	22,6	29,5	30,2
= Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond	129,4	138,2	105,9

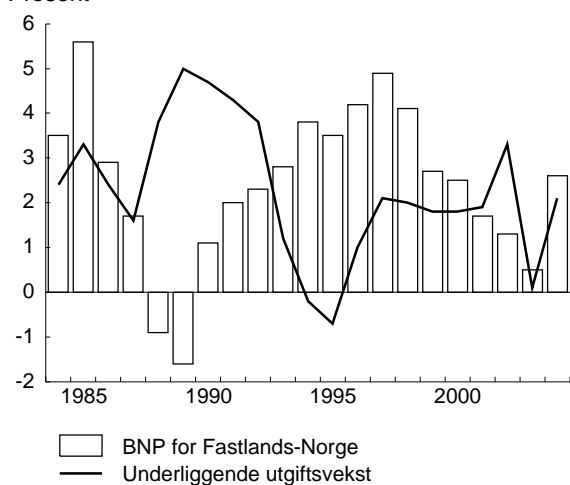
<sup>1</sup> Tall for 2002 og 2003 kan avvike fra tilsvarende tall fra SSB pga. ulikt informasjonsgrunnlag og definisjonsforskjeller.

<sup>2</sup> Regnskap 2002. Kilde: St.meld. nr. 1 (2003-2004).

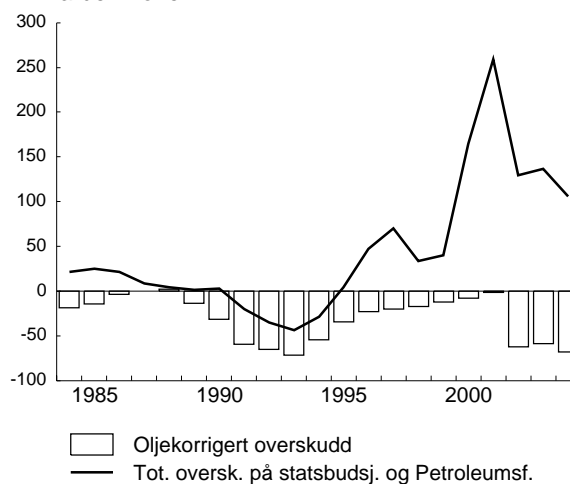
<sup>3</sup> Anslag på regnskap 2003. Kilde: St.prp. nr. 34 (2003-2004).

<sup>4</sup> Forslag til budsjett 2004. Kilde: St.meld. nr. 1 (2003-2004).

Kilde: Finansdepartementet.

**Statsbudsjettets reelle, underliggende utgiftsvekst og vekst i BNP for Fastlands-Norge. 1984-2004**  
Prosent


Kilde: Finansdepartementet, Nasjonalbudsjettet 2004.

**Overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond. 1984-2004**  
Milliarder kroner


Kilde: Finansdepartementet, Nasjonalbudsjettet 2004.

I retningslinjene som ble forelagt Stortinget våren 2001, ble det understreket at svingninger i fondskapitalen og i faktorer som påvirker det strukturelle underskuddet ikke bør slå direkte ut i budsjettpolitikken i det enkelte år. Dersom en i 2003 skulle ha brakt bruken av petroleumsinntekter ned på linje med en avkastning av kapitalen i Statens petroleumsfond på 4 prosent, måtte budsjettpolitikken ha vært strammet kraftig til i en situasjon med økende arbeidsledighet. Dette ville ha motvirket en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. I henhold til anslagene i Nysaldert budsjett for 2003 økte det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge med 0,6 prosentpoeng

fra 2002 til 2003, det samme som i 2002. Dette indikerer at finanspolitikken har virket svakt ekspansivt målt ved bidraget til endring i produksjon og sysselsetting i begge disse årene.

Det oljekorrigerte budsjettunderskuddet for 2003 er i Nysaldert budsjett anslått til 62,5 mrd. kroner. Dette representerer den *faktiske* bruken av petroleumsinntektene i dette året. Alle de fire korreksjonene for aktivitetsnivå, overføringer fra Norges Bank, netto renteinntekter utover trendnivå samt særskilte regnskapsforhold har bidratt til at det strukturelle underskuddet i 2003 er lavere enn det faktiske. Med en anslått netto kontantstrøm fra petroleumsvirksom-

## Offentlig forvaltning. Påløpte skatter etter art. Mrd. kroner

	2001	2002*	2003*
<b>Påløpte skatter i alt</b>	<b>661,8</b>	<b>661,0</b>	<b>684,7</b>
<b>Produksjonsskatter</b>	<b>210,4</b>	<b>207,7</b>	<b>209,9</b>
Merverdiavgift og avgift på investeringer	133,9	132,2	132,3
Toll	1,8	1,8	1,9
Avgifter på utvinning av petroleum	6,3	4,8	4,3
Avgifter på alkohol mv.	8,2	8,4	8,5
Avgifter på tobakksvarer	7,0	7,0	7,5
Avgift på bensin	8,8	8,5	8,7
Andre avgifter på motorvogner mv.	16,7	19,2	19,9
Eiendomsskatt	2,8	2,9	3,2
Andre produksjonsskatter	24,9	23,0	23,6
<b>Trygde og pensjonspremier</b>	<b>141,7</b>	<b>151,1</b>	<b>155,3</b>
Fra arbeidstakere	56,4	60,2	61,7
Fra arbeidsgivere	85,3	90,9	93,6
<b>Skatt på inntekt, formue mv.</b>	<b>309,7</b>	<b>302,1</b>	<b>319,5</b>
Skatt på inntekt og formue unntatt ved utvinning av petroleum	205,8	205,4	217,6
Skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum	98,7	91,4	96,3
Årsavgift på motorvogner betalt av husholdninger	4,4	4,6	4,8
Annen skatt på inntekt, formue mv.	0,7	0,8	0,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå, offentlig forvaltnings inntekter og utgifter.

heten på 171,2 mrd. kroner kan overskuddet på statsbudsjettet før overføring til Statens petroleumsfond bli på 108,7 mrd. kroner. Medregnet renter og utbytte mv. i Statens petroleumsfond er det samlede overskuddet på statsbudsjettet og fondet anslått til 138,2 mrd kroner i 2003. Utviklingen i finans- og valutamarke- den gjennom siste halvdel av året bidrar også til å øke kapitalen til Petroleumsfondet. En medvirkende årsak til dette er svekkelsen av den norske kronen gjennom 2003 som en følge av pengepolitikken etter at den bidro i motsatt retning i 2002.

### Etterspørselsvirkningen av ulike budsjettposter

Det strukturelle oljekorrigerte underskuddet er en svært grov indikator på den samlede etterspørselsvirkningen av finanspolitikken. Særlig på *kort sikt* vil etterspørselsvirkningene og virkningene på BNP avhenge av hvordan et økt underskudd framkommer. Beregninger utført på SSBs makroøkonometriske modell MODAG viser at effektene er klart sterkere når budsjettsvekkelsen skyldes økt offentlig konsum og investeringer sammenlignet med skattelettelse (se Økonomiske analyser 4/2001 for en nærmere omtale). Dette har sammenheng med at husholdningene vil spare en del av en skattelette samtidig som konsum og investeringer i offentlig forvaltning normalt er mer arbeidsintensivt og innebærer en lavere importandel enn konsumet i husholdningene.

På *lengre sikt* vil virkningene på det makroøkonomiske aktivitetsnivået av offentlig kjøp av varer og tjenester og skattelette være likere. I tillegg til at skattelettelsen slår sterkere gjennom i det private forbruket over tid, vil det tre i kraft likevektsskapende mekanismer gjennom arbeidsmarkedet, valutamarke- det og/eller senere finanspolitiske innstramminger for å sikre en langsiktig

balanse i utenriksøkonomien. Disse mekanismene vil naturlig nok være større jo større de opprinnelige effektene er på bl.a. arbeidsmarked og utenriksøkonomi av en mer ekspansiv finanspolitikk. Det må derfor understrekes at de mer kortsiktige makroøkonomiske forskjellene i utslaget er av underordnet betydning for hvor stor andel av fellesskapets ressurser som bør disponeres til offentlig konsum eller overføres til husholdningenes private konsum.

Den underliggende, reelle veksten i statsbudsjettets utgifter fra 2002 til 2003 er i Nysaldert budsjett for 2003 anslått til ½ prosent. Dette er klart lavere enn det som har vært vanlig med unntak av 1994 og 1995 hvor utgiftene reelt sett gikk ned. De samlede utgiftene på statsbudsjettet utenom petroleumsvirksomheten er anslått til rundt 570 mrd. kroner både i 2002 og 2003. Ifølge Nysaldert budsjett har statens inntekter både fra og utenom petroleumsvirksomheten bare vist en svak økning fra 2002 til 2003. Til sammen har utviklingen i utgifter og inntekter bidratt til at overskuddet på statsbudsjettet før overføringene til Statens petroleumsfond er anslått til 109 mrd. kroner i 2003. Dette er litt mindre enn det som faktisk ble avsatt i Petroleumsfondet i 2002.

### Sammensetningen av skatteinntektene

I alt påløp det nærmere 685 mrd. kroner i skatter i 2003. Det ga en økning i de påløpte skattene på 3,6 prosent fra 2002 etter at de holdt seg uendret fra 2001 til 2002. Svakere vekst enn forutsatt i norsk økonomi de siste årene, er den viktigste årsaken til at skatteinntekten har blitt lavere enn lagt til grunn ved behandlingen av statsbudsjettet for både 2002 og 2003. Dette er også med på å forklare hvorfor det oljekorrigerte underskuddet ble undervurdert under budsjettbehandlingen.

### Skatteutvalgets innstilling (NOU 2003:9)

Skatteutvalgets forslag til endringer i skattesystemet ble lagt fram i februar 2003. Med utgangspunkt i utvalgets rapport arbeides det nå med en stortingsmelding som skal danne grunnlaget for den første store reformen av skattesystemet siden reformen i 1992. Reformen i 1992 innførte det såkalte "duale inntektsskattesystemet", også kalt den nordiske skattemodellen på grunn av dets popularitet i nordiske land, med proporsjonal skatt på inntekt fra kapital og progressiv skatt på lønnsinntekter. Når det nå vel 10 år etter tas initiativ til å reformere dette systemet, skyldes det både svakheter ved det gjeldende systemet og at skattesystemer generelt har begrenset levetid.

Det viktigste elementet i utvalgets forslag til nytt skattesystem er den såkalte aksjonærmodellen, som skal erstatte delingsmodellen. Delingsmodellen innebærer at næringsinntekten blir delt etter hvorvidt inntekten stammer fra arbeid eller kapital. Et hovedproblem er at avstanden mellom høyeste skattesats på kapital (28 prosent) og lønn (49,3 prosent, inklusive trygdeprenie, på lønnsinntekt inntil 906 900 kroner og 55,3 prosent på lønnsinntekt over 906 900 kroner) gir insentiver til å få arbeidsinntekt til å framstå som kapitalinntekt.

Det er flere mulige skattetilpasninger til delingsmodellen. Blant annet kan selvstendig næringsdrivende danne et aksjeselskap, overdra 1/3 av aksjene til en passiv eier og få større deler av inntekten i form av utbytte (som er skattlagt med 28 prosent i selskapene). Videre kan det være lønnsomt for aksjeselskaper under delingsreglene å komme seg bort fra delingsmodellen, særlig dersom en har god lønnsomhet. Ifølge utvalget har andelen aksjeselskaper som omfattes av delingsreglene falt fra 46 prosent i 1994 til 32 prosent i 2000. Det finnes ellers lite eksakt kunnskap om disse tilpasningene, siden data gir begrensede muligheter til å følge de organisasjonsmessige skiftene, for eksempel skifte av status fra selvstendig næringsdrivende til status som lønnstakere og aksjeeier i et ikke-delingspliktig selskap. Det som registreres, er en klar økning i utbyttene til personer etter reformen i 1992, fra om lag 1,5 mrd. i 1991 til 42 mrd. i 2002.

Aksjonærmodellen søker å redusere omfanget av inntektsomdannelse og endrer beskatningen av aktive eiere i aksjeselskaper ved at inntekter definert som normalavkastning skattlegges med 28 prosent, mens utbytte utover normalavkastning beskattes ekstra. Normalavkastningen er bestemt ved skjermingsrenten som uttrykker alternativavkastningen av kapitalen som står i selskapet. Høyeste marginalsatt på kapital under aksjonærmodellen er 48 prosent. Når utvalget dessuten foreslår å redusere marginalsatten på lønn ned til 42,8 prosent på inntekter over 360 000 og 47,8 prosent på inntekter over 720 000, fjernes forskjellene mellom marginalsatten på kapital og lønn, og dermed reduseres insentivene til organisasjonsmessige skift og omdannelser av inntekt. Forslaget til reduksjon i marginalsatten på lønn følger for øvrig en internasjonal trend siden 70-tallet mot lavere maksimale marginale skattesatser.

Det foreslås også at det utformes en aksjonærmodell for selvstendig næringsdrivende (enkeltmannsforetak), men utvalget overlater til departementet å foreslå utformingen av denne. I dette arbeidet er det viktig å lage regler som er oversiktlige for skattyteren. Skattedirektoratets høringsuttalelse advarer i relativt klare ordelag mot kompleksiteten i aksjonærmodellen.

Skatteutvalget kommer også med en rekke andre forslag til hvordan framtidens skattesystem skal se ut. Boligers skattemessige favorisering bidrar trolig til en overinvestering i boligsektoren samtidig som det kan bidra til et kunstig høyt prisnivå. Det har i flere runder det siste ti-året vært fremmet forslag til nytt takseringsystem for boliger som kan danne grunnlaget for et revidert system for fordelsbeskatning av boliger, uten at det har fått flertall på Stortinget. Årsaken til den manglende politiske oppslutningen kan være at det er liten aksept for at fordelene ved egen bolig skal beskattes i det hele tatt. Skatteutvalget foreslår at det innføres en felles sats for beskatning av bolig- og fritidseiendommer på 5 prosent for beregning av prosentinntekten. Tilsvarende regler i 2004 er en sats på 2,5 prosent for boligverdier mellom 90 000 og 451 000 kroner, og 5 prosent over 451 000 kroner. Når det gjelder verdsettingen av boligene, henviser utvalget til at Stortinget har uttalt at grunnlaget for beskatningen ikke skal overstige 30 prosent av markedspris. Utvalget snur dette argumentet og foreslår at likningstakstene på alle boliger heves til 30 prosent av markedsverdi (fritidseiendommer noe mer, uten at dette konkretiseres), men at bunnfradragene økes. Et alternativ til fordelsbeskatningen er å innføre obligatorisk eiendomsskatt, enten i kommunal eller statlig regi. I dag er eiendomsskatten en skatt som den enkelte kommune kan velge å skrive ut i "områder som er utbygd på byvis". Utvalget mener at dersom det ikke er politisk vilje til å beskatte bolig enten ved fordelsbeskatning eller eiendomsskatt, må en vurdere berettigelsen av fullt fradrag for boligglansrenter i inntektskatten.

Utvalgets forslag til fordelsbeskatning av bolig må også sees i sammenheng med at utvalget foreslår å fjerne formuesskatten, i hvert fall på sikt. Dagens formuesskatt slår inn på relativt lave formuesnivåer, med et to-trinns system som skattlegger formuer over 120 000 kroner med 0,9 prosent, og formuer over 540 000 kroner med 1,1 prosent. Disse bunnfradragene har for øvrig vært nominelt uendret siden 1992. Utvalget viser at det er personer med høye inntekter som betaler mest i formuesskatt, og at skatten dermed kan sies å ha en gunstig fordelings-effekt, men unntakene i verdsettelsesreglene gjør at en kan spørre om hvordan denne skatten virker i forhold til de reelle formuesstørrelsene. Dagens system innebærer for eksempel at bolig verdsettes ved likningstakst, ikke-børsnoterte aksjer og aksjer notert på SMB-listen ved Oslo Børs verdsettes til 65 prosent av kursverdi, mens børsnoterte aksjer og bankinnskudd verdsettes til markedspris. En immateriell verdi som forretningsverdi (goodwill) verdsettes ikke i ikke-børsnoterte selskaper, mens den vil reflekteres i kursverdien for børsnoterte selskaper.

Forts.

Forts.

Internasjonalt har det vært en bevegelse bort fra formuesskatt og over mot andre skatteformer. For eksempel er det vanligere i den vestlige verden å ha skatt på arv enn skatt på formue. Blant OECD-landene er det bare Australia og Canada som ikke har skatt på arv. I pakt med dette foreslår Skauge-utvalget en økt rolle for arveavgiften, med grunnlagsutvidelser og opptrapping av provenyet fra denne skatteformen. Dersom en mener at høy formue gir økt skatteevne, erstatter en den løpende beskatningen av formue over livsløpet med en endelig beskatning av formuen når personen dør. Effektivitetsmessige hensyn kan tale for at det er gunstig å beskatte arv framfor formue. Et enhetlig verdsettelsessystem med utgangspunkt i markedsverdier kan også være lettere å få til innenfor skatt på arv enn i formuesskatten. Dagens system for verdsettelse i arveavgiftssystemet lider under de samme svakhetene

som formuesskattesystemet, og det er ikke svært vanskelig å plassere formuen på en måte som gjør at skattebyrden reduseres betraktelig. Dette er ikke minst problematisk siden insentivene til å foreta slike skattereduserende tiltak øker med størrelsen på formuen. Regler som har som intensjon å lette generasjonsskifter i familiebedrifter, har for eksempel en lite treffsikker innretning. Et problem ved å fjerne formuesskatten og kun ha skatt på arv, er at mens formuesskatten innbringer om lag 8 mrd. kroner, er skatteinntektene fra arveavgiften rundt regnet en milliard. Et arveavgiftssystem med konsekvent verdsettelse etter markedsverdier ville ikke kunne gi skatteinntekter i en slik størrelsesorden uten endringer i satser og bunnfradrag. Arv fra foreldre beskattes i dag med en sats på 8 prosent på arv over 250 000 kroner og med 20 prosent på arv over 550 000 kroner.

Skatt på inntekt og formue sto for nærmere 320 mrd. kroner i 2003 og utgjorde nærmere 47 prosent av de påløpte skatteinntektene. Den beskjedne veksten i fastlandsøkonomien bidro til at påløpt skatt på inntekt og formue utenom petroleumsvirksomheten økte med 5,9 prosent etter å ha holdt seg uendret fra 2001 til 2002. Skatt fra petroleumsvirksomheten utgjorde 96 mrd i 2003, og har vist en betydelig økning sammenlignet med noen år tilbake. Nedgang i oljeprisene og en styrking av den norske krona førte til at de påløpte skatte fra petroleumsvirksomheten gikk ned i 2002. En utvikling i motsatt retning i både oljepris og kronekurs gjennom 2003 bidro til at skatteinntektene fra petroleumsvirksomheten økte igjen. Trygdeavgiftene sto for knapt 23 prosent av de samlede påløpte skatteinntektene i 2003. Økningen var på bare 2,5 prosent sammenlignet med 2002, etter noe sterkere vekst året før.

Produksjonsavgiftene utgjorde rundt 210 mrd. kroner i 2003, noe som tilsvarte i underkant av 31 prosent av de samlede skatteinntektene. Over tid har andelen sunket i takt med den økte betydningen av skatteinntekter fra petroleumsvirksomheten. Merverdiavgiften er den største av produksjonsavgiftene, og sto for 132 mrd. kroner i påløpt verdi i 2003. Bortfallet av investeringsavgiften høsten 2002 er den viktigste komponenten i tidligere budsjettvedtak som ga utslag i påløpte skatter både i 2002 og 2003.

### Nasjonalregnskapets mål på offentlig forvaltnings budsjettoverskudd

Nasjonalregnskapet måler utviklingen i offentlig forvaltnings budsjettoverskudd med begrepet netto finansinvesteringer. Det er også dette begrepet som benyttes i Maastricht-kriteriene. I tillegg til statsbudsjettet og Statens petroleumsfond omfatter dette overskuddsbegrepet andre stats- og trygdeordninger, bl.a. Folketrygdfondet, Statens Banksikringsfond, Statens Bankinvesteringfond og andre statlige fond. Videre inngår kommuneforvaltningen som et eget forvalt-

ningsnivå. Det vises til egen tekstboks for en nærmere gjennomgang av definisjonsforskjeller mellom stats- og kommuneregnskapet og offentlige finanser i nasjonalregnskapet.

Offentlig forvaltnings netto finansinvesteringer er ifølge Nasjonalregnskapet 2003 anslått til å ha økt nominelt fra 139,3 mrd. kroner i 2002 til 128,9 mrd. kroner i 2003. Norge er derfor i en helt annen situasjon enn de fleste industriland som har budsjettunderskudd. Men dette avspeiler omplasseringen av petroleumsvirksomheten, som ikke kan defineres som inntekter i vanlig forstand. I statsbudsjettet for 2004 er de samlede netto finansinvesteringene for offentlig forvaltning anslått å bli redusert til 106,7 mrd. kroner, eller 6,7 prosent av BNP. Som tidligere nevnt skyldes nedgangen i hovedsak de reduserte inntektene fra petroleumsvirksomheten. Målt ved netto finansinvesteringene er kommuneforvaltningens underskudd anslått å bli redusert fra 13,1 mrd. kroner i 2003 til 7,9 mrd. i 2004.

### Statsbudsjettet for 2004

Budsjettforslaget for 2004 innebærer et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd på 50,7 mrd. kroner. I henhold til Nasjonalbudsjettet er det lagt opp til en underliggende økning i bruken av petroleumsinntekter på 9 mrd. kroner fra 2003 til 2004. Underskuddet er anslått til 3,9 prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge, og innebærer en økning på 0,6 prosentpoeng i forhold til anslagene for 2003 lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2004. Et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd i denne størrelsen er også svært nær det som tilsvarende den forventede 4 prosent realavkastning av petroleumsfondet i 2010 regnet i faste priser. Dersom handlingsregelen skal følges, er det derfor ikke mulig med noen særlig ytterligere reell økning i underskuddet. Statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd er anslått å øke til 67,8 mrd. kroner i 2004.

## Definisjonsforskjeller mellom stats- og kommuneregnskapet og offentlige finanser i nasjonalregnskapet

Formålet med nasjonalregnskapsstatistikken er å gi et avstemt og helhetlig bilde av samfunnsøkonomien i tråd med internasjonale retningslinjer, noe som sikrer sammenlignbarhet med andre land. Her bearbeides og sammenstilles blant annet offentlig forvaltnings finanser sammen med inntekter og utgifter for andre sektorer i nasjonalregnskapet. Ifølge internasjonale standarder skal nasjonalregnskapet settes opp etter det såkalte påløptprinsippet. Dette prinsippet innebærer at utgiftene skal registreres når aktiviteten finner sted, og inntektene skal henføres til den periode de er opptjent.

### Kildene

#### Statsregnskapet

Statsregnskapet (St.meld. nr. 3) gir informasjon om de økonomiske transaksjonene i statskassen m/folketrygden, samt driftsresultatet i den statlige forretningsdriften. Den statlige forretningsdriften omfatter næringsvirksomhet der staten har et ubegrenset økonomisk ansvar. Eksempler på slike enheter er Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE), Statsbygg og Avinor, det tidligere Luftfartsverket. I statsregnskapet benyttes kontantprinsippet for registrering av økonomiske transaksjoner. Dette er et regnskapsprinsipp som gir oversikt over kontante inn- og utbetalinger og endringer i likviditet. I prinsippet fremkommer altså ikke kostnadene ved statsforvaltningens aktivitet i statsregnskapet. Av praktiske årsaker har imidlertid SSB valgt å legge til grunn de fleste utgiftskomponentene i statsregnskapet uten videre bearbeiding. Per i dag er det kun forvaltningens skatter og avgifter på inntektssiden, samt produksjonssubsidier på utgiftssiden som føres etter påløptprinsippet i nasjonalregnskapet. I tillegg beregner nasjonalregnskapet kostnader ved bruk av realkapital (bygninger, maskiner, utstyr mv.).

#### Andre stats- og trygderegnskap

I tillegg til statskassen m/folketrygden henter SSB inn regnskapsinformasjon fra institusjoner som ikke dekkes av St.meld.nr.3, men som i nasjonalregnskapssammenheng er definert som en del av statsforvaltningen. Enhetene i denne delsektoren av statsforvaltningen er underlagt regnskapsloven, noe som betyr at institusjonenes regnskap må settes opp etter påløptprinsippet.

#### Kommuneregnskapet

Regnskapsprinsippet som brukes i kommuneforvaltningen kalles anordningsprinsippet. Dette regnskapsprinsippet innebærer at alle kjente inntekter og utgifter skal henføres til det regnskap det hører til uavhengig av om de er betalt eller ikke. Bokførte verdier i kommuneregnskapet er derfor mer forenlig med påløptprinsippet og krever slik sett mindre bearbeiding enn statsregnskapet for å inngå som en del av nasjonalregnskapet.

#### Ulike overskuddsbegreper

I analyser av offentlig forvaltnings finanser forekommer det en rekke overskuddsbegreper som tilsynelatende gir sammenlignbar informasjon om forvaltningens økonomiske tilstand. Eksempler på slike overskuddsbegreper er statsregnskapets overskudd før lånetransaksjoner og nettofinansinvesteringer som brukes i nasjonalregnskapet og i EUs Maastricht-kriterier. Dette er imidlertid overskuddsbegreper som kan ha ulik relevans. Det kan derfor være nyttig å gjøre kort rede for hvordan disse to overskuddsbegrepene henger

sammen og hvilke forhold som kan bidra til betydelige avvik mellom tallanslagene for dem.

Det er særlig 3 forhold som forklarer avvik i beregningen av disse overskuddsbegrepene

- Sektoromfang
- Kapitalinnskudd i statens forretningsdrift
- Beregning av påløpte skatter i nasjonalregnskapet

#### Sektoromfang

I nasjonalregnskapet defineres offentlig forvaltning som ikke markedsprodusenter av individuelle og kollektive goder som hovedsakelig finansieres gjennom innkreving av skatter og avgifter. I tillegg omfatter statsforvaltningen institusjonelle enheter som hovedsakelig driver med omfordeling av nasjonalinntekt og nasjonalformue. Statlig og kommunalt eide foretak regnes som markedsprodusenter og faller derfor utenfor nasjonalregnskapets definisjon av offentlig forvaltning. Eksempler på statlig eide foretak er Statoil, Telenor, NSB og Posten.

Et problem ved å benytte statsregnskapet som kilde for den økonomiske aktiviteten i statsforvaltningen er den økende tendensen til fristilling/nettobudsjettering av forvaltningsenheter. Nettobudsjettering vil si at driftsregnskapet for disse enhetene flyttes ut av det sentrale statsregnskapet, noe som innebærer at Stortingets økonomiske kontroll med disse enhetene er begrenset til å fastsette kostnadsrammer for virksomheten. Den regnskapstekniske konsekvensen av dette er at enhetene kun er representert med overføringsposter i statsregnskapet. Statsregnskapets overføringer til disse forvaltningsenhetene er imidlertid ikke tilstrekkelig for beregning av sentrale nasjonalregnskapsstørrelser, slik at tilleggsinformasjon om aktiviteten i disse forvaltningsenhetene må hentes inn. Totalt dreier dette seg om rundt 100 enheter som er skilt ut i en egen delsektor av statsforvaltningen kalt "Andre stats- og trygderegnskap". Per i dag er samtlige helseforetak, universiteter/høyskoler og kapitalforvaltningsenheter som foreksempel Folketrygdfondet, Statens bankinvesteringsfond og Petroleumsforsikringsfondet en del av denne sektoren. Tabellen over nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning viser at innhenting av disse institusjonenes regnskaper er av stor betydning for beregningen av nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning (+ 6,6 mrd i 2003).

#### Kapitalinnskudd

Kapitalinnskudd i statsforvaltningen omfatter tilskudd til investeringer i og salg av eiendeler knyttet til statens forretningsdrift, deriblant SDØE. I statsregnskapet føres disse transaksjonene som løpende inntekter og utgifter mens de i nasjonalregnskapet blir behandlet som kapitaltransaksjoner. Finansdepartementets føringsmåte av investeringene i forretningsdriften innebærer dermed et driftsresultat som avviker fra nettofinansinvesteringene i nasjonalregnskapet. Spesielt store blir utslagene i årene da staten solgte andeler i SDØE. Da staten i 2001 solgte store andeler av petroleumsvirksomheten, utgjorde denne korreksjonen 40,7 milliarder kroner. Det vil si at statsregnskapets overskudd var 40,7 milliarder "bedre" enn nettofinansinvesteringene i statsforvaltningen ifølge nasjonalregnskapet for samme år.

Forts.

Forts.

**Påløpte skatter**

Ifølge nasjonalregnskapet skal tall for skatter, medregnet trygde- og pensjonspremier, og produksjonssubsidier regnskapsføres med påløpte beløp for det enkelte år, mens skatteinntektene i statsregnskapet er bokført etter kontantprinsippet. For enkelte skattearter er differansen mellom bokførte og påløpte skatter betydelige, noe som det må tas hensyn til i nasjonalregnskapet. Spesielt gjelder dette for petroleumsvirksomheten der svingninger i dollarkurs og oljepris betyr mye for sektorens skattepliktige inntekter. I finansstatistikken for offentlig forvaltning fanges differansen mellom påløpte og bokførte skatter

opp av en korreksjonssektor, sektor for skatteinnkreving, for å sikre konsistens i regnskapsføringen av skatter i offentlig forvaltning i alt og de enkelte forvaltningssektorene.

I tillegg til differansen mellom påløpte og bokførte skatteinntekter fanger denne korreksjonssektoren også opp avvik i overføringer mellom stats- og kommuneregnskapene. Dette skyldes som nevnt ovenfor at kommuneforvaltningen benytter anordningsprinsippet i sine regnskaper, mens statsforvaltningen benytter kontantprinsippet.

**Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mrd. kroner**

	2001	2002	2003	2004 <sup>3</sup>
A. Nettofinansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi		136,1	138,7	114,3
Statsbudsjettets overskudd før lånetransaksjoner	-1,8	-8,8	-5,6	0,0
Overskudd i Statens petroleumsfond	260,1	138,4	136,4	105,9
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap	3,8	9,2	-0,5	9,1
Definisjonsforskjell i statsregnskapet/nasjonalregnskapet <sup>1</sup>	-6,1	6,1	3,7	-4,7
Kapitalinnskudd i forretningsdriften <sup>2</sup>	-10,8	-8,8	4,7	4,0
B. Netto finansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi	-8,4	3,2	-9,8	-7,4
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi	-8,7	7,0	-13,1	-7,9
Påløpte, men ikke bokførte kommuneskatter	0,3	-3,8	3,3	0,5
C. Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer (=A+B)	206,9	139,3	128,9	106,9
Målt i andel av BNP	13,6	9,2	8,2	6,7

<sup>1</sup> Inkluderer statsforvaltningens påløpte, men ikke bokførte skatter.

<sup>2</sup> Kapitalinnskudd (investeringer) i statlig petroleumsvirksomhet regnes som finansinvesteringer i nasjonalregnskapet.

<sup>3</sup> Anslag fra Nasjonalbudsjettet for 2004.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Budsjettforslaget innebærer en reell underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på om lag 2 prosent målt i forhold til Nasjonalbudsjettets anslag på regnskap for 2003. For de tre årene 2002-2003 sett under ett er den underliggende utgiftsveksten i Nasjonalbudsjettet anslått til 1,8 prosent i gjennomsnitt pr. år, svakt høyere enn den årlige veksten i BNP for Fastlands-Norge, anslått til 1,5 prosent. Ved beregning av den underliggende utgiftsveksten i 2004 er det bl.a. korrigert for ekstraordinær nedbetaling av fylkeskommunal gjeld i forbindelse med at ansvaret for barnevern, familievern og rusomsorg flyttes fra fylkeskommunen til staten og kommunene.

Anslagene i Nasjonalbudsjettet for 2004 innebærer et samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond i 2004 på 105,9 mrd. kroner, en reduksjon på mer enn 30 mrd. kroner i forhold til det som nå er Nysaldert budsjettets anslag på regnskap for 2003. Reduksjonen skyldes i hovedsak en forventet nedgang i inntektene fra petroleumsvirksomheten med om lag 25 mrd. kroner, og at det oljekorrigerte underskuddet anslås å øke med vel 5 mrd. kroner fra 2003 til 2004 sammenlignet med Nysaldert budsjett.

Veksten i det oljekorrigerte underskuddet har sammenheng med en fortsatt vekst i overføringene til private (og utlandet), samt økte utgifter til kjøp av varer og tjenester. Skatteinntektene fra Fastlands-Norge er ikke anslått å vokse like mye som utgiftene utenom petroleumsvirksomheten. Kapitalen i Petroleumsfondet ved utgangen av 2004 anslås til 995,7 mrd. kroner, tilsvarende drøyt 62 prosent av BNP.

**Budsjettforliket**

Forliket mellom regjeringspartiene og Arbeiderpartiet om statsbudsjettet for 2004 medførte en omdisponering av 4,6 mrd kroner (bokført) i forhold til Regjeringens forslag innenfor et samlet sett uendret budsjettunderskudd. På utgiftssiden ble bevilgningene økt til:

- Sysselsettings- og næringsrettede formål med 1,5 mrd. kr
- Frie inntekter til kommunene og fylkeskommunene samt utvidet undervisning på barnetrinnet, til sammen bokført beløp på 2,2 mrd. kr
- Regionale helseforetak og reduserte egenandeler 800 mill. kr
- Diverse 300 mill. kr



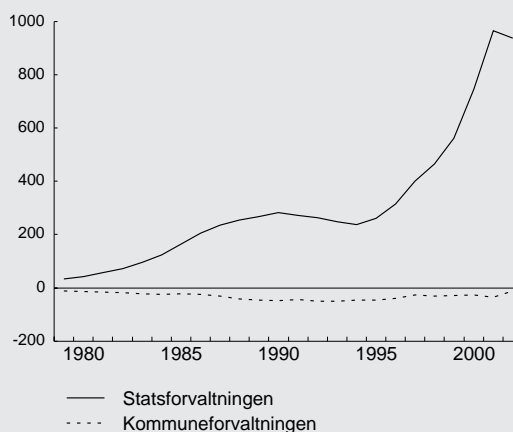
## Offentlig forvaltnings formue

Bakgrunns materialet for Statistisk sentralbyrås utarbeidelse av offentlig forvaltnings fordringer og gjeld er statsregnskapets kapitalregnskap og balanseregnskapene for kommuner og fylkeskommuner. Statens kapitalregnskap publiseres som en egen del av St.meld. nr 3, Statsregnskapet, og er en balanseoppstilling som viser statlige eiendeler, gjeld og egenkapital. I tillegg er det særskilt innhenting av balanse-regnskap fra andre regnskapsførende enheter som ikke inngår i statsregnskapet, men som er en del av offentlig forvaltning. Dette omfatter samtlige helseforetak, universiteter/høyskoler og kapitalforvaltningsenheter som for eksempel Folketrygdfondet, Statens bankinvesteringsfond og Petroleumsforsikringsfondet. I Statistisk sentralbyrås utarbeidelse av offentlig forvaltnings fordringer og gjeld, beregnes sentrale finansielle størrelsesmål som forvaltningens bruttofordringer og bruttogjeld, nettofordringer og nettofordringssendringer. Aksjer inngår i fordringsmassen. I mange tilfelle vil disse være verdsatt til pålydende. Det vil normalt bidra til at forvaltningens fordringer er undervurdert i forhold til markedsverdien.

Statsregnskapets kapitalregnskap gir ingen fullstendig oversikt over verdien av statens realkapital som bygninger, eiendom, maskiner, løsøre etc. Her inngår kun realkapital i forvaltningsbedriftene. Dette innebærer at verdien av statlige bygninger, kjøretøyer og maskiner mv. som ikke eies av disse enhetene holdes utenfor statens kapitalregnskap. Det er også grunn til å tro at deler av realkapitalen, særlig bygninger og eiendom, er lavere verdsatt i statsregnskapet enn markedsverdien. For bruk i nasjonalregnskapet beregnes statens realkapital ved at Statistisk sentralbyrå akkumulerer de årlige investeringene i maskiner, inventar og utstyr på driftsposten i statsforvaltningen. I denne forbindelse etableres det dataserier for statens beholdninger av realkapital, og beholdningene avskrives gjennom beregninger av kapitalslit etter en geometrisk metode. Statistisk sentralbyrås beregninger for offentlig forvaltnings kapitalbeholdning var på henholdsvis 603 milliarder i 2000 og 637 milliarder i 2001.

Statsforvaltningens nettofordringer har de siste fem årene vært sterkt økende, og økte fra 465 milliarder kroner i 1998 til 937 milliarder i 2002, se figur. Veksten i statsforvaltningens nettofordringer de siste årene skyldes i stor grad økte avsetninger til Statens petroleumsfond. Hovedsakelig omfatter statens inntekter fra petroleumssektoren skatteinntekter (inntekts- og formuesskatter og avgifter), netto inntekter i Statens direkte deltakelse i petroleumsvirksomheten (SDØE), samt aksjeutbytte fra Statoil. Petroleumsfondets inntekter er definert som statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og avkastningen fra fondets plasseringer. Fondets utgifter består av en årlig overføring til statskassen som tilsvarer det oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet. Det er imidlertid betydelig forskjell på verdien av kapitalen i Statens petroleumsfond og Statsforvaltningens nettofordringer. Ved utgangen av 2002 var kapitalen i petroleumsfondet 609,0 mrd. mens statsforvaltningens nettofordringer utgjorde 936,5 mrd. Kommuneforvaltningen har derimot hatt en betydelig nettogjeld i hele perioden.

**Stats- og kommuneforvaltningens nettofordringer**  
Milliarder kroner



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

De økte utgiftene ble vedtatt dekket inn ved:

- Reduksjon i posten på tilfeldige utgifter med 1,4 mrd. kr
- Mindre kutt på en rekke utgiftsposter på til sammen 1,5 mrd. kr
- En mindre tilstramming i kapitalavkastningskravet i delingsmodellen og mindre avgiftsøkninger på alkohol, alkoholfrie drikkevarer og avfallsbehandling, til sammen i overkant av 400 mill. kr
- Salg av statlig eiendom og økt utbytte mm. fra statsaksjeselskapene på 1,2 mrd. kr

I forbindelse med inndekningen av statens utgifter er det blitt reist spørsmål om statsbudsjettet gir et riktig bilde av visse inntekts- og utgiftsposter. I forhold til veletablerte definisjoner av inntekter og utgifter kan ikke inntekter fra for eksempel salg av statlig eiendom og økt utbytte fra statsaksjeselskapene betraktes på lik linje med ordinære inntekts- og utgiftsposter. Her gir

statsbudsjettet et misvisende bilde av de økonomiske realiteter, både når det gjelder den reelle virkningen på statsforvaltningens samlede formue og budsjettets ekspansive effekt. Den samme type misvisning oppstår når statsbudsjettet regner utbytte fra statlige selskaper til statskassen som inntekt for statsforvaltningen, og utelater kapitalinnskudd fra statskassen til statlige selskaper fra statskassens utgiftsside.

Imidlertid er de to budsjettbegrepene som det legges mest vekt på for å måle effekten av finanspolitikken på makroøkonomisk utvikling, robuste overfor slike regnskapstekniske forhold. For det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet korrigeres det for ekstraordinære rentebetalinger og utbytte. I Nasjonalregnskapets begrep netto finansinvesteringer kommer ekstraordinært utbytte med på inntektssiden, og det korrigeres for kapitalinnskudd til forretningsdriften.

**Tabell 1. Påløpte skatter i alt som andel av BNP. Prosent<sup>1</sup>**

	1998	1999	2000	2001	2002
Norge <sup>2</sup>	42,7	43,0	43,1	43,7	43,5
Petroleumskorrigert <sup>3</sup>	42,7	43,3	43,6	43,0	42,5

<sup>1</sup> Nye tall for petroleumskorrigert etter nye beregninger i Finansdepartementet.

<sup>2</sup> Alle skatter og avgifter i prosent av samlet BNP.

<sup>3</sup> Se forklaring i teksten.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

**Tabell 2. Bokførte skatter i alt som andel av BNP<sup>1</sup> for ulike land. Prosent**

Land	1975	1985	1990	1995	2000	2001	2002
Norge	39,3	43,1	41,5	41,1	39,0	43,3	43,1
Sverige	40,9	47,0	51,9	48,5	54,0	51,4	50,6
Danmark	40,0	47,4	47,1	49,4	49,5	49,8	49,4
Finland	36,6	39,9	44,6	45,1	47,3	46,1	45,9
Storbritannia	35,3	37,7	36,8	34,8	37,2	37,3	35,9
Tyskland <sup>2</sup>	32,6	34,3	32,9	38,2	37,8	36,8	36,2
USA	26,9	26,1	26,7	27,6	29,7	28,9	-
Uvektet gjennomsnitt							
EU 15	33,0	38,5	39,2	40,1	41,4	41,0	40,5
OECD	30,4	33,6	34,8	36,0	37,1	36,9	-

<sup>1</sup> Bruttonasjonalprodukt i markedspriser.

<sup>2</sup> Gjennforent Tyskland fra 1991.

Kilde: Revenue Statistics of OECD Member Countries, 2003 Edition og tidligere utgaver.

## Offentlige inntekter og utgifter i Norge sett i et internasjonalt perspektiv

Skattenivået i et land bestemmer i stor grad landets muligheter til å finansiere offentlig konsum og å drive omfordelingspolitikk. Land som velger å bruke en relativt stor andel av ressursene på skattefinansiert offentlig konsum og/eller legger stor vekt på omfordeling av inntekt via skatter og overføringer, vil ha høyere skattenivå enn land som prioriterer motsatt. Selv om skatter kan brukes til å korrigere ulike former for markedssvikt, vil økt beskatning i praksis påføre samfunnet et progressivt økende økonomisk effektivitetstap. Som summarisk mål på skattenivået brukes ofte de samlede skatter og avgifter, inkludert trygde- og pensjonspremier, som andel av bruttonasjonalprodukt (BNP). Dette målet egner seg først og fremst til å si noe om det generelle «skatte- og avgiftstrykket», dvs. hvor mye av verdiskapingen i et land som overføres gjennom skatter og avgifter fra privatpersoner og dermed individuelle beslutninger, til det offentlige og kollektive beslutninger. Nedenfor brukes målet til å sammenligne skattenivået i ulike land og til å måle utviklingen over tid. I tillegg presenteres tall som belyser i hvilken grad det er slik at land med høyt skattenivå også har høyt offentlig konsum målt som andel av BNP.

Flere forhold gjør det vanskelig å tolke sammenligninger av skattenivået mellom land. Beskatning av trygder og offentlige overføringer til private vil «blåse opp» tallene. Det kan argumenteres for at brukerbetalinger på offentlige tjenester bør betraktes som en form for skatt. Videre vil ofte endringer i konjunktur-

**Tabell 3. Subsidier og stønader til private i alt som andel av BNP<sup>1</sup> for ulike land. Prosent**

	1999	2000	2001	2002
Sverige	20,2	19,1	18,9	19,2
Danmark	20,0	19,4	19,4	19,7
Finland	19,7	18,0	17,8	17,9
Norge	17,4	15,4	16,0	17,3
Storbritannia	13,8	13,8	14,3	14,1
Tyskland	20,8	20,5	20,5	20,9

<sup>1</sup> Bruttonasjonalprodukt i markedspriser.

Kilde: National Accounts of OECD Countries, 2003 utgave, volum 2.

**Tabell 4. Offentlig konsum, kollektivt og individuelt, som andel av BNP<sup>1</sup> for ulike land. Prosent**

	1999	2000	2001	2002
Sverige	27,5	26,8	27,2	28,0
Danmark	25,8	25,3	25,9	26,1
Finland	21,6	20,7	20,8	21,6
Norge	21,4	19,1	20,3	-
Storbritannia	18,5	18,7	19,3	20,0
Tyskland	19,1	19,1	19,0	19,1

<sup>1</sup> Bruttonasjonalprodukt i markedspriser.

Kilde: National Accounts of OECD Countries, 2003 utgave, volum 2.

situasjonen slå forskjellig ut på henholdsvis samlede skatter og avgifter og på BNP.

Et spesielt problem ved internasjonale sammenligninger av det norske skattenivået, er den norske petroleumssektorens store bidrag til både BNP og til statens inntekter. Denne sektoren er kjennetegnet ved en betydelig grunnrente som er en ekstra inntekt som ikke kan regnes med i den verdiskapingen som kan tilskrives innsats av arbeidskraft og kapital. Det meste av denne tilfaller staten gjennom særskilt beskatning eller utbytte fra direkte statlig eierskap i petroleumsvirksomheten. Statens inntekter fra petroleumssektoren gjennom dens direkte økonomiske engasjement er fritatt for skatt. Statens inntekter fra petroleumssektoren reduserer isolert sett behovet for å skatlegge ordinær verdiskaping i Fastlands-Norge. Totale skatteinntekter vil i Norge avhenge av i hvilken grad staten trekker inn sin gitte del av grunnrenten gjennom skatter eller på annen måte, uten at dette påvirker behovet for å beskatte den øvrige verdiskapingen. Når formålet først og fremst er å foreta internasjonale sammenligninger av beskatningen av ordinær verdiskaping, taler disse momentene for å korrigere både BNP og skatteinntektene i Norge for de betydelige bidragene fra petroleumssektoren. I tillegg fluktuierer disse bidragene mye, blant annet som følge av svingninger i oljeprisen. Det vil i seg selv gjøre det vanskelig å trekke slutninger fra beregninger i enkelte år om skattens andel av totalt BNP i Norge sammenlignet med andre land.

St. meld. nr. 1 2001-2002 (boks 4.1 side 113) presenterer en metode som korrigerer både BNP og skatteinntektene for bidragene fra den ekstraordinære avkastningen på ressursene anvendt i petroleumssek-

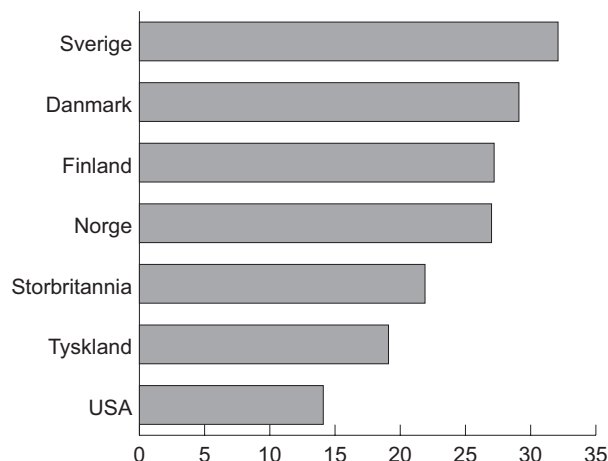
toeren. Metoden tar utgangspunkt i samlet BNP for Fastlands-Norge og utenriks sjøfart, og legger til en anslått normalavkastning på arbeid og kapital brukt i petroleumssektoren. I beregningene av skattene summerer man samlede påløpte skatter for Fastlands-Norge og utenriks sjøfart og beregnet skatt (etter vanlige regler for bedriftsbeskatning) på normalavkastningen på egenkapitalen til selskapene i petroleumssektoren og på kapitalen i SDØE. Linjen «petroleums-korrigert» i tabell 1 viser hvilken skatteandel denne metoden gir. Den petroleumskorrigerte skatteandelen er både lavere og høyere enn andelen for hele økonomien med ukorrigerte tall i perioden 1998 til 2002. De ukorrigerte tallene viser en vekst på noe under ett prosentpoeng i løpet av perioden, mens den korrigerte metoden viser ingen entydig og klar tendens.

Et annet problem som oppstår når man skal sammenligne skatteandeler over tid eller mellom land, er valget mellom å bruke påløpte (tabell 1) eller bokførte (tabell 2) skatter i beregningene. For Norge finnes anslag basert på begge metodene, mens man i internasjonale sammenligninger fra OECD, bruker bokførte skatter. Bokførte skatter gir uttrykk for hvor store skatteinntekter offentlig sektor faktisk har fått innbetalt på sine konti i løpet av året. Disse skattene har dermed umiddelbar effekt på offentlige og private budsjetter. Påløpte skatter viser hvor mye skatt man skal betale på den inntekten man har opptjent i løpet av året. Da det kan være forskyvninger i tidspunktene for når skatten påløper og når den skal betales, vil påløpte skatter kunne gi et bedre bilde av skattenivået i et land. Reglene for skattlegging av petroleumssektoren i Norge er et eksempel på dette. Petroleumssektoren betaler halvparten av de beregnede skattene i det året de påløper og resten i året etter. Dette betyr at dersom inntektene fra petroleumssektoren endres, vil bokførte petroleumsskatter endre seg relativt mindre enn bruttoproduktet i petroleumssektoren. Endringer i inntektene fra sektoren vil dermed bidra til spesielt store svingninger i skatt som andel av BNP dersom skattene er basert på bokførte verdier.

Norge har hatt betydelige svingninger i inntektene fra petroleumssektoren de senere årene, noe som kan ha stor betydning for skatteandelene. I året 2000 var skattens andel av BNP målt ved bokførte skattetall på 39,0 prosent, mot 43,1 prosent målt ved påløpte skattetall. I året 2001 gir de to ulike målene bare en forskjell på 0,4 prosentpoeng. Dette kan forklares med at reglene for skattelegging av petroleumssektoren bidro til en sterk økning i bokførte skatter dette året.

Tabell 2 gir også grunnlag for å sammenligne skatteandelen i ulike land, basert på bokførte skatter. Her er det ikke korrigert for de ovennevnte spesielle forholdene knyttet til petroleumssektoren. Skatteandelen i Norge ligger under skatteandelen i de andre nordiske landene, men over andelen i land som Tyskland, Storbritannia og USA. Mens Storbritannia og USA har omtrent det samme skattenivået på 2000-tallet som i

Påløpte nettoskatter i alt som prosentandel av BNP. 2002



1975, har Sverige, Danmark og Finland hatt en relativt sterk økning i skattenivået. I Tyskland ser man en økning fra 1990 til 1995, noe som kan tilskrives sammenslåingen av de tyske statene i 1991. I Norge har veksten vært mer moderat.

Tabellene 3 og 4 belyser hvordan landene med høyt skattenivå i tabell 2 faktisk fordeler bruken av skatteinntektene på inntektsoverføringer og offentlig konsum. Tabell 3 viser subsidier og stønader til private som andel av BNP for de samme landene som er med i tabell 2, med unntak av USA som det ikke har vært mulig å framskaffe tall for. Det er en klar tendens til at land med høyt skattenivå også har store overføringer til private. Dette betyr at for disse landene gir tall for kun skattene et misvisende bilde av hvilken kjøpekraft som trekkes inn fra privat sektor for å finansiere offentlig ressursbruk. Både Sverige, Danmark og Finland er klare eksempler på dette, mens Storbritannia har «lavt» skattenivå og «lavt» nivå på subsidier og stønader til private målt som andel av BNP. Norge ligger omtrent midt på treet blant landene i tabellen når det gjelder nivået på skatteandeler og overføringer. Tyskland derimot, skiller seg ut ved at de har «lavt» skattenivå, men relativt høyt nivå på overføringene til private. Figuren over sammenligner nettoskatter (bruttoskatter fratrukket subsidier og stønader til private) i 2002. Den gir det samme hovedbildet av internasjonale forskjeller som sammenligningene av skatteandelen. Sverige topper rangeringen noe tydeligere når nettoskatteandeler sammenlignes med 32,1 prosent mot Danmarks 29,1 prosent. De blir så etterfulgt av Finland og Norge. Rangeringen mellom Tyskland og Storbritannia endres imidlertid. Tabell 4 viser at det også er en tendens til at land med høye skatteandeler bruker disse ressursene til å øke innbyggernes velferd gjennom et relativt høyt offentlig konsum, målt i prosent av BNP.

Hvordan skatter i ulike land bør sammenlignes avhenger av hvilken problemstilling man ønsker å belyse. NOU 2003:9 (Skatteutvalget) diskuterer blant annet skattens betydning for bedrifters lokaliseringsvalg og

## Offentlig utgiftsvekst til andre offentlige velferdsordninger enn alderspensjon

Et hovedformål med den nylig framlagte innstillingen fra Pensjonskommisjonen (NOU 2004:1) er å gi grunnlag for en pensjonsreform med sikte på å begrense den forventede kraftige veksten i folketrygdens utgifter til alderspensjon. Etter en betydelig økning det siste 10-året er imidlertid utbetalingene til andre sentrale offentlige velferdsordninger som uførepensjon, sykepenges og attføringsstønader for øyeblikket til sammen like store som til alderspensjon (se tabell). Det er særlig utgiftene til sykepenges som har økt, men utgiftene til uførepensjon har også økt prosentvis noe sterkere enn utgiftene til alderspensjon. Utgiftene til attføringsstønader var ikke særlig høyere i 2003 enn i 1990.

På grunn av vridning i befolkningens sammensetning, med en klar vekst i tallet på personer i aldersgruppen 50 til 66 år det neste 10-året, er det grunn til å anta at spesielt veksten i tallet på uføretrygdede vedvarer. I tillegg til at de nevnte velferdsordningene direkte fører til vekst i offentlige utgifter, bidrar det økte omfanget til å redusere arbeidstilbud. Arbeidstilbudet for de eldste yrkesaktive er dessuten blitt redusert gjennom økt overgang til ordningen med Avtalefestet pensjon (AFP). Det reduserte arbeidstilbudet for disse gruppene bidrar i seg selv til økt skattebyrde for de gjenværende yrkesaktive med å finansiere de offentlige utgiftene.

Fra 1993 til utgangen av 2003 økte antall personer med uføretrygd i Norge fra 225 000 til i overkant av 300 000. Dette utgjør over 10 prosent av befolkningen i aldersgruppen 18-67 år. Ifølge en oversikt fra OECD (2003) hadde Norge en av de høyeste tilstrømningsratene til uførepensjon på 1990-tallet, og andelen av den yrkesaktive befolkningen som var uførepensjonister var i 1999 høyere enn i noe annet OECD-land. Basert på framskrivninger med MOSART-modellen med utgangspunkt i 2001, der uføretilbøyelighetene etter bl.a. kjønn, alder og utdanning forutsettes å holde seg uendret fra dette året, kan tallet på uføre i 2020 komme opp i om lag 390 000 personer. Mesteparten av veksten kommer fram til 2010. Målt i stønadsbeløpene fra 2003 innebærer utviklingen en økning i de offentlige utgiftene til uførepensjon fra om lag 32 mrd. kr i 1990 til om lag 53 mrd. kr i 2020.

### Folketrygdens utgifter til utvalgte stønader i utvalgte år. Mrd. kroner i faste 2003 lønnsbeløp

	1990	1995	2000	2003
Alderspensjon	66,5	70,5	75,0	77,0
Uførepensjon	31,6	32,7	37,3	38,7
Sykepenges	19,7	16,8	24,6	28,9
Attføringsstønader	8,5	9,9	11,0	8,9

Kilde: Rikstrygdeverket og Statistisk sentralbyrå, Offentlig forvaltningsinntekter og utgifter

Økningen i tallet på personer i aldersgruppen mellom 50 og 66 år i perioden fra 1995 og fram til vel 2010 er en følge av at små mellomkrigskull erstattes med store etterkrigskull. I denne aldersgruppen er uføretilbøyeligheten forholdsvis høy. En relativt sterkere vekst i tallet på uføre kvinner i forhold til menn avspeiler blant annet den betydelige veksten som har funnet sted i kvinners yrkesdeltaking de siste 30 årene. Utviklingen i antall uføre er også påvirket av tilbøyelighetene til å gå over fra yrkesaktivitet til uføretrygd. Etter en klar økning fra begynnelsen av 1980-tallet og fram til 1989-90, ble uføretilbøyeligheten betydelig redusert fram til 1993. I årene fra 1994 til 1999 økte imidlertid tilgangsratene igjen. Deretter har de falt, blant annet som en følge av myndighetenes tiltak for å holde flest mulig av de potensielle uføre i arbeid.

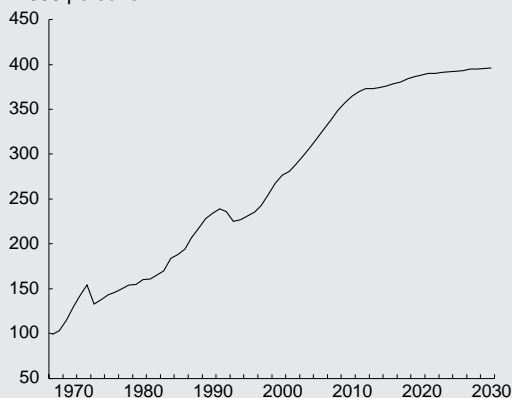
I 2000 ble kravet skjerpet om at attføring skal være forsøkt før uførepensjon kan innvilges. Summen av personer under attføring og rehabilitering med stønad fra Folketrygden har derfor økt fra 72 000 personer ved utgangen av 2000 til 119 000 personer ved utgangen av 2003 uten at utbetalingene til attføringsstønad foreløpig ser ut til å ha økt. Selv om tiltaket har bidratt til at noen uførepensjonister er kommet tilbake i arbeid, eller har høyere arbeidsinnsats enn det de ellers ville ha hatt, er det imidlertid for tidlig å si om det har stor effekt på summen av personer som er uføre og under attføring/rehabilitering. Den siste arbeidskraftundersøkelsen (AKU) fra Statistisk sentralbyrå indikerer imidlertid at yrkesdeltakingen for personer i aldersgruppen 55-66 år økte fra 64,6 prosent i 2002 til 65,2 prosent i 2003.

Sykefraværet i Norge har vokst jevnt de siste ti årene, og i 2003 var sykefraværet, målt som andel av avtalte dagsverk for alle arbeidstakere, kommet opp i nesten 8 prosent. En svensk ekspertgruppe for studier av offentlig økonomi (ESO, 2002) har foretatt en kartlegging av sykefraværet i flere land. Denne sammenligningen viser at sykefraværet i Norge, Sverige og Nederland ved utgangen av 2002 var klart høyere enn i de andre europeiske land etter også å ha variert forholdsvis mye. Sykefraværet i Norge var i 2002 over dobbelt så høyt som gjennomsnittet for EU-landene, etter å ha vist en stigende tendens siden 1993. Både i Norge og Sverige har sykefraværet i stor grad variert med konjunkturutviklingen ved at det har blitt redusert i perioder med økende arbeidsledighet (i Norge fram til 1993), og økt i perioder med synkende ledighet (i Norge særlig fra 1994 til 2000). Som for uførepensjonen kan utviklingen i Norge også til dels forklares med et økende antall personer i aldersgruppen 50 til 66 år og veksten i kvinners yrkesdeltaking ettersom kvinner har høyere sykefravær enn menn. Den svenske ekspertgruppen påpeker imidlertid at vilkårene for å få sykepenges er klart gunstigere i Norge, Sverige og Nederland enn i andre land.

Forts.

Forts.

**Antall uførepensjonister 1967-2030.**  
1000 personer



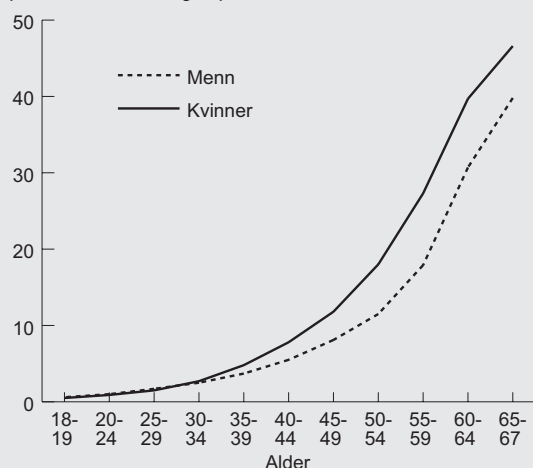
Kilde: Rikstrygdeverket/Statistisk sentralbyrå, MOSART-modellen.

**Sykefravær i prosent av avtalt dagsverk for alle arbeidstakere. 1990-2002**



Kilde: Rikstrygdeverket, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

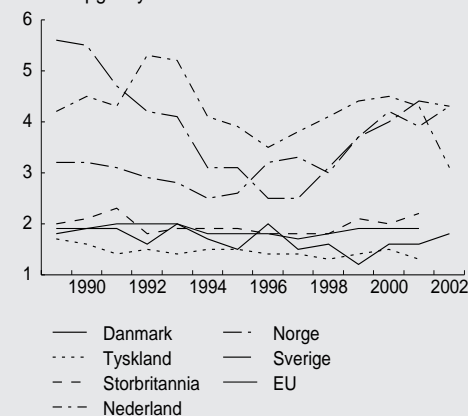
**Antall uførepensjonister, etter kjønn og alder**  
I prosent av befolkningen pr 31.12.2003 i alderen 18-67 år<sup>1</sup>



<sup>1</sup> 1/12 av 67-åringene og 11/12 av 18-åringene er tatt med i befolkningstallet.  
Kilde: Rikstrygdeverket.

**Sykefravær i utvalgte land.**

Prosent av alle som har vært fraværende fra arbeidet pga. sykdom i en uke eller mer



1) Basert på utvalgsundersøkelser  
Kilde: Ekspertgruppen for studier i offentlig økonomi (ESO).

personers bostedsvalg og trekker frem flere ulike indikatorer på skattenivået som kan være relevante ved sammenligning av skattenivået mellom land. Det kan være mikrobaserte indikatorer som ser på effektive og formelle skattesatser, eller makrobaserte indikatorer som ser på gjennomsnittlige skatterater og skatter og avgifters andel av BNP. Videre peker utvalget på at skatt bare er en av flere faktorer som påvirker lokaliserings- og bostedsvalg. Utvalget refererer blant annet til den såkalte Mannheimstudien som beregner effektive skattesatser (skatteregler for 2001) for en hypotetisk investering i Norge og EU-landene. Gitt en rekke forutsetninger finner man at Norge har lave *effektive gjennomsnittlige* skattesatser sammenlignet med mange land. Bare to land, Irland og Sverige, har lavere effektive gjennomsnittlige skattesatser enn Norge. I forhold til *effektive marginale* skattesatser er Norge i det midtre sjiktet, noe som har sammenheng med at avskrivningssatsene i Norge er relativt lave. Ved en måling av effektive marginale skattesatser for bedrifter og eiere samlet sett, har 4 av 16 land lavere skattesatser enn Norge. Norges plassering har bl.a. sammen-

heng med at Norge ikke har dobbeltbeskatning av aksjeutbytte, noe de fleste EU-land har. Men utvalget peker også på at den særnorske beskatningen av formue trekker i motsatt retning.

De formelle skattesatsene er også interessante når man sammenligner land. Multinasjonale konsern kan eksempelvis gjennom internprising til en viss grad la inntekter beskattes i land med lave formelle skattesatser, mens man kan la utgifter komme til fradrag i land med høye skattesatser. Norges formelle skattesats på selskapsoverskudd er etter skattereformen i 1992 på 28 prosent, noe som er lavt sammenlignet med andre land. Utviklingen blant EU-landene de siste årene viser reduserte formelle skattesatser på selskapsoverskudd.

Skatteutvalgets sammenligninger av skatt på lønnsinntekt viser at for inntekter mellom 67 og 167 prosent av gjennomsnittlig lønnsinntekt for en industriarbeider, ligger Norge i det midtre sjiktet både når det gjelder gjennomsnittsskatt og marginalsatt. Denne

## Konsekvenser av økende levealder for offentlige utgifter

I henhold til SSBs siste befolkningsframskrivninger fra høsten 2002 vil tallet på personer som er 67 år og over øke fra 610 000 i 2002 til mellom 1,1 og 1,4 millioner i 2050. Økningen skyldes forventninger om fortsatt økt levealder samtidig som de store årskullene født etter krigen når opp i pensjonistenes rekker. Det økte antall eldre vil bidra til voksende offentlige utgifter, i første rekke som en konsekvens av høyere utgifter til alderspensjon, men også på grunn av økt behov for tjenester i pleie- og omsorgssektoren og ved sykehusene. Det er imidlertid en del usikkerhet forbundet med hvor sterk økningen i levalderen blir. I det følgende belyses betydningen av ulike forutsetninger om levealder for veksten i de offentlige utgiftene.

I befolkningsframskrivingene er det lagt til grunn tre alternative forutsetninger. I alle de tre alternativene er det forutsatt at levalderen vil fortsette å stige gradvis fram til 2050. For kvinner er det lagt til grunn en økning i forventet levealder fra 81,5 år i 2002 til mellom 86 og 90 år, mens levalderen for menn er anslått å øke fra 76,2 år til mellom 82 og 87 år. De tre alternativene tar utgangspunkt i en analyse av utviklingen i forventet levealder for perioden 1970-2000 kombinert med vurderinger gjort i andre vestlige land.

Konsekvensene av de tre alternative forutsetningene for utviklingen i tallet på alderspensjonister er vist i figur 1. For å illustrere den isolerte virkningen av økt levealder er det også presentert et rent hypotetisk alternativ hvor levalderen holdes konstant fra 2002.

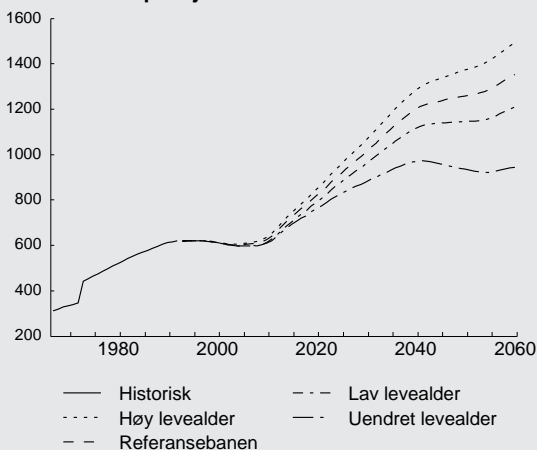
Som det går fram av figuren, var det om lag dobbelt så mange alderspensjonister i 2002 som da folketrygden ble innført i 1967. Økningen har dels sammenheng med at den formelle pensjonsalderen ble senket fra 70 til 67 år i 1973, men avspeiler også den økningen i levealder som har funnet sted i denne perioden. Utviklingen i første del av perioden avspeiler dessuten forholdsvis store fødselskull i første del av 1900-tallet. Til tross for økning i levalderen har det vært en liten nedgang i tallet på alderspen-

sjonister fra 1992 til 2002. Dette har sammenheng med små fødselskull i 1920- og 1930-årene.

Hvis levalderen hadde holdt seg uendret, ville tallet på alderspensjonister ha fortsatt å gå ned fram til 2008, og selv med økt levealder vil det ikke bli noe særlig økning fram til da. Men når de store årskullene født etter krigen når pensjonistenes rekker fra 2012 og utover, vil økningen bli betydelig. Selv uten ytterligere vekst i levalderen ville tallet på alderspensjonister ha økt med nærmere 60 prosent fram mot 2040, hvor det deretter ville ha holdt seg noenlunde konstant rundt 950 000 personer, litt avhengig av årskullenes størrelse. Begrepet eldrebølge kan gi misvisende assosiasjoner ettersom det er situasjonen i dag som er spesiell med et lavt antall eldre i forhold til resten av befolkningen. I årene fram mot 2040 får vi et varig skift oppover i tallet på eldre.

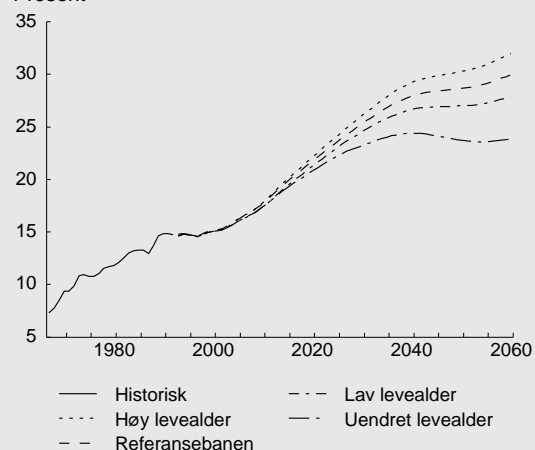
Forutsetningene om økt levealder vil selvsagt forsterke utviklingen. Med de forutsetningene som er lagt til grunn kan tallet på alderspensjonister i 2050 komme opp i mellom 1,1 og 1,4 millioner personer. Dette representerer over en dobling sammenlignet med dagens nivå. Ettersom det bare ventes en moderat vekst i arbeidstilbudet, samtidig som de gjennomsnittlige pensjonsytelsene øker med dagens pensjonssystem, vil det etter hvert bli en betydelig økning i finansieringsbyrden gjennom økte skatter. Ved hjelp av Statistisk sentralbyrås framskrivingsmodell MOSART er det beregnet et mål for finansieringsbyrden til alderspensjon, uførepensjon og etterlattepensjon ved å ta forholdet mellom offentlige pensjonsutgifter og arbeidsinntekter der det samtidig blir korrigeret for at en del av pensjonsutgiftene vender tilbake til det offentlige gjennom økt skatt. Denne såkalte bidragsraten er anslått å ha økt fra 7 prosent i 1967 til 15 prosent i 2002. Med midtalternativet fra de siste befolkningsframskrivingene kan bidragsraten øke til rundt 29 prosent i 2050. Uten økningen i levealder er bidragsraten i 2050 anslått til å komme opp i knapt 24 prosent. Med videreføring av dagens pensjonssystem er økningen i levealder derfor en viktig faktor bak den voksende finansieringsbyrden. Det er imidlertid

Antall alderspensjonister. 1000.



Kilde: Statistisk sentralbyrå, befolkningsframskrivingene/MOSART-modellen.

Bidragsrate  
Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå, Mosart-modellen

Forts.

Forts.

forholdsvis urealistisk at veksten i levealder skal stoppe opp. Med de mer realistiske forutsetningene som er lagt til grunn for å belyse usikkerheten rundt denne faktoren gjennom befolkningsframskrivningenes alternativ for hhv. høy og lav vekst i forventet levealder, er utslaget på finansieringsbyrden i 2050 +/- 1,5 prosentpoeng. Usikkerheten rundt denne forutsetningen er derfor ikke av veldig stor betydning.

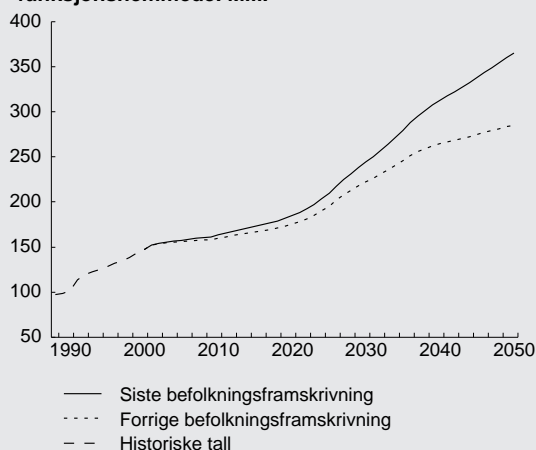
Betydningen av forutsetningen om levealder for veksten i ressursbruken i hhv. pleie- og omsorgssektoren og ved sykehusene er belyst i figurene nedenfor. Effekten er illustrert ved å sammenligne framskrivninger basert på midtalternativet i den siste befolkningsframskrivningen med midtalternativet i befolkningsframskrivningen fra 1999. Avviket mellom levealdersforutsetningen fram mot 2050 i disse to framskrivingene er noe høyere enn forskjellen mellom lav- og midtalternativet i den siste framskrivningen.

Framskrivingene er basert på at standard (målt ved utførte timeverk per klient) og dekningsgrad (antall klienter i prosent av befolkningen i aktuelle aldersgrupper) holdes konstant i de to sektorene. Muligheter for nye reformer tilsier derfor at veksten i behovene for arbeidskraft kan være undervurdert. Det er imidlertid rimelig å legge til grunn at bedre helsetilstand i befolkningen er en medvirkende årsak til at levealderen øker. Denne faktoren trekker i motsatt retning når det gjelder det framtidige behovet for arbeidskraft i pleie- og omsorgssektoren og ved sykehusene. Det er ikke gjort noe forsøk på å avklare hvordan et mulig ønske om forbedringer i standard og dekningsgrader og bedre helsetilstand skal tas hensyn til. Det absolutte avviket mellom de to befolkningsalternativene for ressursbruken målt både i timeverk og kroner er naturlig nok avhengig av de forutsetninger om vekst som legges inn i utgangspunktet. For konsekvensene av økt levealder vil dessuten sammenhengen mellom levealder og helsetilstand være av betydning. Selv om økt levealder kan ha sammenheng med bedre helsetilstand, kan en del av økningen trolig også tilskrives større omfang av behand-

ling og medisinske framskritt som gjør det mulig å forlenge livet for pleie- og behandlingstrengende personer.

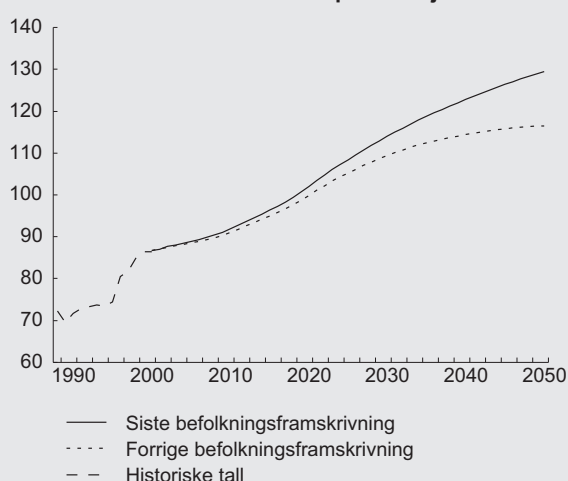
Forutsetningen om levealder slår særlig sterkt ut for det anslåtte ressursbehovet i pleie- og omsorgssektoren. Med forutsetningene fra den siste befolkningsframskrivningen kan den demografiske utviklingen alene tilsi en økning i behovet for timeverk på om lag 150 prosent fra 2000 til 2050. Forutsetningene fra den forrige framskrivningen tilsa mindre enn en fordobling. For sykehusene tilsier den demografiske utviklingen basert på de siste befolkningsframskrivingene en økning i behovet for timeverk på nærmere 50 prosent fra 2000 til 2050. Med den forrige befolkningsframskrivningen var økningen i behovene for arbeidskraft anslått til rundt 35 prosent. Målt ved anslag på lønnsutbetalingene i 2002-beløp i forhold til anslag på samlet pensjonsgivende inntekt (for å gjøre det noenlunde sammenlignbart med bidragsratene foran), innebærer veksten i ressursbruken i pleie- og omsorgssektoren en økning fra om lag 3 prosent i 2000 til 5 1/2 prosent i 2050 med de gamle befolkningsframskrivingene. Med de nye befolkningsframskrivingene med økende levealder øker anslaget i 2050 til 7 prosent. For sykehusene øker ressursbruken fra noe over 2 prosent i 2000 til rundt 3 prosent i 2050 der forutsetningen om levealder ikke gjør stort utslag. Sett i forhold til veksten i pensjonsutgiftene er den anslåtte økningen i ressursbruken i offentlig tjenesteyting (med uendret standard og dekningsgrad) som følge av det økende antall eldre mer begrenset. Men målt i forhold til pensjonsgivende inntekt gir de siste forutsetningene om sterkere vekst i levealderen et utslag på 1 1/2-2 prosentpoeng i 2050. Utslaget har sammenheng med at de siste befolkningsframskrivingene gir en sterk vekst i tallet på personer over både 80 og 90 år. Dersom en hadde tatt en mulig forbedring i helsetilstanden i betraktning, ville utslaget ha blitt mindre. Men det er vanskelig å tro at helsetilstanden på hvert alderstrinn bedrer seg så mye at tallet på pleie- og behandlingstrengende eldre ikke blir påvirket. Forutsetningen om uendret standard og dekningsgrad i de ulike aldersgrupper trekker på sin side i retning av at utslaget kan være undervurdert.

**Utførte timeverk. Pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede. Mill.**



Kilde: Statistisk sentralbyrå, MAKKO-modellen.

**Utførte timeverk i somatiske spesialisttjenester. Mill.**



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

rangeringen skyldes også at den høyeste marginale skattesatsen i Norge ikke slår inn før på et lønnsnivå som tilsvarer 280 prosent av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. Dette innslagspunktet er høyere enn i de fleste andre land i undersøkelsen.

Utvalget konkluderer med at Norge ikke har spesielt høy direkte beskatning av bedrifter og arbeidskraft. Ifølge utvalget har 5 av 21 OECD-land en lavere gjennomsnittlig effektiv skatt på kapitalinntekt enn Norge. For arbeidsinntekt har 10 land lavere skatt. Når man slår sammen skatt på arbeidsinntekt med forbruksavgifter, er det derimot kun 4 av 21 land som har en høyere gjennomsnittlig effektiv skatt. Det er altså beskatningen av forbruk som trekker det samlede skatte og avgiftsnivået opp i Norge sammenlignet med andre land.

## Pengepolitikk og finansiell stabilitet

### Pengepolitikk

Målsetningen for pengepolitikken blir formulert av Regjeringen, mens Norges Bank har det operasjonelle ansvaret. Det operative målet er fastlagt i forskrift for pengepolitikken av 29. mars 2001. Der heter det blant annet at «[d]et operative målet for pengepolitikken skal være årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 prosent. Det skal i utgangspunktet ikke tas hensyn til direkte effekter som skyldes endringer i rentenivået, skatter, avgifter og særskilte midlertidige forstyrrelser.» Videre sies det at pengepolitikken skal sikte mot «stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi, herunder også stabile forventninger om valutakursutviklingen. Pengepolitikken skal samtidig bidra til å understøtte finanspolitikken ved å bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting.»

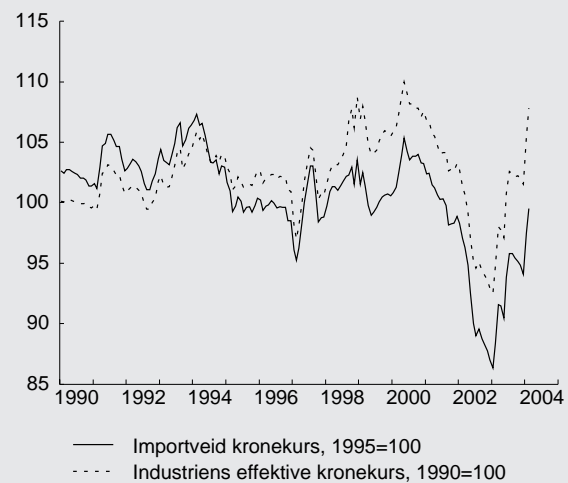
Pengepolitiske beslutninger blir fattet av Norges Banks Hovedstyre. Sentralbanksjef og visesentralbanksjef er begge medlemmer av Hovedstyret. Hovedstyret har ytterligere fem medlemmer. Fram til utgangen av 2003 var disse nominert av de politiske partiene på Stortinget. Fra og med 1. januar 2004 blir medlemmene nominert av Regjeringen. Utvalget er ment å reflektere økonomisk bakgrunnskunnskap. Det er liten grunn til å tro at dette skiftet vil føre til endringer i utformingene av pengepolitikken på kort sikt. Over tid må vi forvente at et ekspertstyre vil føre med seg mer åpenhet om diskusjonene i Hovedstyret, for eksempel ved publisering av møtereferater.

I det operasjonelle målet for den fleksible inflasjonsstyringen, blir inflasjonen målt ved KPI-JAE. Dette er en konsumprisindeks hvor man har tatt ut effektene av endringer i avgifter og energipriser. Banken har presisert at den finner det naturlig å fokusere på inflasjon to år fram i tid.

### Importveid kronekurs og industriens effektive kronekurs

Om lag 40 prosent av Norges utenrikshandel i tradisjonelle varer (dvs. eksport og import av varer unntatt olje, gass, skip og plattformer) skjer med land som er med i EUs pengeunion. Eurokursen gir derfor kun i begrenset grad informasjon om den norske kronens internasjonale verdi, og derigjennom dens innvirkning på norsk økonomi. Eurokursen bør derfor suppleres med alternative valutakursindikatorer som i større grad gjenspeiler handelsmønstret. Eksempler på slike indikatorer er importveid kronekurs og industriens effektive kronekurs. Vektene i den importveide kronekursen er beregnet med utgangspunkt i sammensetningen av importen av tradisjonelle varer fra Norges 44 viktigste handelspartnere. Industriens effektive kronekurs (konkurransekursindeksen) er beregnet på grunnlag av kursene på norske kroner mot valutaene for Norges 25 viktigste handelspartnere, og er et geometrisk gjennomsnitt veid med OECDs løpende konkurransevekter. For begge indeksene betyr høye verdier en svak krone, og lave verdier en sterk krone. Figuren viser at forløpet til de to indeksene ikke er helt sammenfallende. For eksempel er krona nå om lag 2 prosent sterkere enn gjennomsnittet for 1990-tallet målt ved den importveide kronekursen, mens den ifølge industriens effektive kronekurs er 5 prosent svakere enn i tilsvarende periode.

### Importveid kronekurs og industriens effektive kronekurs

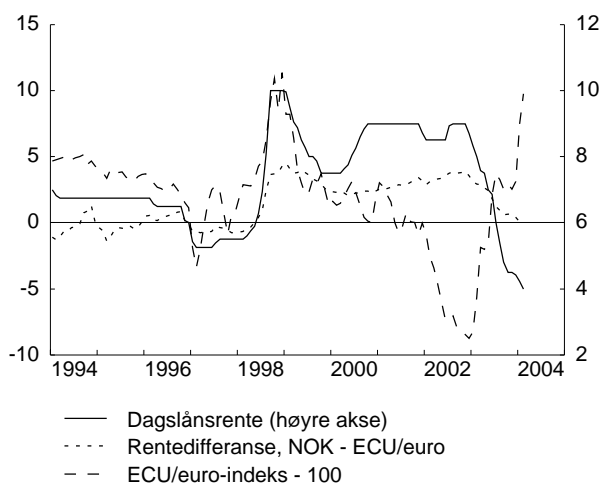


Kilder: Norges Bank.

Det er vanskelig å se at noen pengepolitikk kan oppfylle alle kravene i forskriften samtidig. Et interessant, men ennå ikke helt avklart spørsmål, er blant annet hvordan banken skal forholde seg til endringer i valutakursen. Norges Bank har gjort det klart at den bare vil søke å dempe svingninger i valutakursen i den grad slik volatilitet truer den finansielle stabiliteten i Norge. Implisitt vil den imidlertid ta hensyn til valutakursen, gitt at valutakursen nødvendigvis er en sentral årsakssammenheng mellom pengepolitikken og inflasjon i en liten åpen økonomi. SSBs analyser antyder at endringer i valutakursen synes å tas inn i importprisene i løpet av 3 til 4 kvartaler. Da det synes som at mye av inflasjonsvirkningen av endret valutakurs er utspilt

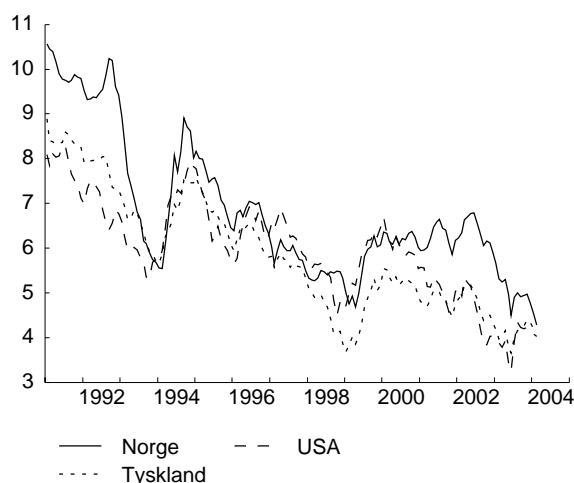


### Norges Banks dagslånsrente, rentedifferanse og valutakurs mot ECU/euro. 1994 - 2004



Kilde: Norges Bank.

### Renter på obligasjoner med om lag 10 års gjenstående løpetid. 1991 - 2004



Kilde: Norges Bank.

på kortere tid enn to år, er det imidlertid noe usikkert i hvilken grad banken aktivt forsøker å påvirke valutakursen for å nå inflasjonsmålet så lenge den så eksplisitt konsentrerer seg om inflasjonen to år fram i tid. Pengepolitikken i 2003 ble preget av en kraftig dreining av innretningen, både hva gjelder rentenivå og rentedifferanser til utlandet. Ved utgangen av 2002 var differansen mellom 3 måneders eurorenter i NOK og EUR 3,4 prosentpoeng. For 10 års statsobligasjoner var differansen mellom norske og tyske renter på 1,5 prosentpoeng. 1. februar 2004 var disse rentedifferansene falt til henholdsvis 0,1 og 0,3 prosentpoeng.

Ved inngangen til 2003 var den norske foliorenten på 6,5 prosent. Sentralbanken reduserte så denne renten med 0,5 prosent den 22. januar, 5. mars og 30. april. Videre reduserte banken foliorenten med ett prosentpoeng den 25. juni og den 12. august. 17. september ble renten redusert med ytterligere 0,5 prosentpoeng, og banken endret for første gang i 2003 sin grunnholdning fra negativ til nøytral. Allerede 17. desember endret imidlertid banken igjen holdning til negativ, og reduserte foliorenten med ytterligere 0,25 prosentpoeng. Folioarenten ble redusert med ytterligere 0,25 prosentpoeng til 2 prosent den 28. januar 2004.

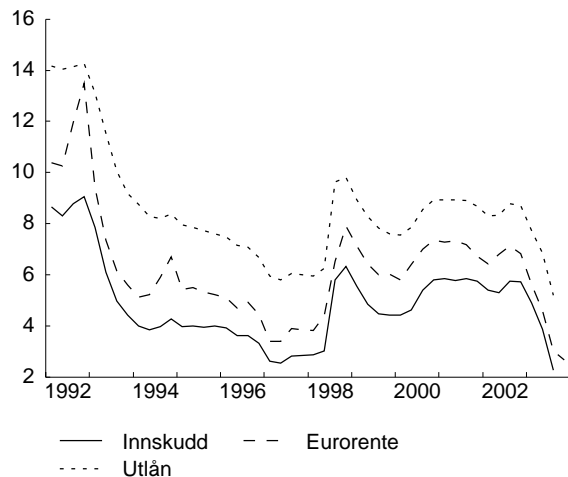
Gjennom samme periode gikk valutakursen fra 7,27 mot euro i første uken av 2003 til 8,28 i første uken av juli og 8,68 i første uken av februar 2004. Gjennom 2003 styrket euro seg med 16,6 prosent mot norske kroner. Utviklingen i konkurranseutsatt industri blir imidlertid ikke fullt reflektert av utviklingen mot euro. Amerikanske dollar svekket seg med 3,7 prosent mot norske kroner gjennom 2003. Se for øvrig egen figur for utviklingen i konkurransekursindeksen og den importveide kronekursen, samt avsnittet om industriens markedsandeler for nærmere diskusjon av hvordan kursendringene i 2003 påvirket norsk konkurransevne.

12-månedersveksten i KPI-JAE har gjennom hele 2003 ligget under målet på 2,5 prosent. Den nådde sitt høyeste punkt i februar på 2,0 prosent, men har siden det falt, og var i januar 2004 på 0,1 prosent. Et markert fall i prisene på importerte konsumvarer; importprisindeksen gikk fra 97,3 i desember 2002 til 93,3 i desember 2003. Det vises til kapitlet om prisutviklingen for en nærmere beskrivelse av årsakene bak importprisutviklingen.

Finansdepartementet ba i Kredittmeldingen for 2002 om at Norges Bank ga en redegjørelse for hvorfor inflasjonen avvek mer fra målsetningen om 2,5 prosent enn den foreskrevne kanalen på +/- 1 prosentpoeng. I Norges Banks svar av 17. september 2003 viser banken til at omstendigheter utenfor bankens kontroll - krig i Irak og krisen knyttet til utbruddet av SARS i Kina og Sørøst Asia ble eksplisitt nevnt - hadde bidratt til rentefall ute, til kronestyrkelse og dermed til den lave inflasjonsveksten. Banken forklarer sin beslutning om å sette opp renten i juni 2002 ved å vise til at det på dette tidspunktet var fare for en lønns spiral i norsk økonomi. Imidlertid innrømmer banken at den sommeren 2002 overvurderte det forventede oppsvinget i internasjonal økonomi høsten 2002, men viser til at dens prognoser ikke avvek nevneverdig fra andre aktører i markedet på dette tidspunktet. Med hensyn til valutakursutviklingen forklarer Norges Bank den sterke appresieringen i 2002 med at en kombinasjon av fallende aksjeindekser, redusert volatilitet i valutamarkedet internasjonalt og at økt fokus på rentegevinster bidro til at internasjonale aktører søkte seg til små land med høye renter.

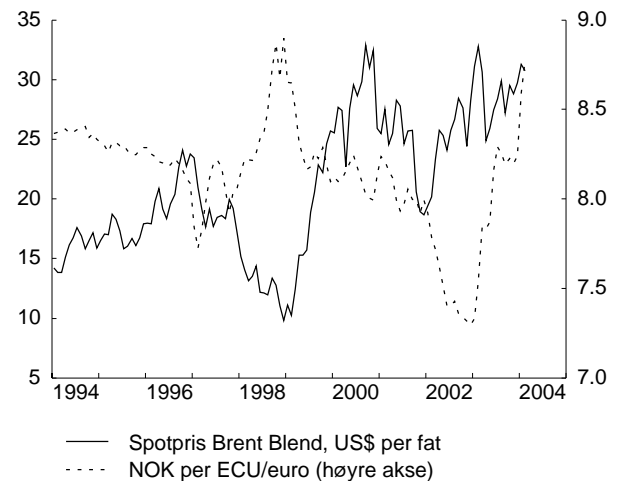
SSBs analyser tyder på at den nedgangskonjunktoren man så i 2003 ble innledet i 2002. Man kan i ettertid stille seg spørrende til at Norges Bank ikke begynte å sette ned rentene på et tidligere tidspunkt. Allerede tidlig på høsten 2002 var det tegn som tydet på at det

### Gjennomsnittlig innskudds- og utlånsrenter i private banker og 3 måneders norsk eurorente. 1992 - 2003



Kilde: Norges Bank.

### NOK per ECU/euro og spotpris Brent Blend 1994 - 2004



Kilde: Norges Bank.

internasjonale konjunkturoppsvinget lot vente på seg. Det kan se ut som at Norges Bank tok dette senere innover seg enn mange andre sentralbanker. Isteden lot banken rentedifferansen til utlandet økte utover hele høsten 2002, til et nivå på 4,0 prosentpoeng i begynnelsen av desember. På den annen side viste banken betydelig vilje til å få rentedifferansen til utlandet ned når den først hadde revidert sin politikk. Rentejusteringer på et helt prosentpoeng, slik banken gjennomførte to ganger i løpet av sommeren 2003, er normalt tiltak som bare brukes i kriseperioder. Bankens justerte også i 2003 det inntrykk som var blitt skapt i 2002, om at norske renter skulle ligge over europeisk rentenivå i overskuelig framtid. Likevel var rentedifferansen mellom norske og europeiske 3 måneders pengemarkedsrenter 0,9 prosentpoeng så sent som i slutten av august 2003. På dette tidspunktet lå prisen på en euro i intervallet mellom 8,10 og 8,30, altså omtrent i det leiet som var definert som standardleiet i perioden før innføringen av inflasjonsmålet.

Et virkelig dramatisk kutt i rentedifferansen kom først med rentenedsettelsen den 17. desember. Etter det har rentedifferansen mot europeiske renter falt under 0,2 prosentpoeng, hvilket er et historisk lavt nivå. Den lave rentedifferansen ser vi nå over hele rentekurven, også det et uvanlig trekk gitt at det norske inflasjonsmålet tross alt er minst 0,5 prosentpoeng høyere enn inflasjonsmålet til den Europeiske Sentralbanken. Men rentereduksjonen i desember, og den påfølgende reduksjonen i januar, ble møtt av et markert skift i valutakursen. Prisen på en euro gikk fra nivåer under 8,10 i begynnelsen av desember 2003 til nivåer over 8,70 i januar 2004.

Det har den senere tid blitt reist spørsmål ved hvilke faktorer som nå bidrar til den lave norske prisstigningen. Det har blitt argumentert for (se bl.a. ØA 6/2003) at et skift i importandeler fra høykostnads-

land til lavkostnadsland kan være en faktor som bidrar til å forklare fallet i prisene på importerte konsumvarer. I så fall kan man stille spørsmålsteget ved om dagens lave inflasjon kan skyldes et skift i prisnivå mer enn en varig lav inflasjon. Ved å legge rentene svært lavt er det alltid en fare for at man kompenserer lav importert inflasjon med en særnorsk inflasjon i innenlandske sektorer. Dessuten er det fremdeles stor usikkerhet knyttet til hvordan depresieringen av kronens verdi mot euro gjennom 2003 vil påvirke inflasjonsnivået utover i 2004. Riktignok vurderer sentralbanken fremdeles faren for at inflasjonen om to år skal ligge under 2,5 prosent som større enn faren for at den skal ligge over, men det er stor usikkerhet knyttet til forventningene om både inflasjon og pengepolitikk utover i 2004.

### Finansiell stabilitet

Nominelle renter har, som beskrevet, falt markert gjennom 2003. Også realrentene falt, men ikke like mye. Realrenten, definert som nominell rente minus observert inflasjon, var fremdeles på rundt 2 prosent ved inngangen til desember 2003. Dette er likevel lavere enn hva vi har sett de senere år.

Til tross for dette har innenlandsk kredittvekst (målt ved 12-månedersvekst i publikums innenlandske bruttogjeld, K2) faktisk avtatt fra om lag 9 prosent gjennom 2002 til 7,2 prosent i desember 2003. Fallet skyldes først og fremst lavere lån til ikke-finansielle foretak. Her har årsveksten falt fra 7,2 prosent i januar 2003 til -0,8 prosent i desember 2003. Kredittveksten til husholdningene har imidlertid holdt seg oppe, og var på 11,3 prosent i desember 2003. Dette er på linje med gjennomsnittelig kredittvekst til husholdningene gjennom årene 2001 og 2002.

En interessant endring det siste året har vært tegn til at husholdningene i stigende grad har valgt å binde

renten på sine boliglån. Sparebankforeningen publiserte høsten 2003 tall som tydet på at omkring 20 prosent av norske husholdningers lån nå hadde fast rente. Dette er en markert oppgang fra tidligere år. Dersom graden av rentebinding fortsetter å stige i årene framover, kan dette endre måten pengepolitikken virker på. Det vil ta lengre tid før renteendringer slår ut på husholdningenes tilpasning.

Overgangen fra flytende til fast rente var nok særlig sterk i første halvår 2003. På det tidspunkt pekte rentekurven, altså differansen mellom korte og lange renter, nedover. Det vil si at lange renter var lavere enn korter renter, ettersom markedet forventet at Norges Bank ville sette ned sine styringsrenter. Utover høsten endret imidlertid rentekurven helning, og er nå stigende. Men fremdeles ligger også lange renter på et historisk lavt nivå.

Rapporter om finansiell stabilitet publisert av Norges Bank og Kredittilsynet gjennom 2003 peker på at den finansielle stabiliteten i Norge fremdeles synes god. Kredittilsynet har imidlertid ved flere anledninger gjennom høsten 2003 advart om at denne situasjonen kan endre seg. Tilsynet peker på at selv om husholdningenes samlede situasjon synes sterk, øker utlånene nå særlig mye hos potensielt utsatte grupper, som unge låntakere med liten egenkapital. Dersom disse gruppene tilpasser sin opplåning til det lave rentenivået, samtidig som lave renter fører til en økt vekst i boligprisene, kan dette over tid skape en ustabil situasjon. Særlig er Kredittilsynet bekymret dersom det skulle oppstå en kombinasjon av høy opplåningsandel, stigende renter og fallende boligpriser.

Finansiell stabilitet i husholdningene er sterkt knyttet opp mot en vurdering av boligprisene. SSBs modeller viser en sterk sammenheng mellom boligprisvekst og lavere renter. Dersom husholdningene vurderer lave renter som en «permanent situasjon», vil det være en stor fare for at boligprisene kan stige mer enn hva den underliggende fundamentale stilling skulle tilsi; særlig dersom det lave rentenivået ikke viser seg å være permanent likevel. Men foreløpig tyder ikke utviklingen i boligmarkedet på noen eksplosjonsartet prisvekst. Det er dessuten en forskjell mellom en situasjon hvor realrentene holdes nede av lave nominelle renter, slik vi har i dag, og en situasjon hvor realrentene holdes nede av skatteregimet og høy inflasjon, slik vi hadde på 1980-tallet. Man kan argumentere for at den første situasjonen er enklere å gjennomskue enn den siste.