

# Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter i 1999

Thomas Olsen

Offentlig forvaltning hadde et overskudd målt ved nettofinansinvesteringene på 57,5 milliarder kroner i 1999. Dette tilsvarer en vekst på 45,2 prosent fra året før. Det er særlig de økte oljeinntektene som bidrar til bedringen i budsjettbalansen, mens økningen i kommuneforvaltningens underskudd virker i motsatt retning.

Etter det svake 1998-året økte det finansielle overskuddet i offentlig forvaltning igjen i fjor. Økte inntekter fra petroleumsvirksomheten trekker opp overskuddet, mens fortsatt sterk utgiftstakt i både stats- og kommuneforvaltningen bidrar til å dempe veksten i nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning. Den høye oljeprisen i 1999 førte til en sterk vekst i overføringene fra statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE). På den annen side viser de foreløpige regnskapstallene at skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum nesten ble halvert sammenlignet med 1998. Dette henger blant annet sammen med at oljeskattene betales inn etter-skuddsvis. Totalt bidrar dette til at overskuddet i statsforvaltningen ikke øker like sterkt som man skulle tro tatt i betraktning den høye oljeprisen i 1999. Kommuneforvaltningens underskudd økte med nesten 80 prosent sammenlignet med 1998. Til tross for at inntektene økte sterkere i 1999 enn året før, fortsetter utgiftene å øke enda sterkere. Det er særlig høye investeringsutgifter som bidrar til å øke underskuddet i kommuneforvaltningen.

Tabell 1 viser utviklingen i hovedstørrelsene for 1998 og 1999. På inntektssiden er det særlig andre løpende overføringer fra oljevirksomheten som dominerer, mens kapitalutgiftene skiller seg ut blant utgiftskomponentene. Dette har nær sammenheng med investeringsutgiftene i kommuneforvaltningen. Utviklingen i nettofinansinvesteringene i et lengre tidsperspektiv, jf figur 1, viser at det har vært store svingninger i den offentlige budsjettbalansen. Perioden fra slutten av 1970-tallet fram til midten av 1980-tallet bar preg av store overskudd, hovedsakelig som følge av inntektene fra petroleumsvirksomheten. Den etterfølgende perioden fra midten av 1980-tallet og fram til 1993 var preget av sviktende inntekter fra oljevirksomheten, samt en generell lavkonjunktur og en ekspansiv finanspolitikk på begynnelsen av 1990-tallet. Fra

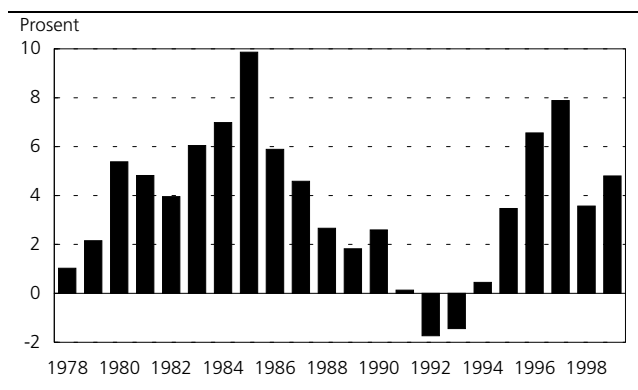
1993 til 1997 hadde vi en sterk bedring i budsjettbalansen igjen før vi fikk et kraftig fall i 1998. Fjoråret viser igjen en vekst i overskuddet.

Ett av kriteriene for å bli med i EU's monetære union (ØMU) er at underskuddet i offentlig forvaltning ikke må overstige 3 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP). Med et overskudd på 4,8 prosent i 1999 ser vi

Tabell 1. **Offentlig forvaltning. Hovedtall for inntekter og utgifter, 1998-1999**

	Milliarder kroner		Prosentvis vekst
	1998	1999	
1. Totale inntekter	556,0	609,3	9,6
Formuesinntekter	48,3	51,0	5,6
Skatteinntekter	476,3	512,8	7,7
Andre løpende overføringer	26,7	40,5	51,7
Andre inntekter	4,7	5,0	6,4
2. Totale utgifter	516,4	551,8	6,9
Formuesutgifter	24,0	25,1	4,6
Overføringer til private	221,5	235,1	6,1
Andre løpende overføringer	8,3	9,9	19,3
Konsum i offentlig forvaltning	237,5	252,5	6,3
Kapitalutgifter	25,1	29,2	16,3
3. Nettofinansinvesteringer	39,6	57,5	45,2

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



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

**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 Systems of National Accounts (SNA) 1993 og European System of Accounts (ESA) 1995. Denne klassifikasjonen benyttes både i finansstatistikken og i nasjonalregnskapet, og internasjonalt av bl.a. FN, OECD og Eurostat. Klassifikasjonen betegnes COFOG (Classification of the functions of Government).

at det ikke byr på problemer for Norge. Hvis vi ser på tidsserien 1978-1999, jf figur1, har Norge ikke hatt problemer med å oppfylle dette kravet. Det laveste nivået vi hadde var i 1992. Da var nettofinansinvesteringene på -1,7 prosent av BNP.

Sammenlignet med de andre nordiske landene, EU og OECD hadde Norge meget solide offentlige finanser i 1999. Samlet sett oppfylte både EU og OECD kravet om underskudd på maksimum 3 prosent av BNP. EU hadde i 1999 et gjennomsnitt på -1,6 prosent, mens OECD hadde -1,2 prosent underskudd. Generelt har underskuddene samlet sett gått ned i EU og OECD de siste årene, og dette har nok sammenheng med bestrebelsene i en del land med å klare kravene for å bli med i ØMU.

**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. Samlet sett utgjorde disse formålene 2/3 av totale offentlige utgifter i 1999 og dette er nesten identisk med andelen for året før. Fordelingen innen disse tre formålene er riktignok noe endret, men de befester sin stilling som de klart største utgiftsområdene.

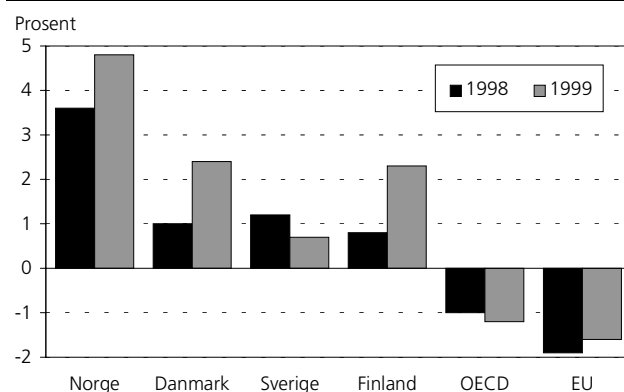
Det er særlig utgiftene knyttet til sosial trygd og velferd samt helsestell som øker sin andel av totale offentlige utgifter i 1999. Utgiftene knyttet til sosial trygd og velferd fortsetter sin sterke veksttakt og utgjorde i 1999 37,8 prosent av totale offentlige utgifter mot 37,3 prosent året før. Dette innebærer en nominell vekst på 8,3 prosent. Helsestell hadde en nominell vekst på 7,6 prosent i 1999.

Totale utgifter til undervisning gikk litt ned i 1999 sammenlignet med året før. De utgjør 13,6 prosent av de offentlige utgiftene mot 14,2 prosent i 1998. I prosent av BNP sank andelen fra 6,6 til 6,3 fra 1998 til 1999. Dette henger også sammen med den sterke veksten i BNP i samme tidsrom.

**Fortsatt sterk vekst i offentlige utgifter**

Offentlig forvaltnings utgifter økte nominelt med 6,9 prosent i 1999 mot 7,3 prosent året før. Fortsatt sterk vekst i utgiftene til kommuneforvaltningen samtidig som statsforvaltningen omtrent opprettholder sin

Figur 2. Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer i noen utvalgte land og grupper av land, i prosent av BNP i 1998 og 1999



Tabell 2. Prosentvis nominell vekst i totale utgifter for offentlig forvaltning

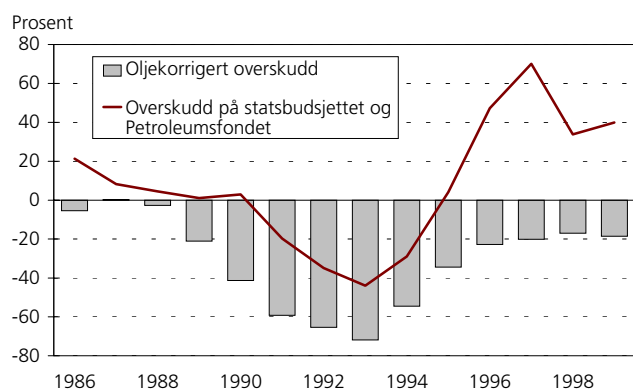
	Offentlig forvaltning	Statsforvaltningen	Kommuneforvaltningen
1992	5,7	6,1	3,3
1993	3,0	2,5	2,3
1994	3,0	2,8	3,1
1995	2,2	1,2	5,3
1996	4,4	3,9	4,6
1997	4,1	3,1	7,4
1998	7,3	6,7	8,1
1999	6,9	6,6	8,5

sterke veksttakt fra 1998 bidrar til dette bildet. Kommuneforvaltningen øker sin andel av totale offentlige utgifter som utgjør 36,3 prosent i 1999 mot 35,7 prosent året før.

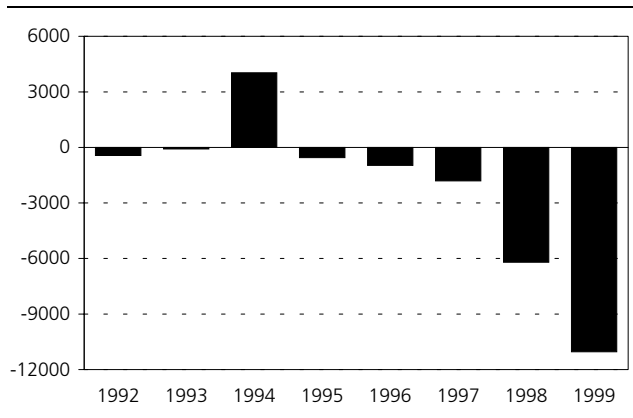
Statsforvaltningen fortsetter sin sterke utgiftsvekst i 1999. Totale utgifter steg med 6,6 prosent mot 6,7 prosent i 1998. Selv om veksttaket er omtrent uendret sammenlignet med 1998, er den mer enn doblet sammenlignet med årene 1993-1997. Stønader til husholdninger opprettholder sin sterke vekst med en økning på 7,4 prosent i 1999 mot 7,5 prosent i 1998. Som i 1998 er det alders- og uførepensjoner som bidrar sterkest, men også en sterk vekst i sykepenger i 1999 bidrar til denne veksten. De løpende overføringene økte markant sammenlignet med 1998 og mesteparten skyldes økte overføringer til kommuneforvaltningen. Overføringene steg med 7,2 milliarder kroner til 84,1 milliarder. Dette tilsvarer en vekst på 9,4 prosent mot 6,3 prosent i 1998. I tillegg steg kapitalutgiftene med 15,1 prosent til tross for den sterke økningen på 51,1 prosent i 1998. Mesteparten skyldes at staten betalte Luftfartsverket 2,3 milliarder kroner for overtagelsen av Fornebu.

Kommuneforvaltningens totale utgifter fortsetter sin sterke vekst og økte med 8,5 prosent i 1999. Dette er en sterkere vekst enn årene 1997 og 1998 da den var

Figur 3. Oljekorrigert overskudd og samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond, milliarder kroner. 1986-1999



Figur 4. Kommuneforvaltningens nettofinansinvesteringer. 1992-1999



på hhv. 7,4 og 8,1 prosent. Kjennetegnet for disse to årene var en sterk økning i konsumet samtidig som investeringene økte kraftig. Grunnskolereformen i 1997 og satsing på eldreformen i 1998 var årsaken til den sterke veksten i investeringene sammenlignet med 1996. Konsumet i kommuneforvaltningen viste i 1999 en svakere veksttakt enn de to foregående årene. Veksten var på 6,6 prosent mot 9,5 og 9,6 prosent i hhv. 97 og 98. Det er særlig svakere vekst i lønnskostnadene som bidrar til den lavere veksttaket i 1999. Det som særmerker 1999 er den sterke økningen i kapitalutgiftene. De økte med 17,8 prosent sammenlignet med året før. Videreføringen av handlingsplanen for eldreomsorgen er noe av drivkraften bak denne økningen.

### Økt overskudd i statsforvaltningen

Statsforvaltningen består av delsektorene statskassen medregnet folketrygden og andre stats- og trygderegnskap. Sistnevnte delsektor omfatter bl.a. Statens Petroleumsfond.

Etter den meget svake utviklingen i 1998 økte statsforvaltningens overskudd fra 53,9 til 55,6 milliarder kroner fra 1998 til 1999. Tidsserien fra 1993-1999

### Nettofinansinvesteringer

Nettofinansinvesteringer 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 skatteinnkrevning mv.

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

viser at vi igjen har en positiv vekst i nettofinansinvesteringene etter den sterke nedgangen i 1998, hvor de gikk ned med 35,2 prosent sammenlignet med 1997.

I 1999 økte totale inntekter i statsforvaltningen med 6,2 prosent sammenlignet med året før. Igjen er det oljevirkosomheten som påvirker inntektsendringene sterkest. Fra vedleggstabellene ser vi at i 1998 gikk totale inntekter ned for første gang på 1990-tallet. Fjoråret representerer i så måte et skifte, ved at totale inntekter øker igjen i forhold til året før. Den høye oljeprisen i 1999 genererer et solid løft i overføringene fra statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) til statskassen. Overføringene fra petroleumsvirksomheten var i 1999 på 32,5 milliarder kroner, noe som tilsvarer en økning på nesten 71 prosent sammenlignet med året før. På den annen side trekker skatt på inntekt og formue i motsatt retning. De gikk ned med 8,3 milliarder kroner i forhold til året før og skyldes i hovedsak at de betales inn etterskuddsvis.

Figur 3 viser en oversikt over Statens petroleumsfond og overskudd på statsbudsjettet. Det oljekorrigerte underskuddet, dvs. inntekter og utgifter som ikke er knyttet til petroleumsvirksomheten, har de siste årene bedret seg kraftig fra bunnivået i 1993 på knapt 72 milliarder kroner, selv om underskuddet økte fra 1998 til 1999. I Statsbudsjettet for 1999 la den daværende regjeringen opp til et oljekorrigert underskudd på 5,5 milliarder kroner. De foreløpige regnskapstallene for 1999 viser et underskudd på 18,5 milliarder kroner. Mye av denne endringen skyldes riktignok reviderte anslag samt utsettelse av statens salg av bankaksjer. I tillegg var det store uforutsette utgifter knyttet til krisen i Kosovo samt flyttingen av Rikshospitalet.

### Sterk vekst i kommuneforvaltningens underskudd

Nettofinansinvesteringene i kommuneforvaltningen, som omfatter både primær- og fylkeskommunene, har siden 1995 vist et stadig økende underskudd. I

1999 vokste underskuddet med 4,8 milliarder kroner og er nå totalt på 11,0 milliarder kroner. Til sammenligning var underskuddet i 1997 på 1,8 milliarder kroner.

Til tross for den sterke veksten i underskuddet vokste totale inntekter i kommuneforvaltningen med 6,2 prosent i 1999 mot 5,5 prosent året før. Det er de statlige overføringene som trekker opp de totale inntektene med en vekst på 9,5 prosent eller nesten 8 milliarder kroner. På den annen side trekker skatteinntektene ned den totale inntektsveksten. Skatteinntektene økte med 1,5 prosent i 1999 mot en vekst på hhv. 5,5 og 4,1 prosent i 1997 og 1998.

### **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 1999 blir ikke publisert før i desember. Siste publiserte tall for 1998 bekrefter at fordringene øker. Fordringene dette året økte riktignok mindre enn de fire foregående årene. Dette har sammenheng med det sterke fallet i overskuddet i 1998, hvor nettofinansinvesteringene ble mer enn halvert sammenlignet med året før. På bakgrunn av de foreløpige regnskapstallene for 1999 vil nettofordringene vise en sterkere vekst enn tilfellet var for 1998. Sammenlignet med de andre nordiske landene er det bare Finland som har positive nettofordringer. OECD- og EU-landene hadde i gjennomsnitt en nettogjeld på henholdsvis 43,6 og 60,0 prosent i 1998.