

BJART J. HOLTSMARK

# Generasjonsregnskapet og statens underskudd\*

**J** august i år la professor E. Steigum, sammen med sine amerikanske kolleger A. J. Auerbach, J. Gokhale og L. J. Kotlikoff, frem et såkalt generasjonsregnskap for Norge, Steigum et al. (1993). Med dette «regnskapet» mener Steigum et al. å ha vist at dersom dagens offentlige politikk videreføres, vil fremtidige generasjoner få en netto skattebelastning som er omlag dobbelt så høy som dagens, og de mener derfor at politikken ikke er opprettholdbar. I denne kommentaren trekkes frem en del momenter som tyder på at de tallene som til nå er presentert gir et skjevt bilde av situasjonen.

Statsforvaltningen hadde i 1992 et underskudd på 25 milliarder kroner. Dersom denne situasjonen vedvarer, vil selvsagt statens formue etterhvert bli erstattet av gjeld til privat sektor. Det kan være uheldig, fordi det kan komme til å kreve høyere skatter en gang i fremtiden.

Generasjonsregnskapet er et forsøk på å gi et mer nyansert bilde av utviklingen i statens fordringsposisjon enn det stats- og trygderegnskapet gir. La oss derfor innledningsvis liste opp noen grunner til at det statlige underskuddet i 1992 kan være et dårlig mål på om den offentlige politikken er opprettholdbar over tid:

1. Både i Norge og hos våre handelspartnere var 1992 et typisk lavkonjunkturår med lav inngang av indirekte og direkte skatter og høye utbetalinger av arbeidsløshetsstrygd. I følge beregninger gjengitt i OECD Economic Outlook 53 ville statsforvaltningen i Norge gått med overskudd i 1992 om man hadde hatt en normal konjunktursituasjon. Slike beregninger er usikre, men at underskuddet vil reduseres betydelig når etterspørselen tar seg opp både her hjemme og hos handelspartnerne er opplagt, jf.owitz, Rødseth og Storm (1993) som også viser at en vesentlig del av underskuddet har sammenheng med konjunktursituasjonen.
2. Norge er nå inne i en periode med relativt sterk vekst i antall personer i «arbeidsdyktig» alder. Den høye arbeidsløsheten i 1992 med

påfølgende høye trygdeutbetalinger og lav skatteinngang kan ha sammenheng med dette. Det kan se ut som om arbeidsmarkedet har problemer med å absorbere så mange så raskt. I det tidsperspektivet Steigum opererer med er denne situasjonen svært spesiell, jf. figur. Etter 2010 får vi en nedgang i antallet personer i denne aldersgruppen. Det taler for at det kan bli lettere å håndtere ledighetsproblemet på sikt.

3. Skattereformen av 1992 reduserte de marginale skattesatsene på arbeid betydelig. Det bidro til å øke underskuddet i 1992, men hensikten er at dette skal bidra til å effektivisere ressursallokeringen. Reformen gjør det mer lønnsomt å investere i høyere utdanning og annen kompetanseoppbygging. Det er derfor nærliggende å tro at denne reformen vil øke den økonomiske veksten og på andre måter etterhvert bidra til større skatteinngang.
4. Selv uten politikkenringer vil befolkningens alderssammensetning fremover endre statens utgifter og inntekter. Budsjettunderskuddet må sees i lys av dette. Spesielt viktig er utviklingen i forholdet mellom antall yrkesaktive og antall pensjonister i fremtiden og oppbyggingen av alderspensjonene i folketrygden. Den forventede veksten i antallet alderspensjonister etter 2010, gjør at staten har en betydelig gjeld til fremtidens pensjonister. Lav vekst i antall

personer i arbeidsdyktig alder vil samtidig gi lav vekst i skatteinngangen.

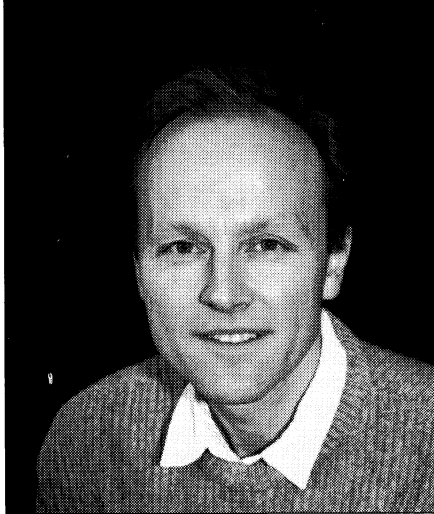
Mens punkt 1-3 taler for at statens underskudd tegner et for dystert bilde av situasjonen, er punkt 4 et moment som trekker i motsatt retning.

### Hva er et generasjonsregnskap ?

For å kunne vurdere i hvilken grad generasjonsregnskapet tar hensyn til disse fire momentene, må vi vite hva et generasjonsregnskap er. Et generasjonsregnskap beregner hvor stor netto skattebelastning fremtidige generasjoner får, dersom de nålevende generasjonene gjennom resten av sine liv blir gjenstand for dagens offentlige politikk. Et generasjonsregnskap forteller oss på denne måten noe om hvor stor offentlig gjeld de nålevende generasjonene etterlater seg til fremtidige generasjoner dersom dagens politikk videreføres.

Generasjonsregnskapet inneholder en oppstilling av hvor mye skatter og avgifter, fratrukket overføringer som trygder o.l., dagens generasjoner vil betale gjennom resten av sine liv. Det tas dessuten hensyn til hvor stor formue det offentlige har i utgangsåret og hvor stort det offentlige forbruket vil være i alle beregningsårene.

Et generasjonsregnskap kan føres på mange måter. Steigum har tatt utgangspunkt i detaljert statistikk for hva nordmenn betaler inn til det offentlige og hvor mye de får tilbake avhengig av kjønn og alder. Med utgangspunkt i 1992 antas så at dette mønsteret holder seg fremover. Hvis det er slik at f.eks. 45-åringer i 1992 i gjennomsnitt netto betalte inn kr. 75.000,- til det offentlige (i skatter og avgifter fratrukket ulike subsidier og trygder), så antar man at dagens barn og unge også vil betale inn 75.000,- kroner netto (i 1992-priser) til det offentlige når de blir 45 år gamle. Samtidig forutsettes at det offentlige forbruket vil holde seg på dagens nivå korrigert for at en del tjenester som f.eks. eldreomsorg er knyttet til hvor mange gamle det er. Alle disse



*Bjart J. Holtsmark,  
Cand. oecon fra Universitetet  
i Oslo, 1986, er førstekonsulent  
i Statistisk setralbyrå*

tallene blåses proporsjonalt opp i samsvar med en antatt fremtidig velstandsvekst.

Med generasjonsregnskapet får man tatt hensyn til at når det etter år 2010 blir flere alderspensjonister, så øker de offentlige utgiftene fordi alderspensjonistene er en gruppe som netto har negative innbetalinger til det offentlige. Dersom det ikke samtidig har skjedd en vekst i aldersgrupper som har store inntekter og betaler mye inn til det offentlige, vil de offentlige budsjettunderskuddene i generasjonsregnskapet øke kraftig etter 2010. Steigum viser at den offentlige

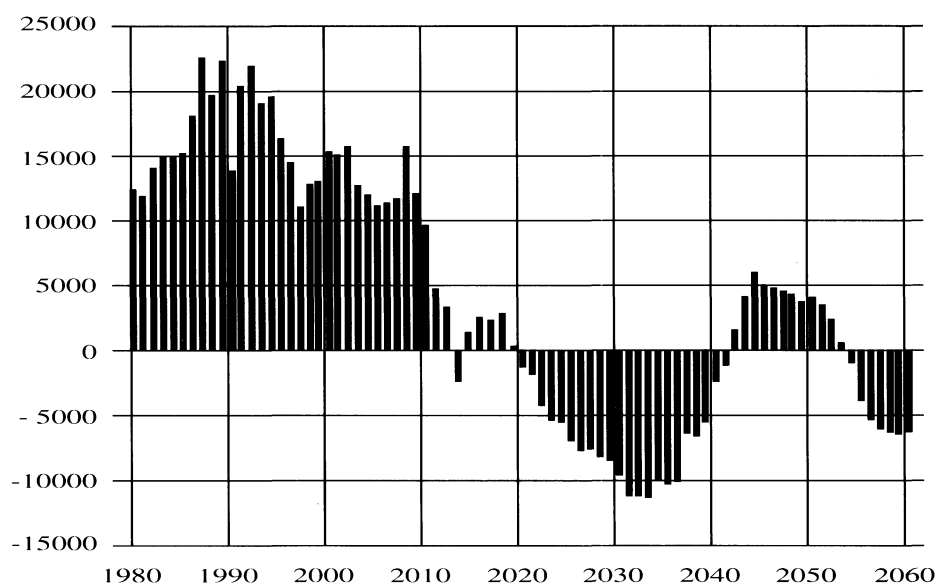
formuen etterhvert erstattes av en stor gjeld som de fremtidige generasjonene må betale med skatter og avgifter eller reduserte overføringer.

### Hva Steigum et al. overser

Generasjonsregnskapet er kalibrert gjennom 1992. Momentene i punkt 1-3 over, som alle taler for at statens fordringsposisjon vil utvikle seg gunstigere enn dagens underskudd tyder på, overser dermed Steigum et al. helt. Skatteinngangen fremskrives altså med utgangspunkt i et år som trolig var bunnen i en meget dyp lavkonjunktur. Ved at de aldersspesifikke utbetalingene av arbeidsledighetstrygd er holdt fast på 1992-nivå, er det heller ikke forsøkt korrigert for at arbeidsledighetsproblemet kan bli lettere å håndtere i det meste av fremskrivningsperioden.

Skattereformen av 1992 gjør det mer lønnsomt å arbeide og å investere i utdannelse og kompetanseoppbygging. At dette på sikt kan gi høyere skatteinngang får ikke generasjonsregnskapet tatt hensyn til. Oppbyggingen av menneskelig kapital står dessuten sentralt i den nye vekstteorien. Land med mye menneskelig kapital kan tenkes å få til høy økonomisk vekst. I generasjonsregn-

### Økning i antall personer i alderen 20-66



skapet er det ingen sammenhenger mellom skattepolitikken og den økonomiske veksten. Det antas altså at skattereformen av 1992 ikke har dynamiske virkninger som øker skattegrunnlaget på sikt. Forsøk på å bake inn slike sammenhenger blir lett spekulative, men det er heller ikke noen tilfredstillende løsning å ignorere disse virkningene helt.

## Folketrygdens alderspensjoner

Ved at folketrygdens alderspensjoner er gitt en spesiell behandling i generasjonsregnskapet, får man derimot tatt hensyn til punkt 4. Men dette er gjort på en diskutabel måte som spiller en nøkkelrolle for konklusjonene. La oss se litt på bakgrunnen for disse pensjonene. Ved innføringen av folketrygden i 1967 ble det vedtatt en opptrappingsplan for tilleggspensjonene. De første kullene med muligheter for fulle rettigheter blir pensjonert i 2007, men først omkring 2040 vil alle pensjonistene ha fulle rettigheter.

En persons tilleggspensjon er lik 42 prosent av grunnbeløpet i utbetalingsåret ganget med den enkeltes sluttpoengtall. Sluttpoengtallet er lik gjennomsnittet av pensjonspoengene i de 20 beste poengårene. Det gis ett pensjonspoeng for hvert grunnbeløp man tjener utover ett grunnbeløp. For inntekter utover seks grunnbeløp gis det imidlertid bare 0,33 poeng og for inntekter over tolv grunnbeløp gis det ikke ytterligere poeng.

Hvor høye alderspensjonene blir i fremtiden er avhengig av hvordan Stortinget håndterer den videre oppbyggingen av folketrygden. Det eksisterer ingen presise regler for hvordan grunnbeløpet skal reguleres. Dersom grunnbeløpet vokser saktere enn lønningene vil etterhvert stadig flere få inntekter over seks og tolv G og dermed opparbeide seg få pensjonspoeng på marginen. Lav vekst i grunnbeløpet fører dessuten til at de som allerede er pensjonert får en lav vekst i sine pensjoner.

Veksten i grunnbeløpet er helt avgjørende for utviklingen i folke-

trygdens utgifter, jf. Holtmark (1993). Hittil har man i gjennomsnitt latt folketrygdens grunnbeløp vokse omlag 0,7 prosentpoeng under lønnsveksten. Selv om dette videreføres vil folketrygdens alderspensjoner fortsette å vokse raskere enn lønningene.

Av en eller annen grunn har Steigum forutsatt at man fra nå av slår inn på en ny linje og også i oppbyggingsfasen av folketrygden lar grunnbeløpet vokse i takt med den generelle lønnsveksten. Det fører til at alderspensjonene i resten av oppbyggingsfasen, i gjennomsnitt vokser drøyt en prosent raskere enn den generelle lønnsveksten hvert år. Når man på denne måten øker overføringene til alderspensjonistene uten å ta det inn med økte skatter, gir det selvsagt en rask offentlig gjeldsoppbygging. Men dette er altså en gjeldsoppbygging som skyldes en *fremtidig*, rundhåndet vekst i grunnbeløpet og påfølgende store overføringer til de gamle. Generasjonsregnskapet forteller altså her om *fremtidige budsjetter som ikke er opprettholdbare*. Allikevel trekker Steigum konklusjoner om at dagens budsjetter ikke er opprettholdbare. Det er å snu saken på hodet.

Steigums regnestykker på dette punktet ville vært greie hvis folketrygdloven forutsetter en så høy vekst i grunnbeløpet som antatt. I så fall har imidlertid loven blitt brutt nesten hvert år siden 1967.

## Oppsummering

De viktigste spørsmålene knyttet til statens underskudd er:

- hvor stor del av underskuddet er strukturelt og hvor mye er konjunkturtelt?
- hvordan påvirker statens forpliktelser overfor fremtidige alderspensjonister statens fordringsposisjon på lang sikt?

Etter Steigum et al. sine konklusjoner å dømme må generasjonsregnskapet oppfattes som et forsøk på å gi en sammenhengende analyse av beg-

ge disse spørsmålene. Spørsmål a) er imidlertid overhode ikke behandlet. Implisitt er det allikevel forutsatt at ikke noe av statens underskudd er konjunkturtelt. De langsiktige virkningene av den betydelige omleggingen av politikken som skattereformen av 1992 innebar, er det heller ikke tatt hensyn til.

I forsøket på å ta hensyn til utviklingen i antallet gamle og folketrygdens alderspensjoner, er det dessuten lagt inn en relativt høy vekst i folketrygdens alderspensjoner. Staten er ikke forpliktet til å gjennomføre en så høy vekst i disse pensjonene. I denne delen av regnskapet forutsetter man altså en *fremtidig* budsjettpolitikk som er mer generøs overfor pensjonistene enn dagens budsjettpolitikk er. Da blir det feil å trekke sterke konklusjoner om at dagens budsjettpolitikk ikke er opprettholdbar.

Så langt må Steigums beregninger betraktes som rene regneeksempler hvor sentrale forutsetninger er tilfeldig valgt. Som sådan er de interessante, men i lys av dette er de sterke konklusjonene litt overraskende.

## REFERANSER:

- Steigum, E., A. J. Auerbach, J. Gokhale og L. J. Kotlikoff (1993): «Generational Accounting in Norway: Is Norway Overconsuming Its Petroleum Wealth?». Paper presentert på konferanse på NHH august 1993.
- Holtmark, B. J. (1993): «Når etterkrigsbarna blir alderspensjonister. Befolkningsutviklingen og folketrygden i et makroøkonomisk perspektiv.» *Norsk Økonomisk Tidsskrift* 107, 41-66.
- Rødseth, A., E. Bowitz og E. Storm (1993): «Fiscal Expansion, the Budget Deficit and the Economy: Norway 1988-91» Discussion Paper nr. 91, SSB.

## NOTER:

- \* Takk til Einar Bowitz, Ådne Cappelen, Dennis Fredriksen og Tor Arnt Johnsen for kommentarer.)