

# Norsk økonomi i 2004

## Den økonomiske politikken

### Finanspolitikken

#### Handlingsrommet for finanspolitikken

Siden behandlingen av statsbudsjettet for 2002 har den såkalte handlingsregelen vært retningsgivende for budsjettpolitikken. Retningslinjene (se St.meld. nr. 29, 2000-2001) innebærer at:

- Petroleumsinntektene fases gradvis inn i økonomien, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Petroleumsfondet, anslått til 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, oljekorrigerede budsjettunderskuddet. Størrelsen på dette underskuddet framkommer ved å korrigere differansen mellom alle statens utgifter og inntekter for netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, samt aktivitets- og regnskapsmessige forhold (se nærmere forklaring i egen boks og tabell).

Siden handlingsregelen ble innført med virkning fra og med 2002, har det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet vært høyere enn den forventede realavkastningen av Petroleumsfondet (se figur). Dette har dels sammenheng med at verdien av Petroleumsfondet har utviklet seg svakere enn opprinnelig anslått. I tillegg har anslagene på den faktiske bruken av oljeinntekter, målt ved det strukturelle underskuddet, blitt justert opp. Oppjusteringen av underskuddet har i stor grad sammenheng med at skatteinntektene i de siste tre årene har økt svakere enn forventet. Forbigående nedgang i oljeprisene, sammen med en svak utvikling i internasjonale finansmarkeder gjennom 2001 og 2002, trakk avkastningen i Petroleumsfondet betydelig ned. I Nasjonalbudsjettet for 2005 har Finansdepartementet anslått at kapitalen i Petroleumsfondet ved inngangen av dette året ville ligge 15 pro-

sent lavere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett fra 2001. Tilsvarende er anslaget for den forventede realavkastningen justert ned med rundt 7 mrd. 2005-kroner.

Anslaget på det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet på over 66 mrd. kroner i 2005 i siste Nasjonalbudsjett ligger vel 24 mrd. kroner over forventet realavkastning fra Petroleumsfondet.

Som det går fram av figuren, tilsvarer anslaget på bruken av oljepenger i 2005 anslaget på forventet realavkastning av Petroleumsfondet i 2009. Det er dermed ikke rom for ytterligere økning i bruken av oljeinntekter i de nærmeste årene dersom en skal følge handlingsregelen.

Finansdepartementet understreker i budsjett dokumentene at siktemålet med regelen er å sørge for en «gradvis og langsiktig opprettholdbar innfasing av oljeinntektene i årene framover». Da handlingsregelen ble vedtatt, 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 skulle ha brakt bruken av petroleumsinntekter ned på linje med en realavkastning av kapitalen i Statens petroleumsfond på 4 prosent, måtte budsjettpolitikken ha vært strammet kraftig til.

#### Finanspolitikken i 2004

I Nasjonalbudsjettet 2004 ble det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet for dette året anslått til 50,7 mrd. kroner. I første rekke på grunn av lavere vekst i skatteinntektene enn anslått, er underskuddet for 2004 i Nasjonalbudsjettet 2005 oppjustert til 58,2 mrd. kroner regnet i løpende priser. Endringen i det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge indikerer at finanspolitikken i årene 2002 - 2004 har virket ekspansivt. Indikatoren tar imidlertid ikke hensyn til at

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

	2002	2003	2004	2005
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet	-62,4	-66,2	-71,8	-74,3
- Overføringer fra Norges Bank utover beregnet trendnivå	-4,5	-4,7	-4,9	-4,9
- Netto renteinntekter utover beregnet trendnivå	-1,2	-2,9	-6,5	-4,1
- Særskilte regnskapsforhold	-21,8	-1,1	-0,9	-0,2
- Aktivitetskorrigeringer	0,0	-10,3	-1,3	1,2
= Strukturelt budsjettoverskudd	-34,9	-47,2	-58,2	-66,4
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-3,0	-3,8	-4,5	-4,9
Endring fra året før i prosentpoeng <sup>1</sup>	-0,6	-0,8	-0,7	-0,4

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet, Nasjonalbudsjettet 2005.

## Noen sentrale begreper

Det strukturelle oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet viser endringene i overskuddet på statsbudsjettet korrigert 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 indikatorer for skattegrunnlaget avviker fra trendutviklingen. Korreksjonen er ulik for ulike skattearter. For bilavgifter utføres særskilte beregninger av hvordan budsjettet påvirkes av at førstegangsregistreringen 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 korrigert for regnskapsmessige forhold som påvirker sammenliknbarheten av budsjettallene for påfølgende år.

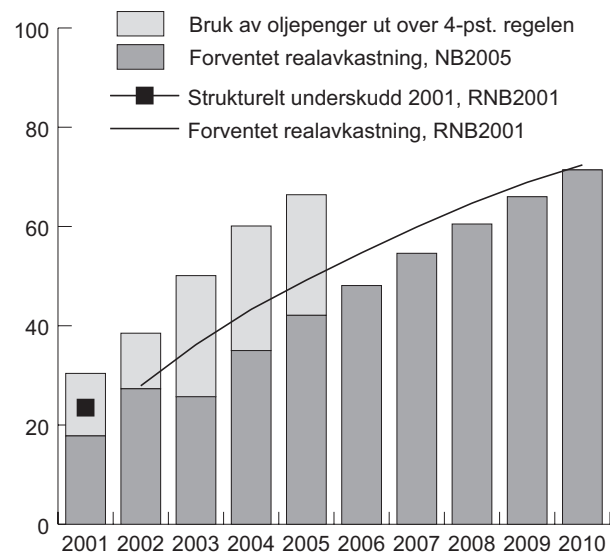
Offentlig forvaltnings netto finansinvesteringer uttrykker den transaksjonsbaserte endringen i forvaltningens netto fordringer overfor husholdninger, foretak og utlandet. Netto finansinvesteringer fremkommer som differansen mellom offentlig forvaltnings totale inntekter og utgifter. Nasjonalregnskapets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

Netto finansinvesteringer for offentlig forvaltning er summen av netto finansinvesteringer 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.

Netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning oppgis i påløpt verdi. Dersom netto finansinvesteringene 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.

endringer i forskjellige inntekts- og utgiftsposter har ulik virkning på norsk økonomi. Endringer i direkte skatter eller i overføringene fra offentlig forvaltning virker på aktivitetsnivå og sysselsetting gjennom privat sektors inntekter og etterspørsel. Endringer i offentlig forvaltnings kjøp av varer og tjenester gir i

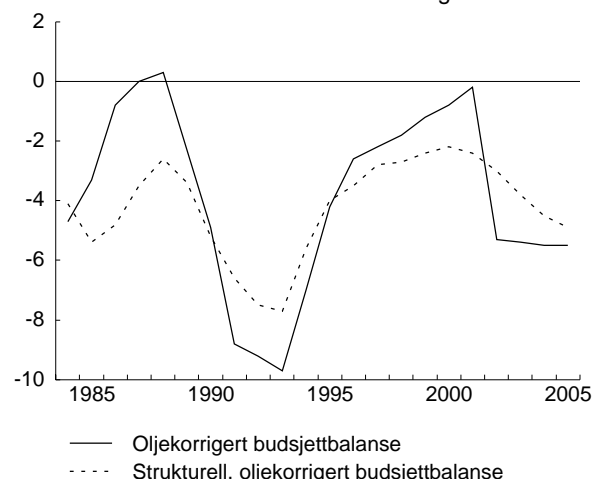
## Forventet realavkastning av Statens petroleumsfond og strukturelt underskudd. Milliarder 2005-kroner



Kilde: Finansdepartementet.

## Oljekorrigert budsjettbalanse og strukturell oljekorrigert budsjettbalanse. 1984-2005

Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge



Kilde: Finansdepartementet, Nasjonalbudsjettet 2005.

tillegg et direkte bidrag til endringer i samlet etterspørsel og innenlandsk produksjon. En forverring av budsjettbalansen som i hovedsak skyldes lavere skatteinntang, virker derfor mindre ekspansivt enn om det offentlige aktivitetsnivået øker.

Anslag i Nysaldert statsbudsjett (St.prp. nr. 31 (2004-2005)) indikerer et oljekorrigert underskudd på 80,6 mrd. kroner for 2004 (se boks og tabell ovenfor som redegjør for sammenhengen mellom begrepene). Dette utgjør en økning på 8,8 mrd. kroner i forhold til anslaget i Nasjonalbudsjettet 2005. Sammenlignet med Stortingets vedtatte budsjett for 2004 fra høsten 2003, har underskuddet økt med 12,9 mrd. kroner. Lavere anslag på inntektene står for 10,2 mrd. kroner av dette, mens anslaget på utgiftene har økt med 2,7

**Hovedtall for statsbudsjettet og Statens petroleumsfond. Anslag fra Nasjonalbudsjettet 2005 og Nysaldert budsjett 2004<sup>1</sup>.  
Mrd. kroner**

	2003 <sup>2</sup>	2004 <sup>3</sup>	2005 <sup>4</sup>
Totale inntekter	700,2	752,1	785,1
Inntekter fra petroleumsvirksomhet	191,2	228,7	227,7
Inntekter utenom petroleumsinntekter	509,0	523,4	557,4
- Totale utgifter	592,7	624,5	655,0
Utgifter til petroleumsvirksomhet	17,6	20,5	23,2
Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	575,1	604,0	631,8
= Overskudd før overføring til statens petroleumsfond	107,5	127,6	130,1
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	173,7	208,2	204,5
= Oljekorrigert overskudd	-66,1	-80,6	-74,3
+ Overført fra Statens petroleumsfond	62,8	80,6	74,3
= Overskudd på statsbudsjettet	-3,3	0,0	0,0
+ Netto avsatt i Statens petroleumsfond	110,8	127,7	130,1
+ Renter og utbytte, Statens petroleumsfond	25,8	34,7	39,6
= Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond	133,3	162,3	169,7

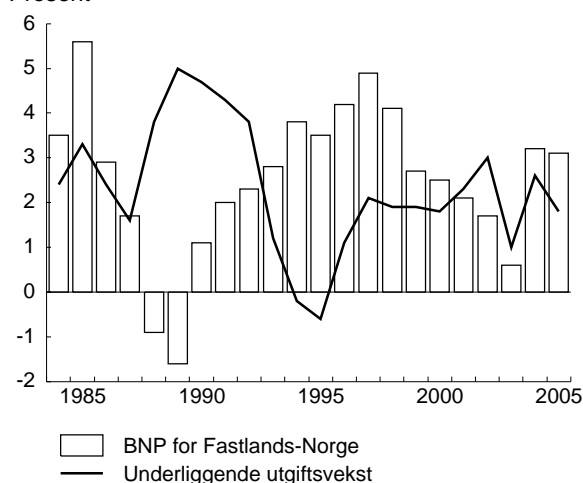
<sup>1</sup> Tall for 2003 og 2004 kan avvike fra tilsvarende tall fra SSB pga. ulikt informasjonsgrunnlag og definisjonsforskjeller.

<sup>2</sup> Regnskap 2003. Kilde: St.meld. nr. 1 (2004-2005).

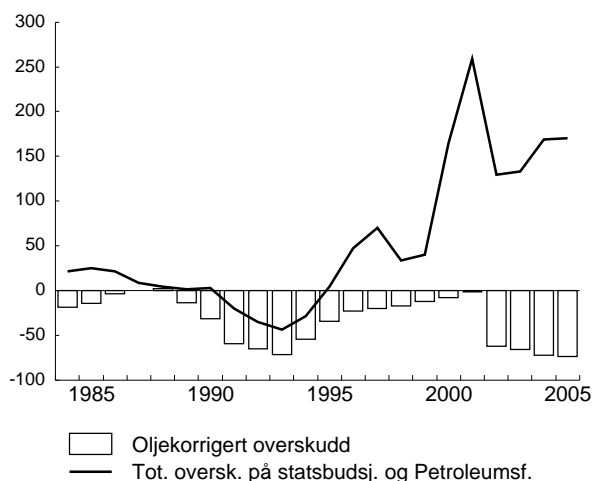
<sup>3</sup> Anslag på regnskap 2004. Kilde: St.prp. nr. 31 (2004-2005).

<sup>4</sup> Forslag til budsjett 2005. Kilde: St.meld. nr. 1 (2004-2005).

Kilde: Finansdepartementet.

**Statsbudsjettets reelle, underliggende utgiftsvekst og vekst i BNP for Fastlands-Norge. 1984-2005**  
Prosent


Kilde: Finansdepartementet, Nasjonalbudsjettet 2005.

**Overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond. 1984-2005**  
Milliarder kroner


Kilde: Finansdepartementet, Nasjonalbudsjettet 2005.

mrd. kroner (ekskl. utgifter til petroleumsvirksomhet og lånetransaksjoner) siden vedtatt budsjett. Blant større utgiftsøkninger er 2,2 mrd. kroner ekstra til kommunene som kompensasjon for bortfall av skatteinntekter som ble vedtatt høsten 2004. Men denne utgiftsøkningen motsvares i stor grad av lavere anslag på utgiftene til sykepenge på knapt 2 mrd. kroner. Den reelle underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter fra 2003 til 2004 er i Nysaldert budsjett anslått til om lag 2 ¾ prosent. I Nasjonalbudsjettet 2004 ble det lagt til grunn en reell, underliggende utgiftsvekst på 2 prosent i 2004. De samlede utgiftene på statsbudsjettet utenom petroleumsvirksomheten i 2004 er i Nysaldert budsjett anslått til 604 mrd. kroner. Finansdepartementet har siden framleggningen av

Nasjonalbudsjettet 2005 ikke utarbeidet noen nye anslag for det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet. Reduksjonen i anslaget på skatteinntektene fram til Nysaldert budsjett trekker isolert sett i retning av en ytterligere økning i underskuddet.

Statsbudsjettets netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i 2004 ble i Nysaldert budsjett anslått til 208,3 mrd. kroner. Dette er 64,8 mrd. kroner høyere enn i vedtatt budsjett. Økningen har i første rekke sammenheng med høyere oljepriser i 2004 enn opprinnelig lagt til grunn. Etter overføringen på 80,6 mrd. kroner til statsbudsjettet for å dekke det oljekorrigerte underskuddet, kan det i følge disse anslagene avsettes 127,6 mrd. kroner til Petroleumsfondet i 2004. I følge

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

	2002	2003	2004
<b>Påløpte skatter i alt</b>	<b>663,8</b>	<b>676,5</b>	<b>754,2</b>
<b>Produksjonsskatter</b>	<b>210,5</b>	<b>213,1</b>	<b>224,2</b>
Merverdiavgift og avgift på investeringer	135,3	135,3	143,1
Toll	1,6	1,7	1,9
Avgifter på utvinning av petroleum	4,8	4,3	4,6
Avgifter på alkohol mv.	8,4	8,6	9,0
Avgifter på tobakksvarer	7,0	6,8	6,8
Avgift på bensin	8,5	8,7	8,7
Andre avgifter på motorvogner mv.	19,3	20,5	24,4
Eiendomsskatt	2,9	3,2	3,3
Andre produksjonsskatter	22,7	23,9	22,4
<b>Trygde og pensjonspremier</b>	<b>151,1</b>	<b>155,5</b>	<b>163,5</b>
Fra arbeidstakere	60,2	61,9	64,9
Fra arbeidsgivere	90,9	93,6	98,7
<b>Skatt på inntekt, formue mv.</b>	<b>302,1</b>	<b>307,9</b>	<b>366,4</b>
Skatt på inntekt og formue unntatt ved utvinning av petroleum	205,4	206,3	224,7
Skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum	91,4	96,0	135,9
Årsavgift på motorvogner betalt av husholdninger	4,6	4,8	5,8
Annen skatt på inntekt, formue mv.	0,8	0,8	0,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå, offentlig forvaltnings inntekter og utgifter.

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

	2003	2004	2005
<b>A. Netto finansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi</b>	<b>132,8</b>	<b>201,9</b>	<b>177,7</b>
Statsbudsjettets overskudd	-5,1	-0,9	0
Overskudd i Statens petroleumsfond	136,3	160,8	169,7
Overskudd i Andre stats- og trygderegnskap	1,4	4,3	3,9
Definisjonsforskjell i statsregnskapet/nasjonalregnskapet <sup>1</sup>	-4,5	34,7	-3,8
Kapitalinnskudd i forretningsdriften <sup>2</sup>	4,7	3	7,9
<b>B. Netto finansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi</b>	<b>-13,1</b>	<b>-8,8</b>	<b>-6,5</b>
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi	-15,9	-11,7	-8,9
Påløpte, ikke innbetalte kommuneskatter	2,8	2,9	2,4
<b>C. Offentlig forvaltnings netto finansinvesteringer (=A+B)</b>	<b>119,7</b>	<b>193,1</b>	<b>171,3</b>
Målt som andel av BNP	7,7	11,5	9,8

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

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

tall fra Norges Bank utgjorde kapitalen i Statens petroleumsfond 1016 mrd. kroner ved utgangen av 2004 mot 845 mrd. kroner ved utgangen av 2003.

**Sammensetningen av skatteinntektene**

Ifølge foreløpige tall fra Statistisk sentralbyrå for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter anslås påløpte skatter i 2004 til drøyt 750 mrd. kroner. Dette utgjør en økning på 11,5 prosent sammenlignet med 2003. Det er særlig skatteinntektene fra utvinning av petroleum som anslås å øke kraftig på grunn av de høye oljeprisene i 2004. I alt anslås påløpte oljeskatter til 136 mrd. kroner i 2004, mot 96 mrd. kroner i 2003. Anslagene for 2004 innebærer også en klar økning i skatteinntektene fra fastlandsøkonomien. De påløpte skatteinntektene fra inntekt og formue utenom petroleumsvirksomheten anslås å øke med nesten 9 prosent, til knapt 225 mrd. kroner. Merverdiavgiften og trygdeavgiftene anslås å øke med henholdsvis 5,8 og 5,1 prosent, og anslagene for avgifter til motorvog-

ner med 19 prosent på grunn av det økte nybilsalget. Statistikk for påløpte skatter for personer og foretak for 2004 vil først foreligge mot slutten av 2005.

**Nasjonalregnskapets mål på offentlig forvaltnings budsjettoverskudd**

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

Offentlig forvaltnings netto finansinvesteringer er ifølge anslag for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter anslått til å ha økt nominelt fra 119,7 mrd. kroner i

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

Formålet med nasjonalregnskapsstatistikken er å gi et avstemt og helhetlig bilde av norsk økonomi 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 økonomien. 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 medregnet 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) og Statsbygg. 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 statsforvaltningens 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*

Den økende tendensen til fristilling eller nettobudsjettering av forvaltningsenheter de siste årene, har medført at det ikke er tilstrekkelig bare å bruke statsregnskapet som kilde for den økonomiske aktiviteten i statsforvaltningen. Nettobudsjetteringen innebærer at driftsregnskapet for disse enhetene er flyttet ut av det sentrale statsregnskapet, og Stortingets økonomiske kontroll er begrenset til fastsetting av kostnadsrammer for virksomheten. I statsregnskapet er slike enheter kun representert med overføringsposter. For beregning av sentrale nasjonalregnskapsstørrelser gir disse overføringspostene ikke tilstrekkelig informasjon, og tilleggsinformasjon om aktiviteten i disse forvaltningsenheter må hentes inn. Totalt dreier dette seg om nærmere 100 enheter (blant annet samtlige helseforetak, universiteter og høyskoler og kapitalforvaltningsenheter som Folketrygdfondet, Statens bankinvesteringsfond og Petroleumsforsikringsfondet). Enhetene i denne delsektoren av statsforvaltningen er underlagt regnskapsloven, noe som betyr at institusjonenes regnskap må settes opp etter påløptprinsippet.

### Kommuneregnskapet

Kommuneforvaltningen omfatter kommunene, fylkeskommunene, kirkelige fellesråd og kommunale foretak som driver ikke-markedsrettet virksomhet. Regnskapsprinsippet som brukes i kommuneforvaltningen kalles anordningsprinsippet. Dette prinsippet innebærer at alle kjente utgifter, utbetalinger, inntekter og innbetalinger skal tas med i regn-

skapet for vedkommende periode, uavhengig av om de er betalt eller ikke når perioden avsluttes. Anskaffelse og anvendelse av varer og tjenester bokføres ved henholdsvis mottak og levering. Bokførte verdier i kommuneregnskapet er i de fleste tilfeller sammenfallende med påløpte verdier, og krever slik sett mindre bearbeiding enn statsregnskapet for å inngå som en del av nasjonalregnskapet.

### Ulike overskuddsbegreper

For å illustrere forskjellen mellom statsregnskapet og statlige finanser i nasjonalregnskapet, kan vi ta utgangspunkt i de ulike overskuddsbegrepene som benyttes. Som mål for overskudd bruker statsregnskapet overskudd før lånetransaksjoner, mens det i nasjonalregnskapet benyttes nettofinansinvestering. Det er særlig tre forhold som forklarer avvik i overskuddsberegningen i statsregnskapet og nasjonalregnskapet:

#### *Sektoromfang*

I nasjonalregnskapet defineres offentlig forvaltning som institusjonelle sektorer som i tillegg til å ivareta et politisk ansvar, har som oppgave å iverksette og håndheve reguleringer, produsere tjenester (hovedsakelig ikke-markedsrettet) for individuelt og kollektivt konsum, samt omfordele inntekt og formue. Statlig og kommunalt eide foretak regnes som markedsprodusenter og faller derfor utenfor nasjonalregnskapets definisjon av offentlig forvaltning.

#### *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.

#### *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 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, for å sikre konsistens i regnskapsføringen av skatter i offentlig forvaltning i alt og i 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.

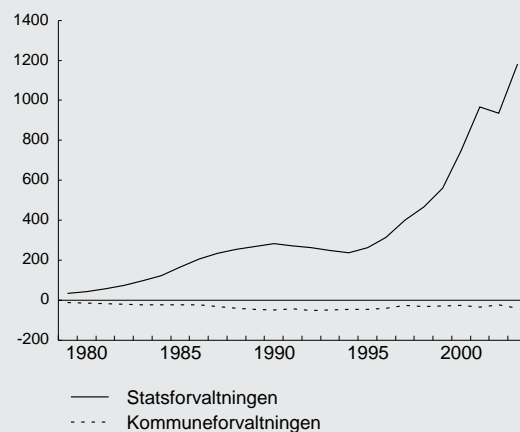
## Offentlig forvaltnings formue

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 og 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 nettofordringsendringer. Aksjer inngår i fordringsmassen, og i mange tilfeller vil disse være verdsatt til pålydende. Dette 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 i forvaltningsbedriftene, 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. Statistisk sentralbyrås beregninger for offentlig forvaltnings kapitalbeholdning var på henholdsvis 661 mrd. kroner i 2002 og 708 mrd. kroner i 2003.

Statsforvaltningens nettofordringer har siden midt på 1990-tallet vært sterkt økende, bortsett fra en liten nedgang i 2002 som følge av statlig overtakelse av sykehusene og økt bruk av gjenkjøpsavtaler i Statens petroleumsfond. I 1997 var statsforvaltningens nettofordringer på 399 mrd. kroner og i 2003 var nettofordringene 1 183 mrd. kroner, se figur. Veksten i statsforvaltningens nettofordringer de siste årene skyldes store avsetninger til Petroleumsfondet. Statens inntekter fra petroleumssektoren omfatter 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 oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet. Ved utgangen av 2003 var kapitalen i Petroleumsfondet 845,4 mrd. kroner. Kommuneforvaltningen har derimot hatt en betydelig nettogjeld i hele perioden.

**Stats- og kommuneforvaltningens nettofordringer**  
Milliarder kroner



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

2003 til 193,1 mrd. kroner i 2004. Dette skyldes i første rekke økte petroleumsinntekter som følge av høyere oljepriser. I 2004 utgjorde offentlig forvaltnings netto finansinvesteringer 11,5 prosent av BNP. Norge er derfor i en helt annen situasjon enn de fleste industriland, som har budsjettunderskudd. Imidlertid avspeiler dette omplasseringen av petroleumsformuen til finansielle fordringer, og de løpende inntektene fra petroleumsvirksomheten kan derfor ikke defineres som inntekter i vanlig forstand. I Nasjonalbudsjettet for 2005 er netto finansinvesteringer for offentlig forvaltning anslått å bli redusert til 171,3 mrd. kroner, eller 9,8 prosent av BNP. Nedgangen har sammenheng med at det er lagt til grunn lavere anslag for påløpte skatter fra petroleumsvirksomheten enn for 2004. Målt ved netto finansinvesteringer er kommuneforvaltningens underskudd anslått å ha blitt redusert fra 13,1 mrd. kroner i 2003 til 8,8 mrd. i 2004. I Nasjonalbudsjettet anslås kommunenes underskudd, målt på denne måten, å komme ned i 6,5 mrd. kroner i 2005.

## Statsbudsjettet for 2005

I Nasjonalbudsjettet 2005 er det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet for inneværende år anslått til 66,4 mrd. kroner. Dette representerer en underliggende økning i bruken av petroleumsinntekter på over 8 mrd. kroner fra 2004 til 2005. Underskuddet er anslått til 4,9 prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge, og innebærer en økning på 0,4 prosentpoeng i forhold til de tilsvarende anslagene for 2004. Et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd i denne størrelsen er vel 24 mrd. kroner over forventet realavkastning av kapitalen i Petroleumsfondet ved inngangen til 2005. Finansdepartementet har siden framleggningen av Nasjonalbudsjettet ennå ikke publisert nye anslag for det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet for 2004 og 2005.

Budsjettforslaget innebærer en reell underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på om lag 1¼ prosent, eller i underkant av 11 mrd. kroner, målt i forhold til

## Betydelig vekst i folketrygdens utgifter

I henhold til anslag for Statsregnskapet er de samlede stønadene til husholdningene fra folketrygden anslått å ha passert 200 mrd. kroner i 2004. Av dette utgjør alderspensjonen den største utgiftsposten med nesten 82 mrd. kroner. De samlede utbetalingene til de tre andre sentrale offentlige velferdsordningene som uførepensjon, sykepenge og attføringsstønader er imidlertid høyere enn utgiftene til alderspensjon, og utgjorde i alt 91 mrd. kroner i 2004 (se tabell). Det er særlig utgiftene til sykepenge og attføring som har økt kraftig siden 1995, men utgiftene til uførepensjon har også prosentvis økt klart sterkere enn utgiftene til alderspensjon.

Hovedårsaken til at utgiftene til alderspensjon bare har økt forholdsvis moderat i de siste 15 årene er at det ikke har vært noen nevneverdig økning i tallet på alderspensjonister. At utgiftene (målt i faste priser) likevel har økt, har sammenheng med opparbeiding av rettigheter til tilleggspensjon i folketrygden. Økte gjennomsnittlige pensjoner har derfor bidratt til å trekke utgiftene oppover. Et tilnærmet uendret antall alderspensjonister siden 1990 skyldes de små fødselskullene fra mellomkrigstiden. Etter 2010 vil imidlertid de store årskullene født etter krigen begynne å nå pensjonsalder. I tillegg er det ventet at levealderen fortsetter å øke. Basert på Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger vil tallet på alderspensjonister, forutsatt uendret pensjonsalder, øke fra om lag 625 000 personer i dag til over 1 million i 2030, og fordobles til over 1 ¼ million i 2050. Samtidig fortsetter oppbyggingen av rettigheter til tilleggspensjon. Ved hjelp av MOSART-modellen er det anslått at utgiftene til alderspensjon vil mer enn fordobles til nesten 170 mrd. 2004-kroner fram til 2030, og øke ytterligere til nesten 210 mrd. kroner i 2050. Når det samtidig ikke er grunn til å regne med noen særlig vekst i den yrkesaktive befolkningen, medfører de økte utgiftene en økt finansieringsbyrde.

Hovedformålet med innstillingen fra Pensjonskommissjonen, som ble lagt fram i 2004 (NOU 2004:1), var å gi grunnlag

for en pensjonsreform med sikte på å begrense den forventede kraftige veksten i folketrygdens utgifter til alderspensjon. Forslaget innebærer dessuten en omlegging av pensjonssystemet slik at det i større grad skal stimulere til økt arbeidsinnsats, både gjennom utsatt pensjoneringsalder og økt arbeidstilbud blant de yrkesaktive. På usikkert grunnlag er tallet på alderspensjonister anslått til å bli nærmere 70 000 lavere i 2030 med Regjeringens modifiserte forslag til reform sammenlignet med en videreføring av dagens system. I 2050 kan det bli nærmere 130 000 færre alderspensjonister som følge av innføring av modernisert folketrygd. Utgiftene er i 2030 anslått til å bli redusert med 24 mrd. 2004-kroner, eller 14 prosent, i forhold til dagens folketrygd. I 2050 kan utgiftene bli 36 mrd. kroner, eller 17 prosent, lavere. Men selv med denne pensjonsreformen vil utgiftene til folketrygdens alderspensjon være mer enn dobbelt så store i 2050 som i dag.

Fra 1993 til utgangen av 2004 økte antall personer med uføretrygd i Norge fra 225 000 til i over 310 000. Dette utgjør over 11 prosent av befolkningen i aldersgruppen 20-66 år. Ifølge en oversikt fra OECD i 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, der uføretilbøyelighetene etter bl.a. kjønn, alder og utdanning forutsettes å holde seg uendret fra 2001, kan tallet på uføre i 2020 komme opp i nærmere 390 000 personer. Mesteparten av veksten kommer fram til 2010. Dette har sammenheng med at de store årskullene født etter krigen har kommet opp i de aldersgruppene hvor uføretilbøyeligheten er høy. Målt i stønadsbeløpene fra 2004 innebærer utviklingen en økning i de offentlige utgiftene til uførepensjon fra om lag 33 mrd. kroner i 1990 til om lag 55 mrd. kroner i 2020.

For å begrense veksten i tallet på uførepensjonister ble det i 2004 innført en ny ordning med tidsbegrenset uførestønad,

### Folketrygdens utgifter til utvalgte stønader i utvalgte år. Mrd. kroner i faste 2004-kroner

	1990	1995	2000	2003	2004
Alderspensjon	68,9	73,0	77,7	79,8	81,7
Uførepensjon	32,7	33,9	38,7	43,2	44,4
Sykepenge	20,8	17,4	25,5	29,9	27,1
Attføringsstønader	8,8	10,1	11,4	17,8	19,5

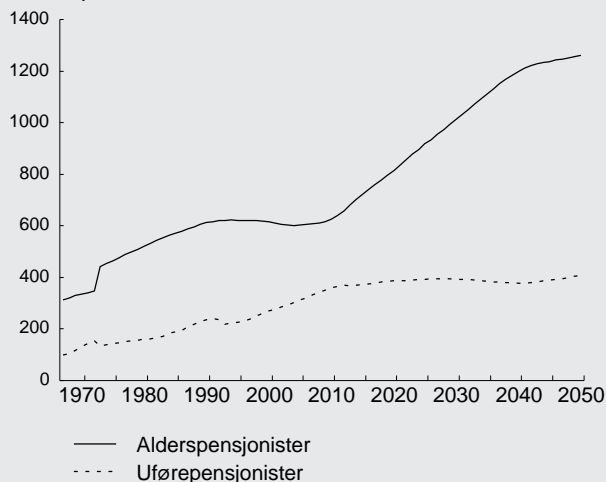
Kilde: Rikstrygdeverket og Statistisk sentralbyrå, Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter.

### Framskriving av folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjon. Mrd. 2004-kroner

	2004	2010	2020	2030	2040	2050
Alderspensjon						
- Dagens system	82	89	130	167	199	208
Alderspensjon						
- Modernisert folketrygd			118	143	166	172
Uførepensjon	44	51	55	56	52	56

Kilde: Statistisk sentralbyrå, MOSART-modellen.

### Antall alders- og uførepensjonister 1967-2050 1000 personer



Kilde: Rikstrygdeverket og Statistisk sentralbyrå, MOSART-modellen

Forts.

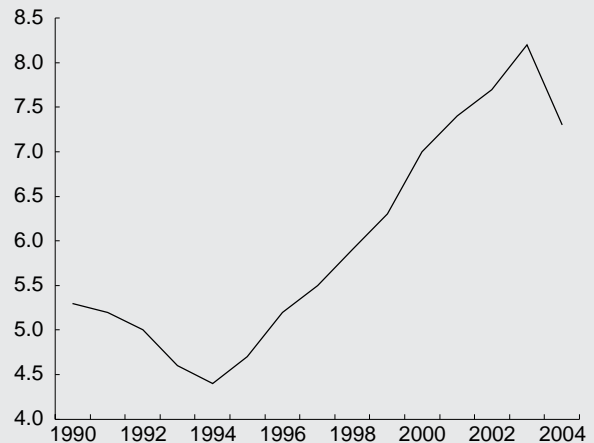
Forts.

som gis til personer man mener har utsikt til økt arbeids-  
evne. Vel 8 500 personer, tilsvarende 28 prosent av alle nye  
uførepensjonister, ble omfattet av dette i 2004. Siden 2000  
er det dessuten innskjerpet 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  
118 000 personer ved utgangen av 2004. Dette er hoved-  
årsaken til at de samlede utbetalingene til attføringsstønad  
målt i faste 2004-priser økte fra 11,4 mrd. kroner i 2000 til  
19,5 mrd. kroner i 2004. Selv om tiltakene kan ha bidratt til  
at noen uførepensjonister er kommet tilbake i arbeid, eller  
har høyere arbeidsinnsats enn de ellers ville ha hatt, er det  
foreløpig for tidlig å si om de har stor effekt på summen av  
personer som er uføre og under attføring/rehabilitering. Den  
siste arbeidskraftundersøkelsen (AKU) fra Statistisk sentral-  
byrå indikerer at yrkesdeltakingen for personer i aldersgrup-  
pen 55-66 år ikke har endret seg vesentlig fra 2002 til 2004.

Etter å ha økt hvert eneste år fra 1994 til 2003, gikk sykefra-  
været i Norge klart tilbake i 2004. Mens sykefraværet målt  
som andel av avtalte dagsverk for alle arbeidstakere nådde  
hele 8,2 prosent i 2003, viser gjennomsnittet for de tre  
første kvartalene av 2004 (som trolig også vil ligge nær  
årgjennomsnittet) en nedgang til 7,3 prosent. Reduksjonen i  
sykefraværet har gjort seg gjeldende i alle næringer, både  
for menn og kvinner og for alle aldersgrupper. Som en kon-  
sekvens av nedgangen er utgiftene til sykepenge i 2004  
anslått til 27,1 mrd. kroner mot 29,9 mrd. i 2003, målt i  
faste 2004-priser.

Til tross for nedgangen, er sykefraværet i Norge fortsatt  
høyt sammenlignet med andre land. En studie som ble gjen-

**Sykefravær i prosent av avtalte dagsverk  
for alle arbeidstakere. 1990-2004 1)**



1) Tall for 2004 er basert på de tre første kvartalene  
Kilde: Rikstrygdeverket, Statistisk sentralbyrå og  
Finansdepartementet.

nomført av en svensk ekspertgruppe i 2002, viser at sykefra-  
været i Norge, Sverige og Nederland ved utgangen av dette  
året var klart høyere enn i de andre europeiske land. I for-  
hold til gjennomsnittet for EU-landene var sykefraværet i  
Norge i 2002 over dobbelt så høyt. I likhet med tilstrømning-  
en til uførepensjon kan det økende sykefraværet i Norge  
fram til 2003 dels forklares med et økende antall personer i  
aldersgruppen 50 til 66 år, samt veksten i kvinners yrkesdel-  
taking, ettersom kvinner har høyere sykefravær enn menn.  
Som påpekt av den svenske ekspertgruppen, har imidlertid  
vilkårene for å få sykepenge vært klart gunstigere i Norge,  
Sverige og Nederland enn i andre land.

Nasjonalbudsjettets anslag på regnskap for 2004. For  
årene 2002-2005 sett under ett er den underliggende  
utgiftsveksten i Nasjonalbudsjettet anslått til 2,1 pro-  
sent i gjennomsnitt pr. år. Dette er litt lavere enn den  
årlige gjennomsnittlige veksten i BNP for Fastlands-  
Norge i samme periode, anslått til 2,2 prosent. Bud-  
sjettforslaget for 2005 innebærer også en reell netto  
skattelettelse på 1,65 mrd. kroner. Når en tar hensyn  
til at reduserte skatter virker mindre ekspansivt på  
økonomien enn tilsvarende økning i offentlig kjøp av  
varer og tjenester, har Finansdepartementet beregnet  
at budsjettoplegget virker om lag nøytralt på den  
økonomiske aktiviteten.

Anslagene i Nasjonalbudsjettet for 2005 tilsier et sam-  
let overskudd på statsbudsjettet og i Statens petrole-  
umsfond i 2005 på nær 170 mrd. kroner. Når en tar  
hensyn til omvurderinger, bl.a. som følge av valuta-  
kursendringer, er den samlede kapitalen i Statens pe-  
troleumsfond ved utgangen av 2005 i Nasjonalbud-  
sjettet anslått til 1244 mrd. kroner. Offentlig forvalt-  
nings samlede nettofordringer er anslått til om lag  
1550 mrd. kroner, eller vel 88 prosent av BNP ved  
utgangen av året.

### Budsjettforliket

Forliket mellom regjeringspartiene og Fremskrittspar-  
tiet om statsbudsjettet for 2005 medførte en omdispo-  
nering av nærmere 4,6 mrd. kroner i forhold til Regje-  
ringens forslag med et samlet uendret budsjettunder-  
skudd. I tillegg ble det gitt 2,2 mrd. i kompensasjon  
for skattesvikt til kommunene for budsjettåret 2004.  
Dette ble motsvart av et redusert anslag på utgiftene  
til sykepenge. De viktigste forslagene som bidro til å  
svekke budsjettbalansen i forhold til Regjeringens  
forlag var:

- Økt minstefradrag (men delvis motsvart av skjerpet  
toppskatt) og redusert matmoms, til sammen 1,2  
mrd. kroner
- Reduserte bedriftsskatter / bedre rammebetingelser,  
0,3 mrd. kroner
- Reduserte egenandeler i helsevesenet og økte midler  
til helseforetakene, i alt 1,7 mrd. kroner
- Styrking av politi og rettsvesen, 0,3 mrd. kroner
- Økte riksveiiinvesteringer, 0,35 mrd. kroner
- Økte overføringer til kommunesektoren, 0,8 mrd.  
kroner



Inndekningen reduserte utgiftene med 4,2 mrd. kroner og økte inntektene med 0,4 mrd. kroner. De reduserte utgiftene bestod i hovedsak av:

- Reduserte anslag på utgiftene til sykestrygd, 2,55 mrd. kroner
- Reduksjon i posten ymse utgifter, 1 mrd. kroner
- Mindre kutt på en rekke utgiftsposter, 0,6 mrd. kroner

### 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. Selv om skatter kan brukes til å korrigere ulike former for markedssvikt, vil økt beskatning i praksis påføre samfunnet et økonomisk effektivitetstap. Som summarisk mål på skattenivået brukes ofte samlede skatter og avgifter, inkludert trygde- og pensjonspremier, som andel av 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 private til det offentlige.

Flere forhold gjør det vanskelig å tolke sammenligninger av skattenivået mellom land. For det første er det store forskjeller mellom land når det gjelder oppgavefordelingen mellom offentlig og privat sektor. Beskatning av trygder og offentlige overføringer til private vil «blåse opp» tallene. Et innslag av brukerbetaling på offentlige tjenester vil isolert sett redusere behovet for ordinær skattlegging. Videre vil endringer i konjunktursituasjonen kunne slå forskjellig ut på henholdsvis samlede skatter og avgifter og på BNP, og utslagene kan variere mellom land.

Et spesielt problem ved sammenligninger av det norske skattenivået med andre land, er den norske petroleumssektorens store bidrag både til BNP og til statens inntekter. Denne sektoren er kjennetegnet ved en betydelig grunnrente 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 skattlegge ordinær verdiskaping i Fastlands-Norge. Når formålet 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 fluktuerte 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 skattenes andel av totalt BNP i Norge sammenlignet med andre land.

St. meld. nr. 1 2001-2002 presenterer en metode som korrigerer både BNP og skatteinntektene for bidragene fra den ekstraordinære avkastningen på ressursene anvendt i petroleumssektoren. 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 «petroleumskorrigert» i tabellen for påløpte skatter viser hvilken beregnet skatteandel denne metoden gir. Den petroleumskorrigerte skatteandelen er både lavere og høyere enn andelen for hele økonomien med ukorrigerede tall i perioden 1998 til 2003. Ukorrigerede påløpte skatters andel av BNP i perioden 1998 til 2003 viser en jevn økning fra 42,7 prosent i 1998 til 43,6 prosent i 2003. Når det korrigeres for petroleumssektoren, viser tabellen en økning i de tre første årene, etterfulgt av to år med nedgang, og endelig en økning fra 2002 til 2003. Det er vanskelig å si noe sikkert om årsakene til dette. Skatteinntektene fra petroleumssektoren økte kraftig fra 1999 til 2000. Skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum økte fra 24,7 mrd kroner i 1999 til 94,4 mrd kroner året etter. Hovedårsaken til dette var en sterk økning i oljeprisen, men dette bidro også til en økning i BNP, slik at skattenes andel av BNP økte med 0,3 prosentpoeng. Økningen er lik for begge målemetodene. I 2001 falt skatteandelen med 0,9 prosentpoeng målt ved den petroleumskorrigerte andelen, mens den ikke-korrigerede andelen var uendret. Fra 2001 har avviket mellom de to målemetodene økt, og andelen var i 2003 1,2 prosentpoeng høyere målt ved den ikke-korrigerede metoden. For hele perioden under ett viser de ukorrigerede tallene en vekst på noe under ett prosentpoeng, mens den korrigerede metoden ikke viser noen entydig og klar tendens.

Bokførte skatter gir uttrykk for hvor store skatteinntekter som er innbetalt til offentlig sektor i løpet av året. 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. Internasjonale sammenligninger baserer seg imidlertid på bokførte

**Påløpte skatter i alt, i prosent av BNP<sup>1</sup>. Prosent**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Norge <sup>2</sup>	42,7	43,0	43,3	43,3	43,5	43,6
Petroleumskorrigert <sup>3</sup>	42,7	43,3	43,6	42,7	42,0	42,4

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

<sup>2</sup> Alle skatter og avgifter dividert med samlet BNP.

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

Land	1975	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003
Norge	39,3	43,1	41,5	41,1	43,2	43,4	43,5	43,9
Sverige	42,0	48,2	53,2	48,5	53,8	51,9	50,2	50,8
Danmark	40,0	47,4	47,1	49,4	49,6	49,9	48,9	49,0
Finland	36,8	40,2	44,3	46,0	48,0	46,0	45,9	44,9
Storbritannia	35,3	37,7	36,5	35,0	37,4	37,2	35,8	35,3
Tyskland <sup>2</sup>	35,3	37,2	35,7	38,2	37,8	36,8	36,0	36,2
USA	25,6	25,6	27,3	27,9	29,9	28,9	26,4	25,4
Uvektet gjennomsnitt								
EU 15	33,2	38,8	39,4	40,3	41,8	41,2	40,6	
OECD	30,3	33,6	34,8	35,9	37,2	36,8	36,3	

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

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

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

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

	1999	2000	2001	2002	2003
Sverige	20,2	19,1	18,9	19,1	19,8
Danmark	20,0	19,5	19,5	19,8	20,3
Finland	19,7	18,0	17,8	18,2	18,3
Norge	17,4	15,4	15,9	17,2	18,1
Storbritannia	13,8	13,8	14,3	14,1	-
Tyskland	20,8	20,4	20,5	20,9	21,1

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

Kilde: National Accounts of OECD Countries, 2004 utgave, volum 2.

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

	1999	2000	2001	2002	2003
Sverige	27,4	26,6	27,1	28,1	28,3
Danmark	25,8	25,3	25,9	26,3	26,5
Finland	21,6	20,6	21,0	21,7	22,1
Norge	21,4	19,1	20,6	22,1	22,6
Storbritannia	18,4	18,7	19,3	20,1	-
Tyskland	19,1	19,0	19,0	19,2	19,3

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

Kilde: National Accounts of OECD Countries, 2004 utgave, volum 2.

**Offentlig forvaltning, totale utgifter etter formål. Prosent av BNP**

Formål	1995				2003			
	Tyskland	Sverige	Storbritannia	Norge	Tyskland	Sverige	Storbritannia	Norge
Totalt	56,1	67,7	44,9	51,5	48,8	58,5	43,5	48,7
Alminnelig offentlig tjenesteyting	6,7	11,9	5,9	6,2	6,3	7,9	4,8	4,9
Forsvar	1,4	2,5	3,1	2,5	1,2	2,1	2,7	2,0
Politi, rettsvesen mv	1,7	1,5	2,2	1,0	1,6	1,5	2,2	1,2
Næringsøkonomiske formål	11,4	6,1	3,4	7,0	3,9	5,0	3,3	4,4
Miljøvern	1,0	0,2	0,5	1,0	0,5	0,3	0,6	0,6
Boliger og nærmiljø	0,9	2,9	1,2	0,9	1,2	0,9	0,7	0,4
Helsepleie	6,4	6,4	5,6	6,9	6,5	7,3	6,8	8,3
Fritid, kultur og religion	0,8	1,9	0,7	1,3	0,7	1,1	0,6	1,2
Utdanning	4,5	7,1	4,7	6,6	4,1	7,4	5,3	6,6
Sosiale omsorgstjenester	21,3	27,2	17,5	18,2	22,8	25,0	16,5	19,0

Kilde: Eurostat.

verdier, siden mange land ennå ikke rapporterer på-løpte verdier. I tabell sammenlignes skatteandelen i ulike land, basert på bokførte skatter. Her er det ikke korrigert for de ovennevnte spesielle forholdene knyttet til petroleumssektoren. Sammenligner vi 1975 med 2003 ser vi at Storbritannia, Tyskland og USA ligger omtrent på samme nivå, mens vi ser en markert nivåøkning i de nordiske landene. I EU 15-området er skatteandelene markert høyere enn i 1975, og nivåskiftet ser ut til å ha kommet på 1980-tallet. Det samme bildet ser ut til å gjelde for OECD-området totalt. OECD viser i sin publikasjon Revenue Statistics 2003-tall for skatteandeler for i alt 23 land. Av disse 23 landene har 17 land lavere skatteandel enn Norge.

En fordeling av totale utgifter i offentlig forvaltning etter formål i prosent av BNP for fire land i 1995 og 2003 er vist i tabell. Tabellen er hentet fra Eurostat, og det gjøres oppmerksom på at definisjonen av totale

utgifter i denne tabellen avviker fra Statistisk sentralbyrås definisjon. Tabellen viser at de totale utgifters andel av BNP er lavere i 2003 enn i 1995 i alle land. Spesielt stor er nedgangen i Sverige og Tyskland. Vi ser videre at sosiale omsorgstjenester utgjør en stor andel av de totale utgifter i alle land. Det ser ut til at rangeringen av de ulike formålene i disse fire landene er ganske lik. Foruten sosiale omsorgstjenester bruker alle landene mye på helse, utdanning og næringsøkonomiske formål. Norge og Sverige bruker noe mer på utdanning enn Tyskland og Storbritannia.

To tabeller belyser hvordan ulike land faktisk fordeler bruken av skatteinntektene på inntektsoverføringer og offentlig konsum. En tabell viser subsidier og stønader til private som andel av BNP. 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 mangelfullt bilde av hvilken kjøpe-

## Skatter og overføringer i Norge og de andre nordiske landene

Som det framgår av avsnittet om offentlige inntekter og utgifter var bokførte skatter i alt for Norge og Finland omkring 44 prosent av BNP i 2003. Disse to landene har dermed lavest skattenivå av landene i Norden. De siste tiårene har Sverige gjennomgående hatt høyest skattenivå av de nordiske landene, mens Norge har hatt lavest nivå. Men mens skattenivået i Sverige er redusert med 3 prosentpoeng fra 2000 til 2003, er det om lag uendret i Norge. Dermed har forskjellene mellom de nordiske landene blitt noe redusert i perioden.

Den skandinaviske velferdsmodellen er en åpenbar grunn til at skattenivået er spesielt høyt i Norden. For at det offentlige skal kunne yte store overføringer og tjenester i form av trygder, undervisning, sykehusbehandling og andre sosiale ordninger kreves betydelige offentlige inntekter. Imidlertid har forskjeller landene imellom når det gjelder skattleggingen av disse overføringene betydning for skattenivået i det enkelte land. For eksempel er kontantstøtten og den norske barnetrygden skattefri inntekt, mens pensjoner fra folketrygden er skattepliktige.

Med nettoskatter menes differansen mellom totale skatter og offentlige overføringer og subsidier. Nettoskattene uttrykker dermed skattebyrden når det tas hensyn til at det offentlige deler en del av skattene ut igjen i form av overføringer og subsidier. Tabell 1 belyser nivået på nettoskattene i de nordiske landene. Det er også tatt med tall for tre andre land det kan være naturlig å sammenligne seg med, Storbritannia, Tyskland og USA. Det er en klar sammenheng mellom totale skatter og totale utgifter, idet land med høyt skattenivå også har et høyt nivå på de samlede overføringene, inklusiv offentlig konsum. Alle de nordiske landene har et høyt bruttoskattenivå målt som andel av BNP og et høyt nivå på subsidier og overføringer. Norge har både lavest bruttoskattenivå, de laveste samlede overføringene og det laveste offentlige konsumet som andel av BNP blant de nordiske landene. Stort omfang av overføringer og subsidier drar bruttoskattene opp i land som Sverige og Danmark. Med unntak av Sverige, som har litt høyere nettoskattenivå, er nettoskattenes andel av BNP omkring 28 prosent i alle de nordiske landene. Av tabellen framgår det også at nettoskattene har økt i alle de nordiske landene fra 1996 til 2002.

De nordiske landene skiller seg også ut med hensyn til fordeling. I en studie av sammenhengen mellom velferdsstatens utgifter og lønnsforskjeller innen ulike land finner Moene og Wallerstein (2003) det de omtaler som omfordelingsparadokset. Dette innebærer at land med små inntektsforskjeller før skatt omfordeler mer enn land med store inntektsforskjeller før skatt. For eksempel finner Moene og Wallerstein at alle de nordiske landene, og da særlig Sverige og Danmark, har store offentlige utgifter i prosent av BNP samtidig som disse landene har små inntektsforskjeller før skatt. I den andre enden av skalaen finner man USA med store inntektsforskjeller og relativt små utgifter i prosent av BNP.

Tabell 2 belyser sammensetningen av skattene i de nordiske landene, idet den gir de ulike skatteartenes andel av totale skatter. Skatter på varer og tjenester samt produksjonsskatter som andel av totale skatter i Norge ble redusert med 4,5 prosentpoeng fra 1990 til 2002, til 31,6 prosent. I Danmark og Finland er disse skattene noe redusert fra 1990 til 2002, mens Sverige har hatt en økning på omkring 2 prosentpoeng. Av tabellen ser vi videre at skatt på inntekt mv. målt som andel av skatter i alt har økt fra 1990 til 2002 med 8,6 prosentpoeng i Norge. Hovedårsaken var økte petroleums-skatter. Trygde- og pensjonspremiens andel av totale skatter ble på den annen side redusert med 3,4 prosentpoeng i samme periode. I Sverige er skatt på inntekt redusert med omkring 6 prosentpoeng, mens Danmark og Finland har hatt en svak økning.

Trygde- og pensjonspremiens andel av samlede skatter er betydelig lavere i Danmark enn i de andre nordiske landene. Skillet mellom inntektsskatt og trygde- og pensjonspremier kan imidlertid være ganske vilkårlig. Norge skiller seg ut ved at vi i perioden 1990-2002 hadde større svingninger i inntektene fra de ulike skatteartene enn de andre nordiske landene. En viktig grunn til dette er svingninger i skattene fra petroleumsvirksomheten.

### Litteratur

Moene, K. O. og M. Wallerstein (2003): «Income Inequality and Welfare Spending: A Disaggregated Analysis», World Politics.

**Tabell 1. Offentlige inntekter og utgifter i prosent av BNP. Utvalgte land. 1996 og 2002**

Land	BNP per innbygger. Indeks. OECD=100		Inntekt		Utgifter				Nettoskatter i alt <sup>1</sup>	
	1996	2002	Bruttoskatter i alt		Subsidier og stønader til private i alt		Offentlig konsum i alt		1996	2002
Norge	120	145	42,8	44,3	18,6	17,3	20,3	21,9	24,2	27
Danmark 3)	110	118	48,9	48,8	24,4	19,7	26,8	26,1	24,6	29,1
Finland	93	105	47,5	45,2	26	17,9	21,9	21,6	21,5	27,2
Sverige	95	103	54,1	51,3	27,7	19,2	26,2	28	26,4	32,1
Storbritannia	92	104	33,9	36	7,4	14,1	21,1	17,6	26,5	21,9
Tyskland	104	105	42	40	19,5	20,9	19,8	19,1	22,4	19,1
USA	137	139	30,1	26,7	12,6	12,5	15,7	15,6	17,5	14,1
Japan 2)	115	105	28,4	28,1	14,9	11,2	9,7	16,9	13,5	16,9

<sup>1</sup> Bruttoskatter i alt minus subsidier og stønader til private i alt.

<sup>2</sup> Tall for 2002 er fra 2001.

<sup>3</sup> Tall for 1996 er fra 1995.

Kilde: Inntekt, skatt og overføringer 1999 og 2003, Statistisk sentralbyrå.

Forts.

Forts.

**Tabell 2. Fordelingen av bokførte skatter som andel av skatter i alt, 1990-2002. Prosent**

	1990	1995	2000	2001	2002
<b>Danmark</b>					
Skatt på varer og tjenester/ produksjonsskatter	34,8	33,3	33,2	32,4	33,5
Skatt på bruk av goder/utføring av aktiviteter	1,8	1,5	1,9	1,8	1,9
Skatt på omsetning/produksjon av varer/tjenester	33,0	31,8	31,3	30,6	31,6
Eiendoms- og formuesskatt mv.	4,4	3,6	3,3	3,4	3,5
Trygde- og pensjonspremier	3,1	3,1	4,7	4,4	3,3
Fra arbeidstaker	2,4	2,5	4,1	3,8	2,7
Fra arbeidsgiver	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
Skatt på inntekt mv.	57,8	64,1	58,7	59,7	59,7
Personbeskatning	54,5	55,9	53,8	53,4	53,7
Bedriftsbeskatning	3,3	4,2	4,9	6,3	6,0
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Finland</b>					
Skatt på varer og tjenester/ produksjonsskatter	33,1	31,5	29,6	30,3	30,9
Skatt på bruk av goder/utføring av aktiviteter	0,2	0,7	0,6	0,7	0,9
Skatt på omsetning/produksjon av varer/tjenester	32,9	30,8	29,0	29,6	30,0
Eiendoms- og formuesskatt mv.	2,5	2,3	2,6	2,4	2,4
Trygde- og pensjonspremier	24,2	28,5	23,7	25,4	25,3
Fra arbeidstaker	3,0	6,1	4,7	4,9	4,9
Fra arbeidsgiver	21,2	22,4	19,0	20,5	20,4
Skatt på inntekt mv.	40,1	37,6	44,1	41,9	41,4
Personbeskatning	35,5	32,4	31,3	32,3	31,8
Bedriftsbeskatning	4,6	5,2	12,8	9,6	9,6
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Norge</b>					
Skatt på varer og tjenester/ produksjonsskatter	36,1	39,0	32,7	32,0	31,6
Skatt på bruk av goder/utføring av aktiviteter	1,5	1,2	1,2	1,2	1,4
Skatt på omsetning/produksjon av varer/tjenester	34,6	37,8	31,5	30,8	30,2
Eiendoms- og formuesskatt mv.	2,9	2,9	2,1	2,1	2,3
Trygde- og pensjonspremier	25,3	22,4	20,0	20,3	21,9
Fra arbeidstaker	8,5	8,4	7,3	7,2	7,9
Fra arbeidsgiver	16,8	14,0	12,7	13,1	14,0
Skatt på inntekt mv.	35,6	35,6	45,3	45,5	44,2
Personbeskatning	26,6	26,3	24,2	24,5	25,1
Bedriftsbeskatning	9,0	9,3	21,1	21,0	19,1
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Sverige</b>					
Skatt på varer og tjenester/ produksjonsskatter	25,9	28,7	25,6	26,7	27,8
Skatt på bruk av goder/utføring av aktiviteter	1,0	0,6	0,8	0,6	0,8
Skatt på omsetning/produksjon av varer/tjenester	24,9	28,1	24,8	26,1	27,0
Eiendoms- og formuesskatt mv.	3,7	2,8	3,5	3,3	3,4
Trygde- og pensjonspremier	27,2	27,9	28,5	30,5	31,7
Fra arbeidstaker	0,2	3,4	5,7	5,9	6,1
Fra arbeidsgiver	27,0	24,5	22,8	24,6	25,6
Skatt på inntekt mv.	43,2	40,5	42,5	39,5	37,1
Personbeskatning	39,9	34,5	34,6	33,6	32,1
Bedriftsbeskatning	3,3	6,0	7,9	5,9	5,0
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Revenue Statistics, 2004 ed., OECD.

kraft som netto 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. Det er også en tendens til at land med høye skatteandeler har et relativt høyt offentlig konsum, målt i prosent av BNP.

## Makroøkonomiske virkninger av Modernisert folketrygd

I januar 2004 la regjeringen frem St.meld. nr. 12 om reform av pensjonssystemet. Den er basert på Pensjonskomisjonens hovedforslag, Modernisert folketrygd. Bakgrunnen for reformforslaget er først og fremst behovet for å skape bedre balanse i statens finanser. Norge er blant de OECD-land som står overfor den sterkeste offentlige utgiftsveksten på grunn av den kommende eldrebølgen og modningen av dagens trygdesystem. Modernisert folketrygd er utformet for å skape bedre balanse mellom innbetalinger og utbetalinger til folketrygden. Dette skal oppnås ved tiltak som reduserer utgiftene og øker sysselsettingen.

Et viktig trekk ved Modernisert folketrygd er at utbetalingene fra det offentlige skal stå i et klart forhold til innbetalingene. Fjerning av besteårsregelen og innføring av livslang pensjonsopptjening er sentrale reformelementer som innebærer at pensjonsrettighetene gjøres mer proporsjonale med inntekten som yrkesaktiv. Som en følge av dette forventes arbeidstilbudet å øke. I tillegg skal innføringen av «delingstallet» bidra til å motvirke veksten i pensjonsutgiftene som følge av en økning i levealderen. Delingstallet skal virke slik at den enkeltes formue av opptjente pensjonsrettigheter ved pensjoneringstidspunktet skal fordeles ut over forventet antall år som pensjonist. Mens reformforslaget innebærer rett til å gå av med pensjon fra 62 år (gitt minimum opptjening), innebærer delingstallet at kostnaden ved å gå av tidlig i hovedsak må bæres av den enkelte pensjonist. Tilsvarende må kostnadene ved økt levealder og flere år med pensjonsutbetalinger bæres av pensjonistene. De kan delvis finansiere dette ved å arbeide mer.

De langsiktige effektene på offentlige finanser og sysselsetting av å innføre Modernisert folketrygd er belyst ved hjelp av den generelle likevektsmodellen MSG6 og mikrosimuleringsmodellen MOSART. For en grundigere gjennomgang av reformeffektene, se Fredriksen et. al (2004) og Fredriksen et. al (2005). Figur 1 viser utviklingen i sysselsetting ved henholdsvis videreføring av dagens pensjonssystem og ved innføring av Modernisert folketrygd. Sysselsettningsnivået i 2050 anslås å være 10,8 prosent høyere i Modernisert folketrygd enn om dagens system videreføres. Effekten på andre makroøkonomiske størrelser som BNP og privat konsum er en konsekvens av sysselsettingseffekten. Vel halvparten av sysselsettingsøkningen skyldes at den enkelte utsetter pensjoneringstidspunktet fordi han/hun selv må bære det meste av kostnaden ved tidligpensjonering. Delingstallet kombinert med økende levealder forsterker tendensen til forlenget yrkeskarriere. I 2050 er avgangsalderen antatt å øke med 2,6 år, sammenlignet med en videreføring av dagens system. Videre vil den sterkere avhengigheten mellom

inntekt og pensjon øke arbeidstilbudet blant dem som allerede er i jobb.

I beregningene tilpasses skattene i form av arbeidsgiveravgiften slik at den finanspolitiske handlingsregelen overholdes. Figur 2 viser at videreføring av dagens system krever at arbeidsgiveravgiften i 2050 må være om lag det dobbelte av dagens gjennomsnittssats på ca. 13 prosent. Dette til tross for at det i beregningene er forutsatt konstant standard og dekningsgrad på individuelle offentlige tjenester, noe som i stor grad begrenser veksten i offentlige utgifter sammenlignet med hva en videreføring av historiske trender ville gitt. Ved innføring av Modernisert folketrygd vil derimot arbeidsgiveravgiften ifølge beregningene i hele perioden kunne ligge under dagens nivå og ende opp på rundt 11 prosent i 2050. Den viktigste årsaken til at avviket mellom de to utviklingsbanene øker over tid, er at økende levealder og dermed flere år som pensjonist gjør dagens pensjonssystem stadig dyrere, mens delingstallet i Modernisert folketrygd nøytraliserer denne svekkelsen av offentlige finanser. Lavere arbeidsgiveravgift fører til høyere reallønn, noe som stimulerer arbeidstilbudet ytterligere. Dermed øker skattegrunnlagene. Det forsterker nedgangen i arbeidsgiveravgiften og økningen i sysselsettingen.

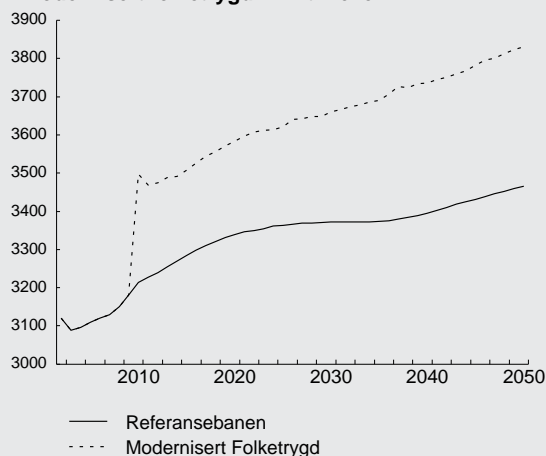
Også ved videreføring av dagens pensjonssystem ligger den nødvendige økningen i arbeidsgiveravgiften et par tiår frem i tid. I de mellomliggende årene er det faktisk rom for skattelettelse hvis standarden og dekningsgraden for offentlige tjenester ikke økes, og andre offentlige utgifter og inntekter utvikler seg som forutsatt i fremskrivningene. På den andre siden er ikke den nødvendige økningen i skattesatser overstått ved utløpet av vår beregningsperiode. Tvert imot, man er da inne i en utvikling hvor skattesatsene må økes hvert eneste år, riktignok fra et nivå som er nær det vi har i dag. Med Modernisert folketrygd er det imidlertid ikke først og fremst dynamikken i pensjonssystemet som sådan som gir behov for skatteskjerpelse. Det skyldes snarere at aldringen av befolkningen fører til økning i andre offentlige utgifter, spesielt eldreomsorg.

Referanser:

Fredriksen, Dennis, Kim M. Heide, Erling Holmøy og Ingeborg F. Solli (2004): Makroøkonomiske virkninger av Modernisert folketrygd, Økonomiske Analyser 5/2004, Statistisk sentralbyrå.

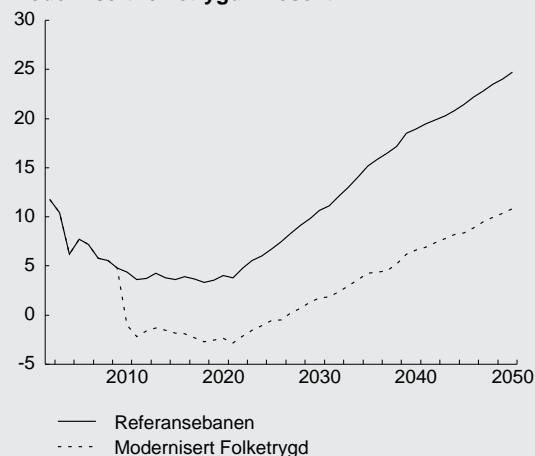
Fredriksen, Dennis, Kim M. Heide, Erling Holmøy og Ingeborg F. Solli (2005): Makroøkonomiske virkninger av pensjonsreformer. Beregninger basert på forslag fra Pensjonskomisjonen. Rapporter 2005/2, Statistisk sentralbyrå.

**Figur 1. Sysselsetting. Dagens system og Modernisert folketrygd. Mill.timeverk**



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

**Figur 2. Arbeidsgiveravgift. Dagens system og Modernisert folketrygd. Prosent**



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

## Fordelingseffekter av Modernisert folketrygd

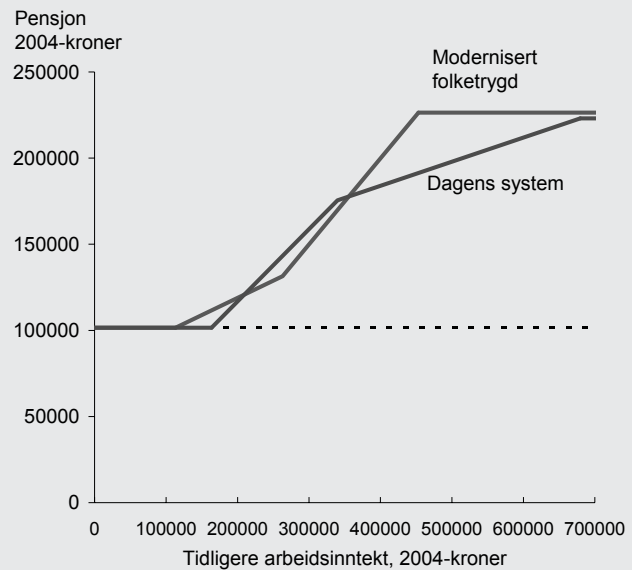
Et hovedmål med systemet for alderspensjon er å omfordele inntekter for den enkelte over livsløpet. Systemet for alderspensjon i dagens folketrygd innebærer i tillegg en omfordeling fra høyere til midlere og lavere inntekter. Ettersom Pensjonskommisjonen i forslaget til Modernisert folketrygd har foreslått et system med klarere sammenheng mellom inntektsopptjening og pensjon, er det naturlig at fordelingseffektene får stor oppmerksomhet. Det er langt vanskeligere å anslå fordelingseffektene av forslagene til innstramming som følge av delingstallet (lavere årlig pensjon dersom levealderen øker og/eller en pensjonerer seg tidlig) og indeksering av de fremtidige pensjonsutbetalingene etter pensjonering til et gjennomsnitt av pris- og lønnsveksten.

De viktigste aspektene ved fordelingsvirkningene knyttet til opptjeningen av pensjonsrettigheter ved overgang til Modernisert folketrygd, kan enklest belyses gjennom typeeksempler. Figuren nedenfor viser hva en enslig pensjonist som har hatt jevn inntekt i 40 år som yrkesaktiv, får igjen av pensjonsrettigheter i Modernisert folketrygd sammenlignet med dagens system. I dagens folketrygd teller inntekter mellom 6 og 12 ganger grunnbeløpet (G) bare 1/3 i beregning av pensjonsrettigheter. Regnet som årgjennomsnitt utgjorde grunnbeløpet i 2004 om lag 58 100 kroner, og intervallet 6G til 12G tilsvarer pensjongivende inntekt mellom rundt 350 000 og 700 000 kroner. I det nye pensjonssystemet er det lagt opp til at pensjonsopptjeningen skal svare til en årlig pensjon på 1,25 prosent beregnet av hvert års arbeidsinntekt over hele livsløpet opp til et tak for de årlige inntektene på 8G, tilsvarende 465 000 kroner. Med en samlet opptjeningsperiode på 43 år gir det en kompensasjonsgrad på 54 prosent av gjennomsnittsinntekten som yrkesaktiv. Det er foreslått innført en garantipensjon tilsvarende nivået på dagens minstepensjon (104 000 kroner for en enslig pensjonist), slik at de med lavere inntekter ikke skal bli berørt av omleggingen. For å sikre at en størst mulig andel av pensjonistene skal få en pensjon utover minstesikringen i det nye systemet, er det lagt opp til at garantipensjonen avkortes med 60 prosent for beregnet årlig inntektsavhengig pensjon mellom 1G og 2,32G. Personer med en beregnet årlig inntektspensjon utover 2,32G vil bare motta inntektspensjon.

Fra figuren går det fram at personer med midlere og høyere inntekter opp til 12G vil tjene på forslaget. Hvor stor del av pensjonistene som vil tjene på denne systemendringen, er bl.a. avhengig av antall opptjeningsår. Med en jevn inntektsopptjening i 43 år (som illustrert av Pensjonskommisjonen) vil de fleste komme bedre ut med Modernisert folketrygd som en isolert konsekvens av dette elementet. Med færre opptjeningsår vil det nye systemet fortone seg mindre gunstig. En styrking av opptjening av pensjonsrettigheter for ulønnet omsorgsfravær for egne barn er derfor i tillegg foreslått som et viktig fordelingsmessig element.

De aller fleste vil i praksis ha varierende inntekter over livsløpet i forhold til det gjennomsnittlige inntektsnivået i samfunnet. For å få et mer helhetlig bilde av fordelingsvirkningene, samt ivareta effekten av omsorgspoengene, er MOSART-modellen benyttet til å beregne effektene for et utvalg av befolkningen med simulerte livsløp basert på forutsetninger om arbeidsmarkedstilknytning, inntektsfordeling og pensjoneringstidspunkt. Som i typeeksemplet ovenfor er imidlertid også disse beregningene i første omgang begrenset til å analysere virkningene av forslaget til den nye opptjeningsprofilen sammenlignet med dagens system.

## Pensjon i dagens system og modernisert folketrygd for en enslig pensjonist med jevn inntekt i 40 år



Kilde: Pensjonskommisjonen.

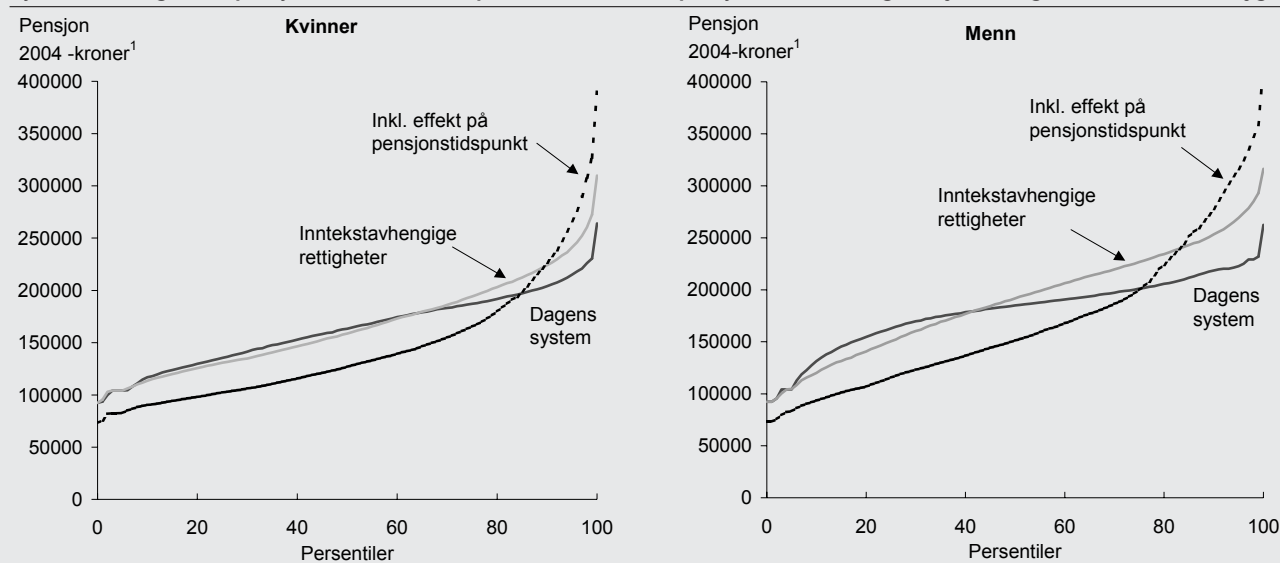
I MOSART-beregningene har det dessuten vært mulig å fange opp virkningene av delingstallet på fordelingen av de framtidige årlige pensjonsutbetalingene som følge av pensjoneringstidspunktet.

Ved å skille mellom menn og kvinner og ordne alderspensjonistene etter stigende inntektsnivå, er fordelingseffektene når det nye systemet er fullstendig innført rundt 2050, illustrert i figur. Som i typeeksemplet foran, illustrerer kurvene at overgangen til Modernisert folketrygd vil være i favør av personer med midlere og høyere inntekter. Når både gjennomsnittsinntekten og minimumspensjonen i Modernisert folketrygd er forutsatt å være på samme nivå som i dagens system, betyr det at personer med noe over minstepensjonen kommer dårligere ut. For mannlige alderspensjonister gjelder det gruppen med alderspensjon mellom minstepensjon og om lag 180 000 2004-kroner. Gruppen med pensjon over dette nivået, anslått til nærmere 60 prosent av de mannlige alderspensjonistene, vil komme bedre ut. Dersom en også tar hensyn til de aktuariske effektene med lavere årlig pensjon hvis en går av tidlig, er virkningene på inntektsfordelingen blant pensjonistene enda klarere. Dette skyldes i hovedsak en større tilbøyelighet til å gå av tidlig blant personer med lave inntekter. Den sistnevnte effekten kan imidlertid i noen grad betraktes som et resultat av pensjonistenes egne valg.

Ettersom mange kvinner har inntekter som tilsier ytelser noe over minstepensjonen, vil en større andel av dem (rundt 60 prosent) tape på omleggingen. Ettersom de to kurvene i figuren ligger nær hverandre, illustrerer det at det likevel bare er en liten del av kvinnene som taper mye sammenlignet med dagens system. I den grad lave inntekter for kvinner i enkelte år skyldes at de har vært hjemmeværende med små barn, vil de bli kompensert gjennom omsorgspoengene. Effekten for denne gruppen av bortfallet av besteårsregelen i dagens system (regelen om at det er de 20 beste inntektsårene som teller) er derfor liten. Besteårsregelen er også til gunst for personer med sterk vekst i inntektene over livsløpet. Personer med lang utdanning, og som har karrieremessig vekst i inntektene, er et eksempel på dette.

Forts.

Forts.

**Gjennomsnittlig alderspensjon i 2050 for ulike persentiler av alderspensjonister med dagens system<sup>2</sup> og modernisert folketrygd<sup>3</sup>**<sup>1</sup> G = 58 139 kroner regnet som årsgjennomsnitt.<sup>2</sup> Dagens system beregnet med sysselsettingsmønsteret og pensjoneringsalder som følger av modernisert folketrygd.<sup>3</sup> Effekt av inntektsavhengige rettigheter samt inntektsavhengige rettigheter og pensjonstidspunkt. Effekter fra økende levealder på delningstallet og indeksering er ikke inkludert.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, MOSART-modellen.

**Pengepolitikk og finansiell stabilitet****Pengepolitikk**

Retningslinjene for pengepolitikken er fastlagt i forskrift av 29. mars 2001. Der heter det blant annet:

«Det operative målet for pengepolitikken skal være en 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.»

I utøvelsen av pengepolitikken legger Norges Bank særlig vekt på utviklingen i KPI-JAE. Dette er en konsumprisindeks som er justert for avgiftsendringer og uten energivarer i forhold til den ordinære konsumprisindeksen. I 2004 endret Norges Bank formuleringen om hvilken tidshorisont som legges til grunn for å stabilisere inflasjonen. Nå heter det at Norges Bank skal sette «renten med sikte på å stabilisere inflasjonen på målet innen en rimelig tidshorisont, normalt 1 - 3 år. Den mer presise horisonten vil avhenge av forstyrrelsene økonomien er utsatt for og hvordan de vil virke inn på forløpet for inflasjon og realøkonomi fremover.» Norges Bank anvender en fleksibel inflasjonsstyring. Rentesettingen er fremoverskuende og legger vekt på forløpet til inflasjonen. Dessuten tas

det hensyn til konjunktursituasjonen og utsiktene for produksjon og sysselsetting. Den presiseringen som Norges Bank kom med i 2004, øker sentralbankens rom for skjønn i utøvelsen av pengepolitikken.

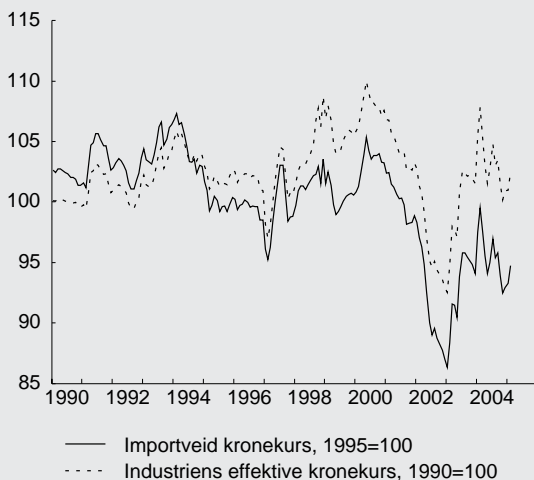
12-månedersveksten i KPI-JAE har siden august 2002 ligget under målet på 2,5 prosent, og siden mai 2003 ligget utenfor nedre grense på 1,5 prosent i inflasjonsbåndet. En viktig årsak til denne langvarige lave prisveksten, er det vedvarende fallet i prisene på importerte konsumvarer. Både i november og desember 2004 var 12-månedersveksten på 1,0 prosent, men økningen fra månedene før kan i stor grad tilskrives fallende nivå på KPI-JAE i slutten av 2003. I januar 2005 var konsumprisene justert for avgifter og energivarer 0,7 prosent høyere enn tilsvarende måned året før.

Gjennom 2003 satte Norges Bank foliorenten ned fra 6,5 prosent til 2,25 prosent. Rentenedgangen fortsatte i begynnelsen av 2004, med reduksjoner i styringsrenten på et kvart prosentpoeng både 29. januar og 12. mars. Siden 12. mars har foliorenten ligget på 1,75 prosent. Pengemarkedsrenten har i stor grad fulgt foliorenten med et lite påslag, og fra april 2004 har tremåneders pengemarkedsrente ligget rundt 1,9 prosent på månedsbasis. Tremåneders pengemarkedsrente for euro lå i 2004 mellom 2,0 og 2,2 prosent. Dermed har den norske pengemarkedsrenten ligget under tilsvarende for euroområdet fra og med februar 2004, etter at pengemarkedsrenten i Norge først lå høyere enn i euroområdet siden euroen ble innført i 1999.

### Importveid kronekurs og industriens effektive kronekurs

Om lag 40 prosent av Norges utenrikshandel med tradisjonelle varer (dvs. eksport og import av varer unntatt olje, gass, skip og plattform) skjer med land som er med i EUs pengeunion. Kronekursen målt mot euro gir derfor begrenset informasjon om den norske kronens internasjonale verdi. Det er derfor viktig å supplere med alternative valutakursindikatorer som i større grad gjenspeiler bredden i vårt handelsmønster. Eksempler på slike indikatorer er industriens effektive kronekurs (konkurransekursindeksen) og importveid kronekurs. Industriens effektive kronekurs er beregnet på grunnlag av kursen på norske kroner mot valutaene for Norges 25 viktigste handelspartnere, og er et geometrisk gjennomsnitt basert på OECDs løpende konkurransevekter. Vektene i den importveide kronekursen er beregnet med utgangspunkt i sammensetningen av importen av tradisjonelle varer fra Norges 44 viktigste handelspartnere. Denne kursindeksen er bedre egnet til å vurdere valutakursimpulsenes betydning for importpriser. 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 var krona i januar i år om lag 8,5 prosent sterkere enn gjennomsnittet for 1990-tallet målt ved den importveide kronekursen, mens den ifølge industriens effektive kronekurs bare var 1,5 prosent sterkere. Den ene indeksen er ikke «riktigere» enn den andre, men relevansen avhenger av formålet.

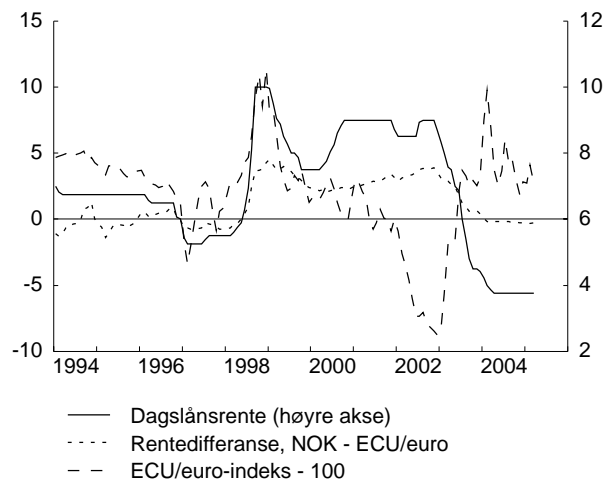
#### Importveid kronekurs og industriens effektive kronekurs



Kilde: Norges Bank.

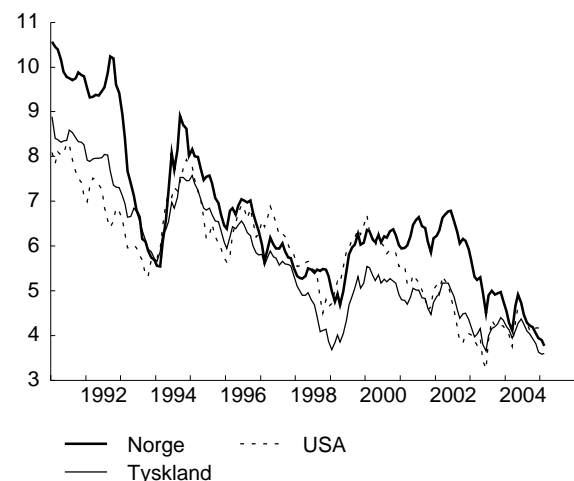
Avkastningen på statsobligasjoner falt med om lag 0,5 prosentpoeng gjennom 2004, uavhengig av gjenstående løpetid. I januar 2005 var avkastningen på statsobligasjoner med 3 års gjenstående løpetid 2,7 prosent, mens tilsvarende avkastning for 5 og 10 års statsobligasjoner var henholdsvis 3,2 og 3,9 prosent. Fra januar til begynnelsen av mars 2005 har avkastningen på statsobligasjoner med 3 og 5 års gjenstående løpetid økt med 0,2 prosentpoeng.

### Norges Banks dagslånsrente, rentedifferanse og valutakurs mot ECU/euro. 1994 - 2005



Kilde: Norges Bank.

### Renter på obligasjoner med om lag 10 års gjenstående løpetid. 1991 - 2005



Kilde: Norges Bank.

Den norske kronens verdi svekket seg i 2004 i forhold til året før. Industriens effektive kronekurs svekket seg med 3,8 prosent fra 2003 til 2004, målt som årgjennomsnitt. Den tilsvarende svekkelsen i den importveide kronekursen var på om lag 3 prosent. Målt mot euro svekket den norske kronen seg i verdi i begynnelsen av 2004. Mens en euro i desember 2003 kostet 8,24 norske kroner, nådde euro i februar en topp med 8,78 norske kroner. Siden styrket kronen seg igjen i verdi, og i desember 2004 kostet en euro 8,22 kroner.

Verdien på norske kroner målt mot amerikanske dollar var noenlunde stabil de første 9 månedene i 2004, for så å øke i verdi fra september til desember 2004. Dollarkursen gikk fra 6,84 kroner i september til 6,13 kroner i desember. Denne endringen i kursen mot



dollar skyldes både en sterkere krone og en svakere dollar, som falt i verdi mot en rekke valutaer.

### Finansiell utvikling

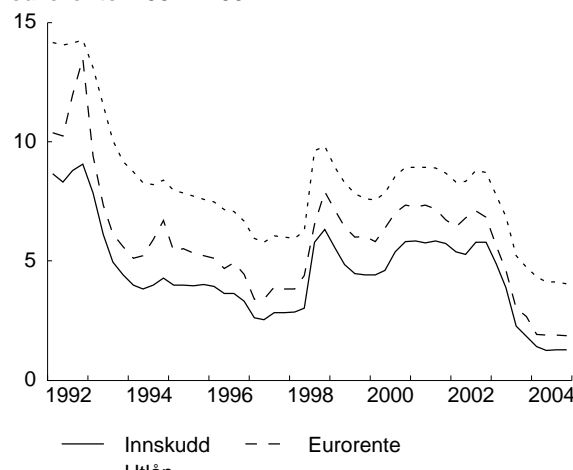
Etter at den innenlandske kredittveksten (målt ved 12-månedersveksten i publikums innenlandske bruttogjeld, K2) falt fra 9,1 prosent i januar 2003 til 6,8 prosent i desember 2003, steg den igjen i 2004 og endte på 8,8 prosent i desember 2004. Både den fallende kredittveksten i 2003 og økningen i kredittveksten i 2004, skyldes endringer i utlån til ikke-finansielle foretak. Kredittveksten til husholdningene har holdt seg stabilt høy de siste årene, og var på i overkant av 11 prosent gjennom 2004.

Gjennom 2004 falt bankenes gjennomsnittlige utlånsrente fra 4,73 prosent til 4,04 prosent, mens innskuddsrentene i samme periode ble redusert fra 1,84 prosent til 1,27 prosent. Dette innebærer en tilnærmet uendret rentemargin. Bankenes gjennomsnittlige utlånsrente overfor husholdningene falt i samme periode fra 4,65 prosent til 4,02 prosent, mens husholdningenes gjennomsnittlige innskuddsrenter i bank ble redusert fra 1,79 prosent til 1,22 prosent. De største endringene skjedde i første halvår.

Hovedindeksen på Oslo Børs økte i løpet av 2004 med 38,4 prosent. I 2003 økte indeksen med 48,4 prosent. I årene før falt indeksen kraftig, og hovedindeksen var ved utgangen av 2005 bare 5 prosent høyere enn den tidligere toppnoteringen i september 2000. Også de viktigste utenlandske børsene steg i 2004, men ikke så kraftig som Oslo Børs. Dow Jones og Nasdaq-indeksen steg med henholdsvis ca. 4 og 9 prosent, mens hovedindeksene på børsene i London og Frankfurt steg med ca. 7,5 prosent.

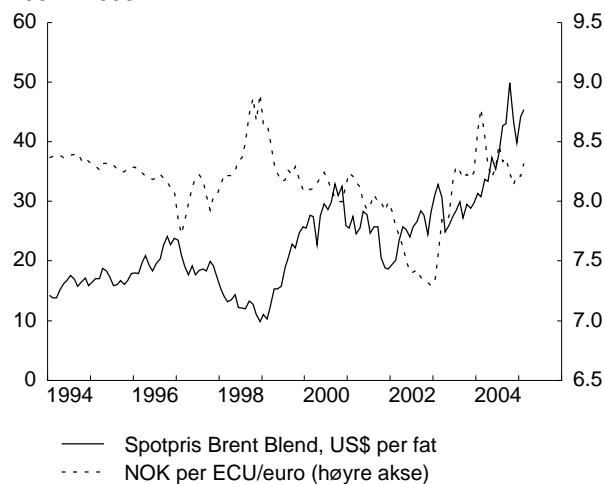
Den finansielle stabiliteten både i Norge og internasjonalt har blitt styrket i 2004 ifølge rapporter av Norges Bank og Kredittilsynet. Norges Bank peker imidlertid på at gjeld og formue er ulikt fordelt blant husholdningene. Det gjør at enkelte grupper er mer sårbare for økonomiske forstyrrelser. Med bakgrunn i høye låneopptak, uttrykker Kredittilsynet bekymring for mange husholdningers lånebelastning ved økt rente. En vurdering av finansiell stabilitet i husholdningene må også ses i sammenheng med en vurdering av boligmarkedet. SSBs modeller viser en sterk sammenheng mellom boligprisvekst og lavere renter. Dersom husholdningene vurderer lave renter som en «permanent situasjon», vil det være en fare for at boligprisene kan stige mer enn hva den underliggende fundamentale utviklingen skulle tilsi.

### Gjennomsnittlig innskudds- og utlånsrenter i private banker og 3 måneders norsk eurorente. 1992 - 2004



Kilde: Norges Bank.

### NOK per ECU/euro og spotpris Brent Blend 1994 - 2005



Kilde: Norges Bank.