



Skattetrykk og offentlige utgifter

Norge sammenlignet med andre land

Olav Slettebø

TALL

SOM FORTELLER

RAPPORTER / REPORTS

2025/8

I serien Rapporter publiseres analyser og kommenterte statistiske resultater fra ulike undersøkelser. Undersøkelser inkluderer både utvalgsundersøkelser, tellinger og registerbaserte undersøkelser.

© Statistisk sentralbyrå

Publisert: 31. mars 2025

Rettet: 3. april 2025, side 22 (figur 3.5 og setningen over figuren)

ISBN 978-82-587-1996-7 (elektronisk)

ISSN 1892-7513 (elektronisk)

Standardtegn i tabeller	Symbol
Ikke mulig å oppgi tall Tall finnes ikke på dette tidspunktet fordi kategorien ikke var i bruk da tallene ble samlet inn.	.
Tallgrunnlag mangler Tall er ikke kommet inn i våre databaser eller er for usikre til å publiseres.	..
Vises ikke av konfidensialitetshensyn Tall publiseres ikke for å unngå å identifisere personer eller virksomheter.	:
Desimaltegn	,

Forord

Skattetrykket og omfanget av offentlige utgifter er mye diskutert i Norge. Denne rapporten presenterer statistikk og beregninger som kan belyse temaene. Sentrale kilder, foruten SSB og andre statistikkmyndigheters databaser, er Eurostat og OECD.

Forfatteren takker Frode Borgås og Anders Harildstad, som har lest gjennom tidligere utkast og bidratt med tall og beregninger, Peder Nyeggen og Ingeborg Nyhus, som har skaffet tall og gjort beregninger, og Jostein Birkelund, som har bidratt med kunnskap om skatt på sosiale stønader mv.

Rapporten er finansiert av LO og Agenda.

Statistisk sentralbyrå, 25. mars 2025.

Lasse Sandberg

Sammendrag

Norge er blant landene i OECD med høyest skattetrykk. Rapporten viser tre mål for skattetrykket i Norge, pluss noen mindre justeringer. Uavhengig av hvilket mål man velger, har skattetrykket hatt en svakt fallende trend siden årtusenskiftet. Slik er det også for våre naboland. OECD-snittet har i samme periode gått svakt opp. Forskjellen mellom de nordiske landene og resten av OECD har derfor avtatt noe de siste 25 år. Nedgangen i skattetrykket i Norge skyldes først og fremst lavere avgiftsinntekter, særlig fra motorvognavgifter.

Norges skattestruktur skiller seg ut. Staten har relativt lav andel personlig inntektsskatt og mer selskapsskatt i skattestrukturen. Det må ses i sammenheng med at særskatten på petroleum faller inn under selskapsskattene. Når vi holder skatt på petroleumsnæringen utenfor, er den norske skattestrukturen likere andre land.

Formuesskatt, arveskatter og eiendomsskatter utgjør en liten del av skatteinntektene i Norge, til sammen rundt 3 prosent av totalen. Dette er klart under Tyskland, Frankrike, USA og gjennomsnittet i OECD, men på linje med andre nordiske land.

Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) er fritatt for inntektsskatt, og overskuddet tilfaller staten i sin helhet. Driftsresultatet fra SDØE utgjør 30–40 pst. av statens samlede petroleumsinntekter. Om man vil beregne samlede skatter og avgifter målt mot samlet BNP, bør man vurdere om driftsresultatet i SDØE skal regnes med som en skatt, og dermed plusse den på i telleren. Dette til tross for at driftsresultatet fra SDØE føres som eierutbytte, ikke skatt, i nasjonalregnskapet. I praksis vil det ofte være hensiktsmessig å holde petroleum utenfor både i teller og nevner, og dermed beregne skattetrykket for fastlandsøkonomien.

Eurostat har argumentert for at grunnrenteskattene på kraftproduksjon og havbruk skal omdefineres fra å regnes som skatter til å være leie av naturressurs. Eurostats budskap er at "ordinære skatter" er tvungne betalinger uten en direkte motytelse. Skatter på utnyttelse av naturressurser kan derimot ses på som en betaling med motytelse. Hvis man omdefinerer disse til å være leie av naturressurs, faller skattetrykket i Norge 0,9 prosentenheter i gjennomsnitt for perioden 2020-2024, målt som andel av fastlands-BNP.

Skatt på sosiale ytelser som trygder kan betraktes som en formell transaksjon fra én statlig konto til en annen. Derfor kan man argumentere for at disse bør tas ut ved beregninger av skattetrykket. Gjør man det, faller skattetrykket i Norge og en del andre land. Det har ikke veldig mye å si for rangeringen landene mellom. Men skattetrykket i Fastlands-Norge i femårsperioden 2017–2021 faller fra 43,5 prosent til 40,8 prosent. Det vil si at skatt på sosiale ytelser står for en liten, men ikke neglisjerbar andel av det samlede skattetrykket i Norge.

I Norge er effektive marginalsattesatser på person- og selskapsinntekt ifølge OECDs beregninger over gjennomsnittet, men ikke blant de høyeste i OECD. Beregningene er kompliserte og krever en del forutsetninger. Den såkalte skattekiln måler forskjellen mellom samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk avkastning på arbeidsinnsats. Skattekiln i Norge anslås av OECD å være 36,4 prosent i 2023, like over gjennomsnittet i OECD. Dette er lavere enn i Finland, Sverige, Tyskland og Frankrike, og på samme nivå som i Danmark.

Vi definerer *petroleumskorrigert BNI* som bruttonasjonalinntekt minus verdiskaping i petroleumsnæringen. For sammenligning av offentlige utgifter i Norge med andre land gir det mening å bruke petroleumskorrigert BNI i nevneren, i alle fall når man studerer bærekraften i offentlige finanser. Årsaken er at de store rente- og utbytteinntektene fra fondet bør ses på som en stabil inntektsstrøm på linje med vanlig skattegrunnlag. Disse er med i BNI, men ikke i BNP. Verdiskapingen fra petroleumsnæringen tas ut, fordi den skriver seg fra en ikke-fornybar ressurs. Målt som andel av

petroleumskorrigert BNI har det gjennomsnittlige utgiftsnivået i Norge økt fra 55,6 prosent til 58,2 prosent de siste 20 årene. Utgiftsnivået i Sverige og Danmark har falt i samme periode, mens det har økt i Tyskland og Frankrike. I disse landene har skattetrykket og den offentlige utgiftsandelen beveget seg noenlunde i takt. I Norge har man kunnet redusere skattetrykket samtidig som offentlige utgifter har økt. Det må ses i lys av at staten har en stor inntektskilde i form av avkastningen på Statens pensjonsfond utland (SPU).

Enkelte utgifter knyttet til SPU kan vurderes tatt ut når man sammenligner offentlige utgifter med andre land. Det påløper rente- og skattekostnader i SPU som kan ses på som uunngåelige kostnader knyttet til det å ha en stor formue, eller utgifter til inntekts ervervelse. I 2024 summerte disse seg til 43,5 milliarder kroner. Tar vi disse ut, dempes Norges utgiftsandel noe de siste årene.

Skal man vurdere hvor stort beslag det offentlige legger på økonomiens ressurser, er det en god start å se på offentlig sysselsetting som andel av totalen. Blant OECD-land har Norge høyest andel sysselsatte i offentlig forvaltning. Andelen er lite endret siden tidlig 90-tall. Men noen land med relativt høyt skattetrykk, som Frankrike og Tyskland, har klart lavere andel offentlig ansatte enn Norge. Det skyldes blant annet at de har større innslag av offentlig finansierte helse- og omsorgstjenester som utføres av ansatte i privat eller ideell sektor. I offentlige budsjetter dukker dette opp som stønader i naturalia, noe Frankrike og Tyskland bruker mer på enn nordiske land. Derfor bør man også se på offentlig konsum – som inkluderer både lønnskostnader og stønader i naturalia – når man skal vurdere det offentliges delaktighet i økonomien. Offentlig konsum som andel av innenlandsk sluttanvendelse er etter hvert nokså lik i Frankrike og Tyskland som i de nordiske landene.

Omfanget av og ambisjonene for offentlige tjenester varierer mye mellom OECD-land. Det er en viktig forklaring på forskjeller i skattetrykk og utgiftsnivå. Generelt er det en positiv sammenheng mellom omfang målt ved offentlig utgiftsnivå, og hvor fornøyde innbyggerne er med offentlige tjenester. Innbyggere i Norge er blant de mest tilfredse i OECD med grunnleggende offentlige tilbud som rettsvesen, helsevesen og utdanning.

Abstract

Norway's tax burden is among the highest in the OECD. The report shows three different measures of the tax burden for Norway. Regardless of which measure is chosen, the tax burden has shown a slight downward trend since the turn of the millennium. The same is true for the other Scandinavian countries. The OECD average has risen slightly over the same period. The difference between Scandinavia and the rest of the OECD has therefore narrowed somewhat over the past 25 years.

The decline in the tax burden in Norway is primarily due to lower tax revenues, particularly from motor vehicle taxes.

Norway's tax structure differs somewhat from other countries. The state has a relatively low proportion of personal income tax and more corporate tax in its tax structure. When we exclude tax on the petroleum industry, the Norwegian tax structure is more like other countries. Wealth tax, inheritance tax and property tax account for a small proportion of tax revenues in Norway, totaling around 3 percent of the total. This is well below Germany, France, the USA and the OECD average.

We define petroleum-adjusted GNI as gross national income minus value creation in the petroleum industry. When comparing public spending in Norway with other countries, it makes sense to use petroleum-adjusted GNI in the denominator, at least when studying the sustainability of public finances. The reason is that interest and dividend income from the fund should be seen as a stable income stream in line with the normal tax base. This income is included in GNI, but not in GDP. Value creation from the petroleum industry is excluded because it derives from a non-renewable resource.

Some of the public expenditure in Norway related to the Government Pension Fund Global (GPF) may be excluded when comparing public expenditure with other countries. The GPF incurs interest and tax costs that can be seen as unavoidable costs associated with having a large fortune, or expenses for income generation. In 2024, these totaled NOK 43.5 billion.

Norway has the highest proportion of people employed in public administration in the OECD. The proportion has changed little since the early 1990s. Some countries with a relatively high tax burden, such as France and Germany, have a much lower proportion of public sector employees than Norway. This is partly because they have a greater proportion of publicly funded health and care services provided by employees in the private or non-profit sector. They spend more on benefits in kind from public budgets than the Nordic countries do. Therefore, government consumption and investment as a share of GDP, or domestic final consumption, should also be considered when assessing the government's participation in the economy. Government consumption as a share of domestic final consumption in France and Germany is now close to the Nordic countries' levels.

The scope of and ambitions for public services vary widely between OECD countries. This is an important explanation for differences in tax burdens and expenditure levels. Generally speaking, there is a positive correlation between scope, as measured by e.g. the level of public spending, and how satisfied citizens are with public services. Citizens in Norway are among the most satisfied in the OECD with basic public services such as justice, healthcare and education.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
Abstract	6
1. Innledning og bakgrunn	8
2. Skattetrykk og skattestruktur	10
2.1. Historisk utvikling i skattetrykket i OECD.....	10
2.2. Historisk utvikling i skattestrukturen i OECD	12
3. Skattetrykket i Norge og andre land	16
3.1. Om SDØE i beregning av Norges skattetrykk.....	16
3.2. Tre mål for skattetrykket i Norge.....	17
3.3. Skattetrykket i Norge sammenlignet med andre land.....	19
3.4. To mulige justeringer av målt skattetrykk	21
4. Offentlige utgifter i Norge og andre land	24
4.1. Om petroleumskorrigert BNI som nevner for utgiftsandelen	25
4.2. Rente- og skattekostnader knyttet til SPU	25
4.3. Offentlige utgifter med petroleumskorrigert BNI i nevner	27
4.4. En mulig justering av utgiftsandelene: Trygdepremier og arbeidsgiveravgift betalt av myndighetene.....	28
4.5. Nærmere om utvikling i pensjonsutgifter.....	29
4.6. Offentlig sysselsetting	30
4.7. Offentlig konsum som andel av innenlandsk sluttanvendelse.....	32
4.8. OECDs undersøkelser av brukertilfredshet med offentlige tjenester	33
5. Marginalskatter og skattekiller	34
6. Hva betyr resultatene for Norge?	37
Kilder	40
Vedlegg A: Relevante begreper fra nasjonal- og statsregnskap	41
Figurregister	43
Tabellregister	44

1. Innledning og bakgrunn

I denne rapporten ser vi på skatte- og avgiftsinntekter og offentlige utgifter, begge målt som andel av økonomiens størrelse. Disse målene forteller oss noe om ansvarsfordelingen mellom offentlig og privat sektor. På 1900-tallet gikk Norge fra å ha en nokså liten offentlig økonomi, til å ha en av verdens mest utbygde velferdsstater. Både skattetrykket og utgiftsandelen økte sterkt etter 2. verdenskrig.

I de fleste land vil skattetrykk og utgiftsandel over tid være et speilbilde av hverandre, fordi det offentlige utgifter i hovedsak finansieres med skatteinntekter. Slik har det historisk også vært i Norge. De siste tiårene har situasjonen blitt mer komplisert, fordi Norge har bygget opp et stort statseid fond med inntektene fra petroleumsnæringen. De løpende oljeinntektene settes inn på fondet, og avkastningen fra fondets investeringer er blitt en betydelig finansieringskilde for offentlig forvaltning.

Denne utviklingen gjør at sentrale spørsmål som «Hvor høye offentlige utgifter har vi råd til?» og «Hvor stort beslag legger det offentlige på økonomiens ressurser?» må besvares med litt andre analyser og beregninger i Norge enn i landene vi ofte sammenligner oss med.

Generelt er det mange hensyn å ta når man skal sammenligne offentlige finanser mellom land.

For det første har motivasjonen mye å si for valg av tall og tilpasning av tallmaterialet. Ofte ønsker man å vise hvor stort beslag offentlige myndigheter legger på økonomiens ressurser. Andre ganger er man opptatt av bærekraften i statsfinansene. Noen ganger ønsker man et øyeblikksbilde, andre ganger en historisk oversikt.

For det andre er det forskjeller i skattestrukturen¹ mellom land. Samlet skattetrykk i seg selv sier ikke noe om hva slags skatter et land har, eller hvor progressive de er. Ulike skatter påvirker adferden til husholdninger og næringsliv på ulike måter. Noen land har stort innslag av skatt på særlig verdifulle naturressurser. Norge skiller seg ut fra andre OECD-land på grunn av petroleumsnæringen, som er gjenstand for særskatt. Hvordan man bør håndtere skatteinntektene fra petroleumsnæringen i internasjonale sammenligninger, er et viktig tema i denne rapporten.

For det tredje varierer offentlig forvaltnings ansvarsoppgaver mellom land. Forskjeller i skattetrykk reflekterer ofte at forvaltningen i landene har større eller mindre ansvarsområder. Derfor er det ikke så enkelt som at land med høyt skattetrykk har en «dyrere» offentlig forvaltning enn andre – det har betydning hva befolkningen får for pengene. I tillegg har noen land et høyt skattetrykk, men en lav andel offentlig sysselsatte. Det skyldes blant annet at viktige velferdstjenester som helse og undervisning kan være offentlig finansiert, men utført av private. Videre gir noen land støtte til et formål gjennom subsidier, der andre gir skattelette eller fritak for avgifter. Virkningen på skattetrykk og offentlig utgiftsandel kan bli forskjellig, mens incentiveeffektene kan være ganske like.

For det fjerde kan statistikken være vanskelig å tolke, selv om man gjennom internasjonalt samarbeid gjør mye for å harmonisere statistikk mellom land. Den internasjonale nasjonalregnskapsstandarden SNA², den europeiske versjonen ESA³ og manualen for offentlige finanser GFSM⁴

¹ Sammensetningen av skattesystemet. Skattestrukturen viser hvor mye av samlede skatte- og avgiftsinntekter som hentes inn fra de enkelte skatte- og avgiftsarter.

² System of National Accounts.

³ European System of Accounts.

⁴ Government Finance Statistics Manual.

definerer hovedgrupper av skatter og andre betalinger til offentlig forvaltning. Standardene gir føringer for hvordan skatter mv. skal føres i nasjonalregnskapssystemet. Men internasjonale retningslinjer skal tolkes inn i en nasjonal kontekst, med utgangspunkt i et nasjonalt utformet regelverk og tilgjengelig informasjon om beløp knyttet til ordningene. Denne oppgaven tilfaller de enkelte lands statistikkbyråer. Skatte- eller avgiftsordninger som tilsynelatende kan framstå som like mellom land, kan likevel behandles ulikt i landenes nasjonalregnskap. I noen tilfeller vil det være korrekt at de skal behandles ulikt, fordi et dypdykk kan vise at ordningene faktisk fungerer ulikt. I andre tilfeller kunne eller burde ordningene vært behandlet likt. Det er sjelden veldig store avvik mellom land, men det kan i noen tilfeller være merkbare forskjeller.

For det femte kan konjunkturrelle forhold påvirke både skattetrykk og utgiftsandeler, og konjunktursituasjonen kan variere en del mellom land. Ikke minst kan konjunkturrene i Norge ofte skille seg fra andre land på grunn av petroleumsnæringen. Derfor er det lurt å vurdere skattetrykk og utgiftsandel over noe tid, gjerne over en konjunktursyklus.

Til slutt utgjør skatteflytting mellom land et problem når man vil måle skattetrykket og utgiftsandel i et land presist. Sammenligner man et land som Irland med Norge, for eksempel, kan man få et skjevt inntrykk. Irlands BNP er blåst opp av at multinasjonale selskaper flytter overskudd dit på grunn av gunstige skatteregler. Det påvirker både skattetrykk og utgiftsandel. Marginalskattene for husholdninger og skattekiler på lønnsarbeid er derimot ikke spesielt lave i Irland, ifølge OECD. Det illustrerer at man bør unngå å legge stor vekt på skattetrykk og utgiftsandeler helt isolert, men også se hen til andre mål og indikatorer.

Resten av rapporten er delt inn slik: Kapittel 2 viser hvordan skattestrukturen og skattetrykket har utviklet seg i OECD og utvalgte land de siste 60 årene. Kapittel 3 går nærmere inn på skattetrykket i Norge sammenlignet med andre land, med hovedvekt på utviklingen siden årtusenskiftet. Kapittel 4 handler om offentlige utgifter og hvordan utgiftsnivået i Norge kan sammenlignes med andre land. Offentlig sysselsetting og omfanget av offentlig forvaltning er også omtalt her. Kapittel 5 handler om marginalskattesatser og skattekiler i Norge og OECD-landene. Kapittel 6 drøfter resultatene og hva de betyr for Norge.

2. Skattetrykk og skattestruktur

I denne rapporten er skatter definert som *obligatoriske innbetalinger til offentlige myndigheter eller til en overnasjonal myndighet, uten fastlagte, konkrete gjenytelser*⁵. Det er normalt ikke direkte sammenheng mellom det myndighetene yter til den enkelte innbygger og det denne betaler i skatt. Betalinger for offentlige tjenester der det foreligger konkrete gjenytelser, er definert som brukerbetalinger (gebyr), og regnes ikke som skatt.

Skatter klassifiseres etter skattegrunnlag. Viktige skattegrunnlag er: Inntekt, herunder personinntekt og selskapsoverskudd; eiendom og formue; varer og tjenester. Obligatoriske trygdeavgifter mv. som betales til offentlig forvaltning, er også regnet som skatter.

Skattetrykket er i utgangspunktet definert som samlede skatter og avgifter som andel av et lands bruttonasjonalprodukt (BNP). Det er slik det beregnes i OECDs Revenue Statistics, en årlig utgivelse som sammenligner skattesystemer mellom land. Skattetrykket kan også beregnes på andre vis. Et poeng med denne rapporten er å vise alternative beregninger for Norge, og diskutere fordeler og ulemper med dem.

2.1. Historisk utvikling i skattetrykket i OECD

OECD har publisert tall for skattetrykk fra 1965 til 2023. Selv om det er mye variasjon mellom landene i disse årene, har det vært en tendens til at skattetrykket i OECD-landene har økt. Den kraftigste økningen kom fram mot slutten av 80-tallet. Etter det har utviklingen vært flatere.⁶

Det er en gammel regel at de rikeste og mest utviklede landene har pleid å ha høyest skattetrykk. Fenomenet var for eksempel omtalt i St. meld. nr. 54 (1960–61) *Retningslinjer for skattepolitikken*. Etter hvert som flere land er blitt rike, og har bygd ut mer omfattende velferdsstater, har skattetrykket økt.

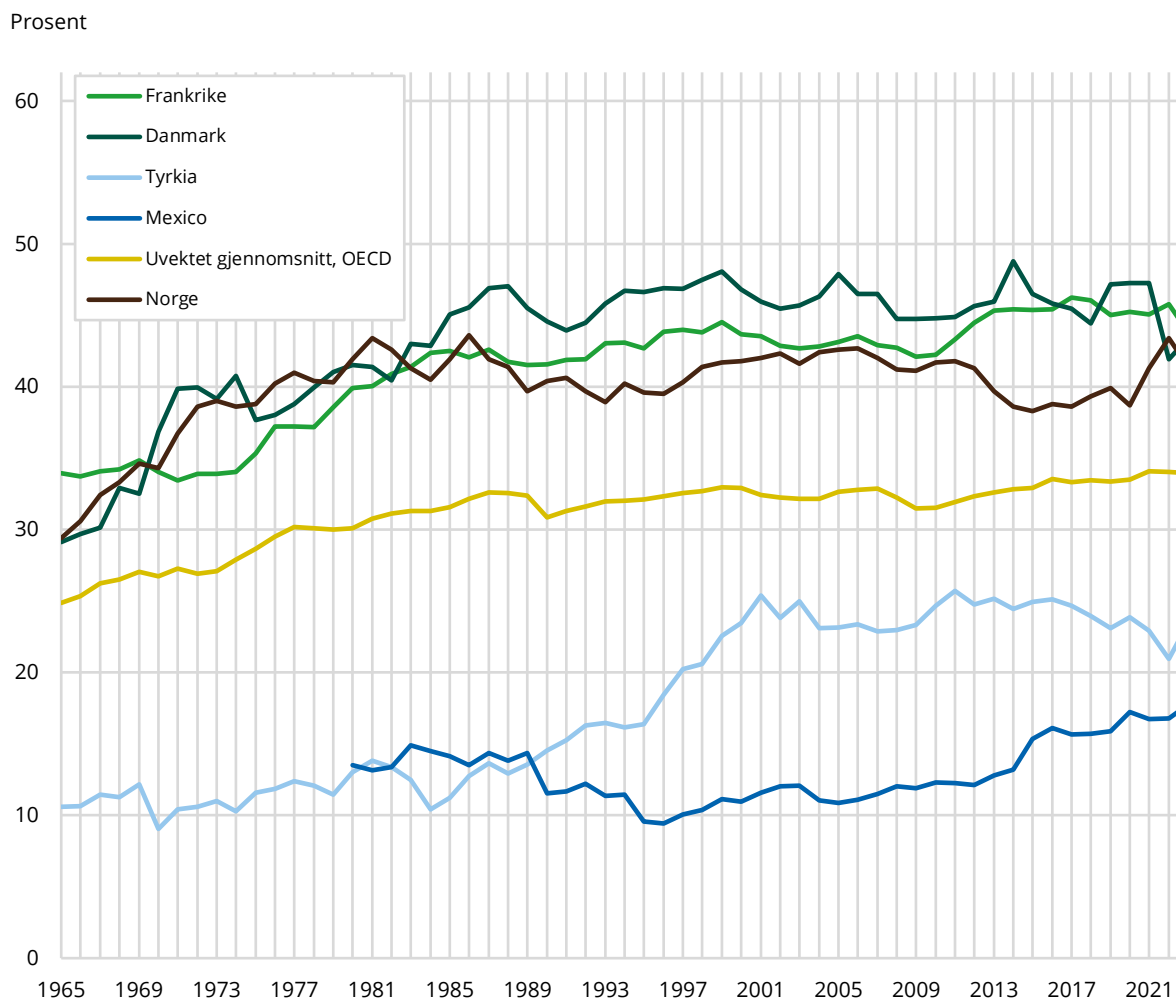
Figur 1.1 illustrerer den trendmessige oppgangen i skattetrykket i OECD-landene fram mot slutten av 80-tallet, og utflatingen deretter.⁷

Skattetrykket for Norge er nærmere omtalt i kapittel 3. Der vil vi argumentere for at skattetrykket bør vurderes målt på andre måter enn med samlet BNP i nevner, ikke minst på grunn av oljeinntektenes endrede rolle. I figur 1.1 er Norges skattetrykk som andel av samlet BNP tatt med for å få en konsistent tidsserie over lang tid, og for å vise at den trendmessige oppgangen i skattetrykket var ferdig omkring 1980.

⁵ Det er noen forskjeller på hvordan skatter er definert hos OECD og i ESA. For mer detaljer om dette, se OECD Revenue Statistics Interpretative Guide (2023), avsnitt A.9: Relation of OECD classification of taxes to national accounting systems.

⁶ Det er flere mulige årsaker til at skattetrykket i OECD flatet ut. En årsak kan være «fredsdividenden» knyttet til reduksjon av forsvarsbudsjettene som startet på slutten av 80-tallet i mange OECD-land, inkludert Norge. Se IMF (1997)

⁷ I denne og andre figurer der det blir vist til OECD-gjennomsnittet, er dagens 38 medlemsland inkludert for hele perioden.

Figur 1.1 Utvikling i skatter og avgifter som andel av BNP. Utvalgte OECD-land. 1965–2023

Kilde: OECD

Blant OECD-landene kan man argumentere for at det har vært en utjevning av velstand siden 90-tallet. Figur 1.2 viser 35 av dagens 36 medlemsland sin andel av OECDs økonomi i 1997 og 2023.⁸

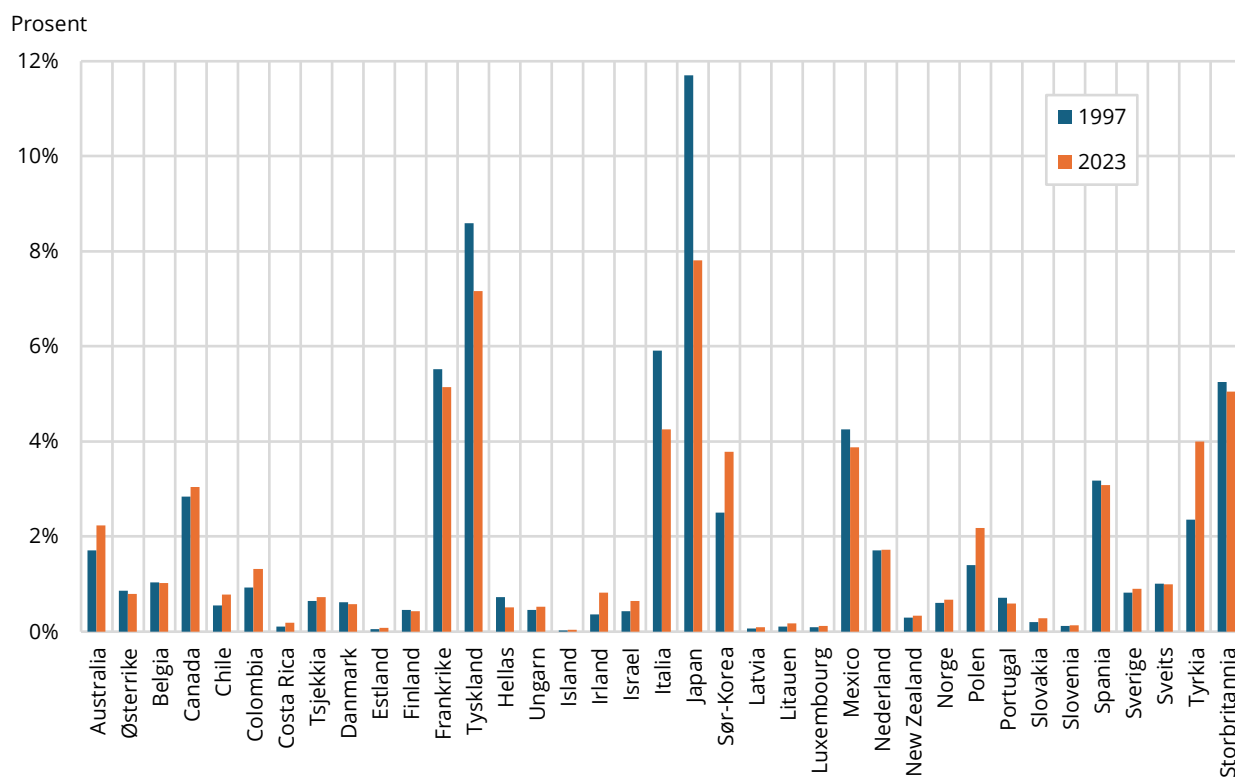
Fordelingen var jevnere i 2023 enn i 1997.⁹ Land som Tyskland, Japan og Italia utgjør en mindre del av OECDs økonomi enn i 1997, mens land som Tyrkia, Polen og Sør-Korea utgjør en større del. Norges andel har vokst litt fra 1997 til 2023.

Erfaringen tilsier altså at skattetrykket har pleid å øke i takt med et lands velstand. Derfor er det ikke så overraskende at samtidig som OECD-landene er blitt rikere, har skattetrykket også gått opp. Men dette sier ikke noe om hvilken vei kausaliteten eventuelt går. Det finnes også mange unntak fra «regelen». Land som USA, Israel og Sverige har for eksempel hatt betydelig økonomisk vekst siden årtusenskiftet, mens skattetrykket har gått ned. Blant OECD-landene har skattetrykket vært uendret i 5 land, gått opp i 22 land og ned i 11 land fra år 2000 til 2023.

⁸ USA er ikke med i figuren, fordi det ville gjort den vanskelig å lese. USAs andel av OECDs økonomi var 31,8 pst. i 1997 og 33,8 pst. i 2023, slik det er målt her.

⁹ Standardavviket i fordelingen har gått ned med over 20 prosent.

Figur 1.2 Andeler av OECDs økonomi. 35 av dagens 36 medlemsland i OECD. 1997 og 2023. Beregnet med utgangspunkt i PPP-justerte BNP-tall



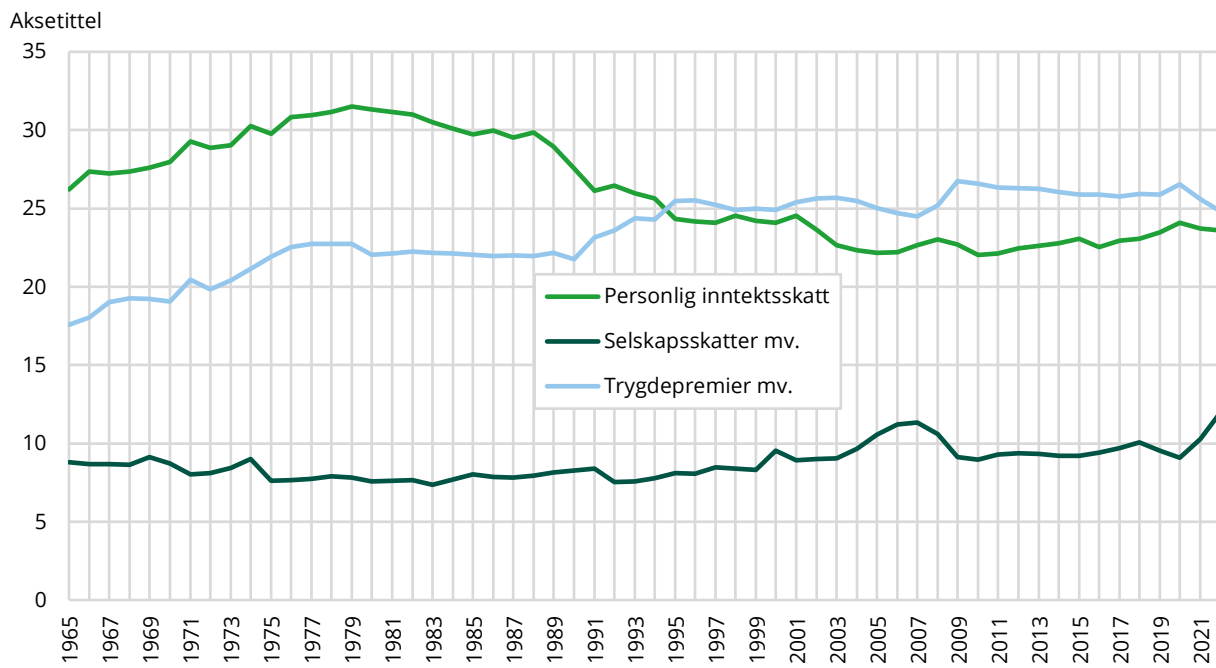
Kilde: IMF

2.2. Historisk utvikling i skattestrukturen i OECD

Skattetrykket i OECD-landene økte altså merkbart fra 1965 til omtrent 1990, for så å flate ut og øke svakt. Litt forenklet kan man si at den første perioden også var kjennetegnet av endringer i skattestrukturen, det vil si hvor stor del de enkelte skattene utgjør av samlede skatteinntekter. Etter 1990 har skattestrukturen vært mer stabil.

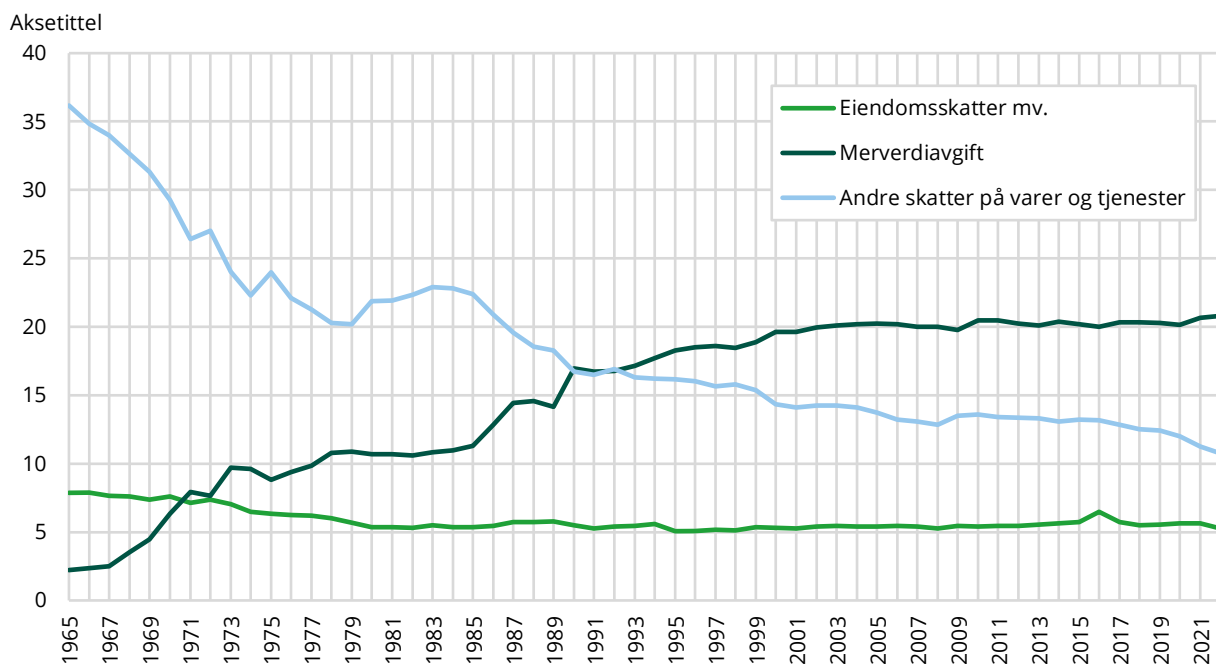
I OECD-landene har skatt på varer og tjenester gjennomgående stått for den største andelen av skatteinntektene, i overkant av 30 prosent. Merverdiavgiften har over tid erstattet andre skatter på varer og tjenester, som vist i figur 2.1b. Trygdepremier mv. og inntektsskatt for personer står hver for omtrent $\frac{1}{4}$ av samlede skatteinntekter, som vist i figur 2.1a. Selskapsskatter mv. har stått for rundt 10 prosent av skatteinntektene, og andelen ser ut til å være svakt økende. Eiendomsskatter mv., som også omfatter formues- og arveskatter, har stått for rundt 5 prosent. Andre skatter på varer og tjenester inkluderer blant annet toll.

Figur 2.1a Skattestruktur i OECD-landene. Andeler av samlede skatte- og avgiftsinntekter. 1965-2023



Kilde: OECD

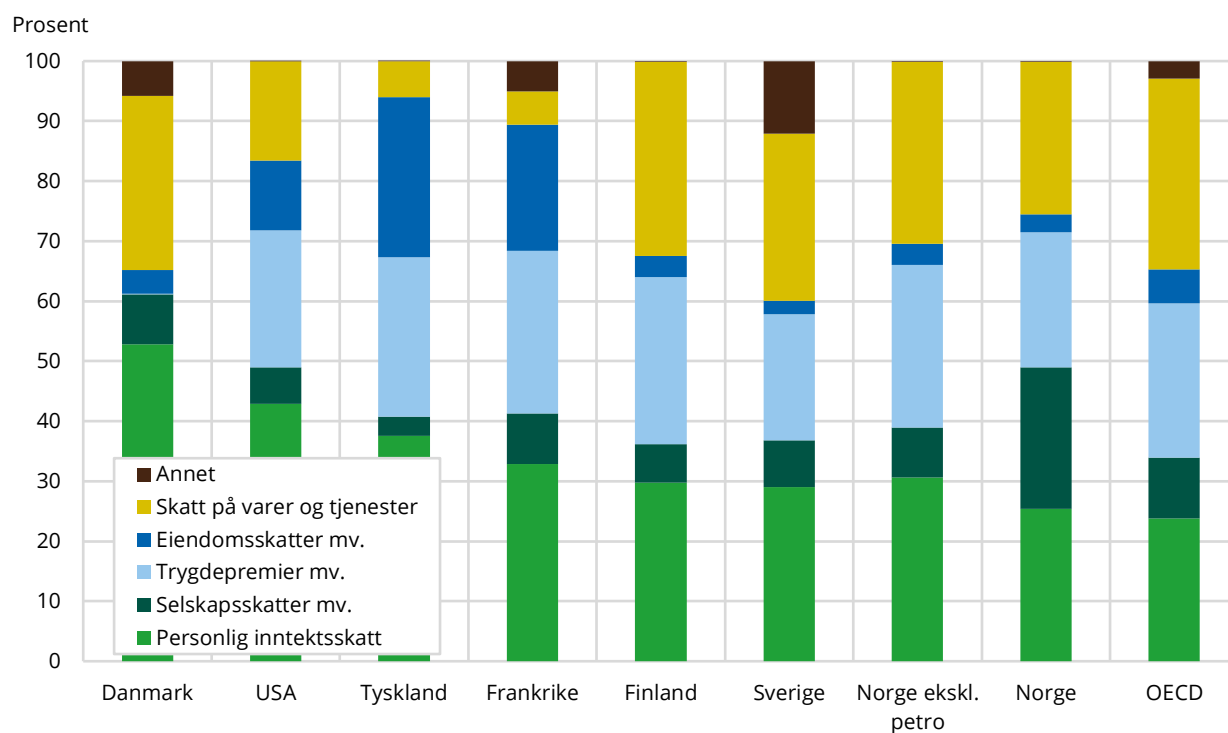
Figur 2.1b Skattestruktur i OECD-landene. Andeler av samlede skatte- og avgiftsinntekter. 1965-2023



Kilde: OECD

Figur 2.2 viser tilsvarende inndeling for utvalgte OECD-land, inkludert Norge, i 2021:

Figur 2.2 Andel av ulike skatte- og avgiftstyper som andel av samlede skatte- og avgiftsinntekter. Utvalgte land og uvektet gjennomsnitt i OECD. 2021



Kilde: OECD

Figuren viser at Norge skiller seg ut med en lav andel personlig inntektsskatt, og med en høy andel selskapsskatter mv. Det må ses i sammenheng med at særskatten for petroleumsvirksomhet faller inn under sistnevnte. Når vi holder petroleumsskattene utenfor, er den norske andelen personskatter og selskapsskatter på linje med flere av landene i utvalget.

Figuren viser en del ulikheter mellom landene, men som ventet er det store likheter innad i Norden. Alle har betydelige innslag av både personlig inntektsskatt og skatter på varer og tjenester.

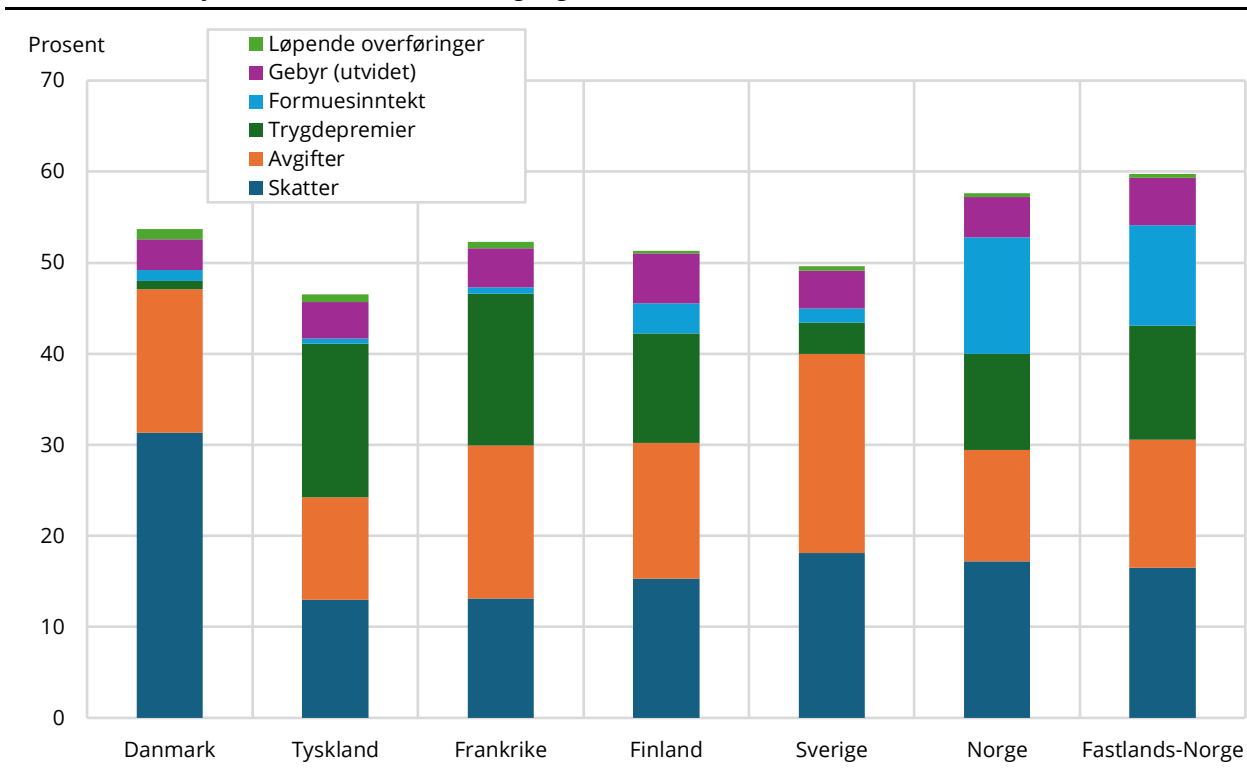
Ellers ser vi at USA har en høy andel personlig inntektsskatt. I likhet med Frankrike og Tyskland, har USA også lavere andel skatt på varer og tjenester enn de nordiske landene. USA er det eneste OECD-landet som ikke har statlig/nasjonal merverdiavgift. De fleste amerikanske stater har derimot en omsetningsavgift.

Tyskland, Frankrike og USA har høyere andeler eiendomsskatter mv. i skattestrukturen enn de nordiske landene. Som nevnt inngår formuesskatt og arveskatter i denne gruppen. Formuesskatt, arveskatter og eiendomsskatter til sammen utgjør en liten del av skatteinntektene i Norge, rundt 3 prosent av totalen. Det er godt under gjennomsnittet i OECD.

Merk at grensen mellom trygdepremier mv. og personlig inntektsskatt kan være flytende, med en del «tvilstilfeller» og klassifikasjonsforskjeller mellom land. Dette er viktig for å forstå hvorfor Danmark skiller seg såpass mye ut. Se omtale i avsnitt 4.4.

Norge skiller seg ut også ved at offentlig forvaltning har en klart høyere andel formuesinntekter¹⁰ enn andre land. Disse var ikke inkludert i figur 2.1 eller 2.2, som konsentrerte seg om strukturen på skatteinntektene, men er tatt med i figur 2.3:

Figur 2.3 Sammensetning av inntektene til offentlig forvaltning i Norge og utvalgte land. De tre nederste delsoylenene er lik samlede skatte- og avgiftsinntekter. Andel av landenes BNP. 2019



Kilde: Eurostat

Formuesinntektene er vist i den lyseblå delen av søylene. At denne er så stor i Norge, skyldes hovedsakelig rente- og utbytteinntekter fra aksjer og obligasjoner i Statens pensjonsfond utland. Den lyseblå søylen er mindre for Fastlands-Norge, fordi her regnes ikke SDØE-inntektene med (ref. avsnitt 3.1 nedenfor). Merk at gevinster som følge av kursstigning på aksjer og obligasjoner ikke er med verken for Fastlands-Norge eller Norge samlet. Slike gevinster blir ikke regnet som inntekt i nasjonalregnskapet.

De tre nederste delene av hver av søylene – Skatter, avgifter og trygdepremier – utgjør samlede skatter og avgifter. Det var kun disse som var med i figur 2.1 og 2.2¹¹, men der med litt mer detaljer. Dette er telleren i skattetrykket, slik begrepet brukes i denne rapporten.¹² Verken løpende overføringer, gebyrer eller formuesinntekter er del av skattetrykket.

¹⁰ ESA 4.41: «Formuesinntekt oppstår når eiere av finansielle eiendeler eller naturressurser stiller disse til rådighet for andre institusjonelle enheter». Renter og utbytte er eksempler på formuesinntekter.

¹¹ Med noen mindre definisjonsmessige forskjeller pga. ulike kilder.

¹² I kapittel 3 presenteres noen alternative beregninger av skattetrykket (for Norges del).

3. Skattetrykket i Norge og andre land

3.1. Om SDØE i beregning av Norges skattetrykk

Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) ble opprettet i 1985. Da ble Statoils eierinteresser i de fleste utvinningstillatelser på norsk sokkel delt opp i en økonomisk andel til Statoil og en økonomisk andel til staten. Staten fikk slik en direkte eierandel i de fleste olje- og gassfeltene på sokkelen. Fra 2001 forvaltes SDØE av det statlige aksjeselskapet Petoro.

SDØE er fritatt for inntektsskatt, og overskuddet tilfaller staten i sin helhet. Driftsresultatet fra SDØE utgjør 30–40 pst. av statens samlede petroleumsinntekter. I likhet med oljeskattene inngår ikke SDØE-inntektene i finansieringen av statens løpende utgifter. De fases i sin helhet inn på Statens pensjonsfond utland (SPU), ofte kalt oljefondet. Det er skattene utenom petroleum som løpende bidrar til finansieringen av velferden og bestemmer det oljekorrigerede underskuddet.¹³

Oljeskattene og inntektene fra SDØE inngår i oljefondets framtidige finansiering av velferden, gjennom tilbakeføringen til statsbudsjettet for å dekke det oljekorrigerede underskuddet i årene framover.

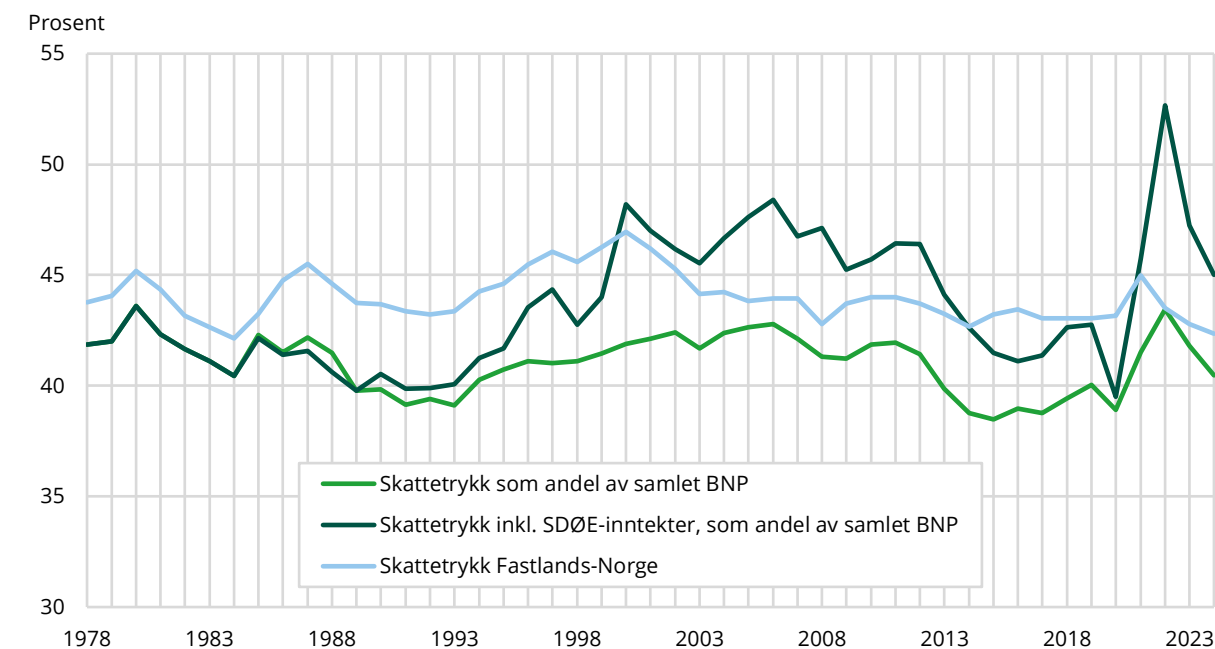
Det er viktig å tenke gjennom hvordan inntektene fra SDØE behandles i analyser av samlet skattetrykk. Om man ønsker å vise fram samlede skatter og avgifter målt mot samlet BNP, kan man telle med driftsresultatet i SDØE som en skatt, og dermed plusse den på i telleren. Dette til tross for at driftsresultatet fra SDØE føres som eierutbytte, ikke skatt, i nasjonalregnskapet.

Korreksjonen vil være tilsvarende å si at overskuddet i SDØE skattes 100 pst. En beregning med denne korreksjonen er vist i figur 3.1, sammen med de to andre vanligste målene for skattetrykk i Norge.

¹³ Dette begrepet og det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet er nærmere forklart i ordlisten i kapittel 9.

3.2. Tre mål for skattetrykket i Norge

Figur 3.1 Skattetrykket i Norge målt på tre måter. 1978-2024



Kilder: Statistisk sentralbyrå

Den mørkegrønne og den lyseblå linja kan sies å sikre konsistens mellom teller og nevner. I førstnevnte er petroleumsrelaterte skatteinntekter (og SDØE) inkludert både i teller og nevner. I den blå er de ekskludert begge steder. Fra og med 1985 skiller de to grønne linjene seg, og det må ses i lys av SDØE-inntektene som her kommer inn. Gjennom periodene med relativt høye petroleumspriser (1999–2013, 2021–2024) ligger den SDØE-justerte linja over skattetrykket i Fastlands-Norge. I år med lavere priser ligger den under.

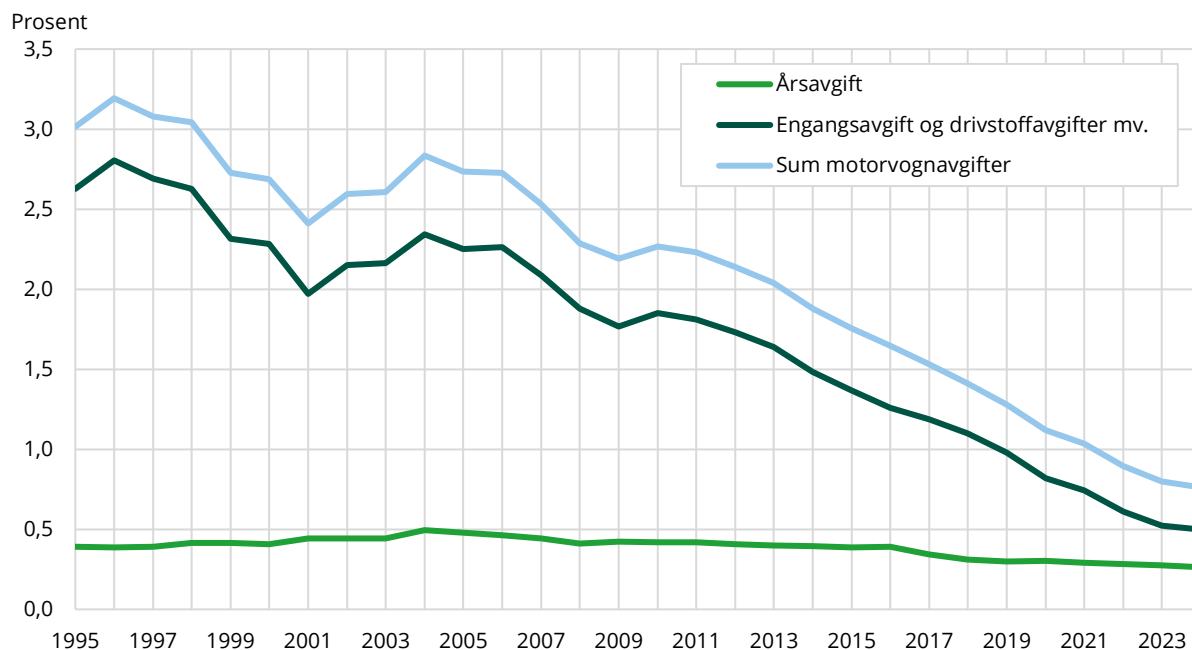
Den lysegrønne linja, som viser skattetrykket som andel av samlet BNP, viser gjennomgående et lavere skattetrykk enn de to andre linjene. Det henger sammen med at statens store SDØE-inntekter ikke er tatt med i telleren. Det finnes likevel argumenter for å bruke denne måten å beregne skattetrykket på. Det viktigste argumentet er at alle land har særtrekk, og det kan være upraktisk å gjøre tilpasninger for enkeltland. Bruk av samlet BNP i nevner er dessuten standard i OECD.

Uavhengig av hvilken av linjene man velger, viser figur 3.1 at skattetrykket i Norge har hatt en svakt nedadgående trend siden årtusenskiftet. Det er lettest å se i den lyseblå linja, der petroleum altså er holdt utenfor. De høye skatteinntektene fra petroleum de seneste årene har medført at de to grønne linjene ble løftet fra 2021. Som andel av fastlands-BNP¹⁴ var skattetrykket 46,1 prosent i femårsperioden 1998–2002. I femårsperioden 2020–2024 var skattetrykket 43,4 prosent. Ifølge foreløpige tall var skattetrykket 42,4 prosent i 2024, det laveste siden 1984.

Nedgangen kan i hovedsak forklares med lavere avgiftsinntekter.

¹⁴ Se nærmere omtale av begrepet Fastlands-Norge i boks 3.1.

Figur 3.2 Inntekter fra motorvognavgifter som andel av Fastlands-BNP. 1995–2024



Kilde: Statistisk sentralbyrå

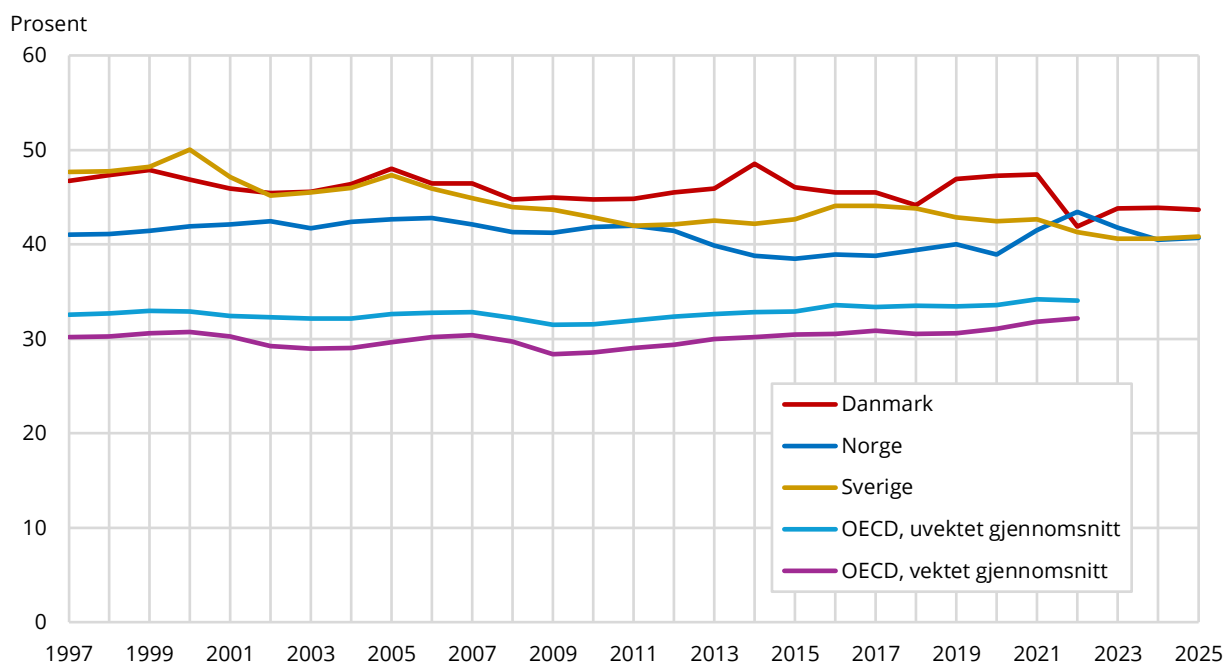
Avgiftsinntektene har falt fra 16,9 prosent av Fastlands-BNP i 1998–2002 til 13,8 prosent i 2020–2024. Figur 3.2 viser nedgangen i motorvognavgiftene. Fallet i engangsavgift på motorvogn må særlig ses i sammenheng med økt elbilandel.

Siden årtusenskiftet har også inntektene fra særavgifter på alkohol, tobakk, sjokolade mv. utgjort en gradvis lavere del av samlede skatte- og avgiftsinntekter.

3.3. Skattetrykket i Norge sammenlignet med andre land

Som andel av samlet BNP

Figur 3.3 Skatter og avgifter som andel av BNP for utvalgte land. 1997-2025. Anslag for 2025



Kilder: OECD, Danmarks Statistikk fram til 2022, Økonomisk Redegørelse 2022-2025, SCB fram til 2022, Sveriges finansdepartement 2022-2025, Statistisk sentralbyrå 1997-2024, Nasjonalbudsjettet 2025.

I figur 3.3 vises totale skatteinntekter som andel av samlet BNP mellom 1997 og 2025 for de skandinaviske landene. OECD presenterer vanligvis skattetrykket som et uvektet gjennomsnitt for sine medlemsland. I figuren er det også beregnet et vektet gjennomsnitt.¹⁵

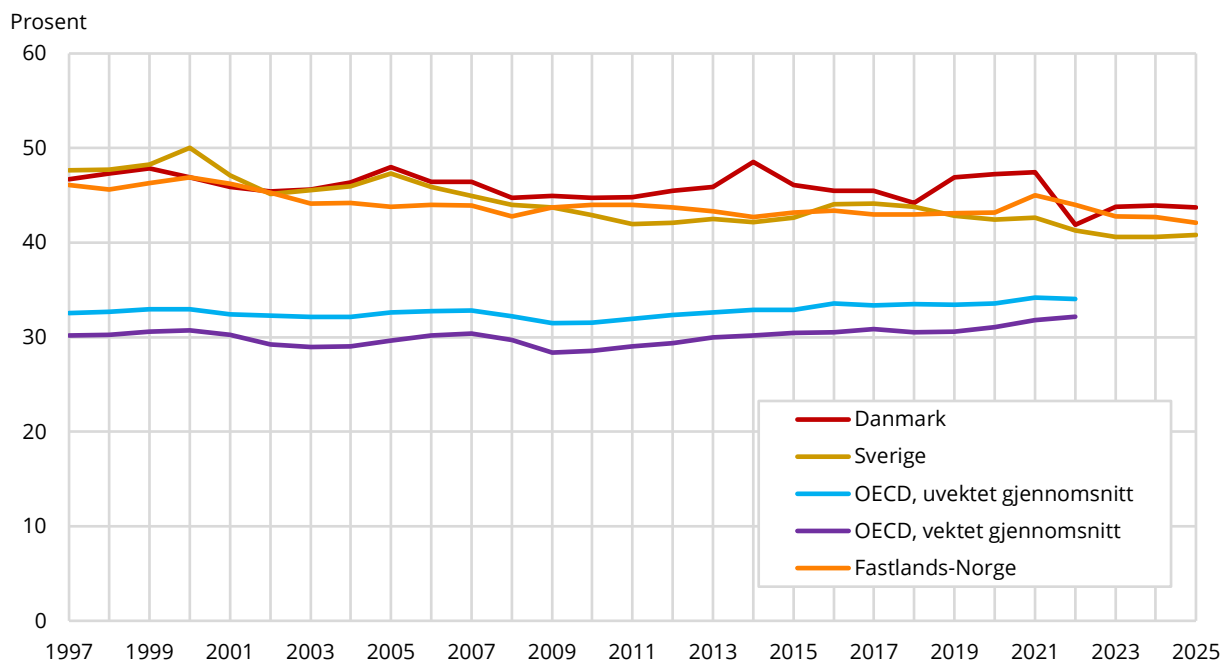
De skandinaviske landene har hatt og har høyere skattetrykk enn gjennomsnittet i OECD. Målt på denne måten har skattetrykket i Norge stort sett ligget noe under våre nordiske naboer, men som nevnt må man huske på at SDØE-inntektene ikke er tatt med i telleren.

Figuren viser at tendensen til fallende skattetrykk siden årtusenskiftet også gjelder for Sverige og Danmark. De siste 25 årene har skattetrykket i Norden blitt mindre forskjellig fra snittet i OECD. Sistnevnte har økt svakt gjennom perioden.

¹⁵ Irland er inkludert i begge gjennomsnittene, til tross for problematikken med BNP-tallene, som er nevnt i innledningen. Linjene endrer seg lite hvis man tar ut Irland.

Som andel av Fastlands-BNP

Figur 3.4 Skatter og avgifter som andel av BNP for utvalgte land. For Norge er Fastlands-Norge brukt, og skattene fra petroleum holdt utenom. 1997-2025. Anslag for 2025



Kilder: OECD, Danmarks Statistik fram til og med 2022, Økonomisk Redegørelse for 2023-2025, SCB fram til og med 2022, Sveriges finansdepartement for 2023-2025, Statistisk sentralbyrå fram til og med 2024, Nasjonalbudsjettet 2025 for 2025.

Praktiske hensyn er som nevnt en grunn for å beregne skattetrykket med totalt BNP i nevneren. BNP er et kjent tall i de fleste land, og lages på sammenlignbar måte mellom land.

Det er imidlertid nokså utbredt å sammenligne skattetrykket i andre land med skattetrykket i Fastlands-Norge, og det er altså gode faglige grunner for å gjøre det. Da må man huske å korrigere både BNP i nevneren og skatteinntekter i telleren for hhv. bruttoprodukt og skatteinntekter fra petroleumssektoren. Da får vi fastlandsskatter som andel av fastlands-BNP.

Når vi holder produksjon og skatteinntekter fra petroleumssektoren utenom, ser vi at Norges skattetrykk har ligget noe høyere enn i figur 3.3, men stort sett på linje med våre nordiske naboer. Det kan virke kontraintuitivt at skattetrykket blir høyere når man holder den høyt beskattede oljenæringen utenfor. Men hovedforklaringen på det er altså at SDØE-inntektene ikke er med i telleren i figur 3.3.

Andre land har også sine særegenheter, og man kunne innvendt at disse også skulle vært korrigert for.¹⁶ Se nærmere omtale av begrepet Fastlands-Norge i boks 3.1.

¹⁶ For eksempel har Danmarks skattetrykk for årene 2021–2023 vært trukket ned av en usedvanlig sterk vekst i farmasøytisk industri, som gir et vesentlig bidrag til samlet BNP. Danmarks Statistik har begynt å publisere BNP-tall der farmasøytisk industri er holdt utenom, men det er Danmarks totale BNP-tall som inngår i OECD-tabellene for skattetrykk.

Boks 3.1: Om begrepet Fastlands-Norge

Begrepet Fastlands-Norge ble gradvis introdusert fra siste halvdel av 1970-tallet og utover. I SSB-publikasjonen Økonomisk utsyn over året 1975 omtales for første gang BNP eksklusiv oljevirkosomhet. Senere ble også sjøfarten trukket ut. Begrepet hadde vært i bruk som sentral aktivitetsindikator i Utsynet i flere år da det kom inn i nasjonalregnskapstabellene i Statistisk årbok 1988, og i nasjonalregnskapspublikasjonen for 1987, publisert i 1989. I sistnevnte (s. 120) står det: *Når en definerer omfanget av Fastlands-Norge, forsøker en å ekskludere virksomhet som er innenlandsøkonomien fremmed i den forstand at produksjonen ikke griper særlig direkte inn i innenlandsetterspørselen etter de aktuelle varer og tjenester.*

Halvorsen, Simpson og Skoglund (2011) beskriver Fastlands-Norges introduksjon i nasjonalregnskapet, og diskuterer to andre kriterier som er blitt brukt for å holde en næring utenfor Fastlands-Norge: Faktoretterspørsel (liten grad av faktoretterspørsel rettet mot fastlandet, som f.eks. arbeidskraft) og ressursrente (tapping av ikke-fornybar naturressurs).

Begrepet Fastlands-Norge i nasjonalregnskapet bygger ikke på en geografisk avgrensing av norsk økonomi. Både virksomhet på Svalbard og ved norske ambassader og militærleirer i utlandet er inkludert. På den annen side er kontorene til oljeselskaper og rederier på norsk jord ikke definert som en del av Fastlands-Norge.

Man kan si at begrepet kom inn som analytisk begrep i beskrivelsen av *veksten* i norsk økonomi. Etter hvert ble det ble mer og mer vanlig i ulike sammenhenger å benytte nivået på BNP utenom olje og sjøfart også som nevner i stedet for BNP som *omfangsreferanse*. Det vil si som nevner i bl.a. brøkene vi studerer i denne rapporten. Handlingsregelen fra 2001 bidro til utviklingen. Med den ble det formalisert at store deler av verdiskapingen i petroleumsvirkosomheten ble inndratt og overført til oljefondet. Nærmere bestemt gjelder det oljeskattene, utbytte fra Statoil/Equinor og driftsresultatet i SDØE.

Se også Halvorsen og Skoglund (2011) for mer om dette og andre sentrale begreper i nasjonalregnskapet.

3.4. To mulige justeringer av målt skattetrykk**Trekke ut grunnrenteskatter på kraft og havbruk i beregning av skattetrykk**

Som nevnt sier definisjonen i nasjonalregnskapet (SNA/ESA) at ordinære skatter er tvungne betalinger uten en direkte motytelse («something for nothing», står det i manualene). Et typisk eksempel er inndragning av en del av overskuddet fra virksomhetene.

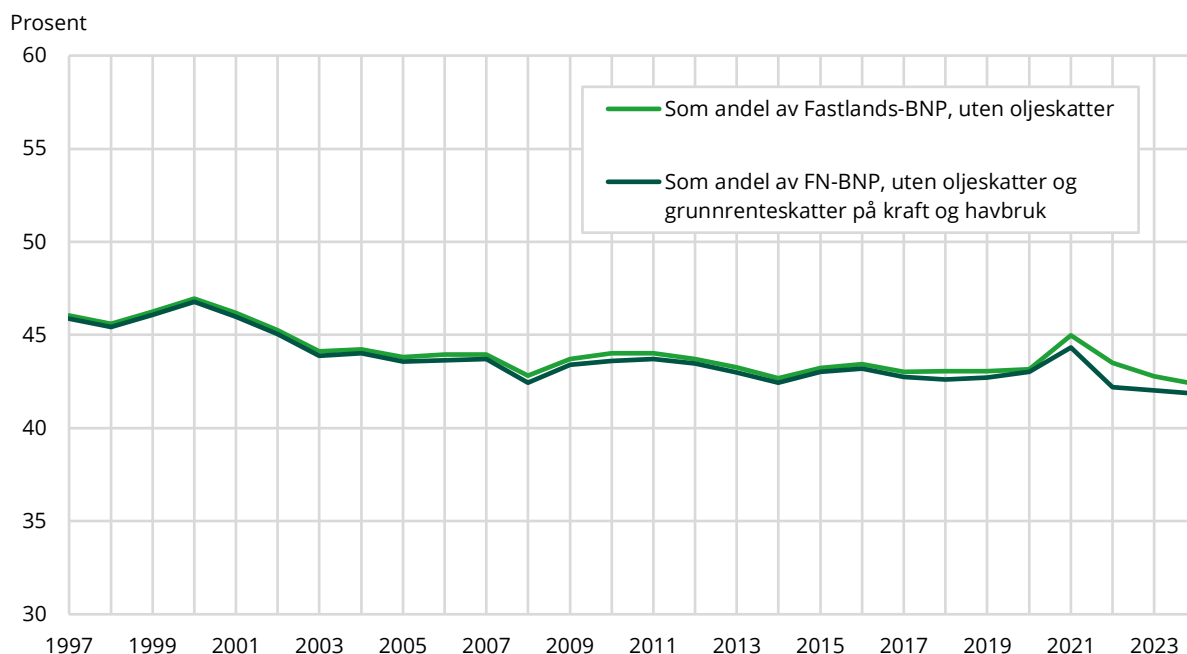
I Norge har inntektene fra grunnrenteskatten på kraft og havbruk blitt klassifisert som vanlige skatteinntekter. Skreddersydde skatter på utnyttelse av naturressurser kan derimot sies å være en betaling med motytelse. Motytelsen er at en naturressurs stilles til disposisjon for den som får tillatelse til å utnytte den («something for something»). Eurostat har argumentert i disse baner når det gjelder grunnrenteskattene på kraftproduksjon og havbruk i Norge. De mener altså at slike skatter i realiteten er betaling for leie av naturressurs – og at det er viktig å skille disse fra de ordinære skattene.

Hvis vi skal justere for dette, må vi altså trekke ut grunnrenteskattene på kraftproduksjon og havbruk fra telleren i brøken for skattetrykket. Merk at det her ikke kommer noe til fratrukk i nevneren, slik tilfellet er når man ønsker å gjøre justeringer som dreier seg om petroleum. Årsaken er at petroleumsvirkosomhetene er en ikke-fornybar ressurs, som gradvis hentes opp av bakken og veksles om til finanskapital, mens for eksempel vannkraften er fornybar.¹⁷

¹⁷ SNA/ESA er for tiden under revisjon. Et pågående arbeid handler om nye måter å redegjøre for naturressurser, som petroleum mv., og utnyttelse av dem i nasjonalregnskapet.

Figur 3.5 viser hvordan skattetrykket påvirkes av denne justeringen.¹⁸ Det blir ikke veldig store endringer lengre tilbake i tid. Men særlig fra 2021 er det en merkbar forskjell. Gjennomsnittlig skattetrykk i perioden 2020–2024 reduseres fra 43,4 prosent til 42,7 prosent, altså 0,7 prosentenheter lavere.

Figur 3.5 Skattetrykket i Fastlands-Norge målt på to måter. Grunnrenteskatter på kraft og havbruk er holdt utenom i telleren i den nederste linjen. 1997-2024



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Rettet 3. april 2025

Korrigerer for skatt på stønader fra det offentlige

Fra og med 2015 skatlegges uførestønad som arbeidsinntekt i Norge. Reformen medførte et skift både på inntekts- og utgiftssiden. Endringen var netto nøytral for stat og mottakere av uførestønad. Men både skattetrykket og offentlige utgifter som andel av BNP ble høyere.¹⁹

Slike forhold kan det være ønskelig å korrigerer for når man sammenligner land.

Nielsen og Olsen (2023) skriver at OECDs tall for skattetrykk gir en misvisende rangering mellom land, fordi tallene nettopp ikke korrigerer for forskjeller mellom land når det gjelder blant annet skatt på offentlige stønader.

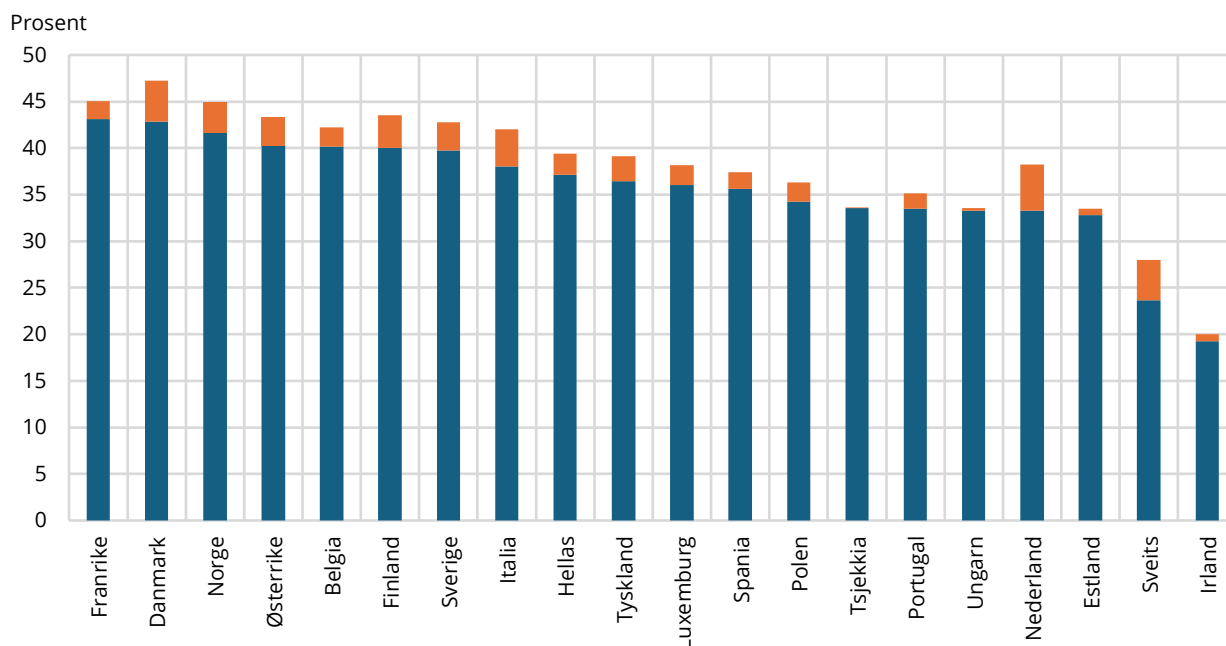
Man kan se for seg to land som i utgangspunktet har en lik økonomi, identiske skattesatser og like generøse netto stønader, men der det ene landet velger å skatlegge for eksempel trygder. Da vil både skattetrykket og den målte andelen offentlige utgifter bli høyere enn i et land som betaler ut trygdene som ren netto, altså skattefritt. Men man kan argumentere for at realitetsforskjellene mellom landene er små. Nielsen og Olsen (2023) skriver: «Den skat tæller feilagtigt med i OECD's skattetryk, selvom det bare er penge, der rykkes rundt mellem offentlige kasser».

¹⁸ Følgende skattearter er holdt utenom: D29E Naturressursskatt, D29H Avgift på viltlevende marine ressurser, D29H Avgift på produksjon av fisk, D51O Grunnrenteskatt kraftverk, D51O Grunnrenteskatt havbruk.

¹⁹ Alle uføreytelser som tidligere ble skattlagt som pensjon, skatlegges fra 1. januar 2015 som arbeidsinntekt. Hensikten med reformen er beskrevet i Innst. 4 L (2012–2013): «Med like skatteregler for lønn og uføreytelser vil det bli enklere å kombinere arbeid og trygd. Det blir enklere å gjennomskue de økonomiske konsekvensene av å bli ufør og av å arbeide mens man mottar uføretrygd.»

Eurostat publiserer tall som kan brukes til å justere for slike forskjeller mellom land.

Figur 3.6 Skatt som andel av BNP (fastlands-BNP for Norge) korrigeret for skatt på sosiale ytelser. Utvalgte OECD-land, 2021



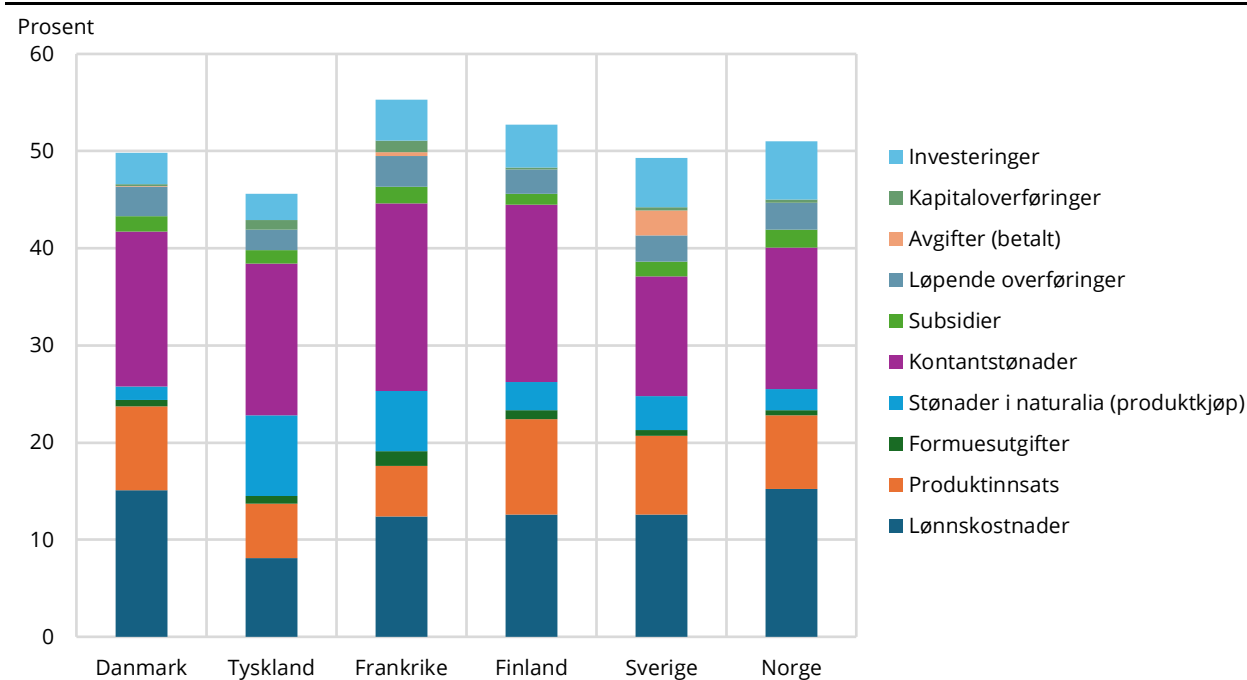
Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå, Eurostat

Figur 3.6 viser at de fleste av landene i utvalget har noe skatt på sosiale ytelser. Men omfanget varierer en del. Størst utslag gjør denne justeringen for Danmark og Nederland, mens det er små utslag for Irland, Ungarn og Tsjekkia. Sett under ett endrer ikke korrigeringen rangeringen i veldig stor grad. Men skattetrykket i Fastlands-Norge i femårsperioden 2017–2021 faller fra 43,5 prosent til 40,8 prosent. Det vil si at skatt på sosiale ytelser står for en liten, men ikke neglisjerbar andel av det samlede skattetrykket i Norge.

4. Offentlige utgifter i Norge og andre land

Som del av handlingsregelen har det vært en prioritet at oljepengene skal brukes til å gi Norge et høyere velferdsnivå på sikt. Det ville være overraskende om dette ikke synes i utgiftene. I dette kapittelet studerer vi utviklingen i offentlige utgifter i Norge, og vi diskuterer ulike indikatorer for å måle hvor høyt/lavt utgiftsnivået er sammenlignet med andre land.

Figur 4.1 Sammensetning av offentlige utgifter i Norge og utvalgte andre land. Andel av samlet BNP. 2019



Kilde: Eurostat

Som figur 4.1 viser, avviker ikke sammensetningen av de offentlige utgiftene i Norge veldig fra andre land. Kontantstønader og lønnskostnader er de største utgiftspostene i Norge og de fleste andre landene. Tyskland og Frankrike har mer stønader i naturalia (produktkjøp) enn de nordiske landene. Sammensetningen av utgiftene avhenger blant annet av om helse- og utdanningsinstitusjoner klassifiseres innenfor eller utenfor offentlig forvaltning/sector. Forskjeller her kan forklare at disse landene har lavere andel offentlig sysselsetting enn de nordiske, til tross for skattetrykk og utgiftsnivå i samme størrelsesorden.

Det er ikke riktig å sette likhetstegn mellom offentlige utgifter som andel av BNP og offentlig sektor eller offentlig forvaltning som andel av BNP. En stor del av offentlige utgifter tilfaller privat sektor, først og fremst husholdningene. I Norge har andelen offentlige utgifter som går til kollektive goder, kontantytelser og individuelle velferdstjenester lenge ligget rundt henholdsvis 35, 29 og 36 prosent. 65 prosent av alle offentlige utgifter kommer altså tilbake til privat sektor, i hovedsak husholdningene, i form av kontantytelser og individuelle velferdstjenester (Bjertnæs, Holmøy og Slettebø, 2024).²⁰

Dette kapittelet argumenterer for at det kan være nyttig å måle utgiftsandelen i Norge som andel av *bruttonasjonalinntekt fratrukket bruttoprodukt i petroleumsutvinning og rørtransport*, heretter kalt

²⁰ Det er altså ikke slik at offentlig sektor utgjør over 60 prosent av norsk økonomi, eller tilsvarende varianter som iblant nevnes i den offentlige debatten. Etterspørselen fra offentlig forvaltning utgjorde 36 pst. av Fastlands-BNP og 28 pst. av samlet BNP i 2024.

petroleumskorrigert BNI. Særlig i sammenhenger der man er interessert i bærekraften i offentlige finanser. Kapitlet viser hvorfor enkelte utgifter bør vurderes tatt ut når man vil sammenligne utgiftsnivået med andre land.

Dersom man er interessert i hvor stort beslag offentlig forvaltning legger på økonomiens ressurser, er det en god start å se på sysselsettingen i forvaltningen som andel av samlet sysselsetting. Men når man sammenligner med andre land, bør offentlig sysselsetting ses i sammenheng med omfanget av offentlig finansierte tjenester som skjer i privat og ideell sektor i ulike land.

4.1. Om petroleumskorrigert BNI som nevner for utgiftsandelen

Vi definerer petroleumskorrigert BNI som bruttonasjonalinntekt minus bruttoproduktet i petroleumsvirksomheten²¹. Dersom man ønsker å analysere langsiktig bærekraft i statsfinansene, kan petroleumskorrigert BNI være et godt alternativ som nevner i en brøk med samlede offentlige utgifter i teller.²²

Fordelen med dette målet er at man luker ut de store grunnrenteinntektene fra en ikke-fornybar ressurs (olje og gass), samtidig som man får med seg inntektsstrømmer i form av renter og utbytte fra de finansielle investeringene i oljefondet, som i teorien kan være evigvarende.

Etter hvert som staten Norge i større grad er blitt rentenist, blir det mer og mer ufullstendig å analysere statsfinansenes bærekraft uten å se hen til rente- og utbytteinntektene. Merk at såkalte omvurderingsgevinster, det vil si økte kurser på aksjer eller obligasjoner vi eier i oljefondet, ikke er inkludert. Det vi snakker om er kontantstrømmer.

Rente- og utbytteinntektene fra fondet må inngå når man vurderer hva offentlig forvaltning «har råd til» på sikt. Derfor er petroleumskorrigert BNI en relevant nevner i analyser av bærekraften i statens finanser.

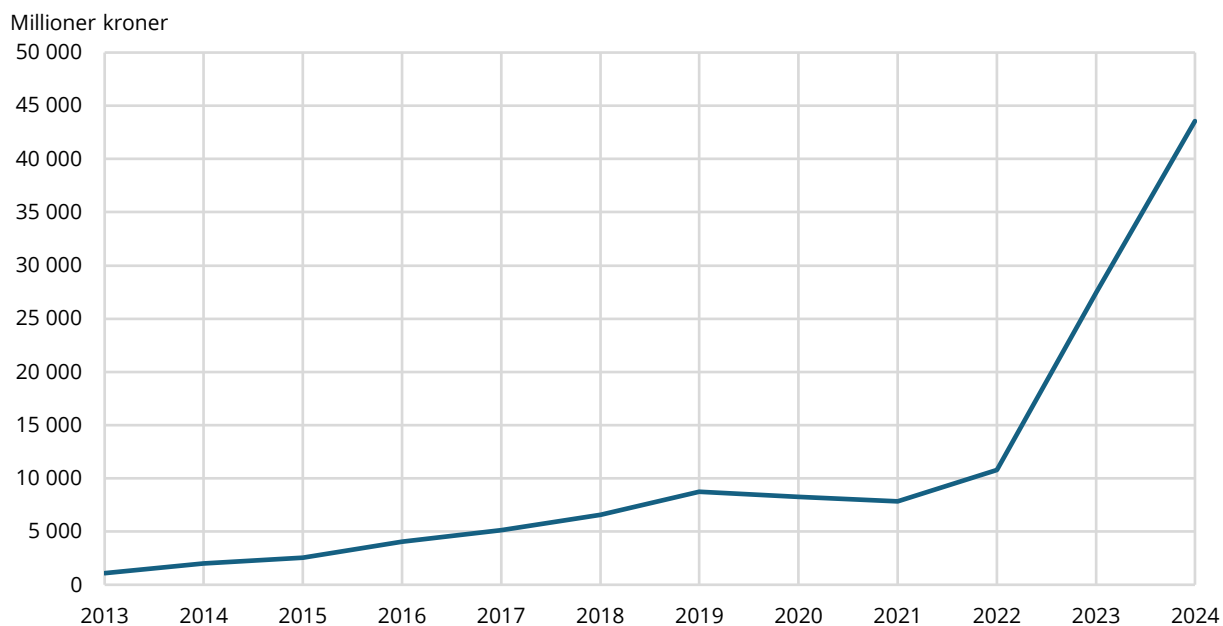
4.2. Rente- og skattekostnader knyttet til SPU

Enkelte poster knyttet til Statens pensjonsfond utland (SPU) kan vurderes tatt ut når man sammenligner Norges offentlige utgifter med andre land. Det løper en del kostnader til renter og skatt som kan ses på som uunngåelige kostnader knyttet til det å ha en stor formue, eventuelt som utgifter til inntekts ervervelse. Man kan argumentere for at det er vesensforskjell på økte utgifter til inntekts ervervelse – hvis man aksepterer premisset om at skatter og renter i SPU er nettopp det – og økte utgifter til for eksempel offentlig konsum. Førstnevnte kan kanskje ikke sies å være uttrykk for en offentlig sektor som eser ut.

De siste årene har inntektene fra renter og utbytte i fondet vært usedvanlig høye. Men økte renter og økt beholdning medfører at rente- og skattekostnadene også øker. Dette er vist i figur 4.2.

²¹ Næringene «Utvinning av råolje og naturgass» og «Rørtransport» i nasjonalregnskapet.

²² Finansdepartementet har inkludert en lignende variabel i boks 3.6 i Nasjonalbudsjettet 2025, men med en litt annen definisjon og avgrensning.

Figur 4.2 Utgifter til renter og skatt i SPU. 2013-2024. Millioner kroner

Kilde: NBIMs årsrapporter

I 2024 var rentekostnadene på 26,4 milliarder kroner, og skattekostnaden 17,2 milliarder. Til sammen 43,6 milliarder, tilsvarende 0,8 pst. av BNP eller 1,1 pst. av Fastlands-BNP. Tar vi dem ut, dempes Norges utgiftsandel noe de siste årene. Dette er vist i figur 4.3.

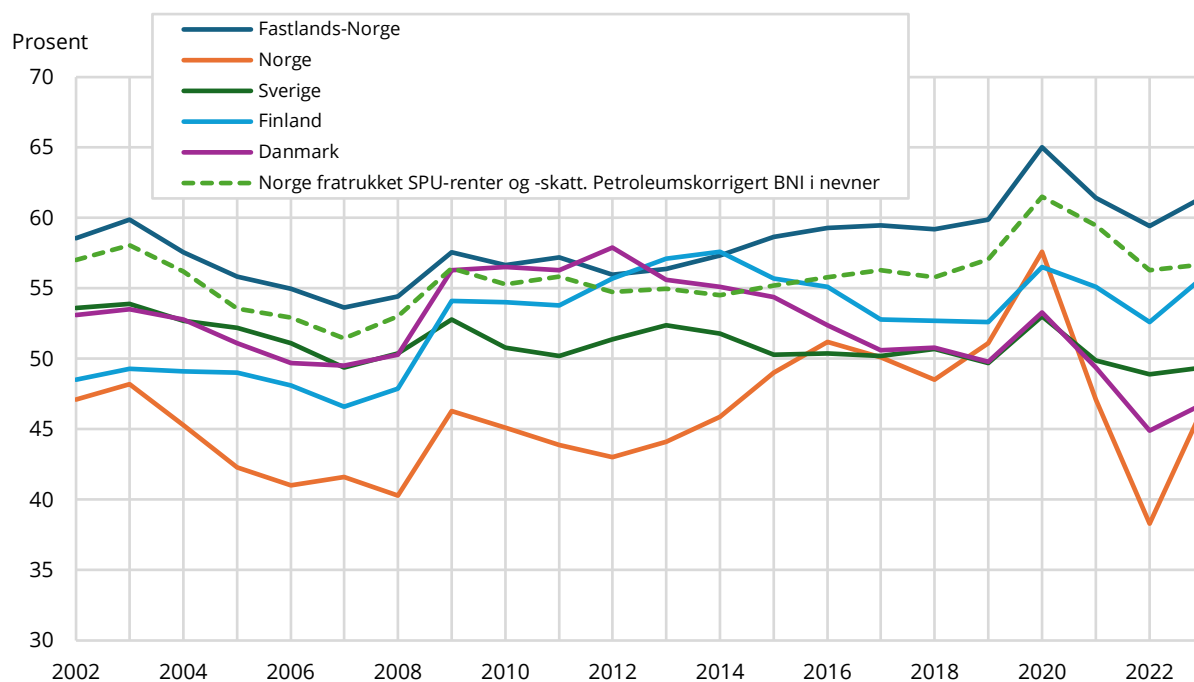
Man kunne innvendt at andre offentlige renter burde behandles på samme måte. Dersom man ser på det offentlige som en felles "beslutningsorganisme", betyr jo høy kommunegjeld bare at det er desto mer midler i SPU og dertil høyere inntekter. Men rentene på kommunegjeld er ikke like direkte knyttet til statens formue. Det er også en vesensforskjell på renter som knytter seg til at Norge har en stor finansformue, og rentebetalinger på ordinær statsgjeld. Vi har derfor ikke gjort noen korrigeringer for andre renteutgifter i denne rapporten.

SPU-rentenes kraftige økning de siste årene har hatt en viss påvirkning på den samlede utgiftsveksten.

4.3. Offentlige utgifter med petroleumskorrigert BNI i nevner

Iblant kan man høre at Norges statsbudsjett er veldig mye høyere enn andre land med omtrent like stor befolkning. For eksempel har det vært påstått at Finlands statsbudsjett kun er halvparten av det norske. Slike sammenligninger kan fort bli misvisende. Sammenligning av offentlig utgiftsnivå bør i utgangspunktet basere seg på tall for *samlede* utgifter i offentlig forvaltning, blant annet fordi en del land har (deler av) folketrygden fondert, slik at de ligger utenfor statsbudsjettene.

Figur 4.3 Samlede utgifter i offentlig forvaltning som andel av BNP. Norge og utvalgte andre land. 2002–2023



Kilder: Eurostat og Statistisk sentralbyrå

I Norge har offentlige utgifter som andel av samlet BNP ligget noe lavere enn i resten av Norden de siste tiårene, men med store svingninger drevet av utviklingen innen olje og gass. Som andel av Fastlands-BNP har derimot utgiftsnivået i Norge ligget høyere enn i de andre landene, med en oppadgående tendens. Finland ligger et sted midt imellom.

For Norges del har begge disse målene sine svakheter. Samlet BNP inkluderer hele grunnrenten fra olje og gass, som er en ikke-fornybar ressurs. Man kan derfor si at samlet BNP i nevner gjør at utgiftsandelen ser for lav ut. Fastlands-BNP utelukker grunnrenten, men inkluderer ikke statens store formuesinntekter fra renter og utbytte i SPU, som er en viktig del av statens finansieringsgrunnlag. Denne nevneren kan dermed sies å være for lav, slik at utgiftsandelen ser for høy ut.

Den stiplede linjen i figur 4.3 er en mellomting. Den har petroleumskorrigert BNI i nevner. Slik får man tatt ut grunnrenten fra petroleum, samtidig som man får inkludert renter og utbytte fra finansformuen. I 4.3 er det også fratrukket rente- og skatteutgifter til SPU i telleren.

Den stiplede linjen viser at den offentlige utgiftsandelen i Norge er høyere enn i de andre nordiske landene. Det er ikke så overraskende, siden Norge er rikere og har en stor statlig formue. Men økningen i utgiftsandelen de siste årene har ikke vært like kraftig som man får inntrykk av når man bruker Fastlands-BNP som nevner.

Tabell 4.1 viser gjennomsnittsverdier over tid. Det gjennomsnittlige utgiftsnivået i Sverige og Danmark har falt i dette tidsrommet, mens det har økt noe for Norge og de andre landene. Det er

viktig å merke seg denne forskjellen. I Sverige og Danmark har skattetrykket og den offentlige utgiftsandelen beveget seg i takt. Som nevnt i innledningen er dette speilbildet normalen i de fleste land. I Norge har man derimot kunnet redusere skattetrykket noe samtidig som offentlige utgifter har økt, fordi staten har en stor inntektskilde i form av avkastningen på SPU. Finland har både økt utgiftsandelen markert og redusert skattetrykket, men har i samme periode økt statsgjelden som andel av BNP betraktelig.

Tabell 4.1 Offentlige utgifter som andel av BNP. Utvalgte land. Gjennomsnitt for to femårsperioder

	2019– 2023	2002–2006	Endring i prosentpoeng
Fastlands-Norge	61,5	57,4	4,1
Frankrike	58,4	54,1	4,3
Norge fratrukket SPU-renter og -skatt. Petroleumskorrigert BNI i nevner	58,2	55,6	2,7
Finland	54,5	48,8	5,7
Sverige	50,2	52,7	-2,5
Tyskland	49,0	47,2	1,8
Danmark	48,8	52,0	-3,2
Norge	48,1	44,8	3,3

Kilder: Eurostat og Statistisk sentralbyrå

4.4. En mulig justering av utgiftsandelene: Trygdepremier og arbeidsgiveravgift betalt av myndighetene

I likhet med skattlegging av offentlige ytelser, kan trygdepremier og arbeidsgiveravgift for ansatte i offentlig forvaltning under gitte forutsetninger ses som penger som går fra én statlig konto til en annen. Uten at det påvirker skattene den jevne husholdning eller bedrift står overfor. Både utgiftsnivå og skatteinntektene øker like mye på denne måten.

I Norge har arbeidsgiveravgift og trygdepremier betalt av offentlige arbeidsgivere ligget rundt 3 prosent av BNP de siste årene, ifølge OECD Revenue Statistics. Finland ligger like under Norge, mens Sverige ligger over. Også Frankrike er på et høyt nivå. Noe av disse landenes høye skattetrykk og utgiftsnivå i forhold til resten av OECD, kan kanskje forklares med dette forholdet.

Man kunne derfor argumentert for at trygdepremier/arbeidsgiveravgift mv. betalt av det offentlige bør korrigeres for når man sammenligner skattetrykk og utgiftsandelene mellom land. Men overgangen mellom skatt på personinntekt og trygdepremier/arbeidsgiveravgift mv. er særlig følsom for de enkelte landenes klassifiseringer. Det gjør at denne korrigeringen er vanskelig å gjøre på en konsekvent måte.

Som figur 2.2 viste, skiller Danmarks skattestruktur seg mye fra andre nordiske land, i alle fall på papiret. Danmark har for eksempel ikke arbeidsgiveravgift, verken for private eller offentlige arbeidsgivere. En korreksjon for arbeidsgiveravgift mv. betalt av det offentlige ville derfor medføre at Danmark kom dårlig ut, mens Norge og Sverige fikk en stor korreksjon ned. Dette virker ikke umiddelbart rimelig. Arbeidsgivere i Danmark må for eksempel betale noen mindre, obligatoriske bidrag hvert år, og alle arbeidstakere må betale «arbejdsmarkedsbidrag» på 8 prosent av brutto lønn. Dette regnes med under skatt på personinntekt, men man kunne argumentert for at det i praksis har mange likhetstrekk med arbeidsgiveravgift i andre land. Grensedragningen her er altså vanskelig.

Det har dessuten også insentiveffekter at det er arbeidsgiveravgift og trygdepremier knyttet til offentlig sysselsetting. Man kan se for seg en offentlig etat som vurderer om den skal gjøre et utredningsoppdrag selv, eller få det gjort av eksterne konsulenter. Hvis det ikke er arbeidsgiveravgift mv. på offentlige ansatte, kan det gi dem et «konkurransefortrinn» i slike tilfeller.

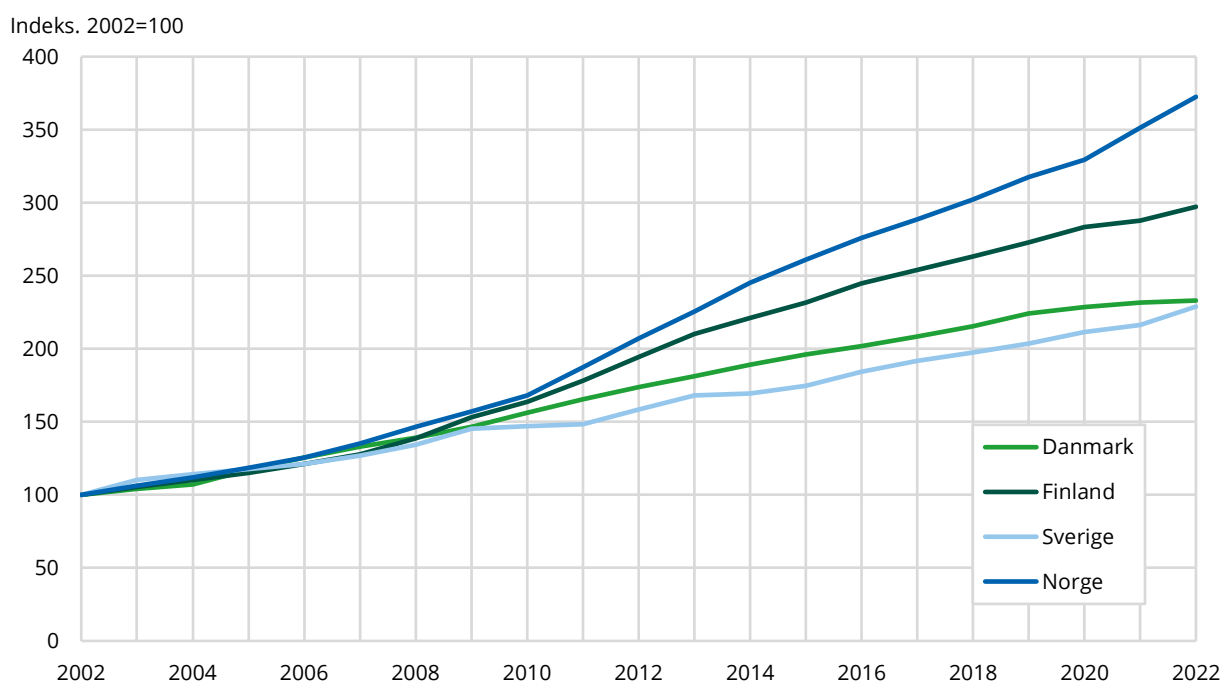
4.5. Nærmere om utvikling i pensjonsutgifter

Det er også vanskelig å sammenligne Norge og Danmark når det gjelder utgifter til pensjon. Danmarks offentlige Folkepension er som en slags minstepensjon, mens resten av pensjonssystemet er tjenstepensjoner. Sverige har et system som likner mer på Norges, men også svenskene har et større innslag av tjenstepensjoner.

Figur 4.4 viser at offentlige utgifter til kontantstønader relatert til alderdom (dvs. først og fremst alderspensjon) vokste like raskt i Norge og andre nordiske land fram til omtrent 2010. I sammenheng med pensjonsreformen ble det fra 2011 mulig å ta ut hel eller delvis alderspensjon fra folketrygden fra fylte 62 år, altså å kombinere pensjon med fortsatt yrkesaktivitet. Men omfattende tidliguttak vil innebære lavere ytelser senere.

Reformen har altså gitt økte pensjonsutbetalinger på kort sikt (samt noe økte inntekter), men anslås å gi store besparelser på lang sikt, sammenlignet med den gamle ordningen (Fredriksen og Stølen, 2015).

Figur 4.4 Offentlige utgifter til kontantstønader relatert til alderdom (i hovedsak alderspensjon) i fire nordiske land. Indeks basert på løpende verditall. 2002–2022. 2002 = 100



Kilde: Eurostat

En annen årsak til at alderspensjoner i Norge har vokst raskere enn de andre landene, er at Norge har høyere minstesatser. Den sterke veksten for Norges del mot slutten av figuren kan henge sammen med ekstraordinære hevinger av minste ytelsene i Stortinget. I 2023 ble det vedtatt at løpende pensjoner skal indekseres med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten. Vedtaket fikk tilbakevirkende kraft til 2022.

Alderspensjoner utgjorde 40 pst. av utgiftene i folketrygden i 1989 og 49 pst. i 2023.

4.6. Offentlig sysselsetting

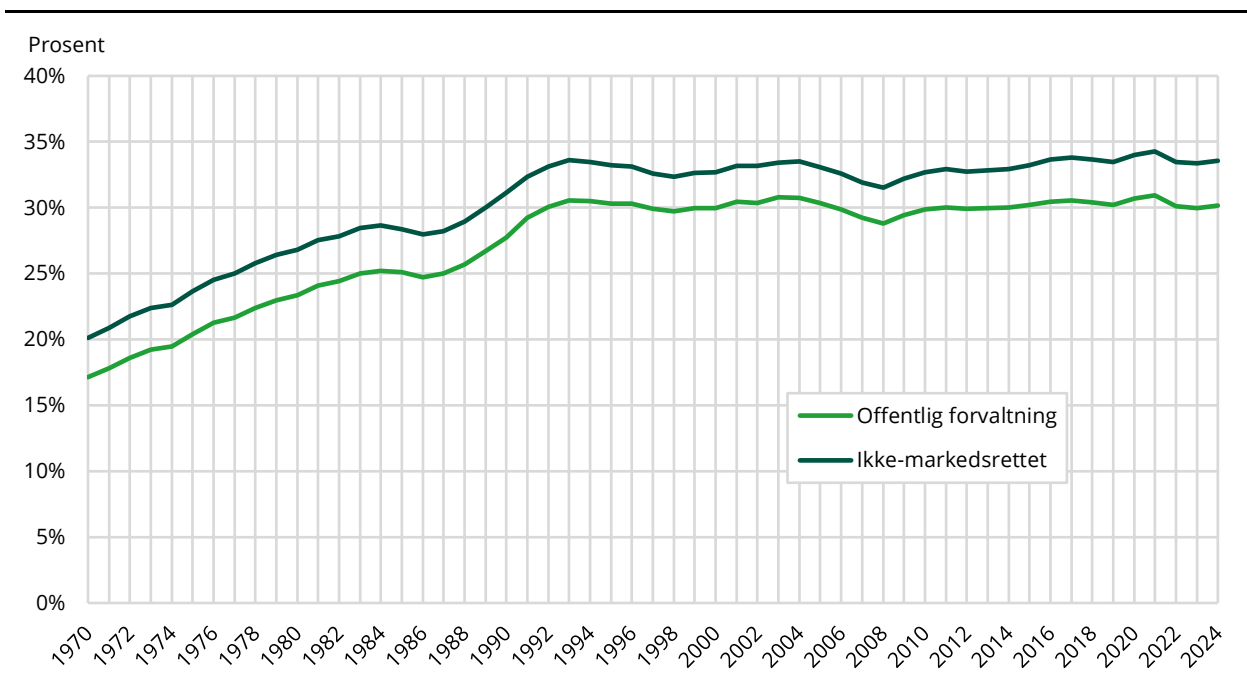
Når vi snakker om offentlig sysselsetting, er det viktig å være bevisst forskjellen mellom offentlig forvaltning og offentlig sektor. Sistnevnte er et større begrep som også inkluderer offentlig kontrollerte foretak.

Tabell 4.2 Kriterier for avgrensning mellom offentlig og privat sektor i nasjonalregnskapet

	Kontrollert av offentlig forvaltning (Offentlig sektor)	Kontrollert av private (Privat sektor)
Ikke-markedsrettet produksjon	Sektor: Offentlig forvaltning	Sektor: Ideelle organisasjoner
Markedsrettet produksjon	Sektor: Offentlige foretak	Sektor: Private foretak

Kilde: Nygård Evensen (2018)

Figur 4.5 Sysselsatte i offentlig forvaltning og ikke-markedsrettet sektor som andel av total sysselsetting. 1970–2024



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Andelen sysselsatte i offentlig forvaltning i Norge steg sterkt fram til tidlig 90-tall, som vist i figur 4.5. Siden har den ligget stabilt rundt 30 prosent, med små fluktuasjoner i takt med konjunktorene. Veksten i offentlige årsverk fram mot tidlig 90-tall kom i hovedsak i sykehus og kommunale omsorgstjenester (Gran-Henriksen, 2014).

Størrelsen på og sammensetningen av offentlig sysselsetting kan variere mellom land av ulike årsaker. For det første har landene i utgangspunktet varierende ansvarsfordeling mellom det offentlige og det private. Det er også ulik grad av sentralisering. Noen land har en stor kommunal sektor, andre har delstatsnivåer, mens noen land har konsentrert sin offentlige sektor mer sentralt. Mange land outsourcer deler av offentlige tjenester til privat sektor, slik at (deler av) finansieringen kommer fra offentlige budsjetter, mens sysselsettingen kan finne sted i private foretak.

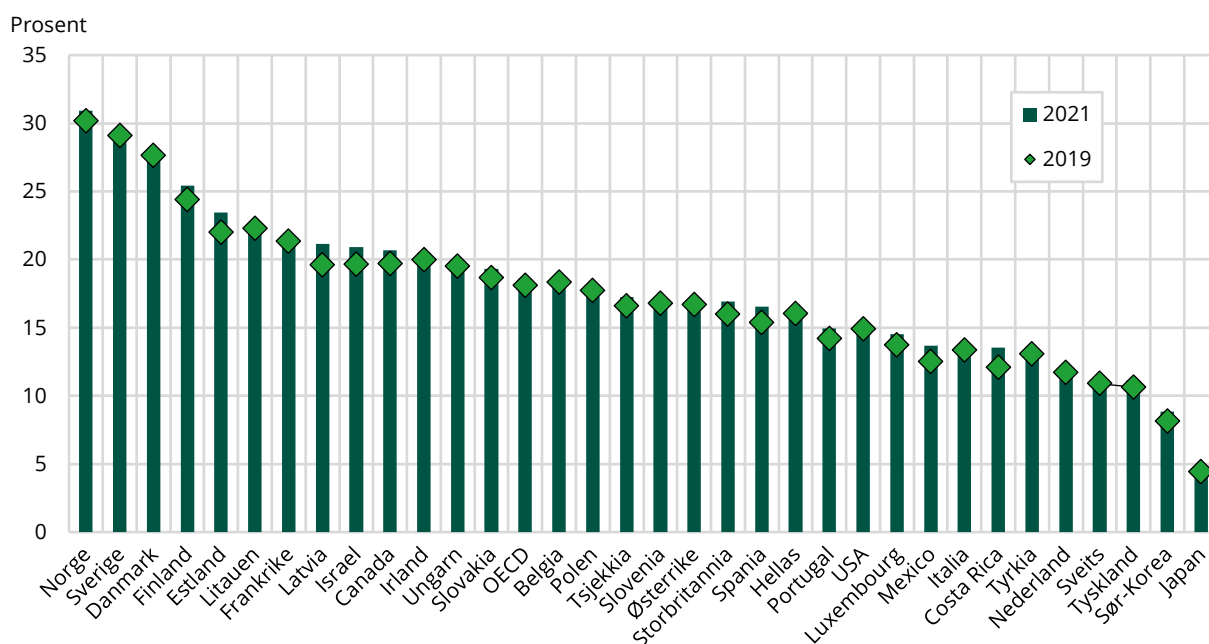
I tillegg er det forskjeller mellom land når det gjelder datakilder og metodikk. Noen land samler inn data gjennom sivile registre, lønn eller andre administrative databaser. Andre henter data fra undersøkelser, eller gjennom en kombinasjon av disse og andre kilder.

Figur 4.6 viser sysselsetting i offentlig forvaltning²³ i en rekke land, som prosent av samlet sysselsetting i 2019 og 2021, slik det måles i nasjonalregnskapet.

Andelen offentlig sysselsatte varierer mye mellom OECD-land. Norge ligger høyest. Nordiske land som Norge, Sverige og Danmark ligger alle nær 30 prosent. Japan og Korea har de laveste nivåene, under 10 prosent.

Blant EU-landene har Tyskland og Nederland de laveste nivåene, med under 13 pst. Samlet sett har andelen offentlig sysselsetting holdt seg relativt stabil over tid, med en liten økning mellom 2019 og 2021 under pandemien. OECD-gjennomsnittet var 18,1 pst. i 2019, nær 2007-verdien, og økte litt til 18,6 pst. i 2021, en økning på 0,5 prosentpoeng.

Figur 4.6 Sysselsatte i offentlig forvaltning som andel av samlet sysselsetting. OECD-land. 2019 og 2021



Kilde: OECD

Sysselsetting i offentlig sektor, som andel av total sysselsetting, slik det måles innenfor AKU-rammeverket (arbeidskraftundersøkelsen), viser et lignende bilde. Sverige lå øverst i 2020, med 37,8 prosent, mens Norge hadde 32,2 prosent ansatt i offentlig sektor. OECD-gjennomsnittet var på 20,8 prosent. I tillegg til forskjellen på datakildene, altså mellom AKU- og nasjonalregnskapsrammeverket, er offentlig sektor et bredere begrep. Det inkluderer både offentlig forvaltning og offentlig kontrollerte foretak som driver markedsrettet produksjon, som illustrert i tabell 4.2.

²³ I telleren er det totale antall personer som er direkte ansatt ved de institusjonene som er definert å høre til offentlig forvaltning. I nevneren er alle personer som tar del i produktiv aktivitet som faller innenfor nasjonalregnskapets produksjonsgrense. De sysselsatte omfatter alle som i løpet av en gitt periode enten var i lønnet arbeid eller selvstendig næringsdrivende. Se også ordlisten i vedlegg for nærmere beskrivelse av forskjellen på offentlig forvaltning og offentlig sektor i nasjonalregnskapet.

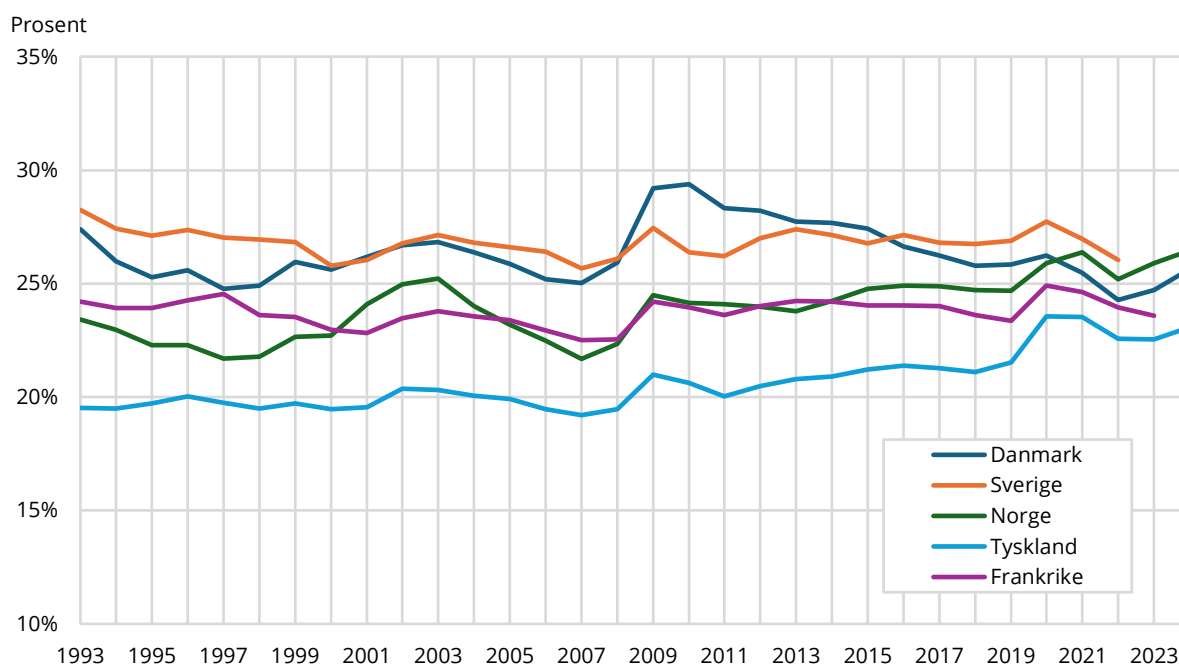
4.7. Offentlig konsum som andel av innenlandsk sluttanvendelse

Som nevnt er det en god start å se på andelen offentlig sysselsatte i et land når man vil vurdere hvor stort beslag det offentlige legger på økonomiens ressurser. Men det har også sin begrensning.

Frankrike, som har gjennomgående like høyt skattetrykk som de nordiske landene, har klart lavere andel offentlige ansatte, enten man ser på offentlig forvaltning eller offentlig sektor. Forskjellen mellom Norge og Frankrike er omtrent 10 prosentpoeng, som vist i figur 4.6. Likevel er lønnskostnadene omtrent på samme nivå, som vist i figur 4.1. Den viste også at Frankrike bruker en større andel av offentlige utgifter på stønader i naturalia (produktkjøp). Tyskland har et noe lavere samlet utgiftsnivå enn Frankrike og de nordiske landene, men en markert lavere andel offentlige ansatte – kun 11 prosent. Utgiftene til stønader i naturalia (produktkjøp) er derimot vesentlig høyere.

Et mål som både inkluderer kostnader til offentlig sysselsatte og utgifter til stønader i naturalia, er offentlig konsum. I figur 4.7 er offentlig konsum vist som andel av innenlandsk sluttanvendelse.²⁴ Det har vært en konvergens over tid, og det er nå begrenset forskjell på landene. Tyskland og Frankrike er noe under de nordiske, men forskjellen er mye mindre enn når man ser på offentlig sysselsetting.

Figur 4.7 Offentlig konsum som andel av innenlandsk sluttanvendelse i fem land. 1993–2024

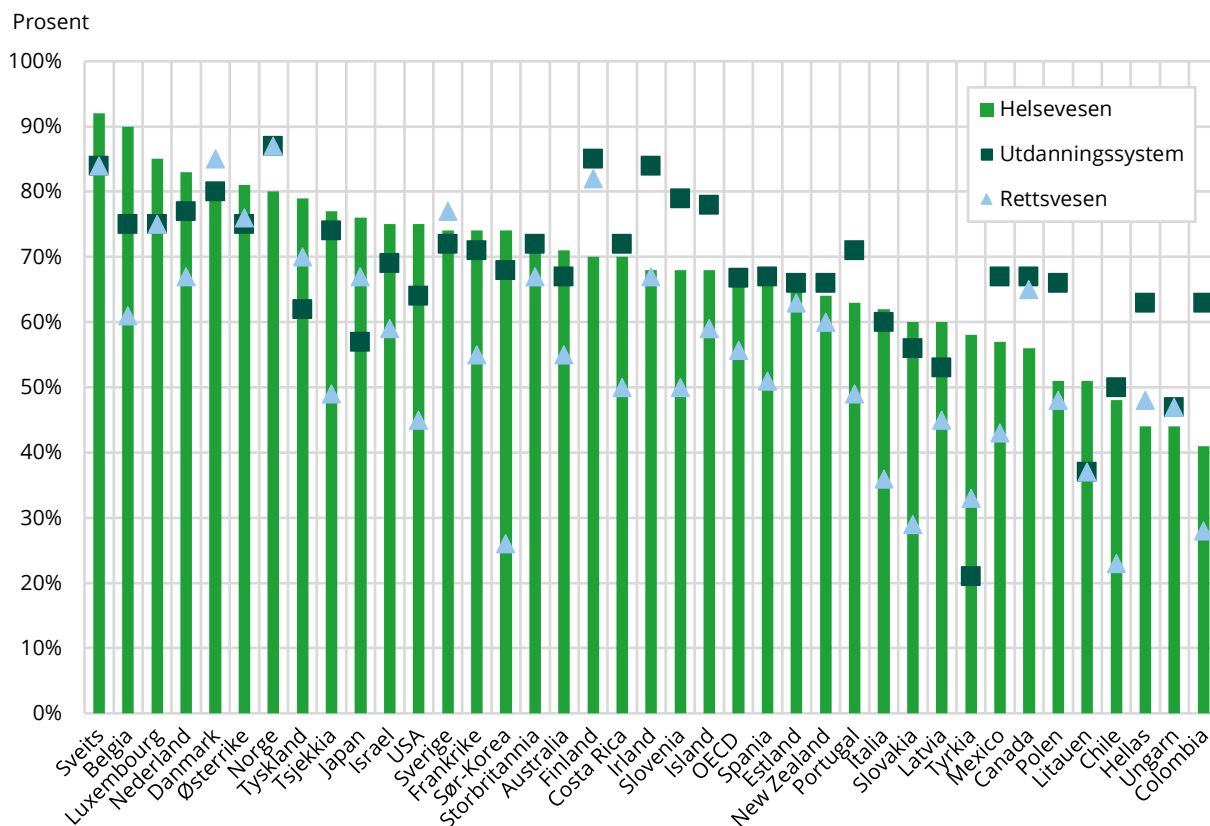


Kilder: Statistisk sentralbyrå, SCB, Danmarks Statistik, Statistisches Bundesamt, Insee.

²⁴ Summen av privat og offentlig konsum og investeringer (samt lager).

4.8. OECDs undersøkelser av brukertilfredshet med offentlige tjenester

Figur 4.8 Andelen av befolkningen i ulike land som svarer at de er tilfredse med offentlig helsevesen, utdanningssystem og rettsvesen



Kilde: OECD/Gallup World Poll

Som nevnt er det store forskjeller mellom land når det gjelder omfanget av og ambisjonene for offentlig forvaltning. Det er en viktig forklaring på forskjeller i skattetrykk og utgiftsandelere.

Gallup World Poll gjennomfører undersøkelser for OECD om hvor fornøyd befolkningen i ulike land er med offentlige tjenester. Generelt er det en positiv sammenheng mellom skattetrykk, utgiftsnivå og hvor fornøyd innbyggerne er med offentlige tjenester. Norge kommer best ut blant samtlige OECD-land når det gjelder utdanningssystemet, som vist i figur 4.7. Blant nordmenn svarte 87 prosent at de var tilfredse, mens gjennomsnittet i OECD var 67 prosent.

Norge er landet der flest er tilfreds med rettsvesenet, også her 87 prosent. På dette området er det stor variasjon mellom landene. De andre nordiske landene gjør det også bra, men i en rekke OECD-land svarer godt under halvparten at de er tilfredse med rettssystemet. I gjennomsnitt er 66 prosent fornøyd.

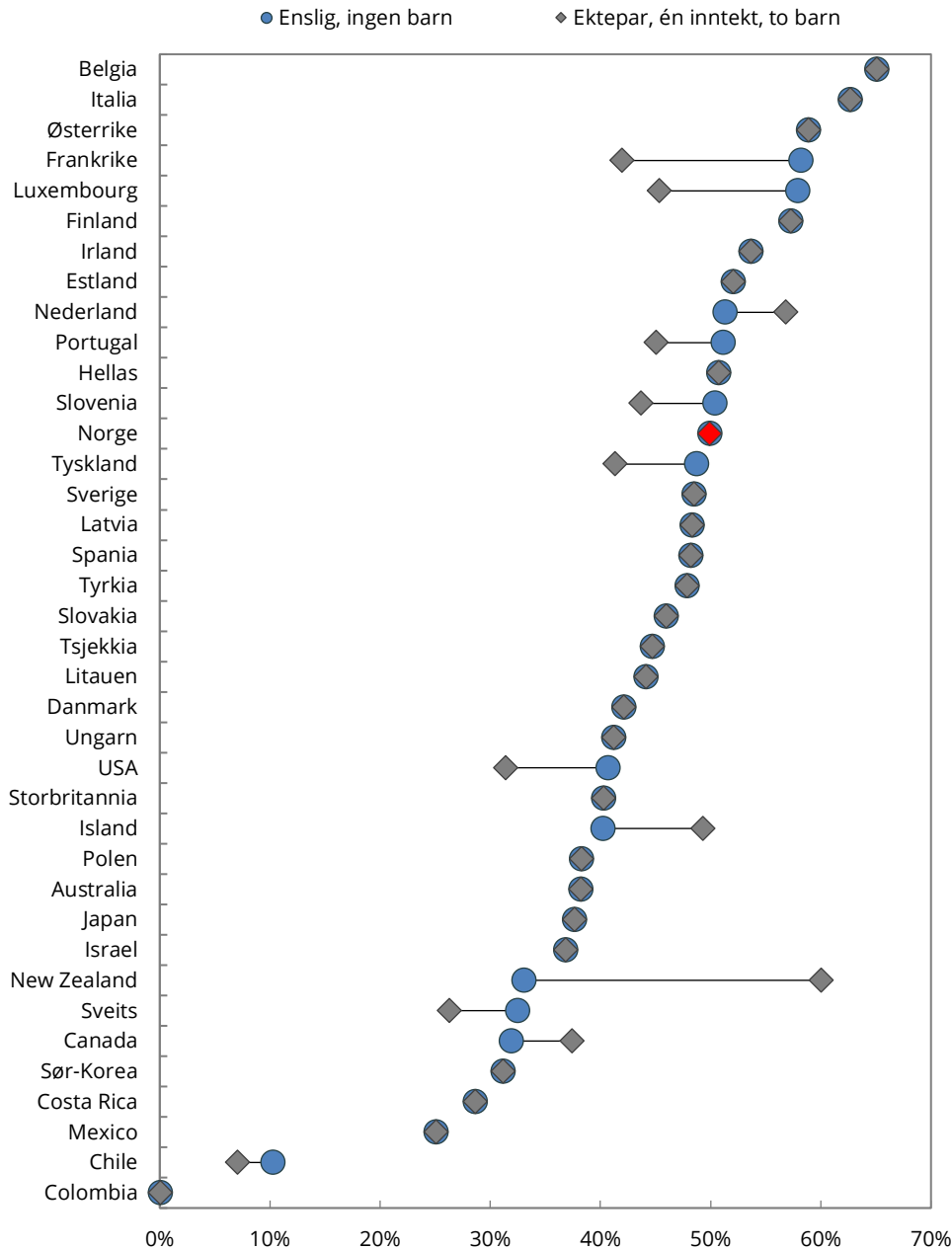
Når det gjelder helsevesenet kommer Norge på en 7. plass. 80 prosent er tilfredse, mot 92 prosent i Sveits, som er øverst på rangeringen. OECD-gjennomsnittet er 68 prosent. Norges helsevesen har bedre resultater enn de fleste OECD-land, men for enkelte operasjoner har medianventetiden gått opp, og er høyere enn gjennomsnittet i OECD.

Ellers er det vanlig at innbyggere som har brukt offentlige tjenester, er mer fornøyd enn dem som ikke har det. I omtalen av DFØs innbyggerundersøkelse for 2024 heter det: «(...) brukererfaring har mye å si for tilfredshet. I 2023 ser vi at innbyggerne som har brukt en tjeneste de siste 12 månedene jevnt over er mer fornøyd med tjenesten enn de som ikke har brukt den» (DFØ 2024).

5. Marginalskatter og skattekiller

Marginalskatt er definert som beskatning på den siste opptjente kronen. I økonomisk teori er det vanlig å gå ut fra at marginalskattene har størst betydning for incentivene til å arbeide eller drive virksomhet. Selv om skattetrykket i de nordiske landene er høyest i OECD, har andre land høyere marginale skattesatser. Særlig på arbeidsinntekt, men også når det gjelder selskapskatt.

Figur 5.1 Marginalskattesats på inntekt pluss arbeidsgiver- og arbeidstakerbidrag fratrukket kontantytelser. Husholdningstypen «enslig uten barn» tilsvarer et lønnsnivå lik gjennomsnittslønnen. «Ektepar med én forsørger og to barn» tilsvarer et samlet lønnsnivå lik én gjennomsnittslønn. 2023

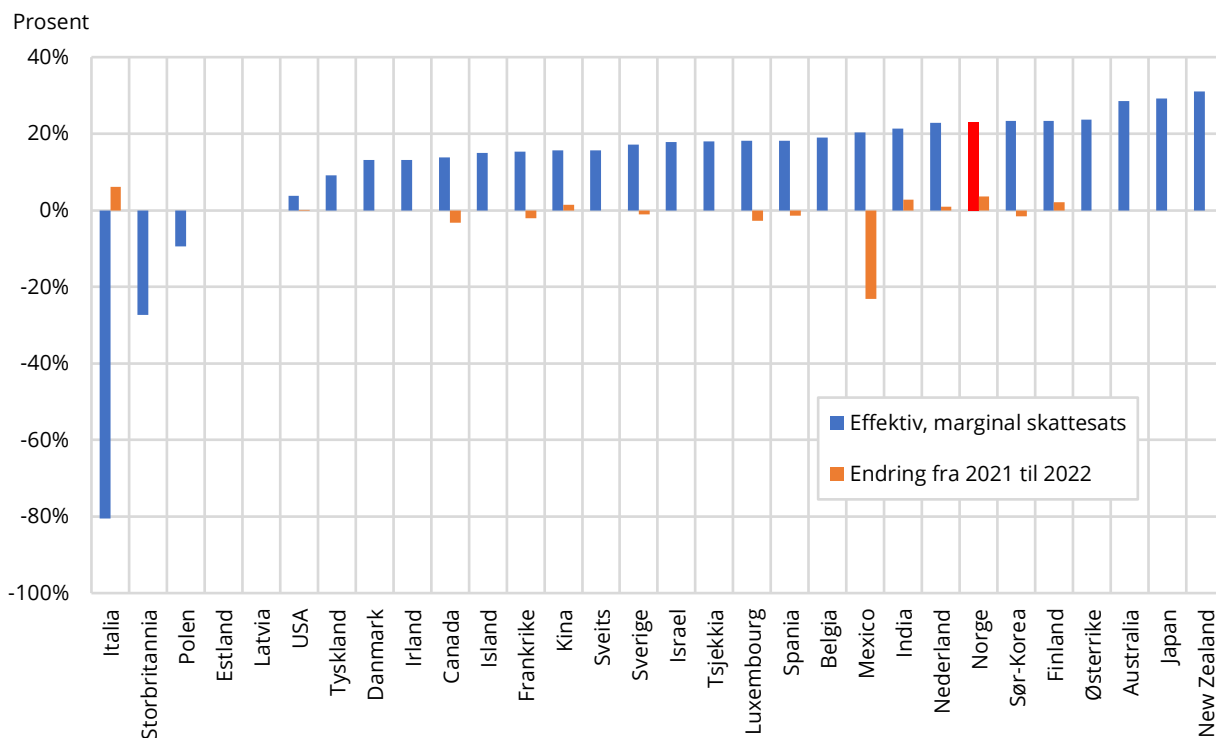


Kilde: OECD Taxing Wages 2024

Generelt er det ikke enkelt å sammenligne marginalskatter mellom land. Man kan se på nominelle satser for ulike inntektsgrupper, men det blir fort komplisert når man skal ta høyde for fradrag, ytelser mv. OECD forsøker å lage sammenlignbare tall for marginalskatter på personinntekt og selskapsinntekt. Disse er gjengitt i figur 5.1 og 5.2, men må tolkes med stor varsomhet. De kan likevel gi en pekepinn. Figur 5.1 viser at marginalskatten på inntekt varierer mye i OECD. Blant de

store nordiske landene har Danmark lavest marginalsatt, Norge og Sverige ligger omtrent likt, mens Finland ligger høyest. Figuren viser også at i en del land varierer marginalsatten mye på tvers av husholdningstyper.

Figur 5.2 Anslått marginalsatt på selskapsskatt. En syntetisk skattepolitisk indikator beregnet på grunnlag av et potensielt, hypotetisk investeringsprosjekt. 2022



Kilde: OECD. Metodikken bak beregningene er beskrevet i detalj i OECD Taxation Working Paper nr. 38 (Hanappi, 2018).

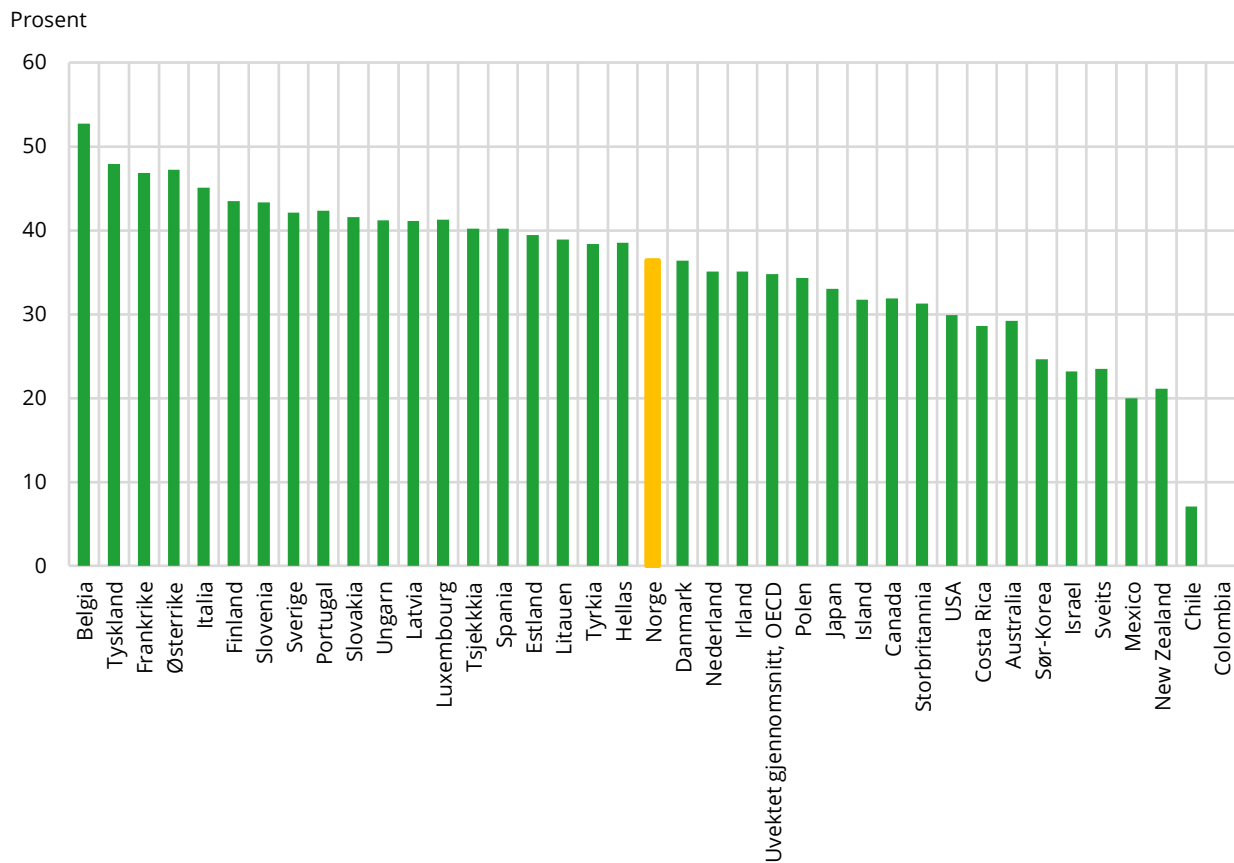
Figur 5.2 viser beregnet marginalsatt på selskapsskatt for en rekke OECD-land i 2022, og økningen fra 2021. Anslaget bygger på en rekke antagelser som er nærmere redegjort for i Hanappi (2018). Her ligger Norge en god del over Sverige og Danmark, og omtrent likt med Finland.²⁵

Skattekenen er et mål på forskjellen mellom samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk avkastning på arbeidsinnsatt. En høy skatteken vil si at det er stor forskjell på samlet økonomisk verdi for samfunnet av en arbeidstime og den verdien lønsmottageren selv sitter igjen med for arbeidet.

OECD beregner kilen som forskjellen mellom samlede lønnskostnader for arbeidsgiver og netto mottatt lønn for arbeidstaker. Det tilsvarer summen av personlig inntektsskatt, arbeidsgiveravgifter, trygdepremier mv., minus kontantytelser lønntakeren har mottatt, som andel av samlede lønnskostnader. Figur 5.3 viser at skattekenen i Norge i 2022 anslås å være 36,4 prosent, som er noe over det uvektede gjennomsnittet i OECD, på 34,8 prosent. Skattekenen i Norge er lavere enn i Sverige, Finland, Tyskland og Frankrike, og lik som i Danmark.

²⁵ Man kan sammenligne resultatene med amerikanske Tax Foundation sin «International Tax Competitiveness Index», som inkluderer alle 38 OECD-land. Her havner Norge på en sammenlagt 19. plass, like bak USA. Norge vurderes å ha et gunstigere skattesystem enn Finland og Danmark, men mindre gunstig enn Sverige. Estland har i en årrekke ligget øverst.

Figur 5.3 Skattekile på lønnsarbeid i OECD-landene. 2022



Kilde: OECD Taxing Wages 2024.

6. Hva betyr resultatene for Norge?

Generelt

- Som de andre nordiske landene har Norge lenge hatt et høyt skattetrykk og en høy offentlig utgiftsandel, sammenlignet med resten av OECD-landene.
- Det finnes flere metoder for å sammenligne skattetrykk og offentlige utgifter mellom land. Særlig petroleumsvirksomheten gjør at tallene for Norge må vurderes nøye.

Skattestruktur og skattetrykk

- Norges skattestruktur skiller seg en del fra andre land i Norden. Vi har lavere andel personlig inntektsskatt og mer selskapsskatt (først og fremst grunnrenteskatt på petroleum og andre naturressurser) i skattestrukturen. Når vi holder petroleum utenfor, er Norges skattestruktur likere andre land. Men formuesskatt, arveskatter og eiendomsskatter utgjør en liten del av skatteinntektene i Norge, til sammen rundt 3 prosent av totalen. Dette er klart under Tyskland, Frankrike, USA og gjennomsnittet i OECD.
- Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) er fritatt for inntektsskatt, og overskuddet tilfaller staten i sin helhet. Om man ønsker å se på totale skatter som andel av samlet BNP, er det argumenter for å telle med driftsresultatet i SDØE som en «ekstraskatt» i teller, selv om inntektene føres som eierutbytte, ikke skatt, i nasjonalregnskapet. Det vil være tilsvarende å si at overskuddet i SDØE – som utgjør 30-40 prosent av statens petroleumsrelaterte inntekter – er 100 prosent beskattet. Hvis man ikke gjør en slik korreksjon, blir skattetrykket i Norge de fleste år noe lavere enn i Danmark og Sverige.
- SDØE-korreksjonen er litt omstendelig. Når man skal sammenligne skattetrykk med andre land er det enklere å bruke BNP Fastlands-Norge i nevner, med petroleumsskatter mv. trukket fra i teller. Da blir skattetrykket i Norge mer på linje med Danmark og Sverige.
- Hovedargumentet mot begge disse måtene å måle Norges skattetrykk på, er at andre land også har sine særegenheter. De kunne fått sine egne justeringer. Hvis man bruker totalt BNP som nevner for alle land, får ingen særbehandling. Dette er et viktig argument, men Norges særegenheter er nok større enn de fleste andre lands. Irland og etter hvert Danmark er eksempler på andre land med betydelige særegenheter som vanskeliggjør beregning av skattetrykk og utgiftsandel med «justerte» tall.
- Uansett hvilket av målene man velger, har skattetrykket i Norge hatt en svakt fallende trend siden årtusenskiftet. Slik er det også for våre naboland. Forskjellen mellom de nordiske landene, som har hatt og fortsatt har verdens høyeste skattetrykk, og OECD-landene for øvrig, har avtatt noe de siste 25 år. Det er altså en viss konvergens i skattetrykk i OECD.
- Nedgangen i skattetrykket i Norge kan i hovedsak forklares med lavere avgiftsinntekter, særlig motorvognavgifter.
- Noen av skattene i fastlandsøkonomien kan være vanskelig å plassere helt definitivt i kategorien «skatter». Eurostat har argumentert for at grunnrenteskattene på kraftproduksjon og havbruk heller skal omdefineres til leie av naturressurs. Eurostats budskap er at "ordinære skatter" er tvungne betalinger uten en direkte motytelse («something for nothing», som det står i manualene). Skatter på utnyttelse av naturressurser kan derimot ses på som en betaling med motytelse. Motytelsen er at en naturressurs stilles til disposisjon for den som får tillatelse til å

utnytte den («something for something»). Hvis man omdefinerer disse skattene til å være leie av naturressurs, faller skattetrykket i Norge 0,9 prosentenheter i gjennomsnitt for perioden 2020–2024, målt som andel av fastlands-BNP.

- Fra 1. januar 2015 skattlegges uføretrygd som vanlig arbeidsinntekt. Reformen var provenynøytral både for stat og mottakere. Både skatter og utgifter økte altså like mye, slik at skattetrykk og utgiftsandel også økte. Slik skatt på sosiale ytelser kan betraktes som en formell transaksjon fra én statlig konto til en annen. Hvis man korrigerer for dette, faller skattetrykket i Norge og en del andre land. Det har ikke mye å si for rangeringen landene mellom. Men skattetrykket i Fastlands-Norge i femårsperioden 2017–2021 faller fra 43,5 prosent til 40,8 prosent. Skatt på sosiale ytelser står altså for en liten, men ikke neglisjerbar andel av det samlede skattetrykket i Norge.
- I likhet med skattlegging av offentlige ytelser, kan trygdepremier og arbeidsgiveravgift for ansatte i offentlig forvaltning under gitte forutsetninger ses som penger som går fra én statlig konto til en annen. Uten at det påvirker skattene den jevne arbeider eller bedrift står overfor. I Norge har arbeidsgiveravgift og trygdepremier betalt av offentlige arbeidsgivere ligget rundt 3 prosent av BNP de siste årene. Finland ligger like under Norge, mens Sverige ligger over. Noe av landenes høye skattetrykk og utgiftsnivå i forhold til resten av OECD, kan nok forklares med dette forholdet. Man kunne derfor argumentert for at trygdepremier/arbeidsgiveravgift mv. betalt av det offentlige bør korrigeres for når man sammenligner skattetrykk og utgiftsandel mellom land. Men overgangen mellom skatt på personinntekt og trygdepremier/arbeidsgiveravgift mv. er særlig følsom for de enkelte landenes klassifiseringer. Det gjør at denne korrigeringen er vanskelig å gjøre på en konsekvent måte.

Offentlige utgifter

- Vi definerer petroleumskorrigert BNI som bruttonasjonalinntekt minus verdiskaping i petroleumsnæringen. For sammenligning av utgiftsandel gir det god mening å bruke petroleumskorrigert BNI i nevneren, i alle fall når man er interessert i bærekraften i offentlige finanser. Viktigste årsak er at de store rente- og utbytteinntektene fra fondet bør ses på som en stabil inntektsstrøm på linje med vanlig skattegrunnlag. De er vesensforskjellige fra grunnrenteinntektene på sokkelen, som skriver seg fra en ikke-fornybar ressurs.
- Målt som andel av petroleumskorrigert BNI har offentlige utgifter steget fra 55,6 prosent i perioden 2002–2006 til 58,2 prosent i perioden 2019–2023. I samme periode har utgiftene falt som andel av BNP i Sverige og Danmark, mens de har økt i Finland, Frankrike og Tyskland.
- Enkelte utgifter knyttet til Statens pensjonsfond utland (SPU) kan vurderes tatt ut når man sammenligner offentlige utgifter med andre land. Det løper kostnader til renter og skatt som kan ses på som uunngåelige kostnader knyttet til det å ha en stor formue, eventuelt utgifter til inntekts ervervelse. I 2024 summerte disse seg til 43,5 milliarder kroner. Tar vi disse ut, dempes Norges utgiftsandel noe.
- Når man er opptatt av hvor stort beslag det offentlige legger på økonomiens ressurser, er det en god start å se på offentlig sysselsetting som andel av samlet sysselsetting. Norge har høyest andel sysselsatte i offentlig forvaltning i OECD. Andelen har vært omtrent uendret siden tidlig 90-tall. Noen land med relativt høyt skattetrykk, som Frankrike og Tyskland, har klart lavere andel offentlig ansatte enn Norge. Det kan blant annet skyldes at disse landene har større innslag av offentlig finansierte omsorgstjenester som utføres av ansatte i privat eller ideell sektor. Dette understøttes av at landene bruker mer på stønader i naturalia over offentlige budsjetter enn de nordiske landene. Derfor kan man også se hen til offentlig konsum og investeringer som andel av BNP, eventuelt innenlandsk sluttanvendelse, når man skal vurdere det offentliges delaktighet i

økonomien. Offentlig konsum som andel av innenlandsk sluttanvendelse er etter hvert nokså lik i Frankrike og Tyskland som i de nordiske landene.

- Selv om skattetrykket i Norge er blant de høyeste i OECD, er marginalsattene på personinntekt mer midt på treet. Marginalsattene har mer å si for insentivene til arbeid. Marginalsatsen på selskapsskatt i Norge er ifølge OECDs beregninger over snittet i OECD, og økte fra 2021 til 2022. Beregningene er kompliserte og krever naturlig nok en del forutsetninger. Forutsetningene er ikke nærmere vurdert i denne rapporten.
- Skattekillen er et mål på forskjellen mellom samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk avkastning på arbeidsinnsats. Skattekillen i Norge anslås av OECD å være 36,4 prosent i 2023, like over gjennomsnittet i OECD. Dette er lavere enn i Finland, Sverige, Tyskland og Frankrike, og på samme nivå som i Danmark.
- Fram til omtrent 2010 fulgte offentlige utgifter til alderspensjon i Norge utviklingen i de andre nordiske landene. Etter det har de vokst raskere i Norge. Pensjonsreformen åpnet fra 2011 for å kombinere fortsatt arbeid med uttak av pensjon. Omfattende tidliguttak vil innebære lavere ytelser senere. Reformen har altså gitt økte pensjonsutbetalinger på kort sikt, men anslås å gi store besparelser på lang sikt. (Fredriksen og Stølen, 2015). At Norge har større minstesatser enn andre land, har også mye å si.
- Det er betydelig forskjell på omfanget av og ambisjonene for offentlige tjenester i ulike OECD-land. Generelt er det en positiv sammenheng mellom omfang målt ved f.eks. offentlig utgiftsnivå, og hvor fornøyde innbyggerne oppgir å være med offentlige tjenester. Innbyggere i Norge er blant de mest tilfredse i OECD med grunnleggende offentlige tilbud som rettsvesen, helsevesen og utdanning.

Kilder

- Berge, Christoffer. [Hva viser de ulike sysselsettingsstatistikkene?](#) Artikkel, Statistisk sentralbyrå, 2017.
- Bjertnæs, Geir H. M., Erling Holmøy og Olav Slettebø. [Nasjonalbudsjettet 2025: Uansvarlig ansvarlighet](#). Samfunnsøkonomen 5/2024.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), [Innbyggerundersøkelsen 2024](#).
- Evensen, Trude Nygård. [Offentlig forvaltning i nasjonalregnskapet](#). Begreper, prinsipper, kilder og beregninger. Notater 2018/8, Statistisk sentralbyrå.
- Fredriksen, Dennis og Nils Martin Stølen. [Evaluering av pensjonsreformen – Direkte konsekvenser for arbeidsstyrken og offentlige budsjetter](#). Rapport 2015/37, Statistisk sentralbyrå.
- Gran-Henriksen, Bjørn. [Offentlig forvaltnings størrelse 1970–2013: Antall offentlige årsverk nesten tredoblet siden 1970](#). Artikkel, Statistisk sentralbyrå, 2014.
- Halvorsen, Tore og Tor Skoglund. [Noen problematiske begreper i nasjonalregnskapet – et historisk tilbakeblikk](#). Økonomiske analyser 2/2011, Statistisk sentralbyrå.
- Halvorsen, Tore, Liv Hobbestad Simpson og Tor Skoglund. [Nasjonalregnskapets historie i Norge](#). SØS 112, 2011. Statistisk sentralbyrå
- Hanappi, Tibor: [Corporate Effective Tax Rates: Model Description and Results from 36 OECD and Non-OECD Countries](#). *OECD Taxation Working Papers*, 2018.
- IMF (1997) [What Happened to the Peace Dividend?](#)
- Innst. 4L (2012-2013) [7. Endringer i skattereglene for uføreytelser fra 2015](#)
- Nielsen, Jon og Frederik Olsen. [Danmarks skattetryk rasler ned ad international rangliste](#). Økonomisk kommentar, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2023.
- OECD [Government at a Glance 2023](#).
- OECD [Revenue Statistics 2024](#).
- OECD [Revenue Statistics 2023](#).
- OECD [Revenue Statistics 2013](#).
- St. meld. nr. 54 (1960-61) Retningslinjer for skattepolitikken.
- Store norske leksikon: [SDØE](#). Konsultert 12. mars 2025.
- OECD Revenue Statistics (2023). [Interpretative Guide](#).
- [Økonomisk utsyn over året 1975](#). Statistisk sentralbyrå, 1976.

Vedlegg A: Relevante begreper fra nasjonal- og statsregnskap

Bokført-prinsippet (kontantprinsippet): Et regnskapsprinsipp for registrering av en transaksjon. Prinsippet innebærer at inntekter og utgifter føres i regnskapet når pengene faktisk kommer inn eller betales ut. Statsregnskapet føres etter bokførtprinsippet.

Formuesinntekter: Inkluderer inntekter som tilfaller staten eller kommunene som følge av at de har lånt ut penger eller er eiere av selskaper. Inntektsposten deles inn i renter, utbytte, uttak fra offentlig forretningsdrift, overføring fra Norges Bank og andre formuesinntekter.

Ikke-markedsrettet produksjon: Omfatter offentlig forvaltning, produksjon i ideelle organisasjoner og produksjon for eget bruk. I realregnskapet er produksjon for eget bruk skilt ut for næringene innen jordbruk, jakt og viltstell, fiske og fangst, boligjenester fra egen bolig mv. Produksjon i offentlig forvaltning og produksjon i ideelle organisasjoner er også næringsfordelt.

Markedsrettet produksjon: Inkluderer salg av produkter til økonomisk signifikante priser, produkter som brukes til naturalier, internleveranser mellom ulike virksomheter i et foretak, eller produkter som legges til lagerbeholdninger av ferdigvarer og produkter under arbeid. Økonomisk signifikante priser innebærer normalt at produksjonen selges til priser som over tid medfører at salgsinntektene overstiger produksjonskostnadene.

Offentlig forvaltning: For at en enhet skal høre til under offentlig forvaltning i nasjonalregnskapet må den drive ikke-markedsrettet virksomhet, og den må kunne sies å være kontrollert av myndighetene. I media kan man av og til støte på begrepet offentlig sektor brukt om offentlig forvaltning. I nasjonalregnskapssammenheng er dette to ulike og klart definerte begreper.

Offentlige investeringer: Alle anskaffelser gjennomført av offentlig forvaltning av nye varige driftsmidler med en brukstid på 1 år eller mer.

Offentlig konsum: Summen av konsum i stats- og kommuneforvaltningen. Mye av utgiftene er lønnskostnader til offentlig ansatte. En annen viktig komponent er produktkjøp. Merk at stønader, som pensjoner og trygder, ikke er del av offentlig konsum. Se «Statsforvaltningens utgifter til konsum» for mer detaljer.

Offentlig sektor: Hele offentlig forvaltning pluss foretak som kontrolleres av offentlig forvaltning. Avgrensningene mellom offentlig og privat sektor i nasjonalregnskapet er skissert i tabell 2.1. Se Nygård Evensen (2018) for en grundigere diskusjon av begrepene.

Petroleumsinntekter: Statens petroleumsinntekter består av tre hovedelementer; skatter og avgifter fra virksomheter engasjert i petroleumsutvinning, driftsresultatet i Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) og statens utbytte fra Equinor.

Primærbalanse: Overskuddet (eller underskuddet) på statsbudsjettet før rentekostnader/inntekter. Et mer brukt beløp i andre land enn Norge, for eksempel har EU regler for hvor stort underskuddet på primærbalansen normalt kan tillates å være.

Påløpt-prinsippet: Et regnskapsprinsipp for registrering av en transaksjon. Det betyr at man registrerer produksjonen når den finner sted, ikke når den betales av en kjøper. Salget av en eiendel registreres når eiendelen skifter eier, ikke når den blir betalt. Renter, skatter og avgifter registreres i den regnskapsperioden de påløper, uansett om de er betalt i denne perioden eller ikke. *Som en*

hovedregel skal transaksjoner i nasjonalregnskapet registreres etter påløptprinsippet. Det vil ofte medføre at skatter og avgifter kan bli registrert i et annet år enn de blir bokført i statsregnskapet, som føres etter kontantprinsippet. Tenk for eksempel på selskapsskatter, som betales etterskuddsvis. Den siste innbetalingsterminen for selskapsskatt er alltid etter at man har gått inn i et nytt kalenderår. Innbetalingene fra denne terminen vil i nasjonalregnskapet likevel gå inn som del av året der skatten påløp.

I enkelte tilfeller vil det være slik at tilgjengelig informasjon bare gir tidspunktet for når betaling skjer, og ikke når en eiendel for eksempel skifter eier. Dette er særlig et problem for enkelte skatter. Da vil nasjonalregnskapet bruke konvensjonelle metoder for å beregne tidspunktet for når skatten regnes påløpt. På engelsk heter påløpt «accrued».

Skatte-elastisitet: Hvor mye skatteinntektene øker når skattegrunnlaget øker, for en gitt skattestruktur. Et vanlig mål på skattegrunnlaget er BNP eller nasjonalinntekt. Dersom skatteinntektene øker med 1 prosent når BNP øker med 1 prosent, er skatteelastisiteten 1. Noen skatter og avgifter er mer elastiske enn andre. Momsinntekter har for eksempel pleid å følge BNP-utviklingen ganske tett, mens f.eks. tollinntekter har hatt mindre sammenheng med BNP.

Statsforvaltningens utgifter til konsum: Disse utgiftene måles ved totale produksjonskostnader, dvs. som sum av produktinnsats (varer og tjenester som statsforvaltningen disponerer til sine produksjonsformål), lønnskostnader (bruken av egen arbeidskraft), kapitalslit (bruken av egen produksjonskapital) og eventuelle netto næringskatter, men fratrukket gebyrer. I tillegg kommer produktkjøp til husholdninger, som for eksempel refusjoner ved kjøp av legemidler, refusjoner for egenbetalinger til allmennleger osv. Konsumet i statsforvaltningen deles i to hovedkategorier: kollektivt konsum, som er forvaltningens eget konsum, og individuelt konsum, som forbrukes av husholdningene (personlig konsum).

Oljekorrigert underskudd: Det norske statsbudsjettet gjøres per definisjon opp i balanse, altså med et underskudd/overskudd på 0. Det oljekorrigerte underskuddet viser hvor mye som måtte brukes ad midlene i Statens pensjonsfond utland for å oppnå balanse. Dette er altså den «faktiske» oljepengebruken, uten justeringer.

Strukturelt, oljekorrigert underskudd: Dette er en beregnet, ikke-observerbar størrelse, som er tenkt å vise det oljekorrigerte underskuddet i en «normal» situasjon. For å komme fram til det strukturelle underskuddet må man gjøre en del justeringer av det oljekorrigerte underskuddet. Disse er følgende: 1) Trekke ut konjunkturelle elementer på inntektssiden. Hvis det er høykonjunktur i Norge, vil det ofte komme inn mer skatter og avgifter enn i en normalkonjunktur. Denne justeringen gjøres individuelt for alle skattearter. 2) På utgiftssiden gjør man kun én tilsvarende justering, og det er for ledighetstrygd. Samlet utgjør 1) og 2) aktivitetskorreksjonene i statsbudsjettet, og disse kan tolkes som et anslag på de automatiske stabilisatorene i budsjettet. 3) Justere for at overføringer fra Norges Bank er høyere eller lavere enn et anslått normalnivå. 4) Justere for regnskapsmessige uvanlige forhold.

Stønader i kontanter til husholdninger: Omfatter kontantytelser som bl.a. alders- og uførepensjoner, dagpenger, arbeidsavklaringspenger, sykepenger, foreldrepenger, barnetrygd, kontantstøtte, utdanningsstønader, sosialhjelp og bostøtte.

Stønader i naturalia: Omfatter kjøp av varer og tjenester innenfor helse, utdanning og sosialomsorg, som betales av det offentlige og leveres til husholdningene, men som produseres i markedet. Eksempler på dette er refusjoner for medisiner og legebehandlinger gjennom folketrygden, kjøp av behandlinger på private sykehus, samt tilskudd til private barnehager. Stønader i naturalia omtales i nasjonalregnskapet ofte som produktkjøp til husholdninger.

Figurregister

Figur 1.1	Utvikling i skatter og avgifter som andel av BNP. Utvalgte OECD-land. 1965–2023.....	11
Figur 1.2	Andeler av OECDs økonomi. 35 av dagens 36 medlemsland i OECD. 1997 og 2023. Beregnet med utgangspunkt i PPP-justerte BNP-tall.....	12
Figur 2.1a	Skattestruktur i OECD-landene. Andeler av samlede skatte- og avgiftsinntekter. 1965- 2023	13
Figur 2.1b	Skattestruktur i OECD-landene. Andeler av samlede skatte- og avgiftsinntekter. 1965- 2023	13
Figur 2.2	Andel av ulike skatte- og avgiftstyper som andel av samlede skatte- og avgiftsinntekter. Utvalgte land og uvektet gjennomsnitt i OECD. 2021	14
Figur 2.3	Sammensetning av inntektene til offentlig forvaltning i Norge og utvalgte land. De tre nederste deløyene er lik samlede skatte- og avgiftsinntekter. Andel av landenes BNP. 2019.....	15
Figur 3.1	Skattetrykket i Norge målt på tre måter. 1978-2024	17
Figur 3.2	Inntekter fra motorvognavgifter som andel av Fastlands-BNP. 1995–2024.....	18
Figur 3.3	Skatter og avgifter som andel av BNP for utvalgte land. 1997-2025. Anslag for 2025.....	19
Figur 3.4	Skatter og avgifter som andel av BNP for utvalgte land. For Norge er Fastlands-Norge brukt, og skattene fra petroleum holdt utenom. 1997-2025. Anslag for 2025	20
Figur 3.5	Skattetrykket i Fastlands-Norge målt på to måter. Grunnrenteskatter på kraft og havbruk er holdt utenom i telleren i den nederste linjen. 1997-2024.....	22
Figur 3.6	Skatt som andel av BNP (fastlands-BNP for Norge) korrigert for skatt på sosiale ytelser. Utvalgte OECD-land, 2021	23
Figur 4.1	Sammensetning av offentlige utgifter i Norge og utvalgte andre land. Andel av samlet BNP. 2019.....	24
Figur 4.2	Utgifter til renter og skatt i SPU. 2013-2024. Millioner kroner	26
Figur 4.3	Samlede utgifter i offentlig forvaltning som andel av BNP. Norge og utvalgte andre land. 2002–2023	27
Figur 4.4	Offentlige utgifter til kontantstønader relatert til alderdom (i hovedsak alderspensjon) i fire nordiske land. Indeks basert på løpende verditall. 2002–2022. 2002 = 100.....	29
Figur 4.5	Sysselsatte i offentlig forvaltning og ikke-markedsrettet sektor som andel av total sysselsetting. 1970–2024	30
Figur 4.6	Sysselsatte i offentlig forvaltning som andel av samlet sysselsetting. OECD-land. 2019 og 2021	31
Figur 4.7	Offentlig konsum som andel av innenlandsk sluttanvendelse i fem land. 1993–2024....	32
Figur 4.8	Andelen av befolkningen i ulike land som svarer at de er tilfredse med offentlig helsevesen, utdanningssystem og rettsvesen	33
Figur 5.1	Marginalskattesats på inntekt pluss arbeidsgiver- og arbeidstakerbidrag fratrukket kontantytelser. Husholdningstypen «enslig uten barn» tilsvarer et lønnsnivå lik gjennomsnittslønnen. «Ektepar med én forsørger og to barn» tilsvarer et samlet lønnsnivå lik én gjennomsnittslønn. 2023.....	34
Figur 5.2	Anslått marginalsats på selskapsskatt. En syntetisk skattepolitisk indikator beregnet på grunnlag av et potensielt, hypotetisk investeringsprosjekt. 2022	35
Figur 5.3	Skattekle på lønnsarbeid i OECD-landene. 2022	36

Tabellregister

Tabell 4.1	Offentlige utgifter som andel av BNP. Utvalgte land. Gjennomsnitt for to femårsperioder	28
Tabell 4.2	Kriterier for avgrensning mellom offentlig og privat sektor i nasjonalregnskapet.....	30