

# Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter i 1998

Thomas Olsen

Offentlig forvaltning hadde et overskudd målt ved nettofinansinvesteringene på 43,3 milliarder kroner i 1998. Dette tilsvarer omlag en halvering fra året før. Det er en kombinasjon av økte utgifter i stats- og kommuneforvaltningen og reduserte oljeinntekter som bidrar til den sterke svekkelsen av nettofinansinvesteringene.

Det finansielle overskuddet i offentlig forvaltning økte for hvert år i tidsrommet 1992-1997, men i 1998 ble overskuddet redusert. Fortsatt sterk utgiftsvekst i kommuneforvaltningen og en fordobling av veksttakten for utgiftene i statsforvaltningen bidro til at de totale utgiftene i offentlig forvaltning økte med 6,9 prosent i 1998, mot 4,1 prosent i 1997. Lav oljepris og redusert produksjon i petroleumsvirksomheten medførte nedgang både i oljeskattene og i inntektene fra statens egen petroleumsvirksomhet. I tillegg viser de foreløpige regnskapstallene at inntekter fra moms og avgift på investeringer, samt skatt på inntekt og formue økte mindre enn veksten fra 1996 til 1997. For første gang på 1990-tallet førte dette til at totale inntekter i offentlig forvaltning gikk ned i forhold til fjoråret. En oversikt over inntektene og utgiftene i offentlig forvaltning er gitt i tabell 1.

Fra tabell 1 ser vi at nettofinansinvesteringene ble omtrent halvert fra året før. Utviklingen i et lengre tidsperspektiv, jf figur 1, bekrefter at det har vært til tider store svingninger i den offentlige budsjettbalansen. I perioden fra slutten av 1970-tallet og frem til midten av 1980-tallet var overskuddet i offentlig forvaltning stigende, og høyest i 1985 med et overskudd på nesten 10 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP). Perioden fra midten av 1980-tallet og frem til 1992 var preget av lavere oljepriser og en ekspansiv finanspolitikk samtidig med en generell lavkonjunktur. Budsjettbalansen ble gradvis redusert og var på sitt laveste i 1992 med et underskudd på 1,7 prosent av BNP. Fra 1993 og frem til 1997 bedret budsjettbalansen seg igjen før den sterke reduksjonen i 1998.

Ett av konvergenskriteriene for å bli med i EU's monetære union (ØMU) er at underskuddet i offentlig forvaltning ikke må overstige 3 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP). I perioden 1978-1998, jf figur 1, ser vi at Norge ikke hadde problemer med å oppfylle dette kravet. Utviklingen i nettofinansinvesteringene i de to siste årene for et utvalg av land er vist i figur 2. En interessant observasjon

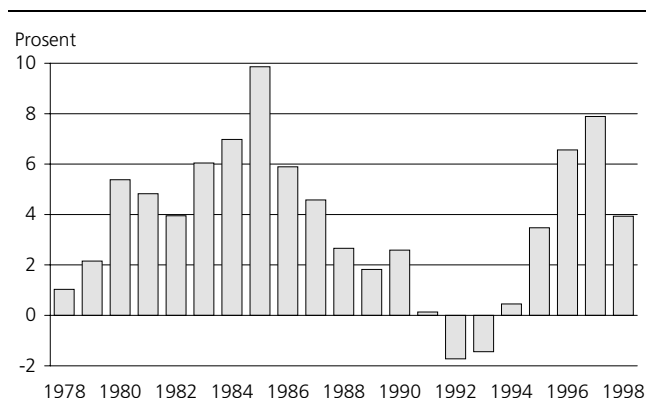
Thomas Olsen, konsulent ved Seksjon for offentlige finanser og kredittmarkedsstatistikk. E-post: thomas.olsen@ssb.no

er at både Danmark, Sverige og Finland samt gjennomsnittet for EU og OECD har en positiv utvikling i budsjettbalansen mens Norge det siste året hadde en sterk reduksjon. Likevel hadde Norge en betydelig bedre offentlig budsjettbalanse enn de andre landene i figuren. Dette har sammenheng med Norges avhengighet av oljeinntekter.

Tabell 1. Offentlig forvaltning. Hovedtall for påløpte inntekter og utgifter, 1997-1998

	Milliarder kroner		Prosentvis vekst
	1997	1998	
<b>1. Totale inntekter</b>	<b>567,2</b>	<b>557,9</b>	<b>-1,6</b>
Formuesinntekter	47,3	48,3	2,1
Skatteinntekter	469,1	477,5	1,8
Andre løpende overføringer	46,4	27,3	-41,2
Andre inntekter	4,4	4,8	9,1
<b>2. Totale utgifter</b>	<b>481,4</b>	<b>514,6</b>	<b>6,9</b>
Formuesutgifter	23,9	24,0	0,4
Overføringer til private	209,4	221,3	5,7
Andre løpende overføringer	6,5	8,0	23,1
Konsum i offentlig forvaltning	218,2	236,6	8,4
Kapitalutgifter	23,3	25,0	7,3
<b>3. Nettofinansinvesteringer</b>	<b>85,8</b>	<b>43,3</b>	<b>-49,5</b>

Figur 1. Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning i prosent av bruttonasjonalprodukt. 1978-1998



### Nettofinansinvesteringer

Nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning er nasjonalregnskapets overskuddsbegrep. Det er definert som totale inntekter minus totale utgifter, medregnet utgifter til bruttorealinvesteringer. Kapitalinnskudd i offentlig forretningsdrift er i denne sammenheng regnet som finansinvesteringer. Inntekter og utgifter oppgis i påløpte verdier i samsvar med retningslinjene for nasjonalregnskap. I finansstatistikken benyttes det bokførte verdier for stats- og kommuneforvaltningen. Forskjellen mellom bokførte og påløpte verdier legges til korreksjonssektoren sektor for skatteinnkreving mv.

Finansstatistikken for offentlig forvaltning bygger blant annet på det sentrale statsregnskapet og kommuneregnskapene, og følger FN's retningslinjer for nasjonalregnskap i Systems of National Accounts (SNA) 1993 og EU's tilsvarende retningslinjer i European System of Accounts (ESA 1995).

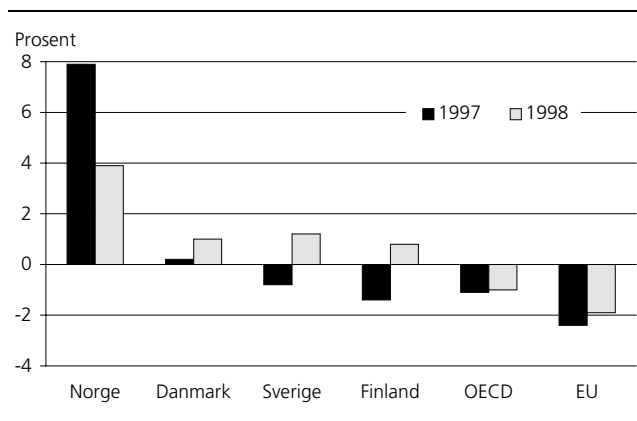
### Sterk vekst i offentlige utgifter

Offentlig forvaltnings samlede utgifter økte med 6,9 prosent i 1998 mot 4,1 prosent året før. Kombinasjonen av fortsatt sterk vekst i utgiftene i kommuneforvaltningen og en fordobling av veksttakten i statsforvaltningen bidro til den sterke utgiftsveksten. Kommuneforvaltningens andel av totale utgifter i offentlig forvaltning er ca. 1/3.

Statsforvaltningen hadde en meget sterk vekst i utgiftene fra 1997 til 1998. Veksten var på 6,7 prosent, mot henholdsvis 3,1 og 3,9 prosent i de to foregående årene. Stønadene til husholdninger økte i 1998 med 7,3 prosent mot 4,5 prosent i 1997. Det er først og fremst pensjonsstønadene, dvs. alders- og uførepensjoner som økte sterkt i 1998 med henholdsvis 9,0 og 11,4 prosent, mot 5,7 og 7,2 prosent i 1997. Økte pensjonssatser, vekst i antall pensjonister og en sterk økning i antall uførepensjonister er noen årsaker til den sterke veksten. Utbetalinger i arbeidsledighetsstønader viste derimot en nedgang på nesten to milliarder kroner eller 27 prosent fra 97 til 98. Kapitalutgiftene i statsforvaltningen økte med 21,5 prosent i 1998, mot en nedgang på 2,5 prosent i 1997. Den sterke økningen henger sammen med at staten kjøpte jernbanestrekningen Gardermoen- Eidsvoll fra NSB Gardermobanen A/S.

Kommuneforvaltningens totale utgifter økte også sterkt i 1998. Veksten i utgiftene var på 7,5 prosent, mot 7,4 prosent i 1997. Høy lønnsvekst i kommunal sektor i 1998 bidro til at lønnskostnadene økte med 9,1 prosent mot 6,0 prosent i 1997. Kapitalutgiftene var derimot nesten uendret, mens de økte kraftig i 1997, noe som henger sammen med investeringer tilknyttet seksårsreformen i grunnskolen i 1997. En årsak til at kapitalutgiftene om lag er uendret i 1998 er økte investeringer innen helse- og omsorgssektoren.

Figur 2. Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer i noen utvalgte land og grupper av land, i prosent av BNP i 1997 og 1998



Tabell 2. Prosentvis nominell vekst i totale utgifter for offentlig forvaltning, 1992-1998

År	Offentlig forvaltning	Statsforvaltningen	Kommuneforvaltningen
1992	5,7	6,1	3,3
1993	3,0	2,5	2,3
1994	3,0	2,8	3,1
1995	2,2	1,2	5,3
1996	4,4	3,9	4,6
1997	4,1	3,1	7,4
1998	6,9	6,7	7,5

### Utgifter etter formål

De offentlige utgiftene klassifiseres etter formål i henhold til internasjonale standarder. De utgiftene som veier tyngst er sosial trygd og velferd, helsestell og undervisning. I 1998 utgjorde disse formålene samlet sett 67 prosent av totale offentlige utgifter. Dette er en svak økning fra 1997, noe som viser at disse tre formålene øker sin andel av totale offentlige utgifter.

Særlig har utgiftene til helseformål økt relativt sterkt de siste årene. Veksten var på henholdsvis 9,1 og 8,5 prosent i 1996 og 1997. I 1998 var veksten på 11,7 prosent. Det er i første rekke de økte investeringene knyttet til eldreomsorgen som holder investeringsnivået og dermed utgiftene på et høyt nivå i 1998.

Utgifter til undervisning har vært relativt stabil de siste årene, og har under 1990-tallet utgjort ca. 6,5 prosent av BNP. I 1998 var andelen på 6,6 prosent av BNP.

Den sterkeste veksten det siste året var innen formålet sosial trygd og velferd. I 1996 og 1997 vokste utgiftene til dette formålet svakere enn BNP slik at totale utgifter i prosent av BNP sank fra 18,7 prosent i 1992 til 16,3 prosent i 1997. Utgiftsveksten i 1998 var derimot større enn veksten i BNP slik at andelen i prosent av BNP har økt til 17,4 prosent. Dette må sees i sammenheng med de økte utgiftene

**Formålsgruppering av utgifter**

Formålsgrupperingen av offentlig forvaltnings utgifter innebærer at utgiftene fordeles etter hva som er hovedhensikten eller formålet med utgiften. Formålsgrupperingen følger den internasjonale standarden i ESA/SNA. Denne klassifikasjonen benyttes både i finansstatistikken og nasjonalregnskapet, og internasjonalt av FN og OECD. Klassifikasjonen betegnes COFOG, Classification of the Functions of Government.

til stønader til husholdninger, jf statsforvaltningens utgifter kommentert ovenfor.

**Nedgang i inntektene**

For første gang på 1990-tallet gikk offentlig forvaltnings totale inntekter ned i forhold til fjoråret. Hovedårsaken er svekkede inntekter fra petroleumsvirksomheten. Dette førte til at påløpte skatteinntekter økte med 1,8 prosent i 1998, mot 7,3 prosent i 1997. Nedgangen i skatter tilknyttet petroleumsvirksomheten fra 1997 til 1998 var på 21,4 milliarder kroner, eller 54,7 prosent. Samtidig gikk overføringene fra statens petroleumsvirksomhet ned med 19 milliarder kroner, noe som innebærer en halvering.

**Redusert overskudd i statsforvaltningen**

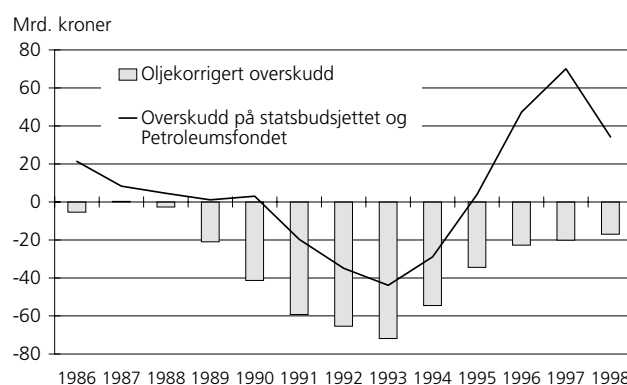
Statsforvaltningen består av delsektorene statskassen medregnet folketrygden og andre stats- og trygderegnskap. Sistnevnte delsektor omfatter blant annet Statens petroleumsfond og hadde i 1998 nettofinansinvesteringer på 41 milliarder kroner mot 73,7 milliarder kroner i 1997. Netto avsetninger til Statens petroleumsfond var i 1998 på 28 milliarder mot 64 milliarder i 1997. Beholdningen i oljefondet var ved utgangen av 1998 på nesten 172 milliarder kroner. De reduserte oljeinntektene bidro til at overskuddet i statsforvaltningen gikk ned fra 83,1 milliarder i 1997 til 53,1 milliarder året etter, en nedgang på 36 prosent. Statskassens nettofinansinvesteringer var på 12,1 milliarder, og består hovedsakelig av kapitalinnskudd i statens petroleumsvirksomhet.

Figur 3 viser en oversikt over Statens petroleumsfond og overskudd på statsbudsjettet siden 1986. Det oljekorrigerede overskuddet har de siste årene bedret seg kraftig. Fra et underskudd på nesten 72 milliarder kroner i 1993, viser de foreløpige regnskapstallene for 1998 et underskudd på 17 milliarder kroner. På den annen side førte en lav oljepris i 1998 til at det samlede overskuddet på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond falt fra 70,1 milliarder i 1997 til 34,2 milliarder året etter.

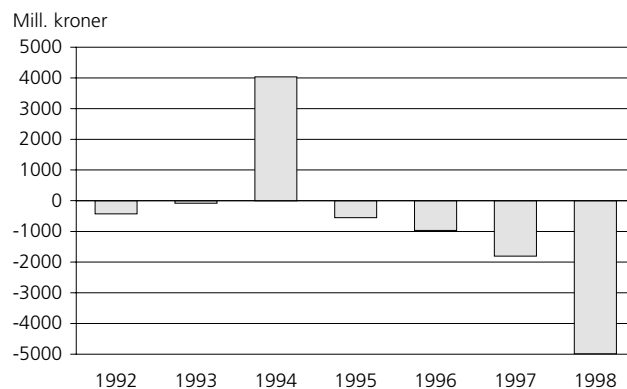
**Underskudd i kommuneforvaltningen**

Nettofinansinvesteringene i kommuneforvaltningen, som omfatter både primær- og fylkeskommunene har hvert av de siste årene bortsett fra 1994 vist underskudd. Sterkere vekst i utgifter enn inntekter førte til at underskuddet økte betydelig fra 1,8 milliarder i 1997 til nesten 5 milliarder i

**Figur 3. Oljekorrigert overskudd og samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond, milliarder kroner, 1986-1998.**



**Figur 4. Kommuneforvaltningens nettofinansinvesteringer, 1992-1998**



1998. Høy lønnsvekst samt økte investeringer knyttet til utbyggingen av eldreomsorgen i kommunene forklarer det meste av utgiftsveksten. Kommunenes totale inntekter økte i 1998 med 5,7 prosent mot 7,0 prosent året før.

**Nettofordringer**

Utviklingen i nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning har bidratt til at nettofordringene har økt kraftig de siste årene. Offentlig forvaltnings fordringer og gjeld ved utgangen av 1998 blir ikke publisert før i desember. Siste publiserte tall for 1997 bekrefter at fordringene øker. Ved utgangen av 1997 var nettofordringene til pålydende verdi på 471 milliarder kroner, en økning på 26 prosent fra 1996. Det er den sterke veksten i fordringene innen statsforvaltningen, og særlig økte fordringer innen petroleumsvirksomheten, som har bidratt til økningen i nettofordringene. På bakgrunn av de foreløpige regnskapstallene for 1998, vil veksten i nettofordringene falle markert i 1998 sammenlignet med de tre foregående årene. Sammenlignet med de andre landene i Norden er det bare Finland som har positive nettofordringer. OECD- og EU-landene hadde i gjennomsnitt en nettogjeld på henholdsvis 43,1 og 59,9 prosent i 1997.