



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 1

(2000–2001)

Nasjonalbudsjettet 2001



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 1

(2000–2001)

Nasjonalbudsjettet 2001

Innhold

1 Hovedtrekkene i den økonomiske politikken og utviklingen	5	4.6 Anslag på skatte- og avgiftsinntektene	136
2 De økonomiske utsiktene	12	4.7 Fordeling og nivå på offentlige skatte- og avgiftsinntekter	143
2.1 Hovedtrekk	12	4.8 Skatteutgifter	144
2.2 Nærmere om usikkerheten i de makro-økonomiske anslagene	19	5 Tiltak for å bedre økonomiens virkemåte	149
2.3 Internasjonal økonomi	25	5.1 Innledning	149
2.4 Finans- og valutamarkedene	32	5.2 Næringsstøtte	149
2.5 Innenlandsk etterspørsel og produksjon .	36	5.3 Reguleringsreformer og konkurransepolitikk	156
2.6 Petroleumsvirksomheten	47	5.4 Offentlig sektor	163
2.7 Utenriksøkonomi og sparing	52	Vedlegg	
2.8 Arbeidsmarkedet	57	1 Vedlegg om skatteutgifter	168
2.9 Priser, lønn og konkurranseevne	62	2 Statens petroleumsfond – egen/ekstern forvaltning	177
3 Den økonomiske politikken	68	3 Statens petroleumsfond – relativ volatilitet	184
3.1 Sentrale utfordringer i den økonomiske politikken	68	4 Statens petroleumsfond – framvoksende markeder	193
3.2 Finanspolitikken	73	5 Detaljerte anslagstall	200
3.3 Nærmere om kommuneforvaltningens økonomi	93	6 Tabelloversikt	209
3.4 Penge og valutapolitikken	98	7 Figuroversikt	211
3.5 Statens petroleumsfond og folketrygdfondet	102	8 Oversikt over bokser	212
3.6 Sysselsettings- og trygdepolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet	117		
4 Skatter og avgifter	128		
4.1 Hovedtrekk i forslaget for 2001	128		
4.2 Nærmere om skatte- og avgiftsopplegget	129		
4.3 Næringsbeskatningen	132		
4.4 Formuesskatten	134		
4.5 Merverdiavgift på flere tjenester fra 1. juli 2001	135		



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 1

(2000–2001)

Nasjonalbudsjettet 2001

*Tilråding fra Finansdepartementet av 22. september 2000,
godkjent i statsråd samme dag.*

1 Hovedtrekkene i den økonomiske politikken og utviklingen

Regjeringen legger med dette fram meldingen om Nasjonalbudsjettet 2001. Meldingen er utarbeidet i samarbeid med de enkelte departementene og bygger på opplysninger mottatt til og med 20. september.

Hovedmålene for Regjeringens politikk er arbeid for alle, en rettferdig fordeling, å videreutvikle det norske velferdssamfunnet og å bidra til en bærekraftig utvikling.

Norsk økonomi er sterk. Verdiskapingen og velferdsnivået er høyt. Yrkesdeltakingen i Norge er høyere enn i de fleste andre land. Den økonomiske utviklingen gjennom 1990-tallet var god. Arbeidsledigheten kom ned på et lavt nivå, og det ble gjennomført store og kostnadskrevenende reformer innenfor helse- og undervisningssektorene. Sammenliknet med 1970-tallet og 1980-tallet var det bedre balanse mellom veksten i næringer som er utsatt for internasjonal konkurranse og øvrige deler av økonomien. En sterk økonomi og en balansert økonomisk utvikling er nødvendige forutsetninger for å kunne videreutvikle velferden.

Norge er rikt på naturressurser. Petroleumsinntektene gir oss en handlefrihet få andre land har. Dette gir oss muligheter for å videreutvikle velferdssamfunnet. Vår viktigste ressurs er imidlertid

arbeidskraften. I et langsiktig perspektiv avhenger mulighetene for utvikling av velferdsordningene først og fremst av hvor effektivt vi klarer å utnytte denne ressursen.

Regjeringen vil videreutvikle det offentlige tjenestetilbudet. De siste årene har handlingsrommet for finanspolitikken blitt begrenset av sterk vekst i de sykdomsrelaterte ordningene under folketrygden. Den sterke veksten i overføringene har sitt motstykke i at folk trekkes ut av arbeidsmarkedet. Dette bidrar til å undergrave grunnlaget for verdiskapingen. Derfor er det viktig med tiltak for å styrke arbeidslinjen i sysselsettings- og trygdepolitikken.

Regjeringen bygger sin økonomiske politikk på Solidaritetsalternativet, som sprang ut av arbeidet til Sysselsettingsutvalget i 1992 (NOU 1992:26). Solidaritetsalternativet er en helhetlig strategi for den økonomiske politikken. Regjering og Storting skal gjennom budsjettpolitikken bidra til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. Partene i arbeidslivet skal gjennom moderate lønnsoppgjør bidra til å opprettholde den kostnadmessige konkurranseevnen. Penge- og valutapolitikken skal rettes inn mot stabilitet i kronens verdi overfor europeiske valutaer. Samtidig sikter struktur- og næringspo-

litikken mot å styrke vekstevnen i økonomien, holde arbeidstyrken høy og arbeidsledigheten lav. Utvalget for sysselsetting og verdiskaping (Holden-utvalget) avga sin innstilling i sommer. Utvalget var bredt sammensatt, med bl.a. representanter for arbeidsgivere og arbeidstakere og uavhengige forskere. Et enstemmig utvalg anbefalte å holde fast ved hovedtrekkene i arbeidsdelingen i den økonomiske politikken.

Gjennomføringen av Solidaritetsalternativet bidro til den gode utviklingen i norsk økonomi på 1990-tallet. Den sterke økonomiske oppgangen fra 1993 førte til en markert økning i sysselsettingen, og arbeidsledigheten ble halvert. Gjennom en forsvarlig budsjettpolitikk og et vellykket inntektspolitisk samarbeid ble pris- og kostnadsveksten holdt lav. Dette styrket konkurranseevnen og la grunnlag for vekst i konkurranseutsatt virksomhet. Samtidig ble det oppnådd sterk reallønnsforbedring for brede grupper, selv med moderate nominelle lønnsstillegg.

Mot slutten av denne lange vekstperioden vokste det imidlertid fram ubalanser. Lønnsveksten i 1998 var over 6 pst. Dette var dobbelt så høyt som hos våre handelspartnere. Lønnsveksten er redusert, men ligger fortsatt høyere enn i de landene vi konkurrerer med. Prisstigningen har tiltatt noe de siste månedene, og resultatene fra de sentrale lønnsoppgjørene peker mot en lønnsvekst både i år og neste år som er høyere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett. Samlet har veksten i lønnskostnadene de siste seks årene vært vel 8 prosentpoeng høyere enn hos våre handelspartnere. Det er grenser for hvor langt en slik utvikling kan fortsette før det får alvorlige konsekvenser for norsk økonomi.

En hovedutfordring i den økonomiske politikken er derfor å bringe pris- og kostnadsveksten i Norge videre ned, til samme nivå som hos våre handelspartnere. Skjer ikke dette, vil resultatet lett bli en særnorsk høy rente over lang tid, som sammen med svekket konkurranseevne vil kunne tvinge fram en tilstramming i den økonomiske politikken, med omstillingsproblemer og økende arbeidsledighet som resultat. Både norske erfaringer fra 1980-tallet og internasjonale erfaringer viser dette.

Utviklingen i inneværende år og utsiktene for neste år peker klart i retning av at veksttakten i økonomien er på vei opp. Ny informasjon de siste månedene tyder på at veksten i den innenlandske etterspørselen er høyere enn tidligere lagt til grunn. Etter en vekst i *Fastlands-Norges BNP* på 0,8 pst. fra 1998 til 1999, anslås nå veksten til 2¼ pst. i år og 1¾ pst. i 2001. Husholdningenes etterspørsel ventes å gi de viktigste vekstbidragene de nærmeste par årene, mens fallet i oljeinvesteringene bidrar

til å dempe aktiviteten. Veksten i BNP i alt anslås til 3½ pst. i 2000 og 2½ pst. i 2001.

Tendensen til avdempet etterspørsel etter arbeidskraft og økende ledighet i fjor, er avløst av ny vekst i *sysselsettingen*. Den registrerte arbeidsledigheten har holdt seg stabil så langt i år, og antallet permitteringer i industrien har avtatt de siste månedene. Arbeidsledigheten målt ved Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) avtok gjennom første halvår. På årsbasis anslås AKU-ledigheten å holde seg på om lag 3¼ pst. både i 2000 og i 2001. Samtidig meldes det om økende mangel på arbeidskraft, særlig innenfor helsesektoren, men også på andre områder er det blitt vanskeligere å rekruttere kvalifisert arbeidskraft det siste året. Dette inntrykket gjenspeiles også i at antall ubesatte stillinger har økt klart den siste tiden. Bare i helsevesenet er det nå om lag 5 800 ledige stillinger

Hittil i år har Norges Bank satt opp sine signalrenter fire ganger, med til sammen 1½ prosentpoeng. *Pengemarkedsrentene* i Norge har steget om lag like mye. Rentene har økt også i Europa, slik at rentedifferansen mot europeiske tremånedersrenter hittil i år har ligget forholdsvis stabilt på om lag 2½ prosentpoeng. Den tilsvarende rentedifferansen tidlig i 1999 var 4½ prosentpoeng.

Det er *usikkerhet* knyttet til den økonomiske utviklingen framover. Det er mer sannsynlig at etterspørselsveksten i privat sektor framover blir sterkere enn anslått i denne meldingen enn at den blir svakere. En fortsatt høy oljepris, høye boligpriser og optimisme knyttet til den økonomiske utviklingen kan utløse et fall i spareraten og dermed økt forbruk i husholdningssektoren, selv om høyere renter trekker i motsatt retning. Dersom den høye oljeprisen varer ved, kan fallet i oljeinvesteringene bli mindre enn lagt til grunn. På den annen side kan det økte kostnadsnivået i norsk næringsliv bidra til fortsatt tap av markedsandeler og svakere utvikling for de delene av næringslivet som er utsatt for internasjonal konkurranse.

Det stilles store krav til *den økonomiske politikken* i årene framover. Selv om en ikke kan regne med så høy vekst de nærmeste årene som i perioden 1993–1998, vil norsk økonomi trolig i lang tid framover likevel ligge nær kapasitetsgrensen. De moderate vekstutsiktene har sammenheng med lav vekst i arbeidstyrken, først og fremst på grunn av befolkningsutviklingen, men også som følge av tendenser til økt tidligpensjonering. I en situasjon med lite ledig kapasitet i økonomien må det unngås at en for sterk samlet etterspørsel igjen bidrar til å presse priser og lønninger opp, slik det har skjedd de siste årene. Samtidig hviler det et ansvar på partene i arbeidslivet for å gjennomføre moderate inn-

tekstoppgjør. Denne moderasjonen må gjelde for alle grupper i samfunnet, også de med høyest inntekt. En rettferdig fordeling er et mål for Regjeringens økonomiske politikk.

Finanspolitikken har et hovedansvar for at den samlede etterspørselen etter varer og tjenester utvikler seg på en måte som er forenlig med en balansert utvikling i norsk økonomi. På kort sikt er samtidig lønnsdannelsen og *det inntektspolitiske samarbeidet* avgjørende for lønns- og prisutviklingen. Dersom lønnsveksten i Norge over lang tid ligger over veksten hos våre handelspartnere, vil dette føre til svekket konkurranseevne, gradvis nedbygging av den delen av næringslivet som konkurrerer internasjonalt og større avhengighet av oljeinntektene. *Pengepolitikken* utgjør en sentral del av den samlede økonomiske politikken. En pengepolitikk rettet inn mot stabilitet i kronkursen synliggjør den nære sammenhengen mellom lønnsvekst og konkurranseevne. Erfaringene tilsier at det er begrensninger i mulighetene til å styre kronkursen på kort sikt. Det er likevel viktig at pengepolitikken bidrar til stabile forventninger om valutakursutviklingen. En balansert økonomisk utvikling med lav pris- og kostnadsvekst er en forutsetning for å oppnå stabilitet i valutakursen over tid. De pengepolitiske virkemidlene må derfor innrettes slik at de, sammen med de øvrige virkemidlene i den økonomiske politikken, bidrar til å oppfylle denne forutsetningen. Norges Bank må med utgangspunkt i dette løpende vurdere hvor sterk virkemiddelbruk banken finner hensiktsmessig i lys av forholdene i valutamarkedet og situasjonen i norsk økonomi.

Norges Bank har så langt i år satt opp sine styringsrenter med 1½ prosentpoeng. Norges Bank uttaler at tendensen i den økonomiske utviklingen og risikobildet slik banken nå ser det, gjør det like sannsynlig at neste endring i renten vil være en reduksjon som at det blir en økning.

Høyere renter avlaster i noen grad finanspolitikken i å stabilisere norsk økonomi. En bør imidlertid være varsom med å legge for store byrder på pengepolitikken. Over tid vil en særnorsk høy rente kunne føre til at den norske kronen styrkes. Dette vil svekke konkurranseutsatt sektor på samme måte som når lønnsveksten i Norge er høyere enn i utlandet. En slik politikk vil bryte med Solidaritetsalternativet og gjøre det vanskeligere å oppnå stabilitet i kronkursen. Et høyt rentenivå er også fordelingspolitisk uheldig. Uansett utgjør midlene som disponeres gjennom statsbudsjettet en så stor del av den samlede økonomien i Norge at det i praksis ikke er mulig å få en stabil økonomisk utvikling uten at budsjettpolitikken tar et hovedansvar.

Det knytter seg stor usikkerhet til utviklingen i *oljeprisen*. I Revidert nasjonalbudsjettet 2000 ble det lagt til grunn en gjennomsnittlig oljepris i år på 190 kroner pr. fat, mens oljeprisen hittil i år har ligget på 242 kroner pr. fat i gjennomsnitt. I denne meldingen er det lagt til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 235 kroner pr. fat i 2000. Regjeringen legger vekt på at kortsiktige svingninger i oljeprisen ikke skal påvirke den økonomiske politikken. For bare halvannet år siden var oljeprisen en tredel av hva den er nå. En kan ikke basere den økonomiske politikken på at den høye oljeprisen skal vare ved. En omfattende bruk av oljeinntekter i tider med høy oljepris ville kreve at velferdstilbudet reduseres når oljeinntektene faller. Regjeringen ønsker ikke at velferdstilbudet skal variere med oljeinntektene og legger derfor vekt på at det offentlige velferdstilbudet gradvis bygges ut, uavhengig av kortsiktige svingninger i oljeprisen.

Siden 1971 er 800 mrd. kroner av oljeinntektene brukt over statsbudsjettet. Regjeringen vil fortsette å bruke av oljeinntektene for å videreutvikle det offentlige velferdstilbudet. I dagens konjunktursituasjon ville imidlertid en kraftig økning i bruken av oljeinntekter forsterke pressproblemer i økonomien, og pris- og kostnadsveksten ville skyte fart. Det er derfor nødvendig at en betydelig del av oljeinntektene nå avsettes i Statens petroleumsfond, i tråd med retningslinjene for den økonomiske politikken. På denne måten får også kommende generasjoner glede av petroleumsformuen.

En stor del av de årlige inntektene fra petroleumsvirksomheten er ikke inntekt i vanlig forstand, men representerer en omplassering av olje- og gassressurser til finansiell formue. Dette synliggjøres ved oppbyggingen av kapitalen i Statens petroleumsfond.

Hovedformålet med budsjettpolitikken er å styre bruken av fellesskapets midler slik at vi får mest mulig velferd. Samtidig må budsjettpolitikken bidra til å stabilisere økonomien. Den må også være opprettholdbar over tid, slik at det ikke blir nødvendig med store politikkomlegginger i framtiden som svekker grunnlaget for velferden. Alle statens utgifter må før eller senere dekkes ved tilsvarende inntekter, krone for krone. Dette tilsier at alle utgifter bør telle med samme vekt når man skal prioritere mellom ulike formål, selv om ulike utgiftstyper kan ha ulike virkninger på aktivitetsnivået i økonomien.

De neste tiårene vil petroleumsinntektene etter hvert avta, samtidig som utgiftene til pensjoner og pleie- og omsorgstjenester vil øke betydelig. Oppbyggingen av kapital i Petroleumsfondet innebærer imidlertid at Norge har bedre muligheter enn de fleste andre land til å møte utfordringer knyttet til en aldrende befolkning.

Statsbudsjettet for 2001 er utformet med sikte på at det ikke skal bidra til å øke presset i norsk økonomi. For å motvirke den sterke etterspørselsveksten i privat sektor foreslår Regjeringen bl.a. å innføre en konjunkturavgift på 1½ pst. av utbetalt lønn og næringsinntekt.

Hovedtrekkene i budsjettopplegget for 2001 er:

- Et finanspolitisk nøytralt opplegg, målt ved endringen i det olje-, rente- og aktivitetskorrigerede budsjettunderskuddet.
- En reell økning i innbetalte skatter og avgifter på knapt 8,9 mrd. kroner. Påløpte skatter og avgifter, inkludert endringer i barnetrygden, øker reelt med drøyt 12 mrd. kroner. Av dette utgjør innføring av konjunkturavgift 9,3 mrd. kroner. Regjeringen foreslår å kompensere offentlig sektor for denne avgiftsøkningen, slik at konjunkturavgiften gir om lag 6,8 mrd. kroner i netto påløpt økning. Netto økning i påløpte skatter og avgifter, etter kompensasjon, blir knapt 9,6 mrd. kroner. Tilsvarende vil netto økning i innbetalte skatter og avgifter bli 6,4 mrd. kroner i 2001.
- En reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på knapt 2½ pst. målt ved anslag på regnskap fra 2000 til 2001, tilsvarende 10,5 mrd. kroner i 2000-priser. Av dette utgjør veksten i folketrygdens utgifter alene om lag halvparten.
- De samlede inntektene til kommunene foreslås økt reelt med om lag 5 mrd. kroner i forhold til inntektsnivået i 2000 slik det ble anslått i Kommuneøkonomiproposisjonen. Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2000 er den reelle veksten i kommunenes inntekter vel 4 mrd. kroner, eller vel 1¼ pst. Kommunene har da blitt kompensert for kostnadene knyttet til utvidet ferie, ny arbeidstidsavtale for lærerne, den foreslåtte konjunkturavgiften og momsreformen.
- Statsbudsjettets oljekorrigerede underskudd i 2001 anslås til 12,0 mrd. kroner. Dette underskuddet foreslås dekket inn ved en overføring fra Statens petroleumsfond.
- Basert på forutsetningen om en gjennomsnittlig oljepris i 2001 på 180 kroner pr. fat anslås statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten til 189,0 mrd. kroner i 2001.
- Netto avsetning til Statens petroleumsfond, der overføringene til statsbudsjettet er trukket fra, anslås til 177,0 mrd. kroner. I tillegg kommer renter og utbytte på oppspart kapital i Petroleumsfondet på 15,2 mrd. kroner. Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond, medregnet rente- og utbytteinntekter i fondet, anslås til 192,2 mrd. kroner i 2001.

- Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning anslås til 176,3 mrd. kroner i 2001, tilsvarende 12,5 pst. av BNP. Dette tilsvarende overskuddsbelegget som benyttes i Maastricht-kriteriene for offentlige finanser. Offentlig bruttogjeld, slik den er definert i Maastricht-kriteriene, anslås til knapt 300 mrd. kroner eller 21 pst. av BNP ved utgangen av 2001. Offentlig forvaltnings nettofordringer anslås til om lag 860 mrd. kroner eller 60 pst. av BNP ved utgangen av 2001.

Regjeringen vil videreutvikle et av verdens beste velferdssamfunn for å sikre grunnlaget for verdiskaping og rettferdig fordeling. De viktigste prioriteringene på utgiftssiden i budsjettet for 2001 er:

- *Mer penger til velferdstjenester i kommunene.* De samlede inntektene til kommunene foreslås økt reelt med om lag 5 mrd. kroner i forhold til inntektsnivået i 2000 slik det ble anslått i Kommuneøkonomiproposisjonen. Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2000 er den reelle veksten i de samlede inntektene vel 4 mrd. kroner, og i de frie inntektene 1,6 mrd. kroner. Kommunene har da blitt kompensert for kostnadene knyttet til utvidet ferie, ny arbeidstidsavtale for lærerne, den foreslåtte konjunkturavgiften og momsreformen. Effektiviseringsmuligheter knyttet til ny arbeidstidsavtale for lærerne og utvidet ferie, tilsvarende minst 500 mill. kroner i 2001, vil i tillegg gi muligheter for å bedre velferdstilbudet.
- *Forbedre og styrke helsevesenet.* Regjeringen foreslår om lag 2,6 mrd. kroner i økte bevilgninger til helsevern i 2001, målt i faste priser. De økte bevilgningene er både knyttet til videreføring av ekstrabevilgninger gitt våren 2000 og til nye satsinger i 2001, bl.a. knyttet til kreftbehandling, psykiatri og kjøp av sykehusutstyr. I tillegg kommer den økte innsatsen i kommunene gjennom styrking av de frie inntektene.
- *Styrke innsatsen innen utdanning og forskning.* Regjeringen vil øke kvaliteten i grunnskolen og har derfor økt lærerlønningene og inngått ny arbeidstidsavtale med lærerne. I tillegg til at økningen i kommunenes frie inntekter gir rom for kommunal satsing på skolen, foreslår Regjeringen en ekstra satsing på IKT i skolen på 100 mill. kroner og å videreføre ordningen med utlån av bøker i videregående opplæring. Samlet foreslår Regjeringen at det bevilges 520 mill. kroner til IKT i skolene og lærerutdanningen samt til utlån av skolebøker. Regjeringen foreslår økt forskningsinnsats innenfor prioriterte områder. Regjeringen foreslår dessuten å øke

- kapitalen i Fondet for forskning og nyskaping med 3 mrd. kroner til 7 mrd. kroner, og foreslår innført en egen tilskuddsordning for å stimulere til økt forskningsinnsats i næringslivet.
- *Fortsette utbyggingen av eldreomsorgen.* Regjeringen foreslår at det gis tilsagn om å bygge 5 800 nye sykehjemsplasser og omsorgsboliger i 2001 i tråd med den vedtatte handlingsplanen. I tillegg foreslår Regjeringen å øke driftsbevilgningene til kommunene med 800 mill. kroner. Den samlede handlingsplanen foreslås utvidet med ytterligere 5000 nye plasser i 2002 til 29 400 plasser.
 - *Styrke tilbudet til barn og unge.* Regjeringen legger opp til at det skal bygges 6000 nye barnehageplasser i 2001. Det statlige driftstilskuddet til barnehager økes i 2001 og legger til rette for lavere foreldrebetaling i barnehagene for barn under 3 år. Regjeringen vil øke innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet og målrette innsatsen mot psykiske problemer blant barn og unge. Videre foreslår Regjeringen tiltak overfor ungdom på boligmarkedet, bl.a. økte rammer for etableringslån og boligtilskudd. Det foreslås å bygge 1 000 nye studentboliger. Innvilgningsrammene til Husbanken økes med 2 mrd.
 - *Satse på kultur og miljø.* I tillegg til målrettede kulturtiltak for barn og unge foreslår Regjeringen å øke pressestøtten, å øke støtten til norsk film og å starte utbyggingen av bredbåndstilknytning til folkebibliotekene. Regjeringen øker bevilgningene til kulturminner og til nye friluftsområder. Regjeringen foreslår også å øke bevilgningene til klimaforskning, bl.a. til utvikling av miljøvennlige gasskraftverk.
 - *Målrette innsatsen innen nærings- og distriktsutvikling.* Regjeringen foreslår å etablere et verdiskapingsprogram for norsk matproduksjon, et nyskappingsprogram for kommersiell utnyttelse av marine ressurser og et e-handelsprogram knyttet til anvendelse av IKT i bedriftene. Regjeringen foreslår i tillegg å opprette et investeringsselskap med kapitalbase på 5 mrd. kroner, der staten skal eie 49 pst. og der formålet er å medvirke til at norske bedrifter kan delta offensivt i strukturendringer og fusjonsprosesser i næringslivet.
 - *Styrke den internasjonale solidariteten.* Regjeringen foreslår å øke bevilgningene til bistand med 1,5 mrd. kroner, herunder å bidra til at alle verdens barn får vaksine og til bekjempelse av HIV/AIDS. Regjeringen vil styrke FNs arbeid for bekjempelse av fattigdom. Regjeringen foreslår å øke bevilgningene til tiltak og samarbeid med Russland og Øst-Europa. Videre tar Norge ansvar for å lede det fredsskapende arbeidet i

Kosovo og holder deltakelsen i internasjonale operasjoner på et høyt nivå også i 2001.

En nærmere omtale av regjeringens prioriteringer er gitt i St.prp. nr. 1 (Gul bok).

En betydelig del av veksten i statsbudsjettets utgifter neste år skyldes økt realvekst i utgifter under folketrygden og andre regelstyrte stønadsordninger. Blant annet øker utgiftene til sykepengene reelt med 2,4 mrd. kroner, utgiftene til uførepensjoner med 1,5 mrd. kroner og utgiftene til alderspensjoner med 0,2 mrd. kroner. Utgiftene til medisiner og tekniske hjelpemidler øker med 0,8 mrd. kroner, mens utgiftene til rehabilitering øker med 0,5 mrd. kroner. Samlet gir dette en utgiftsvekst for disse ordningene på 5,4 mrd. kroner.

Regjeringen vil bidra til å øke tempoet i boligbyggingen, bl.a. gjennom å øke innvilgningsrammen i Husbanken med 2 mrd. kroner.

Den reelle veksten i *kommunesektorens inntekter* fra 1999 til 2000 anslås nå til om lag 2 pst., eller vel 4 mrd. kroner. Dette er om lag 600 mill. kroner høyere enn anslått i Kommuneøkonomiproposisjonen for 2001, jf. omtale i avsnitt 3.3. I Kommuneøkonomiproposisjonen ble det varslet en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter fra 2000 til 2001 på om lag 1¼–2 pst., tilsvarende om lag 3,5–4 mrd. kroner. Det ble presisert at veksten var regnet fra det nivået på kommunesektorens inntekter i 2000 som var lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett.

De samlede inntektene til kommunene foreslås økt reelt med om lag 5 mrd. kroner i forhold til inntektsnivået i 2000 slik det ble anslått i Kommuneøkonomiproposisjonen. Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2000 er den reelle veksten i de samlede inntektene vel 4 mrd. kroner, eller vel 1¼ pst. Opplegget innebærer ellers at kommunesektoren kompenseres for kostnadene forbundet med ny arbeidstidsavtale for lærerne og utvidet ferie med i alt 1,5 mrd. kroner i 2000 og 3,4 mrd. kroner i 2001. Regjeringen legger til grunn et effektiviseringspotensial knyttet til den nye arbeidstidsavtalen for lærerne og utvidelsen av ferien på minst 0,5 mrd. kroner. Dette gir grunnlag for en aktivitetsvekst og/eller finansiell styrking utover det inntektsrammene isolert sett tilsier.

Den reelle veksten i kommunenes frie inntekter fra 2000 til 2001 anslås til om lag 1,6 mrd. kroner. I tillegg kommer effektiviseringsgevinster knyttet til ny arbeidstidsavtale for lærerne og utvidelse av ferien. Veksten i de frie inntektene er klart høyere enn gjennomsnittet for de siste årene. Hovedsatsingen ellers er knyttet til eldreplanen, samt de øvrige handlingsplanene på helseområdet, jf. omtalen av prioriteringene i budsjettet ovenfor.

De viktigste formålene med *skatte- og avgiftssystemet* er å bidra til finansiering av offentlig aktivitet og overføringer, til en rettferdig fordeling og til at arbeidskraft, kapital og naturressurser brukes effektivt. Regjeringen legger vekt på at skattleggingen skal ta utgangspunkt i skattyternes økonomiske evne.

I den gjeldende konjunktursituasjonen vil det etter Regjeringens syn være uansvarlig å legge fram et budsjett som forsterker presset i norsk økonomi. For å gi rom for økte bevilgninger på en rekke prioriterte områder innenfor et ansvarlig budsjettopplegg er det etter Regjeringens syn behov for en skatte- og avgiftsøkning i 2001. Ved utformingen av skatte- og avgiftsopplegget for neste år har Regjeringen i tillegg lagt stor vekt på å styrke fordelingsprofilen i skattesystemet. Regjeringen foreslår på denne bakgrunn at det samlede skatte- og avgiftsnivået økes med drøyt 12 mrd. kroner på påløpt basis. Innbetalte skatter og avgifter øker reelt med knapt 8,9 mrd. kroner i 2001.

Regjeringen foreslår å innføre en konjunkturavgift på 1½ pst. av utbetalt lønn og næringsinntekt for å motvirke den sterke etterspørselsveksten i privat sektor og gi rom for økte bevilgninger til prioriterte utgiftsområder. Grunnlaget for avgiften skal være arbeidsgiveravgiftsgrunnlaget i alle soner kombinert med grunnlaget for folketrygdavgiften på næringsinntekter. Konjunkturavgiften anslås å gi en påløpt inntekt på om lag 9,3 mrd. kroner. Regjeringen foreslår at statlig og kommunal sektor kompenseres for de økte lønnsutgiftene som følge av avgiften. Netto økning i påløpte skatter og avgifter, etter kompensasjon, blir knapt 9,6 mrd. kroner. Tilsvarende vil netto økning i innbetalte skatter og avgifter bli 6,4 mrd. kroner i 2001.

I tillegg budsjetteres det med auksjonsinntekter fra tildelinger av konsesjoner for fiskeoppdrett, bruk av frekvenser for 2. generasjons mobilkommunikasjon og reklamejernsyn. Sammen med inntekter fra salg av Oslo Børs, anslås dette å gi inntekter på til sammen ytterligere 2 mrd. kroner i 2001.

Regjeringen foreslår å øke øvre grense i minstefradraget, både for å bidra til bedre fordeling og for å gjøre det mer lønnsomt å arbeide for personer med lave inntekter. For å styrke fordelingsvirkningene av skattesystemet og å bidra til økt skattemessig likebehandling mellom arbeidsinntekter og aksjeutbytte, foreslår Regjeringen å innføre økt skatt på aksjeutbytte for personlige skattytere. I tillegg foreslås enkelte andre innstramminger i næringsbeskatningen, bl.a. i delingsmodellen. Regjeringen tar sikte på at den økte utbytteskatten f.o.m. 2002 skal erstattes av et system der kun avkastning utover en nærmere fastsatt andel av selskapets kapi-

tal skal få økt skatt. Målsettingen med en slik reform av næringsbeskatningen er å innføre et system med bedre fordelingsvirkninger og mer reell likebehandling av ulike investeringer, virksomheter og organisasjonsformer enn i dag, men uten at dette svekker motivene til å spare og investere i Norge. En slik omlegging kan gi grunnlag for å oppheve delingsmodellen, forutsatt at dette kombineres med en reduksjon av satsforskjellene mellom arbeid og kapital.

Regjeringen legger videre fram forslag til en merverdiavgiftsreform, som med enkelte unntak innebærer generell avgiftsplikt på omsetning av tjenester. Reformen iverksettes 1. juli 2001. I forbindelse med reformen foreslår Regjeringen å innføre en momskompensasjonsordning for kjøttprodukter ned til 18 pst. moms. Det foreslås at avgiftene på bensin og diesel reduseres nominelt med 50 øre pr. liter fra 1. januar 2001, og med ytterligere 32 øre pr. liter i forbindelse med merverdiavgiftsreformen fra 1. juli 2001. Inkludert merverdiavgift innebærer dette at det reelle avgiftsnivået på bensin og diesel reduseres med hhv. 1,20 og 1,13 kroner pr. liter fra 1. juli 2001 i forhold til dagens nivå. Avgiften på brennevin foreslås redusert med 17,5 pst. reelt fra 1. juli 2001. Formålet med lettelsene i disse avgiftene er å redusere prisforskjellen i forhold til Sverige med sikte på lavere grensehandel. Reformen er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 2 (2000–2001).

Stortingets vedtak om å frita næringsseiendeler fra formuesskatten følges opp. De reduserte skatteinntektene som følge av fritaket dekkes inn gjennom å stramme inn i øvrige deler av formuesbeskatningen. Etter Regjeringens syn er det uheldig å frita næringsseiendeler fra formuesskatt, og derfor presenteres også et alternativt formuesskatteopplegg som gir større skattemessig likebehandling og bedre fordeling.

Regjeringen vil *videreutvikle de offentlige velferdsordningene* i årene framover. Økonomisk vekst vil i seg selv skape rom for realvekst i de offentlige utgiftene. Samtidig skaper den sterke veksten i folketrygdens utgifter store utfordringer for finanspolitikken. Dersom bruken av uførepensjons- og sykelønnsordningene fortsetter å øke like sterkt som de siste årene, vil utgiftsveksten i folketrygden i årene framover alene legge beslag på store deler av det finanspolitiske handlingsrommet som skapes gjennom økt verdiskaping. I tillegg vil den økonomiske veksten bli lavere fordi stadig flere trekkes ut av ordinært arbeid.

De siste årene har vel en tredel av den samlede utgiftsveksten i statsbudsjettet gått med til å finansiere veksten i disse to ordningene. Veksten i sykefraværet gjennom 2000 tilsvarer om lag 10 000 års-

verk. Dette betyr at nesten halvparten av veksten i arbeidsstyrken på om lag 22 000 personer i praksis gikk med til å dekke opp det økte sykefraværet.

Den sterke veksten i overføringsordningene innebærer at mulighetene for vekst i økonomien reduseres og at større byrder legges på den yrkesaktive delen av befolkningen. På kort sikt synliggjøres disse kostnadene for samfunnet bl.a. ved at det er nødvendig å holde igjen på og til dels redusere utgiftene på andre områder i statsbudsjettet. I tillegg har en i budsjettet for 2001 funnet det nødvendig å foreslå skatteøkninger for å motvirke etterspørselsvirkningene av de økte utgiftene.

Regjeringen Bondevik nedsatte 9. april 1999 et offentlig utvalg ledet av fylkesrådmann Matz Sandman for å utrede og foreslå tiltak i forbindelse med det økende sykefraværet og den økende tilgangen til uførepensjon. Utvalget avga sin innstilling 15. september 2000. Innstillingen fra utvalget vil bli sendt på høring.

Befolkningsutviklingen innebærer at utgiftene under folketrygden vil fortsette å vokse. Målt som andel av BNP er pensjonsutgiftene i folketrygden anslått å bli doblet de neste 30 årene. I tillegg vil det bli et betydelig økt ressursbehov for det offentlige til helse og omsorg. Det internasjonale presset vi utsettes for gjennom grensehandel og et næringsliv som stadig lettere kan flytte produksjon mellom land, tilsier at disse økte utgiftene bare i begrenset grad kan dekkes gjennom økte skatter og avgifter i årene framover.

Nøkkelen til å møte disse utfordringene ligger først og fremst i arbeidsmarkedet, både på kort og lang sikt. Det er tilgangen på ressurser, og særlig arbeidskraft, som vil være avgjørende både for den økonomiske veksten og for hva slags rom det vil være for å videreutvikle det offentlige tjenestetilbudet framover. Tiltak for å styrke *arbeidslinjen i selselsettings- og trygdepolitikken* og andre tiltak for å bedre økonomiens virkemåte (strukturpolitikk) er derfor en sentral del av den samlede økonomiske politikken. Ved å begrense den sterke underliggende utgiftsveksten og få flere til å delta i det ordinære arbeidslivet, vil det skapes rom for å satse mer på prioriterte områder.

Ved å styrke og fornye den offentlige sektoren kan ressurser brukt til administrasjon og kontroll frigjøres til tjenesteproduksjon. Regjeringen vil utarbeide et program der hovedmålet er å fornye, omstille og effektivisere forvaltningen slik at den bedre kan dekke befolkningens behov.

Arbeidsmarkedspolitikken skal bidra til at arbeidssøkere hurtigst mulig kommer i jobb. I dagens situasjon, med mangel på arbeidskraft i flere sektorer, vil det være særlig viktig at arbeidsmar-

kedsetaten raskt formidler informasjon om ledige stillinger og arbeidssøkernes kvalifikasjoner til brukerne. Den foreslåtte bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak i 2001 gir grunnlag for et gjennomsnittlig tiltaksnivå på om lag 10 000 plasser i første halvår. Beregningsmessig er det lagt til grunn 9 000 plasser som gjennomsnitt over året. Det noe lavere tiltaksnivået i forhold til inneværende år må ses i sammenheng med at problemene i oljerelatert verkstedindustri er mindre enn tidligere lagt til grunn. Tiltaksnivået vil bli vurdert på nytt i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2001. De ordinære arbeidsmarkedstiltakene vil særlig bli rettet inn mot kvalifisering, bl.a. gjennom kortvarige, yrkesrettede arbeidsmarkedsoplæringskurs (AMO). Det er nødvendig for å sikre at ledige hurtigst mulig kan tilføres kvalifikasjoner tilpasset virksomhetenes kompetansebehov.

Det *inntektspolitiske samarbeidet* har vært en sentral del av den økonomiske politikken i Norge gjennom etterkrigstiden, og har bidratt til at vi de siste 30 årene har hatt lavere arbeidsledighet enn de fleste andre OECD-land. Den økonomiske utviklingen på 1990-tallet i Norge ville neppe vært like god hvis ikke myndighetene og partene i arbeidslivet gjennom et forpliktende inntektspolitisk samarbeid hadde vist vilje og evne til å møte de krevende utfordringene norsk økonomi sto overfor. Holdenutvalget støttet klart opp om det inntektspolitiske samarbeidet i sin rapport. Regjeringen legger vekt på å videreføre dette samarbeidet.

I årets lønnsoppgjør ble det avtalt sentrale tillegg både for inneværende og neste år i alle store forhandlingsområder. Dermed vil det ikke bli gjennomført sentrale forhandlinger i disse områdene i 2001. Resultatene fra oppjøret tyder på at lønnsveksten også i år blir høyere enn hos våre handelspartnere. Den gjennomsnittlige årslønnsveksten fra 1999 til 2000 kan nå anslås til 4 $\frac{1}{4}$ pst. Til sammenlikning var årslønnsveksten 4,9 pst. fra 1998 til 1999. Tariff tilleggene vil bidra vesentlig mindre til årslønnsveksten i 2001 sammenliknet med inneværende år. Dersom en legger til grunn at lønnsglidningen neste år blir om lag som de siste årene, kan årslønnsveksten fra 2000 til 2001 anslås til 4 pst. I årets tariffoppgjør ble det avtalt å øke ferien med 2 dager i 2001 og med ytterligere 2 dager i 2002. Økt ferie vil isolert sett bidra til å trekke opp veksten i timelønnskostnadene med om lag $\frac{3}{4}$ prosentenheter både i 2001 og 2002. I tillegg bidrar konjunkturavgiften til å øke lønnskostnadene i 2001 med vel 1 $\frac{1}{4}$ pst. Konsumprisene er anslått å øke med om lag 3 pst. i år og 2 $\frac{3}{4}$ pst. neste år. Dette innebærer at brede grupper vil få reallønnsvekst både i 2000 og 2001, i tillegg til utvidet ferie.

2 De økonomiske utsiktene

2.1 Hovedtrekk

Utviklingen i inneværende år og utsiktene for neste år peker klart i retning av at veksttakten i fastlandsøkonomien er på vei opp, etter en kortvarig vekstpause i andre halvår 1998 og første halvår 1999. Sely om veksten i 2000 og 2001 ligger an til å bli lavere enn i perioden 1993–1998, øker nå aktiviteten i en situasjon hvor norsk økonomi er preget av høy aktivitet, jf. figur 2.1A. Oppgangen gjenspeiles også i arbeidsmarkedet. Både sysselsettingen og antall ledige jobber har økt de siste månedene, mens arbeidsledigheten ser ut til å bli klart lavere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett. En større andel av bedriftene, særlig innenfor byggesektoren, peker nå på at det er vanskeligere å rekruttere kvalifisert arbeidskraft enn for ett år siden. Det stramme arbeidsmarkedet, og utsikter til kun moderat vekst i arbeidsstyrken framover, innebærer begrensninger på vekstevnen i fastlandsøkonomien.

Aktiviteten i privat tjenesteyting og andre næringer som i hovedsak leverer til hjemmemarkedet, har tatt seg ytterligere opp de siste par årene. Også videre framover synes vekstutsiktene gode for denne delen av næringslivet. På den annen side har industriproduksjonen utviklet seg svakt siden midten av 1998, etter flere år med sterk vekst. Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall lå industriproduksjonen i 2. kvartal i år sesongjustert hele 12 pst. lavere enn gjennomsnittet for 1998. For industrien synes også utsiktene framover å være klart svakere enn for de øvrige fastlandsbedriftene. Dette henger dels sammen med en forventet videre nedgang i petroleumsinvesteringene i 2000 og 2001, som vil bidra til å dempe aktiviteten i deler av industrien. På den annen side vil den markerte konjunkturoppgangen blant våre handelspartnere føre til økt etterspørsel etter norske eksportvarer. En har imidlertid lagt til grunn at eksportbedriftene fortsatt taper markedsandeler som følge av flere år med svekket kostnadsmessig konkurranseevne. Veksten i timelønnskostnadene avtok betydelig fra 1998 til 1999, og det anslås en viss ytterligere nedgang i år. Blant annet på grunn av ferieutvidelser og innføringen av en konjunkturavgift vil veksten i timelønnskostnadene kunne bli klart høyere igjen neste år.

Norges Bank har satt opp renten fire ganger hitil i år, med til sammen 1½ prosentpoeng. Tremåneders pengemarkedsrente har steget om lag like mye siden januar i år, og finansinstitusjonenes utlåns- og innskuddsrenter har også økt. De korte rentene har steget også i Europa, slik at rentedifferansen mot europeiske tremånedersrenter har vært relativt stabil i år på om lag 2½ prosentpoeng. Rentedifferansen var til sammenlikning 4½ prosentpoeng tidlig i 1999.

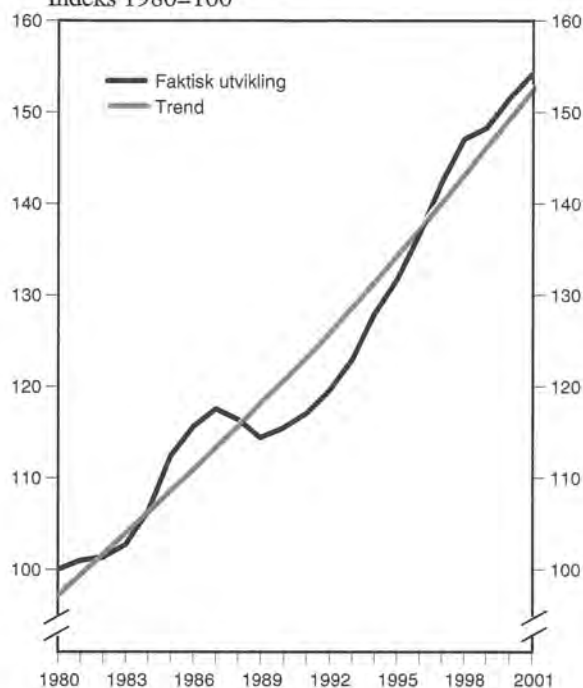
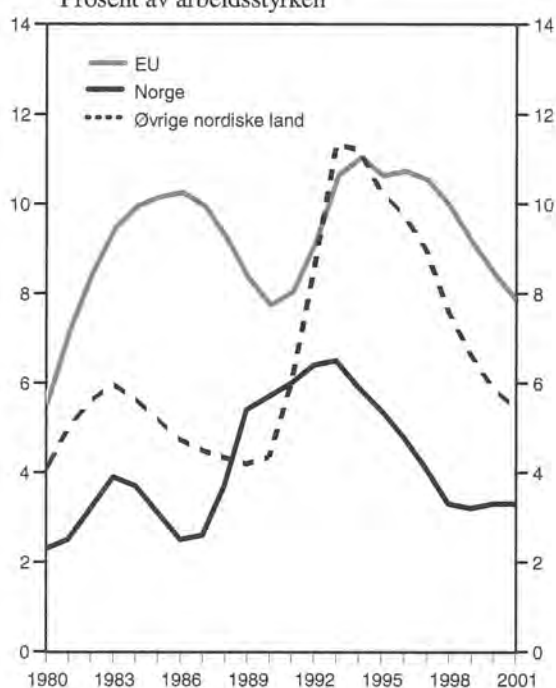
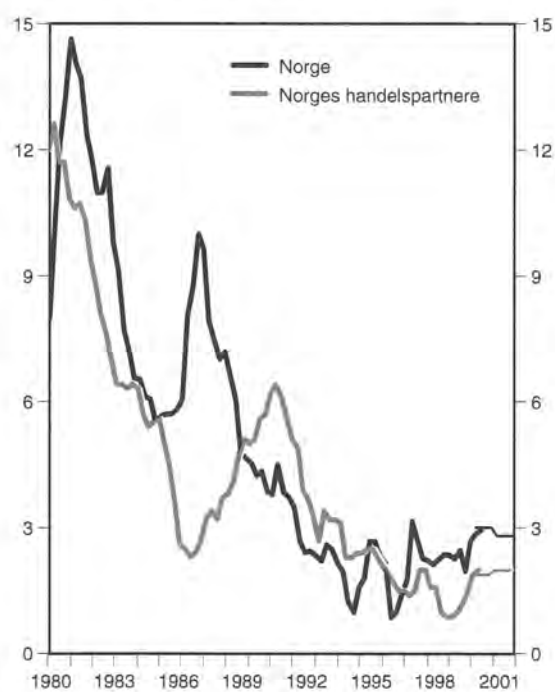
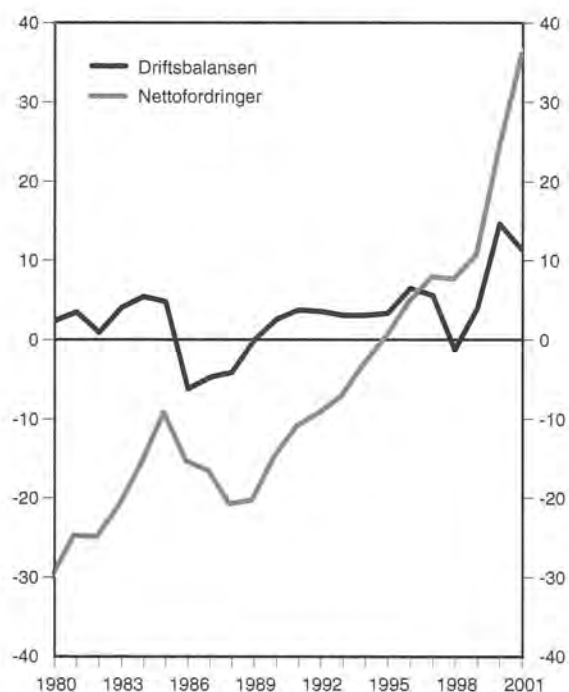
Renteøkningene innebærer isolert sett at pengepolitikken i år har blitt strammere. Dette motvirkes i noen grad av at kronekursen er svekket. Målt ved industriens effektive kronekurs er kronekursen svekket med rundt 2½ pst. hittil i år, noe som må ses i sammenheng med den svake utviklingen i euro mot dollar. Kursen på norske kroner målt mot euro har så langt i år har vært nokså stabil.

I første halvår i år lå BNP for Fastlands-Norge nesten 3 pst. over nivået i første halvår i fjor. Det er i hovedsak impulser fra husholdningenes etterspørsel og eksporten av tradisjonelle varer som har bidratt til veksten i første halvår, mens et kraftig fall i oljeinvesteringene trekker ned. Ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene var veksttakten i fastlandsøkonomien sesongjustert om lag uendret fra 1. til 2. kvartal i år. Veksten i privat og offentlig forbruk, samt investeringene i Fastlands-Norge, ble noe dempet, mens eksporten av tradisjonelle varer økte klart sterkere enn i 1. kvartal. Også importen av tradisjonelle varer økte markert i 2. kvartal, noe som indikerer at norsk økonomi nå opererer nær kapasitetsgrensen.

Anslagene for inneværende og neste år bygger på følgende vurderinger:

- Den økonomiske veksten hos *Norges handelspartnere* ser ut til å bli sterkere enn tidligere anslått. BNP-veksten anslås nå til 3½ pst. i 2000 og vel 3 pst. i 2001. Konsumprisveksten anslås å ta seg opp fra 1,2 pst. i 1999 til om lag 2 pst. både i 2000 og 2001. Som følge av sterkere vekst og tegn til økt prisstigning, også utenom olje, anslås også rentenivået noe høyere enn tidligere.
- Sterkere økonomisk vekst hos handelspartnerne trekker isolert sett i retning av økt etterspørsel etter *norske eksportvarer*. Så langt i år har volumoppgangen vært noe sterkere enn lagt til

Hovedtrekk i norsk økonomi

A. BNP for Fastlands-Norge
Indeks 1980=100B. Arbeidsledighet.
Prosent av arbeidsstyrkenC. Konsumpriser. Prosentvis
endring fra samme kvartal året førD. Overskudd på driftsbalansen og nettofordringer
overfor utlandet. Prosent av BNP

Figur 2.1 Hovedtrekk i norsk økonomi

Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

- grunn i Revidert nasjonalbudsjett. Eksportprisene har samtidig økt kraftig så langt i år, først og fremst som følge av en betydelig prisoppgang på fiskeprodukter, aluminium og raffinerte oljeprodukter. Den tradisjonelle vareeksporten anslås nå å øke med 6 pst. fra 1999 til 2000. Veksttakten anslås å avta noe i 2001, til tross for at markedsveksten hos handelspartnerne synes å bli betydelig høyere.
- For *investeringene i fastlandsbedriftene* er bildet noe blandet. Innenfor bl.a. privat tjenesteyting ligger det an til vekst i investeringene både i 2000 og 2001, noe som må ses i sammenheng med den generelt høye aktiviteten i norsk økonomi. For industri som i større grad er utsatt for internasjonal konkurranse, er utsiktene for investeringene klart svakere, til tross for sterk markedsvekst. Samtidig bidrar lavere oljeinvesteringer til å redusere investeringene i deler av industrien. Alt i alt er det lagt til grunn en moderat investeringsoppgang for bedriftene i fastlandsøkonomien i år, og en svak nedgang neste år.
 - Etter en nedgang i *petroleumsinvesteringene* på 12,6 pst. i fjor, anslås det nå en ytterligere nedgang på hele 43 pst. over de to neste årene. Det har imidlertid tidligere vist seg vanskelig å anslå utviklingen i petroleumsinvesteringene. Dersom oljeprisen fortsatt holder seg høy, kan dette bidra til at fallet i investeringene blir mindre enn lagt til grunn.
 - *Det private forbruket* anslås å øke med nær 3 pst. fra 1999 til 2000. Aktiviteten i boligmarkedet er høy, og boligprisene fortsatte å øke i 2. kvartal i år. Dette vil bidra til å stimulere både det private forbruket og boligbyggingen framover. På den annen side vil høye renter trolig dempe konsumveksten noe. Alt i alt anslås konsumveksten å avta til knapt 2½ pst. i 2001. Dette er noe lavere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett. Nedjusteringen må bl.a. ses i sammenheng med oppgangen i rentenivået.
 - Etter flere år med moderat utvikling, synes *boligbyggingen* nå å være på vei oppover. Blant annet har tilgangen av nye ordre av boligbygg økt markert det siste halvannet året. Anslagene for boliginvesteringene er oppjustert sammenliknet med Revidert nasjonalbudsjett. Veksten anslås nå til i overkant av 8 pst. både i 2000 og 2001, mens antall igangsatte boliger anslås til henholdsvis 21 500 og 22 000.
 - Det er lagt til grunn en volumvekst i *offentlig forbruk og investeringer* på vel 2½ pst. i år, etter en vekst på knapt 2½ pst. i fjor. Fra 2000 til 2001 anslås en økning i offentlig etterspørsel på i un-

derkant av 1½ pst. Anslaget for 2001 må ses i sammenheng med budsjettoplegget, som er nærmere omtalt i kapittel 3.

- Til grunn for framskrivningene ligger tekniske forutsetninger om utviklingen i *kronekurs og renter*. Anslagene er beregningsmessig basert på en viss økning i pengemarkedsrentene i euroområdet, mens det for de norske rentene er lagt til grunn en gradvis nedgang i andre halvår neste år. Den norske pengemarkedsrenten vil med dette forløpet øke fra 6,5 pst. i 1999, til henholdsvis 6,7 og 7,1 pst. i 2000 og 2001. Som en teknisk forutsetning legges det til grunn en stabil utvikling i kronkursen framover i forhold til euro.

Samlet sett anslås veksten i *BNP for Fastlands-Norge* til 2¼ pst. i 2000 og 1¾ pst. i 2001, jf. tabell 2.1. Anslaget for inneværende år er moderat oppjustert fra Revidert nasjonalbudsjett, mens anslaget for neste år er om lag uendret. Nedgangen i veksttakten fra 2000 til 2001 må ses i sammenheng med utviklingen i kraftproduksjonen. Som følge av mye nedbør og godt tilsig til vannmagasinene, anslås det nå en klar oppgang i produksjonen i år, mens det for neste år legges til grunn en viss nedgang. Korrigert for denne utviklingen, er veksttakten i fastlandsøkonomien om lag uendret fra 2000 til 2001. Som følge av økt produksjon av råolje på norsk sokkel, anslås veksten i *BNP i alt* til 3¼ pst. i 2000 og 2½ pst. i 2001.

Sysselsettingen ser igjen ut til å øke klart, etter å ha vært om lag uendret siden høsten 1998. Ifølge den siste arbeidskraftundersøkelsen (AKU) var den sesongjusterte veksten på hele 16 000 personer fra 1. til 2. kvartal i år. I første halvår var det sysselsatt 12 000 flere personer enn i samme periode i fjor. Utviklingen varierer imidlertid mellom ulike sektorer. Mens sysselsettingen fortsetter å øke innen forretningsmessig tjenesteyting og i offentlig sektor, har industrisysselsettingen blitt redusert det siste året. I første halvår 2000 var det sysselsatt knappe 12 000 færre personer i industrien enn i tilsvarende periode i fjor. På årsbasis anslås den samlede sysselsettingen nå å øke med henholdsvis 18 000 og 14 000 personer i 2000 og 2001, tilsvarende ¾ pst. og vel ½ pst.

AKU-ledigheten falt markert fra 1. til 2. kvartal i år. Dette tyder på at det høyere nivået på AKU-ledigheten i 4. kvartal i fjor og i 1. kvartal i år skyldtes tilfældige utslag. AKU-ledigheten i 2. kvartal er anslått til 3,2 pst. sesongjustert. Dette var bare 3000 personer høyere enn i samme kvartal i fjor, og er godt i tråd med utviklingen i den registrerte ledig-

Tabell 2.1 Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis volumendring fra året før

	Mrd. kroner 1999	1999	2000	2001	Årlig gj.snitt 2002–2004
<i>Faste 1997-priser:</i>					
Privat konsum	578,3	2,4	2,9	2,4	2,1
Offentlig konsum	252,5	2,7	2,8	2,4	1,9
Bruttoinvesteringer i fast kapital i alt ..	265,2	-5,6	-3,8	-3,2	0,4
Oljevirkosomhet	69,3	-12,6	-22,6	-15,9	-3,7
Utenriks sjøfart	9,7	-14,2	0,2	3,6	1,4
Bedrifter i Fastlands-Norge	111,6	-3,3	2,0	-1,0	1,9
- Herav: Industri og bergverk	15,2	-21,9	0,0	-4,1	4,9
Boliger	31,8	-2,2	8,2	8,5	2,2
Offentlig forvaltning	42,8	1,3	1,8	-4,4	-1,6
Samlet innenlandsk etterspørsel ¹⁾	1 121,1	-1,0	1,2	1,1	1,6
Eksport	465,5	1,7	6,8	6,0	2,4
- Herav: Råolje og naturgass	161,4	-0,1	12,8	6,9	-1,1
Tradisjonelle varer	181,6	2,6	6,0	4,7	4,8
Import	393,8	-3,1	1,6	2,6	3,2
- Herav: Tradisjonelle varer	252,5	-1,9	3,0	3,2	3,7
Bruttonasjonalprodukt	1 192,8	0,9	3,4	2,6	1,4
- Herav: Fastlands-Norge	994,2	0,8	2,2	1,8	1,9
<i>Memo:</i>					
Sysselsetting, personer .....	..	0,7	0,8	0,6	0,5
Konsumprisindeksen .....	..	2,3	3	2 ³ / ₄	..
<i>Nivå:</i>					
Driftsbalanse ovenfor utlandet (mrd. kr). .....	..	46,9	204,5	159,9	130,0
Husholdningenes sparerate, pst. av disponibel inntekt .....	..	6,8	6,6	6,4	6,5
Arbeidsledighetsprosent (AKU) .....	..	3,2	3,3	3,3	3,3

¹⁾ Inklusive lagerendring.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

heten, som har holdt seg stabil så langt i år. Arbeidsledigheten, målt ved AKU, anslås å holde seg på om lag 3¹/₄ pst. både i 2000 og i 2001. Anslagene er nedjustert sammenliknet med Revidert nasjonalbudsjett.

Veksten i *konsumprisene* har vært høyere enn forventet de siste månedene fram til august. Den tiltakende prisveksten skyldes først og fremst oppgang i prisene på bensin. Økte priser på bensin og andre oljeprodukter har bidratt til økt konsumprisvekst også hos Norges handelspartnere. Så langt i år er den gjennomsnittlige prisveksten på tolv månedersbasis i Norge 3,0 pst., mens prisveksten de siste månedene har vært noe høyere enn dette. Utviklingen i elektrisitetsprisene de nærmeste månedene vil trolig bidra til å trekke konsumprisveksten noe ned framover. Konsumprisene anslås nå å øke

med 3 pst. i gjennomsnitt i 2000. For 2001 anslås en gjennomsnittlig stigningstakt i konsumprisene på 2³/₄ pst. Det foreslåtte avgiftsopplegget for 2001 anslås ikke å øke prisnivået i vesentlig grad utover et prisjustert avgiftsopplegg. Imidlertid vil den foreslåtte konjunkturavgiften føre til høyere lønnskostnader for bedriftene, som kan bli veltet over i prisene.

Årslønnsveksten fra 1999 til 2000 anslås nå til 4¹/₄ pst. Dette er 1/2 prosentpoeng høyere enn i Revidert nasjonalbudsjett. Anslaget er basert på tariffavtalene som ble forhandlet fram i vår, og på en forutsetning om at lokale tillegg gjennom 2000 gir noe lavere bidrag til lønnsveksten enn i fjor. De avtalte tilleggene for 2001 trekker i retning av en noe lavere årslønnsvekst neste år enn i år. På usikkert grunnlag har en lagt til grunn en årslønnsvekst på 4 pst. i

Boks 2.1 Endringer i anslagene for den økonomiske utviklingen i 2000 og 2001

Finansdepartementet la fram sine første anslag for utviklingen i norsk økonomi i 2000 i Revidert nasjonalbudsjett 1999 (RNB99) i mai 1999. Anslag for 2001 ble første gang presentert i Revidert nasjonalbudsjett 2000 (RNB00). Tabellen under viser revisjoner av anslagene for disse årene.

Tabell 2.2 Finansdepartementets anslag på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før

	2000				2001	
	RNB99	NB00	RNB00	NB01	RNB00	NB01
<i>Handelspartnerne:</i>						
Bruttonasjonalprodukt	2,3	2,5	3,2	3,6	2,8	3,1
Konsumpriser	1,4	1,6	1,8	1,9	1,9	2,0
Pengemarkedsrente for euroområdet	3,0	3,1	3,9	4,3	4,7	5,2
<i>Norge:</i>						
Bruttonasjonalprodukt	3,2	2,9	3,1	3,4	2,8	2,6
Bruttonasjonalprodukt, Fastlands-Norge	0,8	0,7	1,8	2,2	1,9	1,8
Privat konsum	2,0	2,0	2,9	2,9	3,0	2,4
Offentlig konsum og investeringer	1,3	1,1	1,9	2,6	1,7	1,5
Bruttoinvesteringer, fastlandsbedriftene	-3,7	-5,0	0,3	2,0	1,1	-1,0
Investeringer i oljevirksomheten	-30,5	-34,1	-23,5	-22,6	-17,6	-15,9
Boliginvesteringer	0,2	2,5	5,4	8,2	8,9	8,5
Eksport av tradisjonelle varer	4,4	4,0	5,4	6,0	4,8	4,7
Import av tradisjonelle varer	0,5	0,0	2,6	3,0	3,8	3,2
Sysselsatte personer	-0,3	-0,3	0,3	0,8	0,6	0,6
Arbeidsledighetsprosent (AKU)	3,8	3,6	3,6	3,3	3,6	3,3
Konsumprisindeksen	2,0	2,0	2,6	3	..	2 $\frac{3}{4}$
Driftsbalansen overfor utlandet (mrd. kroner)	61,4	87,4	152,7	204,5	119,5	159,9
<i>Statsbudsjettet:</i>						
Overskudd på statsbudsjettet (mrd. kroner) ¹⁾ .	..	79,2	133,1	152,7	..	192,2
Aktivitetskorrigert budsjettoverskudd ²⁾	0	0,1	-0,1	..	0,0
Underliggende, reell utgiftsvekst .....	..	2 $\frac{1}{2}$	2	2 $\frac{1}{4}$	..	2 $\frac{1}{2}$

¹⁾ Inklusive Statens petroleumsfond.

²⁾ Olje-, rente- og aktivitetskorrigert overskudd. Prosent av BNP for Fastlands-Norge. Endring fra året før. Negative tall indikerer en ekspansiv finanspolitikk.

Kilde: Finansdepartementet.

Som det framgår av tabell 2.2, er anslagene for den økonomiske veksten hos Norges handelspartnere gradvis blitt oppjustert, i tråd med stadig lysere utsikter for verdensøkonomien. Samtidig ser også veksten i konsumprisene ut til å bli noe sterkere enn tidligere anslått, noe som i stor grad henger sammen med den kraftige oppgangen i oljeprisen.

Utsiktene for norsk økonomi er vesentlig endret siden de første anslagene for 2000 ble gitt i Revidert nasjonalbudsjett 1999. Vekstpauzen i norsk økonomi har vist seg å bli både kortere og mindre markert enn det som opprinnelig ble lagt til grunn. Sammenliknet med de første anslagene for 2000, er alle innenlandske etterspørselskomponenter oppjustert. Også nedgangen i oljeinvesteringene ser nå ut til å bli mindre enn lagt til grunn i de første anslagene. Bedre konjunkturer internasjonalt bidrar samtidig til at eksporten av tradisjonelle varer øker sterkere enn først anslått. Den økte innenlandske etterspørselen bidrar samtidig til at også importen av tradisjonelle varer nå anslås å øke langt kraftigere enn tidligere anslått. Sysselsettingsveksten er klart oppjustert for 2000, og arbeidsledigheten anslås lavere både for 2000 og 2001. Som for handelspartnere, er veksten i konsumprisene betydelig oppjustert. Oppjusteringen for 2000 henger først og fremst sammen med økte oljepriser. Anslaget på driftsbalansen overfor utlandet i 2000 er mer enn tredoblet siden det første anslaget, først og fremst som følge av høyere oljepris. Den høye oljeprisen har samtidig bidratt til en kraftig oppjustering av anslaget for overskuddene på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond.

For 2001 avviker anslaget for vekst i fastlandsøkonomien i denne meldingen lite fra anslagene i Revidert nasjonalbudsjett 2000. Det private forbruket og bruttoinvesteringene i fastlandsbedriftene er en del nedjustert, mens fallet i oljeinvesteringene anslås noe mindre enn til Revidert nasjonalbudsjett. Overskuddet på statsbudsjettet anslås å øke ytterligere neste år, først og fremst som følge av en forventet ytterligere oppgang i statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten.

2001. Veksten i timelønnskostnadene vil imidlertid bli sterkere. Økt ferie bidrar isolert sett til å trekke opp veksten i timelønnskostnadene med om lag $\frac{3}{4}$ prosentenheter både i 2001 og 2002. I tillegg vil innføringen av en konjunkturavgift isolert sett bidra til å øke timelønnskostnadene med om lag $\frac{1}{4}$ prosentpoeng, men dette kan i noen grad bli motvirket ved at rommet for lønnsvekst reduseres.

Oljeprisen har tatt seg markert opp i år. De første ukene av september lå prisen på i overkant av 300 kroner, mens gjennomsnittlig oljepris hittil i år har vært 242 kroner pr. fat. Det anslås nå en oljepris på 235 kroner i 2000 og 180 kroner i 2001. Petroleumsproduksjonen anslås å øke til et toppnivå i 2002. Anslaget for gassproduksjonen er noe nedjustert for 2000 og 2001, mens oljeproduksjonen er moderat oppjustert fra Revidert nasjonalbudsjett.

Rekordhøy oljeproduksjon kombinert med høy oljepris innebærer at *overskuddet på driftsbalansen overfor utlandet* anslås til i overkant av 204 mrd. kroner i 2000, eller vel $14\frac{1}{2}$ pst. av BNP. Oppjusteringen fra Revidert nasjonalbudsjett skyldes i hovedsak høyere oljeprisanslag, men også prisene på andre eksportvarer har økt mer enn tidligere anslått. I 2001 anslås driftsbalanseoverskuddet til knapt 160 mrd. kroner, eller $11\frac{1}{4}$ pst. av BNP.

I boks 2.1 er det gitt en oversikt over hvordan de makroøkonomiske anslagene for 2000 og 2001 som nå legges fram, er endret i forhold til tidligere anslag.

Tabell 2.1 viser også *framskrivninger for perioden 2002–2004* for enkelte makroøkonomiske hovedstørrelser. Disse beregningene har preg av å være tekniske illustrasjoner av den framtidige utviklingen i økonomien, og bygger bl.a. på følgende forutsetninger:

- Det legges til grunn en årlig vekst i BNP hos våre viktigste handelspartnere på i gjennomsnitt knapt $2\frac{1}{2}$ pst. pr. år, og en konsumprisvekst hos handelspartnerne på knappe 2 pst. som årlig gjennomsnitt for perioden 2002–2004.
- Veksten i lønnskostnadene i norsk industri antas f.o.m. 2002 å komme ned på samme nivå som hos handelspartnerne.
- En vekst i husholdningenes disponible realinntekt på vel 2 pst. i årlig gjennomsnitt, og en stabil sparerateutvikling, gir en vekst i privat konsum på vel 2 pst. pr. år.
- Fra 2002 antas igangsettingen av nye boliger å avta gradvis til i underkant av 20 000 boliger pr. år. Boliginvesteringene anslås likevel å øke med om lag $2\frac{1}{2}$ pst. årlig i perioden 2002–2004, i hovedsak som følge av høyere standard på nye boliger og økt rehabilitering av eksisterende boliger.

- De offentlige utgiftene holdes om lag konstant målt som andel av BNP for Fastlands-Norge. Dette gir rom for en reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på om lag $1\frac{1}{2}$ pst. pr. år. Videre er det forutsatt uendret skatte- og avgiftsnivå.
- Nedgangen i oljeinvesteringene antas å avta i perioden 2002–2004, etter det markerte fallet fra 1998 til 2001. Tredoblingen av oljeprisen siden høsten 1998 har økt oljeselskapenes lønnsomhet betydelig. En har bl.a. på denne bakgrunn lagt til grunn at enkelte investeringsprosjekter vil bli framskyndet. Anslagene for årene 2002–2004 er derfor oppjustert i forhold til anslagene i Revidert nasjonalbudsjett.
- Etter en nedgang i eksportmarkedsandelene fra 1998 til 2001, legges det til grunn at tapet av markedsandeler for norske bedrifter, med unntak av de kraftkrevende industrisektorene, stopper opp i perioden 2002–2004. Som følge av begrenset tilgang på kraft, legges det til grunn at eksporten fra kraftkrevende industri vil øke svakere enn markedsveksten framover.
- Industriinvesteringene antas å øke moderat i perioden 2002–2004. Dette må ses i sammenheng med en noe bedre utvikling i industriproduksjonen, bl.a. som følge av at nedgangen i oljeinvesteringene er antatt å avta gradvis.
- Oljeprisen antas å avta fra 180 kroner pr. fat i 2001 mot et langsiktig nivå på 125 kroner pr. fat. (regnet i 2001-priser)

Den gjennomsnittlige BNP-veksten i fastlandsøkonomien anslås til 2 pst. pr. år for årene 2002–2004. Beregningene gir en årlig sysselsettingsvekst på knapt $\frac{1}{2}$ pst. pr. år i denne perioden, mens ledigheten anslås å bli liggende på $3\frac{1}{4}$ pst. Den anslåtte BNP-veksten er noe i underkant av den beregnede trendveksten i økonomien. Veksten kommer imidlertid på toppen av en meget langvarig og sterk konjunkturoppgang. Norsk økonomi vil derfor trolig være nær kapasitetsgrensen i flere år framover. Usikkerheten i de makroøkonomiske framskrivningene knytter seg derfor nå i vesentlig grad til hvor stor vekstevnen i fastlandsøkonomien er. Yrkesdelaktelsen har aldri vært høyere enn nå, og arbeidsreservene utenfor arbeidsstyrken er trolig begrenset. Innføringen av to ekstra feriedager neste år og ytterligere to dager i 2002, bidrar til å redusere arbeidstilbudet. Samtidig tilsier befolkningsutviklingen en klart lavere vekst i arbeidsstyrken enn de siste 20 årene. En årlig vekst i fastlandsøkonomien på rundt 2 pst. bygger dermed på at produktivitetsveksten i fastlandsøkonomien tar seg opp mot den gjennomsnittlige veksten i perioden 1978–1997,

Boks 2.2 Utvikling i verdiskaping og produktivitet på 1990-tallet

Verdiskapingen i samfunnet måles i nasjonalregnskapet ved bruttonasjonalproduktet (BNP). Ved internasjonale sammenlikninger benyttes vanligvis BNP pr. innbygger som en indikator for velstandsnivået i et land.

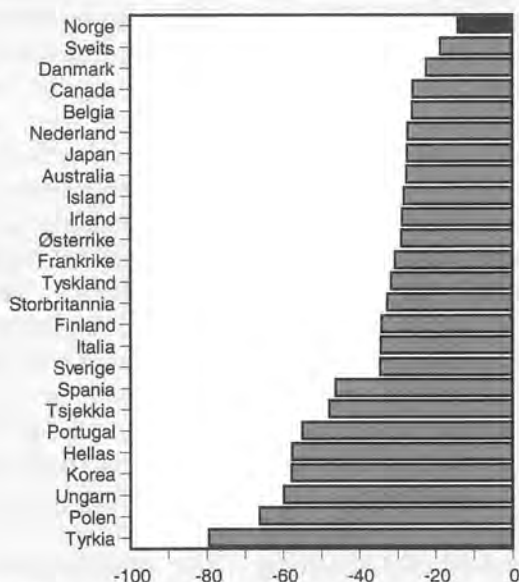
Beregninger gjennomført av OECD, viser at USA hadde høyest *inntektsnivå* i 1998, målt ved denne indikatoren. Som det framgår av figur 2.2A, lå Norge nest høyest blant OECD-landene. Til tross for høyere bidrag fra arbeidskraftsproduktiviteten, bidro svakere utnyttelse av arbeidskraften, først og fremst som følge av lavere gjennomsnittlig timeverksinnsats, til at BNP pr. innbygger i Norge var om lag 15 pst. lavere enn i USA dette året. For Danmark og Sverige var forskjellen henholdsvis 22 og 35 pst. Beregningene viser samtidig at Norge gjennom 1990-tallet har hatt en kraftigere vekst i verdiskapingen enn de fleste andre OECD-land. I perioden 1990–1998 var den gjennomsnittlige veksten i Fastlands-Norges BNP pr. innbygger 2,2 pst. Dette er på linje med veksten i USA, men høyere enn BNP-veksten i bl.a. Danmark, Sverige og Storbritannia.

Den relativt sterke aktivitetsveksten i Fastlands-Norge i denne perioden kan tilskrives både sterk vekst i sysselsettingen og sterk *produktivitetsvekst*. Som det framgår av figur 2.2B, var produktivitetsveksten i Fastlands-Norge i perioden 1990–1998 den fjerde høyeste i undersøkelsen. Den var imidlertid klart lavere i 1998 og 1999 enn tidligere på 1990-tallet. I andre internasjonale sammenlikninger av produktivitetsutvikling har Norge kommet dårligere ut, noe som må ses i sammenheng med flere forhold. For det første tar enkelte undersøkelser utgangspunkt i arbeidskraftsproduktivitet og ikke total faktorproduktivitet. I siste landrapport om Norge (OECD, 2000) ble det for eksempel presentert tall som viser en relativt svak arbeidskraftsproduktivitet i fastlandsøkonomien. Disse tallene var imidlertid basert på produksjon pr. arbeider, og ikke produksjon pr. time, og tar derfor ikke hensyn til at gjennomsnittlig arbeidstid er lavere i Norge enn i mange andre land. For det andre tar enkelte undersøkelser utgangspunkt i andre sektoraggregater enn Fastlands-Norge. Blant annet synes produktivitetsutviklingen i industrien å være relativt sett noe svakere i Norge. Det er imidlertid problematisk å sammenlikne industriproduktivitet mellom land, dels fordi næringssammensetningen er forskjellig og dels fordi beregningsprinsippene i nasjonalregnskapet varierer. For det tredje vil resultatene kunne avhenge av den tidsperioden som undersøkes. Produktivitetsveksten i fastlandsøkonomien tok seg klart opp fra 1980- til 1990-tallet, både når det gjelder arbeidskraftsproduktivitet og total faktorproduktivitet.

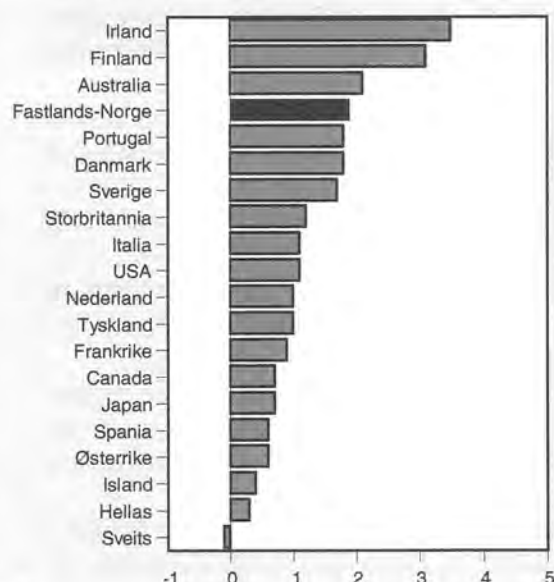
Internasjonale sammenlikninger av produktivitetsutvikling er beheftet med betydelig usikkerhet. Utviklingen i norsk fastlandsøkonomi var imidlertid svært god gjennom 1990-tallet, med sterkere vekst både i verdiskaping og sysselsetting enn i de fleste andre land i OECD-området.

Verdiskaping og produktivitet

A. BNP pr. innbygger. Prosentvis avvik i forhold til USA. 1998



B. Total faktorproduktivitet. Gjennomsnittlig prosentvis vekst. 1990-1998



Figur 2.2 Verdiskaping og produktivitetsutvikling¹⁾²⁾

¹⁾ Tallene for BNP pr. innbygger er kjøpekraftskorrigert.

²⁾ Med total faktorproduktivitet menes den delen av veksten i bruttoproduktet som ikke kan forklares av vekst i bruken av arbeidskraft og realkapital.

Kilde: OECD (Economic outlook 67, juni 2000).

som var vel 1½ pst. årlig. Selv om produktivitetsveksten gjennom 1990-tallet var relativt høy, også i forhold til andre OECD-land, jf. boks 2.2, har utviklingen de siste par årene vært klart svakere enn dette. Dersom produktivitetsveksten blir svakere enn lagt til grunn i beregningene, vil presset i norsk økonomi forsterkes ytterligere de nærmeste årene framover. Utfordringene knyttet til å bringe pris- og kostnadsveksten ned på linje med handelspartnerne, vil i så fall bli større enn lagt til grunn.

Anslagene i denne meldingen innebærer at overskuddet på driftsbalansen overfor utlandet avtar noe i årene etter 2001, først og fremst som følge av den antatte nedgangen i oljeprisen. Mot slutten av perioden antas det at Norge har bygd opp nettofordringer overfor utlandet tilsvarende om lag 65 pst. av BNP. Formuesoppbyggingen vil i hovedsak skje i form av økte avsetninger i Statens petroleumsfond.

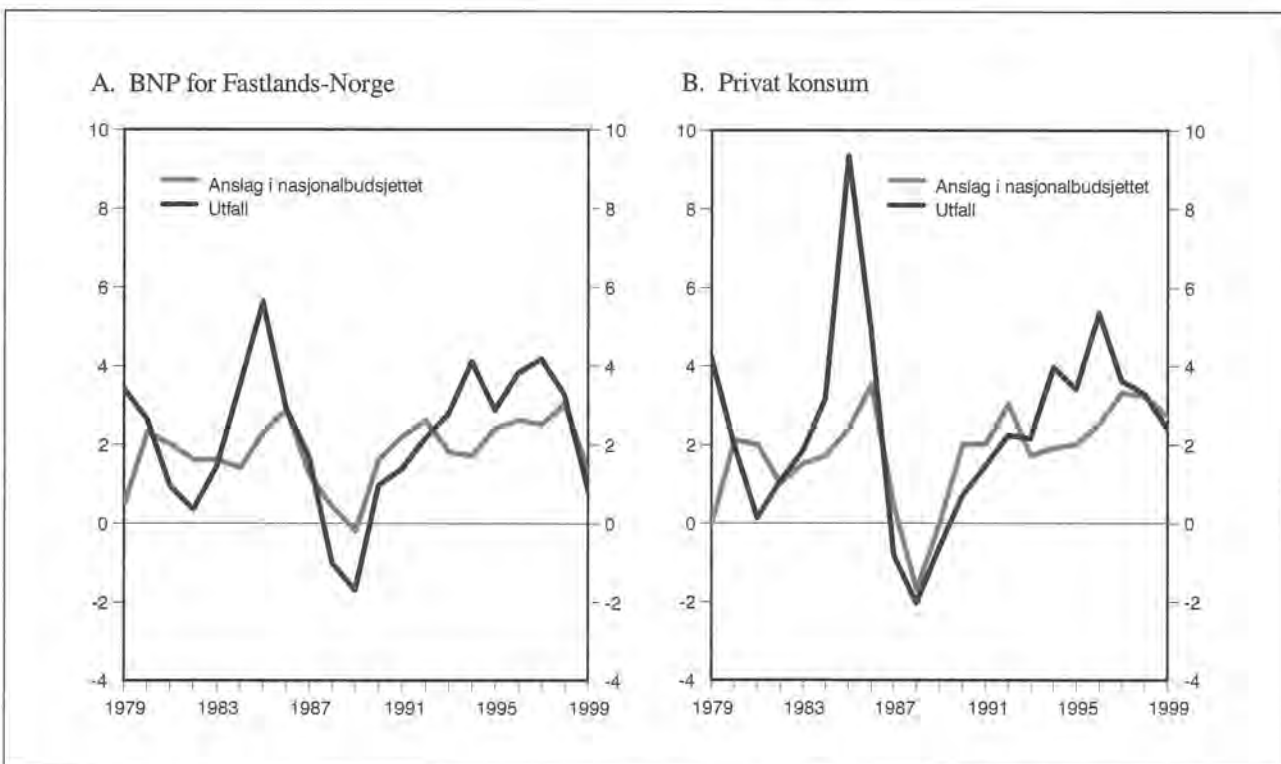
2.2 Nærmere om usikkerheten i de makroøkonomiske anslagene

De makroøkonomiske anslagene i denne meldingen er bl.a. basert på informasjon fra konjunkturstatistikk så langt i 2000 og det økonomiske opplegget som foreslås for 2001. Framskrivningene bygger

videre på anslag fra OECD og andre internasjonale prognosemiljøer om utviklingen i internasjonal økonomi og på rapporteringer fra fagdepartementene om utviklingen på viktige enkeltområder for norsk økonomi. I tillegg bygger anslagene på økonomiske sammenhenger slik disse er beskrevet bl.a. i Statistisk sentralbyrås makroøkonomiske modell MODAG.

På alle disse områdene er informasjonsgrunnlaget for framskrivningene usikkert. Den faktiske utviklingen kan dermed i ettertid vise seg å bli forskjellig fra anslagene i denne meldingen.

I figur 2.3 sammenliknes anslagene fra nasjonalbudsjettene for BNP for Fastlands-Norge og privat forbruk med utviklingen ifølge nasjonalregnskapet gjennom de siste 20 årene. Figuren viser at prognosefeilene er størst i perioder med særlig høy eller lav aktivitetsvekst. Dette skyldes dels at det er vanskelig å forutse de impulsene som forårsaker konjunktursvingningene, og dels at vår kunnskap om mekanismene som bidrar til å forsterke eller dempe konjunkturimpulsene, er begrenset. Som det framgår av figur 2.3, har veksten i fastlandsøkonomien på deler av 1990-tallet vært klart sterkere enn anslått i budsjettokumentene. Dette må ses i sammenheng med at fleksibiliteten i arbeidsstyrken har vært større enn det en så for seg på det tidspunkt prognosene ble utarbeidet.



Figur 2.3 Anslag og utfall. BNP for Fastlands-Norge og privat konsum. Prosentvis volumvekst fra året før¹⁾

¹⁾ Anslag fra nasjonalbudsjettet framlagt høsten før budsjettåret. Med utfall menes endelige nasjonalregnskapstall for årene 1979–1997 og foreløpige nasjonalregnskapstall for 1998 og 1999.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.3 Gjennomsnittlig tallverdiavvik mellom anslag og endelige nasjonalregnskapstall for makroøkonomiske hovedstørrelser. 1979–1997

	Nasjonal- budsjettet året før ¹⁾	Nasjonal- budsjettet samme år ²⁾	Økonomisk utsyn (februar året etter) ³⁾
BNP for Fastlands-Norge	1,2	0,8	0,7
Privat konsum	1,5	1,2	1,1
Sysselsetting, timeverk	1,0	0,4	0,3

¹⁾ Tallverdiavvik mellom anslag fra nasjonalbudsjettet fremlagt høsten før budsjettåret og endelig nasjonalregnskapsstatistikk.

²⁾ Tallverdiavvik mellom anslag fra nasjonalbudsjettet fremlagt på høsten i det aktuelle året og endelig nasjonalregnskapsstatistikk.

³⁾ Tallverdiavvik mellom de første foreløpige nasjonalregnskapstallene, publisert av Statistisk sentralbyrå i Økonomisk utsyn februar året etter, og endelig nasjonalregnskapsstatistikk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.3 viser at treffsikkerheten på anslagene bedres ved tilgang på oppdatert informasjon. Anslagsfeilen som gjenstår høsten i det aktuelle året, har bl.a. sammenheng med at den løpende konjunkturstatistikken og de foreløpige nasjonalregnskapstallene ikke gir et godt nok bilde av den økonomiske utviklingen.

Usikkerheten rundt den videre utviklingen i norsk økonomi knytter seg nå særlig til følgende forhold:

- Utviklingen i *arbeidsstyrken* vil ha avgjørende betydning for vekstevnen i økonomien i tiden framover. Dersom den sterke økningen i sykefraværet fortsetter og tilstrømmingen til uføretrygd ikke reduseres, er potensialet for vekst i tilgangen på arbeidskraft de nærmeste årene svært begrenset.
- Et fortsatt høyt aktivitetsnivå i fastlandsøkonomien vil kunne forsterke tendensen til *en todelt utvikling i fastlandsøkonomien*, med økt oljeavhengighet i norsk økonomi som resultat. Det kan innebære store omstillingskostnader etter hvert som inntektene fra petroleumsvirksomheten avtar.
- Forventninger om vedvarende *høye oljeinntekter* kan bidra til sterkere vekst i innenlandsk etterspørsel, og dermed forsterke presstendensene i økonomien.

Veksten i *arbeidsstyrken* bestemmes dels av den generelle befolkningsutviklingen og dels av konjunkturrelle forhold. Høy yrkesdeltaking og et stramt arbeidsmarked trekker isolert i retning av at veksten i arbeidstilbudet i årene framover blir lavere enn i oppgangskonjunktoren på 1990-tallet. Samtidig innebærer befolkningsutviklingen at veksten i arbeidsstyrken fram mot 2010 vil være klart svakere enn i perioden 1970–1999. Disse forholdene innebærer at veksten i arbeidsstyrken i årene framover

etter all sannsynlighet vil bli klart lavere enn de siste 20 årene.

Den sterke økningen i sykefraværet gjennom andre halvdel av 1990-tallet har bidratt til en reduksjon i arbeidsstyrken målt i timer som langt på vei motsvarer det økte antallet personer i arbeidsstyrken. For 2001 anslås nå hver lønnstaker i gjennomsnitt å ha nesten 15 sykedager hvor sykepengeutbetalingene skjer over folketrygden. Det tilsvarende nivået i perioden 1990–1996 var på mellom 8 og 10 dager pr. år. En tiltakende avgang fra arbeidsmarkedet som følge av økt uføretrygding og økning i antall tidligpensjonister, gir et ytterligere bidrag til avdemping av yrkesdeltakelsen sammenliknet med utviklingen gjennom 1990-tallet.

Konsekvensene for norsk økonomi av at tilgangen på arbeidskraft reduseres gjennom en fortsatt sterk økning i sykefraværet og en reduksjon i yrkesdeltakelsen som følge av en ytterligere økning i utføre- og tidligpensjoneringen, er illustrert i boks 2.3.

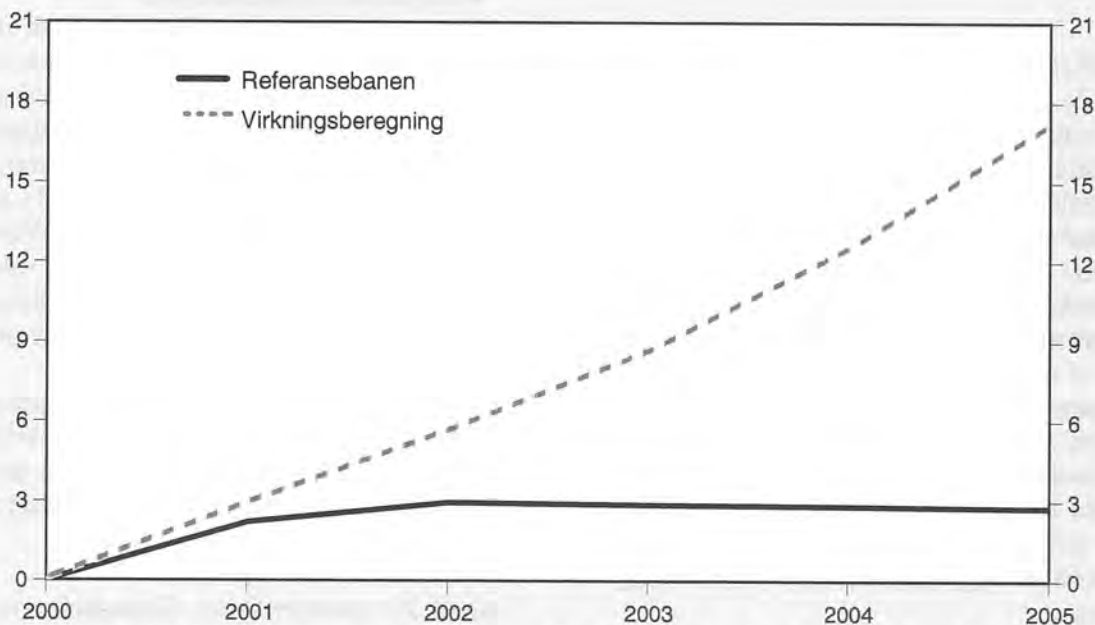
Et høyt aktivitetsnivå i norsk økonomi de siste årene har bidratt til en klart sterkere pris- og kostnadsvekst enn hos våre handelspartnere. Samlet anslås den kostnadmessige konkurranseevnen å ha svekket seg med vel 7 pst. de siste fire årene. Dette har bidratt til at vi nå ser en tendens til *en todelt utvikling i fastlandsøkonomien*, med sterk vekst innenfor bl.a. privat tjenesteyting og klart svakere utvikling for den delen av næringslivet som er utsatt for internasjonal konkurranse. Svekket konkurranseevne gjenspeiles i at eksportmarkedsandelen for tradisjonelle industrivarer falt med om lag 6½ pst. fra 1997 til 1999. Utviklingen må også ses i sammenheng med lav vekst i eksport av varer fra kraftintensiv industri, hvor produksjonen begrenses av tilgang på elektrisk kraft på gunstige vilkår. Veksten i innenlandske kostnader har bidratt til at eksportmarkedsandelene også for øvrige deler av industrien de siste to årene har falt. Samtidig har

Boks 2.3 Virkninger av lavere vekst i arbeidsstyrken

Det siste året har en sett en tendens til økende vekst i sykefraværet, samtidig som uføre- og tidligpensjoneringen har tiltatt. Dette har bidratt til å redusere veksten i arbeidsstyrken, og dermed forsterket presset i et allerede stramt arbeidsmarked. Konsekvensene for norsk økonomi av en utvikling hvor denne trenden fortsetter, kan illustreres ved hjelp av beregninger på Statistisk sentralbyrås makroøkonomiske modell MODAG. Økt sykefravær bidrar til å redusere gjennomsnittlig arbeidstid, og dermed til å øke behovet for arbeidskraft. En reduksjon i yrkesfrekvensene, gjennom tiltakende uføre- og tidligpensjonering og en generell korleksjon av den kraftige veksten i yrkesdeltakelsen på slutten av 1990-tallet, vil samtidig bidra til å dempe veksten i arbeidsstyrken. I de makroøkonomiske anslagene i denne meldingen er det lagt til grunn at sykefraværet etterhvert stabiliseres og at yrkesfrekvensene etter aldersgruppe holder seg konstante gjennom framskrivningsperioden. I figur 2.4 viser resultatet av en alternativ beregning, der det er lagt til grunn følgende forutsetninger:

- Gjennomsnittlig arbeidstid er ytterligere redusert som følge av økt sykefravær, slik at veksten i sysselsettingen blir 0,4 prosentpoeng lavere i hvert av årene i beregningsperioden 2001–2005. Dette svarer til om lag 8000 årsverk. Til sammenlikning ligger det nå an til at sykefraværet øker tilsvarende om lag 10 000 årsverk gjennom inneværende år.
- Det er lagt til grunn at økt uføre- og tidligpensjonering innebærer en reduksjon i veksten i arbeidsstyrken med 0,2 prosentpoeng i hvert av årene i beregningsperioden. Dette svarer til 4000 personer.

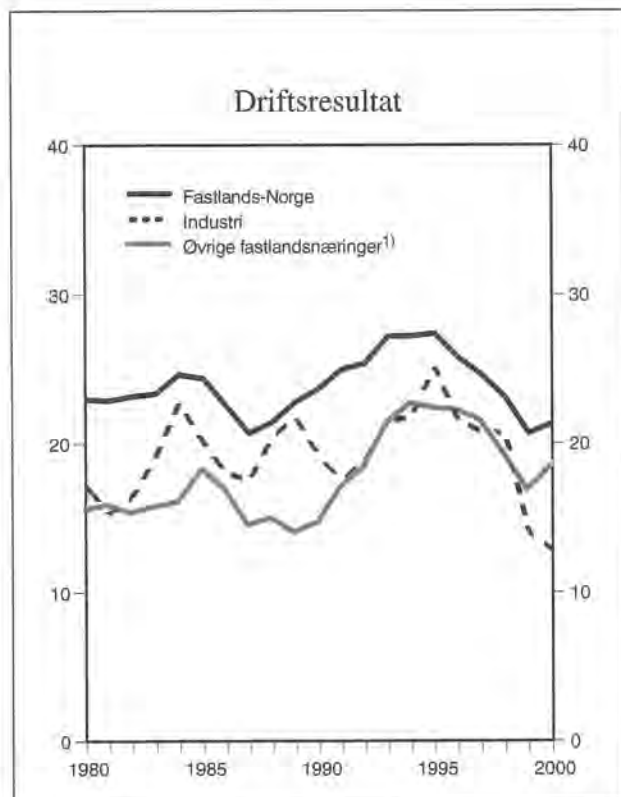
Begge forutsetningene bidrar til å forsterke presstendensene i arbeidsmarkedet, noe som fører til svekket kostnadmessig konkurransevne, og dermed til lavere aktivitet i industrien. Figur 2.4 viser at et strammere arbeidsmarked bidrar til at relative timelønnskostnader i industrien i 2005 er omlag 14 pst. høyere enn nivået i den utviklingsbanen for norsk økonomi som er lagt til grunn i denne meldingen. Målt i antall personer reduseres industrisysselsettingen ifølge beregningene med om lag 10 000 personer i 2005.



Figur 2.4 Vekst i timelønnskostnader i industrien i forhold til våre handelspartnere dersom veksten i arbeidsstyrken blir lavere¹⁾. Akkumulert differanse i prosentpoeng

¹⁾ Nasjonal valuta.

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 2.5 Driftsresultat. Prosent av totale inntekter

1) Private fastlandsnæringer utenom industri, boligjenester, primærnæringer og elektrisitetsforsyning.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

lønnsomheten for en rekke industrinæringer blitt svekket de siste årene. Figur 2.5 viser at lønnsomheten i industrien, målt ved utviklingen i den delen av inntektene som tilfaller kapitaleierne (driftsresultatandelen), har falt markert etter 1995.

De makroøkonomiske framskrivingene i denne meldingen innebærer at kapasitetsutnyttningen i fastlandsøkonomien også i årene framover vil ligge på et høyt nivå. Samtidig legges det til grunn at en lykkes i å redusere pris- og kostnadsveksten ned mot samme nivå som hos handelspartnerne. Skjer ikke dette, vil vekstgrunnlaget for konkurranseutsatt virksomhet svekkes ytterligere de nærmeste årene. En bedring av lønnsomheten i konkurranseutsatt virksomhet forutsetter også at produktivtetsveksten tar seg opp etter en svak utvikling de siste årene.

Det er usikkert hvor mange år en utvikling mot en todeling av økonomien kan vedvare før nødvendige justeringer på arbeidsmarkedet og i lønnsdannelsen bidrar til å reversere utviklingen. Figur 2.6 kan belyse noe av denne usikkerheten. Figuren viser akkumulert differanse i vekst i timelønnskostnader i industrien i forhold til Norges viktigste han-

delspartnere, målt i nasjonal valuta. Mens en på 1970-tallet fikk en reversering av utviklingen i relative timelønnskostnader da den akkumulerte differansen i timelønnskostnader var kommet opp i knapt 10 pst., økte de relative timelønnskostnadene på 1980-tallet med i underkant av 14 pst. før utviklingen ble snudd. Begge gangene fant myndighetene det nødvendig å gripe inn med lønns- og prisregulering for å hindre at de økonomiske konsekvensene ble for store. Utviklingen i relative timelønnskostnader slik den anslås fram til og med 2000, innebærer at kostnadsgapet for norsk industri nå nærmer seg tilsvarende nivå som på 1970- og 1980-tallet.

Dagens høye inntekter fra petroleumsvirksomheten, og forventninger om et fortsatt høyt oljeprisnivå, kan bidra til en sterkere vekst i innenlandsk etterspørsel enn det som anslås i denne meldingen:

- Fallet i oljeinvesteringene i 1999 og 2000 har bidratt til en svakere utvikling i industrien sammenliknet med øvrige deler av fastlandsøkonomien. Også for neste år legges det til grunn at utviklingen i oljeinvesteringene vil bidra til en reduksjon i aktivitetsnivået i leverandørindustrien. Høye oljepriser har imidlertid bidratt til økt lønnsomhet i oljeselskapene, noe som kan føre til at oljeselskapene framskynder investeringsprosjekter. I tillegg vil høye oljepriser kunne bidra til at prosjekter som var ulønnsomme ved lave oljepriser, nå iverksettes.
- Det høye oljeprisnivået har ført til en sterk økning i statens inntekter fra petroleumsvirksomheten. Selv om disse inntektene representerer en formuesomplussing, kan synliggjøringen av petroleumformuen bidra til økt etterspørsel, også i privat sektor. Store overskudd på statsbudsjettet vil kunne påvirke husholdningenes sparing, og dermed føre til sterkere vekst i det private forbruket. Økt bruk av oljeinntekter over statsbudsjettet vil også forsterke pressproblemerne i norsk økonomi.
- Internasjonalt kan høye oljepriser bidra til økt pris- og kostnadsvekst og lavere aktivitetsnivå. For en liten åpen økonomi som den norske vil dette føre til redusert etterspørsel rettet mot tradisjonelle norske eksportnæringer.

I tabell 2.4 sammenliknes Finansdepartementets anslag for utviklingen i norsk økonomi med anslag fra noen andre institusjoner. Tabellen gjenspeiler at det er stor usikkerhet knyttet til vurderingene av både privat konsum og investeringsutviklingen neste år. Når det gjelder investeringene i fastlandsøkonomien, legger Finansdepartementet til grunn en noe større nedgang enn gjennomsnittet for de

Tabell 2.4 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2001. Prosentvis endring fra året før

	Publisert	Privat konsum	Bruttoinvest. i Fastlands-Norge	BNP Fastlands-Norge	Konsumpriser	Årslønn	Antall sysselsatte	Arbeidsledighet ¹⁾
Den norske Bank	Aug	2,8	3,4	1,9	2,2	4,5	0,5	3,6
Finansnæringens Hovedorganisasjon	Sep	2,4	2,6	2,3	2,6	4,5	0,5	3,2
Handelsbanken	Jul	1,4	..	1,0	2,5	3,7	0,3	3,2
Kreditkassen	Sep	2,0	2,5	1,7	2,2	4,0	0,5	3,3
Norges Bank	Jun	2	1	1½	2½	3¾	½	3½
OECD	Jun	2,8	..	2,5	2,6	..	0,3	3,6
SEB ²⁾	Sep	2,0	..	1,8	2,3	..	..	3,1
Statistisk sentralbyrå	Sep	1,7	1,3	1,2	2,2	4,0	0,7	3,3
LO	Sep	2	1	1½	2¼	..	½	..
Gjennomsnitt		2,1	2,0	1,7	2,4	4,1	0,5	3,4
Nasjonalbudsjettet 2001	Okt	2,4	-0,1	1,8	2,8	4	0,6	3,3

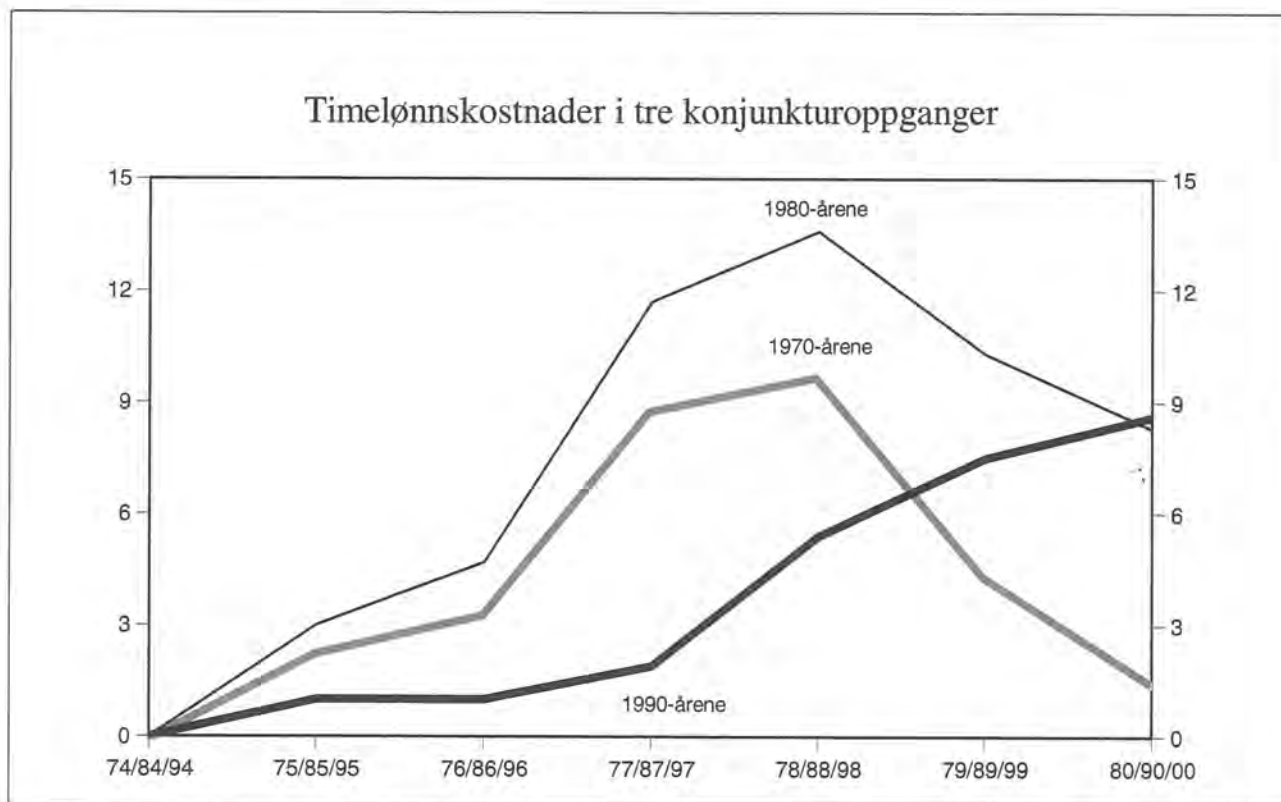
¹⁾ I prosent av arbeidsstyrken.

²⁾ SEB Enskilda Banken.

Kilde: Som angitt i tabellen.

øvrige institusjonene. Det er stor grad av samsvar i anslagene for stramheten på arbeidsmarkedet, målt ved arbeidsledighetsraten.

Boks 2.4 gir en oversikt over faktorer bak endringer i Finansdepartementets makroøkonomiske anslag for 2000.



Figur 2.6 Vekst i timelønnskostnader i industrien i forhold til våre handelspartnere¹⁾. Akkumulert differanse i prosentpoeng for periodene 1974-1980, 1984-1990 og 1994-2000

¹⁾ Nasjonal valuta.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 2.4 Faktorer bak endringene i de makroøkonomiske anslagene for 2000

Boks 2.1 viser hvordan tilgang på ny informasjon har ført til revisjoner av de økonomiske anslagene for 2000 og 2001. Veksten i BNP for Fastlands-Norge anslås nå til 2,2 pst. i år, mot 0,7 pst. i Nasjonalbudsjettet 2000 (NB00). Sammenliknet med anslagene i NB00, er veksten i det private forbruket oppjustert fra 2,0 til 2,9 pst. og sysselsettingsveksten fra -0,3 til 0,8 pst. I tabellen nedenfor gis en oversikt over hvordan disse endringene kan knyttes til ulike faktorer i norsk og internasjonal økonomi. Tabellen gir også oversikt over i hvilken grad endret atferd i husholdninger og bedrifter kan ha bidratt til at anslagene er endret.

Tabell 2.5 Faktorer bak endringer i enkelte anslag for 2000. Bidrag til prosentvis vekst

	BNP, Fastlands-Norge	Privat forbruk	Sysselsetting
<i>Bidrag fra:</i>			
Utenriksøkonomi	-0,9	-1,0	-0,3
Markedsvekst	0,3	0,2	0,2
Eksportmarkedsandeler	-0,1	-0,1	0,0
Importandeler	-0,4	-0,2	-0,2
Importpriser	-0,2	-0,5	0,1
Netto tjenesteeksport	-0,6	-0,4	-0,3
Offentlig sektor	0,5	0,7	0,3
Offentlig konsum og investeringer	0,3	0,2	0,2
Avgifter	0,0	0,0	0,1
Netto overføringer til husholdningene	0,1	0,3	0,1
Skattenivået	0,1	0,2	0,0
Husholdningene	0,1	0,1	0,1
Sparerate	0,0	0,0	0,0
Konsumfordeling	0,0	0,0	0,0
Boliginvesteringer	0,2	0,1	0,1
Bedriftene	1,5	0,6	0,7
Oljeinvesteringer mv.	0,5	0,3	0,3
Ressursbasert produksjon ¹⁾	0,3	-0,1	0,0
Investeringer, fastlandsforetak	0,7	0,4	0,2
Timeverksproduktivitet	0,0	0,0	0,2
Lagerinvesteringer	0,0	0,0	0,0
Lønnsdannelse	0,1	0,2	-0,1
Renter på innskudd og utlån	0,0	0,1	0,0
Prisdannelse	0,0	-0,1	0,0
Uforklart avvik	0,2	0,3	0,3
Samlet endring fra NB00 til NB01	1,5	0,9	1,1

¹⁾ Produksjon og vareinnsats i primærnæringer, elektrisitetsforsyning og raffineringssektoren.

Kilde: Finansdepartementet.

Anslagene på vekstratene for BNP for Fastlands-Norge, privat konsum og sysselsetting er i denne meldingen oppjustert for inneværende år sammenliknet med anslagene i Nasjonalbudsjettet 2000. Som det framgår av tabellen, er det spesielt impulser fra høyere investeringer i bedriftene som er med på å forklare økningen i anslagene sammenliknet med Nasjonalbudsjettet 2000.

Økt aktivitet i offentlig sektor bidrar også til sterkere vekst i BNP for Fastlands-Norge enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2000. Mye av veksten i anslaget for private konsum henger sammen med høyere offentlig konsum og investeringer, økte overføringer og reduksjoner i skattenivået. Sysselsettingen påvirkes også i noen grad av økningen i anslaget på veksten i offentlig konsum og investeringer sammenliknet med i Nasjonalbudsjettet 2000.

Noe høyere boliginvesteringer er også med på å forklare hvorfor anslaget på veksten BNP for Fastlands-Norge og privat konsum er oppjustert siden Nasjonalbudsjettet 2000. Sterkere lønnsvekst bidrar isolert sett til en svakere vekst i sysselsettingen.

Endringene i anslaget for utenriksøkonomien bidrar til isolert sett til svakere vekst i BNP for Fastlands-Norge, privat konsum og sysselsetting enn tidligere lagt til grunn. De negative bidragene fra fall i tjenesteeksporten og eksportmarkedsandelene samt økte importpriser og importandeler blir imidlertid mer enn oppveid av de positive effektene.

2.3 Internasjonal økonomi

2.3.1 Internasjonale hovedtrekk

Den økonomiske aktiviteten internasjonalt har tatt seg markert opp siden krisene i Asia og Russland i 1998, og de økonomiske utsiktene synes lysere enn på lenge. I første rekke har den rekordlange og sterke oppgangen i USA bidratt til å stimulere verdensøkonomien. Det er imidlertid ventet en viss avmatning i USA de nærmeste årene. I Europa har veksten tatt seg markert opp, og utviklingen de siste månedene tyder på fortsatt sterk vekst. Også i Japan er det nå tegn til økt aktivitet. Samtidig har den økonomiske utviklingen utenfor industrilandene vært bedre enn ventet. Alt i alt anslås veksten i verdensøkonomien å øke fra 3,4 pst. i 1999 til 4³/₄ pst. i 2000. Det er lagt til grunn en avmatning i veksten til 4 pst. i 2001.

I industrilandene anslås *bruttonasjonalproduktet* (BNP) å øke med 3³/₄ pst. i inneværende år. Neste år er det lagt til grunn en noe mer moderat vekst, i første rekke som følge av den forventede avmatningen i USA. Hos Norges viktigste handelspartnere ventes veksten i BNP å ta seg opp fra 2,8 pst. i 1999 til 3¹/₂ pst. i 2000, for deretter å avta i 2001. Utviklingen hos handelspartnerne gjenspeiler i hovedsak forløpet i Europa.

Anslagene for både handelspartnerne og industrilandene i 2000 er justert opp sammenliknet med

Revidert nasjonalbudsjett. Det må ses i sammenheng med at utviklingen i USA og Japan nå synes å bli sterkere enn tidligere lagt til grunn. Men også i en del EU-land har veksten vært sterkere enn ventet. Dette gjelder i første rekke landene i randsonen av EU. Utviklingen ellers i Europa har vært godt i tråd med tidligere anslag. Også for 2001 er det foretatt en viss oppjustering av vekstanslagene. Det ventes nå noe sterkere vekst bl.a. i Sverige og Storbritannia.

Usikkerheten knyttet til de økonomiske utsiktene internasjonalt synes å være relativt balansert. Muligheten for en svakere utvikling enn det som er lagt til grunn, knytter seg i første rekke til risikoen for en markert avmatning i amerikansk økonomi. Formuesveksten de senere årene, i første rekke knyttet til høyere aksjekurser, har bidratt til lav sparing i husholdningene. I tillegg har underskuddet på driftsbalansen overfor utlandet økt kraftig. Dette gjør økonomien sårbar for brå skift i aktørenes vurderinger av de økonomiske utsiktene. En kraftig avmatning i amerikansk økonomi vil få direkte betydning for resten av verdensøkonomien gjennom redusert eksport til USA, men også indirekte gjennom mulige virkninger i finansmarkedene. Sannsynligheten for et slikt alvorlig tilbakeslag i amerikansk økonomi synes imidlertid å ha avtatt den senere tiden.

Oljeprisene har økt med i overkant av 20 dollar per fat siden februar 1999. Industrilandene er i dag

Tabell 2.6 Hovedtall for den økonomiske utviklingen i industrilandene. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gj.snitt 1994-1998	1999	2000	2001	Årlig gj.snitt 2002-2004
<i>Bruttonasjonalprodukt:</i>					
Industrilandene	2,7	2,9	3,8	2,8	2,5
Norges handelspartnere	2,7	2,8	3,6	3,1	2,4
EU-15	2,4	2,3	3,4	3,1	2,2
Euro-området	2,2	2,0	3,4	3,2	2,3
<i>Konsumpriser:</i>					
Industrilandene	2,1	1,5	2,1	1,9	2,0
Norges handelspartnere	1,9	1,2	1,9	2,0	1,9
EU-15	2,4	1,3	1,9	1,8	1,8
Euro-området	2,2	1,1	1,8	1,7	1,7
<i>Arbeidsledighet¹⁾:</i>					
Industrilandene	7,6	6,6	6,2	6,0	..
Norges handelspartnere	8,6	6,9	6,3	5,9	..
EU-15	10,6	9,2	8,5	7,9	..
Euro-området	11,4	10,1	9,3	8,5	..

¹⁾ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilde: OECD, IMF og Finansdepartementet.

langt mindre avhengig av olje i produksjonen enn under oljekrisene på 1970-tallet. Likevel tyder beregninger fra OECD på at en vedvarende høy oljepris vil ha negative virkninger for produksjon og inflasjon. Usikkerheten knytter seg i første rekke til den indirekte virkningen på konsumprisene når prisene også på andre innsatsfaktorer øker. Det vil normalt ta noe tid før denne virkningen blir synlig. Mye tyder på at de langsiktige virkningene av høyere oljepriser for konsumprisveksten er sterkere i Europa enn i USA og Japan. OECD har i sine anslag lagt til grunn uendret realrente. Vedvarende høye oljepriser ville imidlertid trolig lede til en markert innstramning av pengepolitikken, særlig i Europa, noe som isolert sett vil bidra til lavere vekst. De negative virkningene av høyere oljepriser vil kunne bli større i framvoksende markeder der oljeavhengigheten er stor.

På den annen side er det mulig at veksten internasjonalt kan bli sterkere enn anslått. Den lenge ventede avmatningen i USA har så langt uteblitt, selv om den senere tids utvikling kan tyde på en noe mer avdempet vekst. Flere observatører peker på at ny teknologi muliggjør sterkere vekst enn tidligere uten at inflasjonen tiltar. Veksten i Europa kan også bli sterkere enn lagt til grunn. Økonomien vokser nå raskere enn det langsiktige potensialet i mange europeiske land. Erfaringen har ofte vist at de gjensidig positive virkningene fra utenrikshandelen undervurderes i en periode med sterk vekst internasjonalt.

I de fleste industrilandene var den økonomiske politikken i siste halvdel av 1990-årene preget av stram *finanspolitikk* med sikte på å redusere de store underskuddene i budsjettene og den høye offentlige gjelden. I EU var dette et ledd i landenes arbeid med å kvalifisere for deltakelse i Den økonomiske og monetære union (ØMU). I tillegg har sterk vekst i en rekke land bidratt til lavere underskudd gjennom høyere skatteinntekter og lavere overføringer til arbeidsledige. De offentlige budsjettunderskuddene for industrilandene samlet har således gradvis avtatt fra drøyt 5 pst. av BNP i 1993 til om lag 1 pst. i 1999. Unntaket er i første rekke Japan, der myndighetene har ført en ekspansiv finanspolitikk i et forsøk på å stimulere den økonomiske veksten. I Europa ligger det nå an til en mer ekspansiv finanspolitikk. Blant annet Finland, Frankrike, Sverige og Tyskland er i ferd med å gjennomføre til dels omfattende skattelettelser. Sterk vekst i EU bidrar likevel gjennomgående til en ytterligere bedring av budsjettbalansen. I USA er det ventet til dels betydelige overskudd i de offentlige budsjettene de nærmeste ti årene, og det har lenge pågått en debatt i Kongressen om hvordan overskuddet bør anvendes.

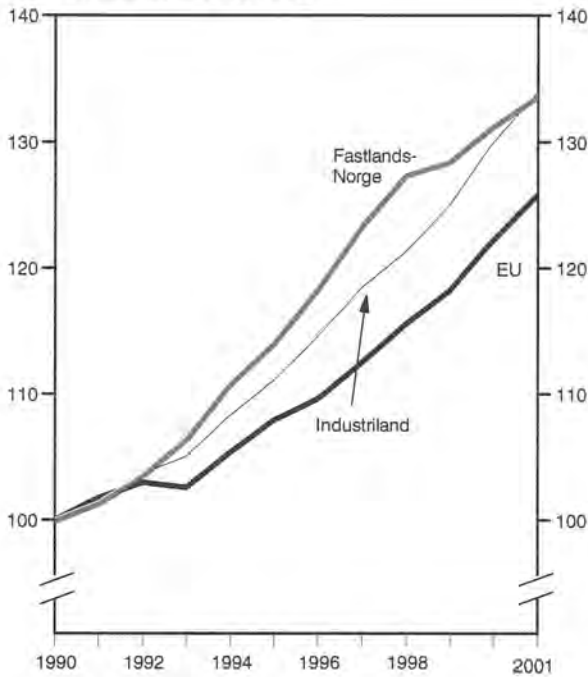
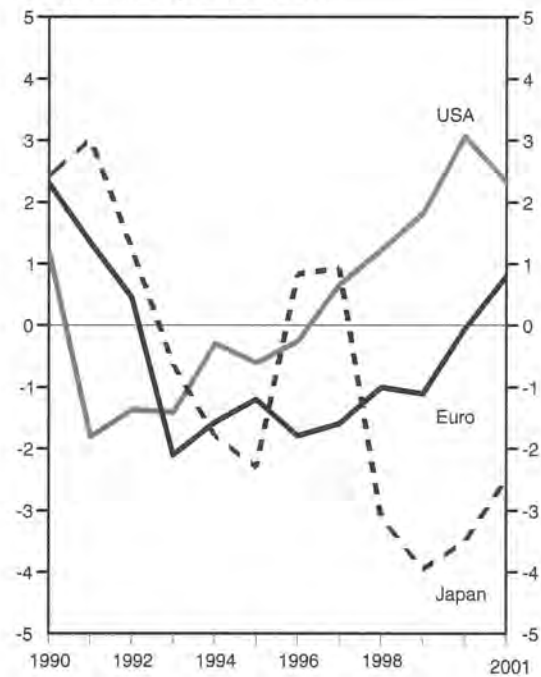
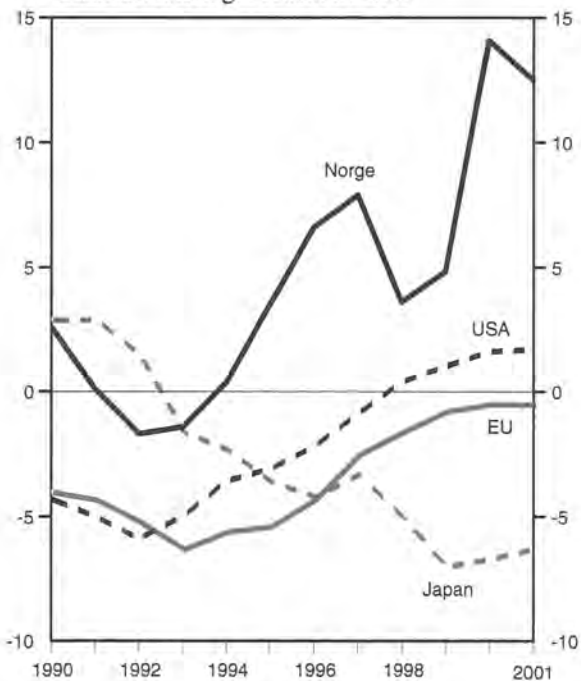
Etter en periode med meget lave renter, har *pengepolitikken* i industrilandene gjennomgående blitt strammet til den senere tiden. Dette må ses i sammenheng med sterk, og til dels tiltakende vekst og utsikter til høyere inflasjon. I euroområdet er styringsrentene økt med 2 prosentpoeng det siste året, og det er ventet ytterligere innstramminger i pengepolitikken for å sikre at målet om prisstabilitet nås. Tolv månedersveksten i konsumprisene ligger i øyeblikket over ESBs øvre grense på 2 pst. I USA er styringsrentene økt med til sammen 1¾ prosentpoeng siden sommeren 1999, og det er nå tegn til at en strammere pengepolitikk bidrar til å dempe aktiviteten i de mest rentefølsomme delene av økonomien. Etter en lengre periode med renter nær null satte den japanske sentralbanken nylig opp styringsrentene. Renteøkningen ble begrunnet med begynnende aktivitetsoppgang og at prisene tar seg opp. Pengepolitikken i Japan må imidlertid fortsatt betegnes som ekspansiv.

Arbeidsledigheten i industrilandene har vist en klart avtakende tendens de senere årene, og det er ventet en ytterligere nedgang i år og neste år. Reduksjonen i ledigheten reflekterer i første rekke den positive utviklingen i arbeidsmarkedet i Europa, men også i USA har det vært en ytterligere nedgang i ledigheten i inneværende år. Arbeidsledigheten i EU ventes neste år å komme ned på om lag samme nivå som i 1990, da den var på sitt laveste under forrige konjunkturtopp. I Japan fører moderat vekst og rasjonaliseringstiltak i en rekke bedrifter til fortsatt svak utvikling i arbeidsmarkedet de nærmeste årene.

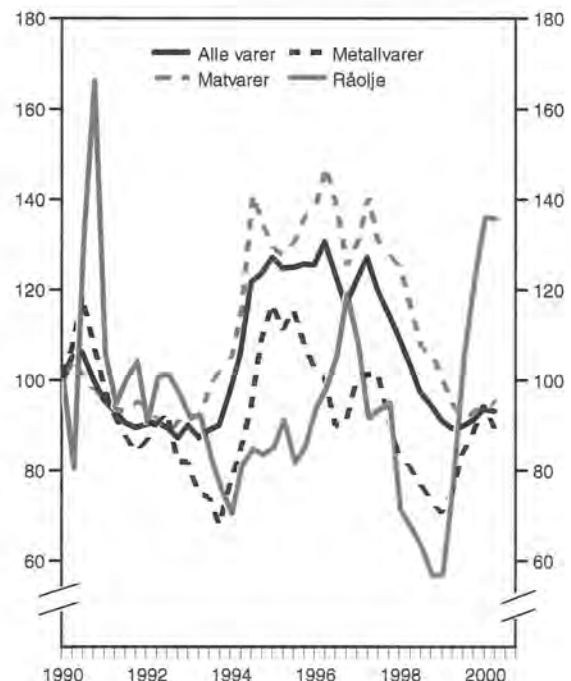
Den gjennomsnittlige *prisstigningen* hos Norges viktigste handelspartnere har vært svært lav de siste årene. Høyere oljepriser har imidlertid bidratt til at prisveksten har tatt seg opp i inneværende år. Den underliggende inflasjonen, som korrigerer for bl.a. den direkte virkningen av økte energipriser, har imidlertid holdt seg relativt stabil. Det er lagt til grunn at konsumprisveksten hos våre viktigste handelspartnere vil ligge på om lag 2 pst. både i år og neste år. De positive inflasjonsutsiktene til tross for den sterke oljeprisøkningen må bl.a. ses i sammenheng med moderat lønnsvekst og økt konkurranse i produktmarkedene.

Lønnsveksten i industrien hos våre handelspartnere ventes å ta seg noe opp både i år og neste år. Økningen må ses i sammenheng med tiltakende knapphet på arbeidskraft i enkelte delmarkeder. Dette gjelder i første rekke de delene av industrien som produserer for det internasjonale markedet. Den sterkeste lønnsveksten er ventet i land der aktivitetsveksten har vært høy gjennom flere år, bl.a. i Finland, Irland, Portugal, Storbritannia og USA. I

Internasjonal økonomi

A. Bruttonasjonalprodukt (BNP).
Volumindeks 1990=100B. Produksjonsgap i utvalgte områder.
I prosent av potensielt BNP¹⁾C. Offentlig forvaltnings netto-
finansinvestering. Prosent av BNP

D. Råvarepriser. Indeks 1. kvartal 1990=100



Figur 2.7 Internasjonal økonomi

¹⁾ Potensielt BNP er det aktivitetsnivå som svarer til en normal utnyttelse av produksjonskapasiteten og stabil inflasjon. Produksjonsgapet uttrykker differansen mellom faktisk BNP og potensielt BNP.

Kilde: OECD, IMF, Statistisk sentralbyrå, Norges Bank og Finansdepartementet.

Boks 2.5 Norges viktigste handelspartnere og industriland

Med virkning fra Nasjonalbudsjettet 2001 har Finansdepartementet utvidet gruppen av Norges viktigste handelspartnere med syv nye land fra Øst-Europa og Asia. Dette må ses i sammenheng med den endring i handelsmønsteret som har funnet sted de siste årene. De nye landene utgjør til sammen 4½ pst. og 5 pst. vurdert ut fra hhv. eksportvektene og konkurransevnevektene. Det er imidlertid ikke foretatt noen endringer for gruppen av industriland.

Til tross for at de nye landene utgjør en relativt beskjeden andel av handelspartnerne samlet, får utvidelsen i enkelte tilfeller en viss betydning både for de historiske tallene og anslagene. Dette skyldes i hovedsak at enkelte av de nye landene kjennetegnes ved til dels langt høyere BNP-vekst, inflasjon og lønnsvekst enn gjennomsnittet for de tradisjonelle handelspartnerne. I tillegg endres også de relative vektene for de tradisjonelle handelspartnerne.

Tabell 2.7 En oversikt over de enkelte landenes vektorer i aggregatene Norges viktigste handelspartnere og Industriland

Land	Vektorer handelspartnerne		Vektorer industriland
	Konkurransevnevektor	Eksportvektor	
Australia .....	..¹⁾	.. ¹⁾	1,8
Belgia	2,3	2,6	1,2
Canada	0,6	0,9	3,5
Danmark	7,2	8,0	0,6
Finland	3,9	3,3	0,5
Frankrike	5,3	6,8	6,7
Hellas	0,2	0,5	0,6
Irland	1,4	1,3	0,3
Island .....	..¹⁾	.. ¹⁾	0,0
Italia	4,7	3,6	6,3
Japan	5,6	5,6	14,8
Luxembourg .....	..¹⁾	.. ¹⁾	0,1
Nederland	4,5	5,5	1,6
New Zealand .....	..¹⁾	.. ¹⁾	0,3
Polen	0,7	1,5	.. ¹⁾
Portugal	0,8	2,1	0,7
Singapore	0,8	0,8	.. ¹⁾
Spania	1,6	3,3	3,2
Storbritannia	12,5	13,6	6,2
Sverige	18,0	14,9	0,9
Sveits	1,3	1,0	1,0
Sør-Korea	1,7	0,5	.. ¹⁾
Taiwan	0,9	0,7	.. ¹⁾
Thailand	0,4	0,6	.. ¹⁾
Tsjekkia	0,4	0,3	.. ¹⁾
Tyskland	15,9	13,5	8,7 ¹⁾
Ungarn	0,2	0,1	.. ¹⁾
USA	7,9	8,4	39,5
Østerrike	1,2	0,7	0,9

¹⁾ Landet inngår ikke i det aktuelle aggregatet.

Kilde: IMF, Norges Bank og Finansdepartementet.

Frankrike er det ventet at timelønnsveksten i industrien vil ta seg kraftig opp i år og neste år, etter flere år med moderate lønnsøkninger. Dette skyldes i hovedsak innføringen av kortere arbeidsuke med full kompensasjon i store deler av privat sektor. Samlet anslås lønnsveksten i industrien hos handelspartnerne å øke fra 3 pst. i 1999 til 3¾ pst. i år og 4 pst. neste år. Dette innebærer en oppjustering fra Revidert nasjonalbudsjett 2000.

2.3.2 Nærmere om utviklingen i industrilandene

Den meget sterke veksten i *USA* de senere årene har fortsatt også i inneværende år, og amerikansk økonomi er nå inne i sin lengste oppgangsperiode noensinne. BNP økte med 5,8 pst. i første halvår regnet som årlig rate. Oppgangen har lenge vært drevet av en kraftig vekst i det private konsumet og investeringene. Det er imidlertid tegn til at økningen i rentene det siste året, sammen med en moderat formuesutvikling, har bidratt til å dempe veksten i det private forbruket. Blant annet viser tall for 2. kvartal i år et fall i etterspørselen etter varige goder, som regnes som den mest rentefølsomme delen av forbruksetterspørselen. Også utviklingen i boligmarkedet tyder på at renteøkningene bidrar til å dempe aktiviteten. Den gjennomsnittlige BNP-veksten ventes likevel å ta seg opp fra 4,2 pst. i 1999 til om lag 5 pst. i år. Neste år er det imidlertid lagt til grunn en avmatning av veksten til rundt 3 pst.

Arbeidsledigheten er gjennom oppgangskonjunktoren redusert til godt under nivået som tidligere har vært ansett som forenlig med uendret inflasjon. Samtidig har sysselsettingen økt med nærmere 22 pst. Sysselsettingsveksten har imidlertid vist en avtakende tendens de siste månedene. Dette kan være en ytterligere indikasjon på at presset i amerikansk økonomi er i ferd med å avta. Samtidig sliter mange bedrifter med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft. Det er ventet at den gjennomsnittlige arbeidsledigheten vil komme ned i 4 pst. som gjennomsnitt for inneværende år, for deretter å ta seg svakt opp neste år. Til tross for stramt arbeidsmarked har lønnsveksten vært relativt moderat. I tillegg bidrar en sterk produktivitsvekst til å holde arbeidskraftskostnadene pr. produsert enhet nede. Konsumprisveksten har økt det siste året som følge av høyere oljepriser. Utviklingen i den underliggende inflasjonen har vært relativt stabil og indikerer at prisveksten vil avta etter hvert som virkningen fra oljeprisen uttømmes.

I *Japan* er det nå klarere tegn til at veksten tar seg opp. Det er i første rekke økte investeringer,

både offentlige og private, og nettoeksporten som bidrar til oppgangen. Usikkerhet knyttet til utviklingen i arbeidsmarkedet og svak lønnsvekst vil imidlertid dempe veksten i det private konsumet også i inneværende år. Næringslivet har gjennomført betydelige rasjonaliseringstiltak, og lønnsomheten er bedret. Dette vil trolig etter hvert også komme husholdningene til gode i form av høyere lønninger og således bidra til å stimulere forbruket. En gradvis reversering av den ekspansive finanspolitikken vil isolert sett dempe aktivitetsveksten. Alt i alt anslås veksten å komme opp i om lag 1½ pst. i år og neste år. Det knytter seg imidlertid usikkerhet til virkningen av høyere renter. Enkelte observatører har antydnet at mange mindre bedrifter, som i liten grad har gjennomført nødvendige effektiviseringstiltak, ikke har finansiell evne til å bære selv mindre økninger i rentenivået.

Den svake økonomiske utviklingen de senere årene har ført til et fall i sysselsettingen, og arbeidsledigheten er nå rekordhøy. Den pågående oppgangen vil imidlertid isolert sett stimulere sysselsettingen, særlig innenfor IT-sektoren. I motsatt retning trekker ytterligere rasjonaliseringstiltak i næringslivet. Det er således ventet om lag uendret ledighet de nærmeste årene. Betydelig ledig produksjonskapasitet, kombinert med dereguleringen i bl.a. telesektoren, har ført til et fall i konsumprisene. Det er ventet at konsumprisene gradvis tar seg opp framover, men også for inneværende år legges det til grunn negativ prisvekst.

I *eurområdet* synes den økonomiske oppgangen å ha festnet seg, og BNP ventes å øke med over 3 pst. både i år og neste år. Oppgangen er gjennomgående bredt basert, med solid vekst både i den innenlandske etterspørselen og nettoeksporten. Lave realrenter, solid vekst i husholdningenes realdisponible inntekter, svekkelsen av euroen og den generelle oppgangen internasjonalt er viktige faktorer bak den positive utviklingen. De lyse utsiktene reflekteres i forventningsindikatorer for forbrukerne og næringslivet, som ligger på høye nivåer.

Den økonomiske utviklingen i eurområdet er imidlertid fortsatt preget av store forskjeller i vekst-ratene mellom grupper av land. Veksten er sterkest i en del av de mindre landene som bl.a. Finland, Irland, Portugal og Spania. Flere av disse har opplevd kraftig vekst gjennom flere år, og det er nå klare tegn til presstendenser i enkelte av landene. I første rekke gjelder dette Irland, der den gjennomsnittlige BNP-veksten har vært om lag 9 pst. årlig de siste fem årene.

Den økonomiske utviklingen har vært mer moderat i *Italia* og *Tyskland*, men også her er veksten nå sterk, i første rekke som følge av en solid eks-

portutvikling. Økt lønnsomhet i industrien har ført til en økning i investeringene. Veksten i det private konsumet har lenge vært moderat, men økt sysselsetting og reallønnsvekst vil trolig føre til at forbruksveksten tar seg ytterligere opp framover. I Tyskland bidrar i tillegg en reduksjon i inntektskatten til å stimulere privat konsum. I begge landene anslås BNP-veksten å tilta til om lag 3 pst. både i år og neste år.

Utviklingen i arbeidsmarkedet i euroområdet har vært positiv de siste tre årene, kjennetegnet ved solid vekst i sysselsettingen og en markert reduksjon i arbeidsledigheten. Ledigheten har falt fra om lag 11½ pst. i 1997 til om lag 9 pst. i september i år. Flere av landene, som bl.a. Nederland, Portugal og Østerrike har nå en ledighet under 4 pst. Derimot ligger arbeidsledigheten fortsatt over 10 pst. i Italia og Spania. Den positive utviklingen i arbeidsmarkedet må dels ses i sammenheng med at den økonomiske veksten har tatt seg opp, men skyldes trolig også gjennomføringen av ulike strukturreformer, både i arbeids- og produktmarkedet. Det er ventet en fortsatt nedgang i ledigheten de nærmeste årene.

Prisveksten i euroområdet har gjennomgående tatt seg opp det siste året. I tillegg til høyere oljepris må utviklingen ses i sammenheng med svekkelsen av euroen. I enkelte av landene reflekterer også økningen i prisveksten et tiltakende press i økonomien. Konsumprisveksten for euroområdet under ett utgjør nå 2,3 pst., som er over den øvre grensen i ESBS inflasjonsmål. Den gjennomsnittlige prisveksten anslås å stabilisere seg i underkant av 2 pst. etter hvert som impulsene fra oljeprisøkningen ventes å avta. Økt konkurranse i euroområdet som følge av fortsatt utvikling av EUs indre marked og felles valuta ventes også å dempe prisveksten.

Etter en kortvarig vekstpause mot slutten av 1998 tok aktivitetsveksten i *Storbritannia* seg markert opp gjennom 1999. Oppgangen har i første rekke vært drevet av sterk vekst i privat konsum, mens nettoeksporten fortsatt bidrar til å trekke veksten ned. Den svake utviklingen i eksporten må ses i sammenheng med en styrking av pundet. Den sterke tilliten til de økonomiske utsiktene både i husholdningene og næringslivet tyder på solid vekst også i inneværende år. Det er imidlertid ventet en viss avmatning neste år når virkningene av høyere renter gjør seg gjeldende.

Sterk vekst gjennom flere år har ført til at arbeidsledigheten nå er på sitt laveste nivå på 25 år. Det er ventet om lag uendret ledighet framover. Konsumprisveksten har lenge ligget under 2½ pst., som utgjør midtpunktet i sentralbankens mållorridor. Den lave prisveksten skyldes i første rekke

styrkingen av pundet. Samtidig har prisene på innenlandsk produserte varer økt markert. Det er derfor ventet at konsumprisveksten vil tilta etter hvert som den prisdempende virkningen av det sterke pundet avtar.

I *Norden* synes de økonomiske utsiktene lyse. Både i *Finland* og *Sverige* er det ventet sterk vekst både i år og neste år. Lave realrenter og solid vekst i husholdningenes disponible inntekter, som følge av bl.a. sterk sysselsettingsvekst, bidrar til å stimulere den innenlandske etterspørselen. Veksten i husholdningenes kjøpekraft skyldes også lettelser i inntektsbeskatningen i inneværende år, og ytterligere skattereduksjoner er varslet neste år. Samtidig har eksportveksten fortsatt å tilta.

Sysselsettingsveksten har vært sterk, og arbeidsledigheten i begge landene er om lag halvert siden 1994. I Finland er ledigheten likevel fortsatt nærmere 10 pst., mens den åpne ledigheten i Sverige nærmer seg regjeringens mål på 4 pst. innen utløpet av inneværende år. Sterk vekst i investeringene har isolert sett bidratt til å øke produksjonskapasiteten og dempe presset i økonomien. Tiltakende knapphet på arbeidskraft vil trolig føre til økt lønnsvekst. Konsumprisveksten har tatt seg opp den senere tiden, særlig i Finland, der inflasjonen nå ligger på 3¼ pst.

I *Danmark* førte en innstramming i finanspolitikken til en markert avmatning av veksten i fjor, etter flere år med meget sterk økonomisk utvikling. Ikke minst bidro reduserte muligheter til skattefradrag for renteutgifter til å dempe det private forbruket. Til tross for et fall i BNP i 1. kvartal i år er det ventet at veksten vil ta seg opp til om lag 2 pst. i år, i hovedsak som følge av solid eksportvekst. Den positive eksportutviklingen må bl.a. ses i sammenheng med svekkelsen av valutaen, som er knyttet til euroen gjennom ERM2. Sterk vekst i eksportindustrien ventes gradvis å spre seg til resten av økonomien og stimulere innenlandsk etterspørsel. Utsikter til en kraftig reduksjon i boliginvesteringene bidrar imidlertid isolert sett til å dempe aktiviteten. Alt i alt ventes veksten å bli liggende på om lag 2 pst. også neste år.

Sysselsettingsveksten har vært sterk de siste årene, og arbeidsledigheten er mer enn halvert siden toppen i 1994. Det er imidlertid ventet noe svakere sysselsettingsvekst framover etter hvert som produktivitetsveksten øker fra et lavt nivå. Innstrammingen i finanspolitikken har bidratt til å dempe presset i arbeidsmarkedet, og lønnsveksten har avtatt. Arbeidsledigheten anslås om lag uendret de nærmeste årene. Prisveksten ligger imidlertid fortsatt over gjennomsnittet i euroområdet, bl.a. som følge av en økning i de indirekte skattene.

Tabell 2.8 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

	Bruttonasjonalprodukt			Konsumprisindeks			Arbeidsledighet ¹⁾		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
USA	4,2	5,0	3,0	2,2	3,2	2,6	4,2	4,0	4,2
Japan	0,3	1,5	1,5	-0,3	-0,3	0,0	4,7	4,8	4,8
Tyskland	1,5	3,0	2,9	0,6	1,7	1,5	9,0	8,5	7,7
Frankrike	2,9	3,5	3,0	0,5	1,4	1,3	11,1	9,8	8,8
Storbritannia	2,1	3,0	2,7	2,3	2,0	2,4	5,9	5,7	5,8
Sverige	3,8	4,2	3,2	0,4	1,4	1,9	5,6	4,5	4,0
Danmark	1,6	2,0	2,0	2,5	2,7	2,3	5,5	5,4	5,4
Finland	3,5	4,8	4,2	1,2	2,5	2,1	10,2	9,2	8,5

1) Prosent av arbeidsstyrken.

Kilde: OECD og Finansdepartementet.

2.3.3 Utviklingen utenfor industrilandene

Den økonomiske krisen i Asia og Russland i 1998 ble kortvarig, og allerede i fjor var veksten på vei opp i de fleste framvoksende markeder. Utviklingen har vært særlig positiv i kriselandene i Sørøst-Asia, og det ventes fortsatt solid oppgang i år. Også i Latin-Amerika og de tidligere østblokk-landene er de økonomiske utsiktene betydelig bedret det siste året. Samlet anslås nå den gjennomsnittlige BNP-veksten utenfor industrilandene til 5³/₄ pst. i år og 5¹/₂ pst. neste år.

I *Asia (utenom Japan)* ble veksten om lag halvert fra 1997 til 1998. Dette skyldtes i første rekke et markert fall i den økonomiske aktiviteten i landene i Sørøst-Asia. Det økonomiske tilbakeslaget i disse landene ble imidlertid mer kortvarig enn ventet, og i 1999 registrerte samtlige land til dels sterk positiv vekst. Oppgangen ble først drevet av solid eksportvekst og ekspansiv finanspolitikk. Det er nå klare tegn til at privat konsum også er i ferd med å ta seg opp, i hovedsak som følge av lavere renter og økt sysselsetting. Utviklingen i investeringene har imidlertid vært svak. Den sterkeste aktivitetsvek-

sten er ventet i Hong Kong, Sør-Korea og Singapore. På den annen side sliter både Thailand og Indonesia fortsatt med uløste problemer i finanssektoren, og i Indonesia bidrar i tillegg politisk ustabilitet til å svekke vekstutsiktene.

I Kina ligger det an til fortsatt sterk vekst de nærmeste årene, i første rekke som følge av økt vekst i det private konsumet og eksporten. Det er imidlertid ventet en gradvis innstramning i finanspolitikken etter en periode med ekstraordinære stimulanstiltak for å holde veksten oppe under krisen i Sørøst-Asia. Kinas inntreden i Verdens handelsorganisasjon (WTO) vil trolig lede til en mer omfattende gjennomføring av økonomiske reformer, noe som er ventet å styrke vekstpotensialet ytterligere på sikt. Den økonomiske utviklingen i India de siste årene har vært meget sterk, og det ligger an til fortsatt solid vekst. Blant annet bidrar sterk vekst i IT-sektoren til å trekke veksten opp. Usikkerheten knytter seg i første rekke til de høye underskuddene i offentlige budsjetter.

Også i *Sentral- og Øst-Europa (inklusive Baltikum)* tok veksten seg opp i 1999. Det er ventet at oppgangen fortsetter i inneværende år. Utsiktene i

Tabell 2.9 Bruttonasjonalproduktet i utvalgte grupper av land. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gj.snitt 1994–1998	1999	2000	2001
Verden	3,6	3,4	4,7	4,1
Industriland	2,7	2,9	3,8	2,8
Øvrige land	5,0	3,8	5,7	5,5
Asia	7,2	6,1	6,8	6,5
Latin-Amerika	3,6	0,3	4,2	4,5
Afrika	3,4	2,2	3,5	4,4
Sentral- og Øst-Europa (inkl. Baltikum)	0,9	1,3	3,1	4,2
Russland	-4,5	3,2	7,0	4,0

Kilde: IMF og Finansdepartementet.

landene som nå forhandler om EU-medlemskap, synes lyse. Oppgangen den senere tiden har i hovedsak vært drevet av økt eksport til EU. Samtidig har trolig arbeidet med å kvalifisere for medlemskap, bl.a. konsolideringen av offentlige budsjetter og gjennomføringen av en rekke økonomiske reformer, bidratt til den positive utviklingen. Den sterke veksten er ventet i Polen og Ungarn, der reformarbeidet har kommet lengst, men også i Bulgaria, Estland, Latvia og Slovenia ligger det an til solid utvikling. En mulig risikofaktor i enkelte av landene knytter seg til store og til dels økende underskudd på driftsbalansen, finansiert av utenlandsk kapitalinngang. Dette gjør landene sårbare overfor skift i investorenes vurderinger.

I *Russland* er utsiktene betydelig bedret siden finanskrisen i 1998. Svekkelsen av valutaen har ført til en vridning i etterspørselen i retning av innenlandsk produserte varer. Samtidig har økningen i oljeprisen hatt en positiv virkning på økonomien, ikke minst for offentlige finanser og driftsbalansen overfor utlandet. Investeringene er på vei opp, og høyere realinntekter har bidratt til å stimulere privat konsum. Utsiktene på litt lengre sikt vil imidlertid i stor grad avhenge av hvorvidt nødvendige økonomiske reformer blir gjennomført.

I *Latin-Amerika* synes den økonomiske oppgangen å festne seg etter at flere av landene i regionen opplevde et økonomisk tilbakeslag i fjor. Eksporten, i første rekke til USA, har tatt seg markert opp. I tillegg har husholdningenes tillit til de økonomiske utsiktene styrket seg, og veksten i det private forbruket har økt. Til tross for svekkelsen i flere lands valutaer og tiltakende økonomisk vekst, ventes moderat inflasjon i de fleste landene. Det er likevel til dels store forskjeller i den økonomiske utviklingen mellom de enkelte landene.

I *Brasil* synes nå oppgangen bredt basert med et stadig større vekstbidrag fra investeringer og privat konsum. Sterk eksportvekst og stram finanspolitikk har bidratt til en reduksjon i underskuddet på driftsbalansen og til at tilliten til landets økonomi er styrket. I *Mexico* må den positive utviklingen de senere årene ses i lys av den rekordlange konjunkturoppgangen i USA, som har bidratt til å dempe virkningen av finanskrisen i 1998. I tillegg har en ansvarlig finanspolitikk og høyere oljepriser hatt en positiv innvirkning på økonomien. Til tross for solid eksportutvikling er det ventet relativt moderat økonomisk vekst i *Argentina*. Oppgangen i eksporten har i liten grad smittet over på den innenlandske etterspørselen, og forventningene til de økonomiske utsiktene i husholdningene og næringslivet er fortsatt lave. I tillegg bidrar innstramningen i finanspolitikken til å dempe aktivitetsveksten på kort sikt.

I *Afrika* tok den økonomiske veksten seg opp på 1990-tallet. Dette tilskrives i første rekke økonomiske reformer og en omlegging av den økonomiske politikken. Samtidig har inflasjonen avtatt. Høyere oljepriser har styrket utsiktene for de oljeeksporterende landene, mens situasjonen er motsatt for mange av de oljeimporterende landene. Fortsatt lave priser på en rekke råvarer bidrar til å dempe den økonomiske utviklingen i mange land. I tillegg utgjør militære konflikter og AIDS-epidemien et vesentlig hinder for politisk og økonomisk stabilitet.

2.4 Finans- og valutamarkedene

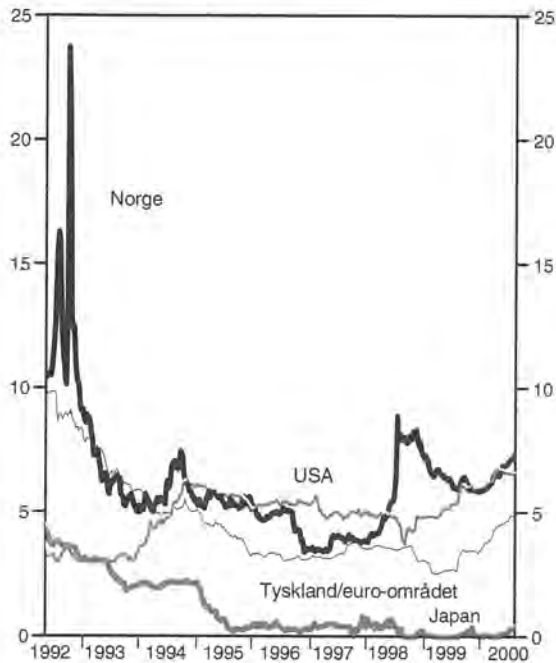
2.4.1 De internasjonale finans- og valutamarkedene

Oppgangen i *aksjemarkedene* internasjonalt var sterk gjennom 1999, i første rekke drevet av kraftig vekst i kursene på IT-relaterte aksjer. Etter nyttår har utviklingen vært langt mer moderat. Nasdaq-indeksen i USA, som for en stor del består av IT-aksjer, falt særlig sterkt i april i år, men har siden tatt seg opp. Betydelige kortsiktige svingninger i prisene på IT-aksjer viser usikkerheten knyttet til verdsettingen av denne typen selskaper. Også på *Helsinki-børsen*, der IT-selskaper, særlig *Nokia*, utgjør en stor del av samlet omsetning, har det vært betydelige bevegelser i kursene. De bredere sammensatte indeksene i USA har vist en svakt stigende tendens i inneværende år. En mer moderat utvikling på børsene i USA må i første rekke ses i sammenheng med en heving av styringsrentene og utsikter til mer avdempet økonomisk vekst. Verdien på IT-aksjene har i tillegg blitt påvirket av flere større konkurser, i første rekke blant internett-selskapene, og generelt dårlig inntjening i mange av selskapene. Solide vekstutsikter har bidratt til en fortsatt oppgang i de fleste hovedindeksene i Europa. I *Japan* har aksjekursene falt med om lag 15 pst. etter en kraftig oppgang gjennom fjoråret. Dette antas å ha sammenheng med bl.a. usikkerhet knyttet til de økonomiske utsiktene.

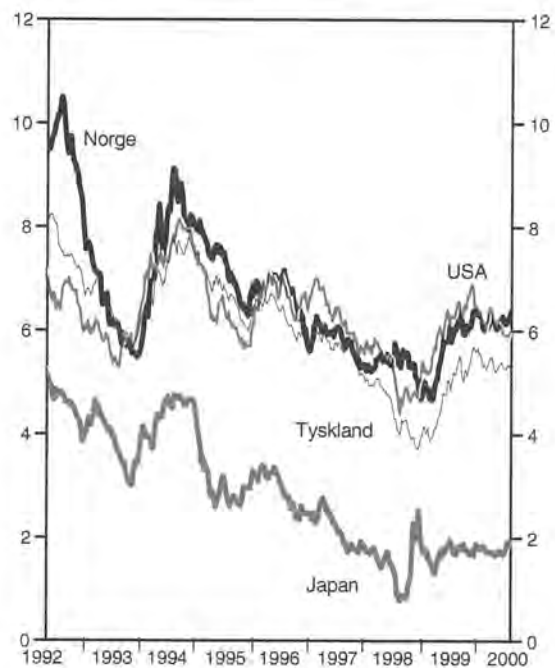
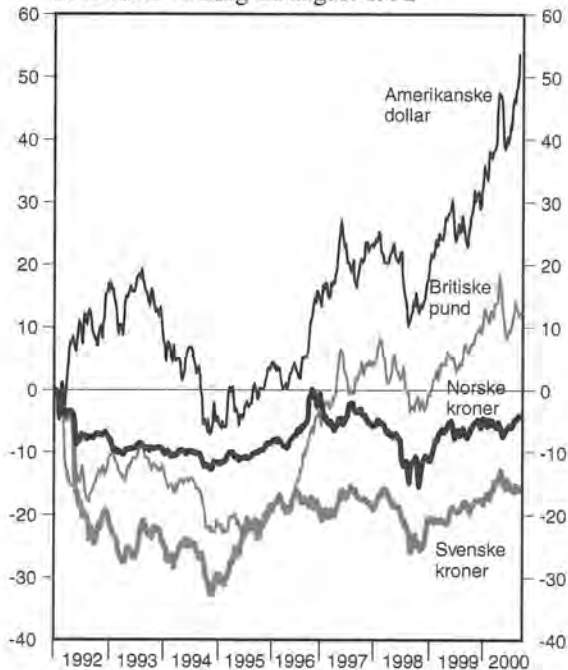
Utviklingen i de *kortsiktige rentene* avspeiler pengepolitikken og konjunktursituasjonen i de enkelte land og regioner. I industrilandene er pengepolitikken gjennomgående strammet til det siste året, og pengemarkedsrentene har økt. I euroområdet er signalrenten hevet med til sammen 2 prosentpoeng, fra 2½ pst. til 4½ pst., siden innstramningen begynte i fjor høst. Økningen må ses i sammenheng med at produksjonsgapet i økonomiene er redusert og at prisveksten har tatt seg opp. Det er i denne meldingen lagt til grunn ytterligere ren-

Internasjonale finansmarkeder

A. 3-måneders nominelle eurorenter. Prosent



B. 10-års statsobligasjonsrenter. Prosent

C. Valutakursutviklingen mot tyske mark/euro²⁾.
Prosentvis endring fra august 1992²⁾D. Utviklingen i aksjemarkedet
Ukesgjennomsnitt. Uke 1 1997=100

Figur 2.8 Internasjonale finansmarkeder

1) 10 års statsobligasjoner.

2) Månedstall. Deflatert med konsumprisindeksen.

3) En stigende kurve angir styrket valuta overfor DEM/euro.

Kilde: OECD, Norges Bank og Bloomberg.

teøkninger framover, og 3-månedersrentene i euroområdet anslås å komme opp i om lag $5\frac{1}{4}$ pst. mot slutten av 2001. I Danmark har usikkerhet rundt utfallet av folkeavstemmingen om deltakelse i ØMU ført til en markert økning i rentedifferansen til den kortsiktige eurorenten. Pengemarkedsrentene i Sverige ligger nå under de tilsvarende rentene i euroområdet. Dette reflekterer delvis at prisveksten i Sverige i øyeblikket er lavere enn gjennomsnittet for euroområdet. Solid økonomisk vekst og tiltakende press i arbeidsmarkedet har ført til en heving av rentene i Storbritannia, og de kortsiktige rentene ligger nå på vel 1 prosentpoeng over de tilsvarende rentene i euroområdet.

Også i USA har en innstramning i pengepolitikken ført til en gradvis økning i pengemarkedsrentene. Signalene fra den amerikanske sentralbanken etter rentemøtet i august peker mot at rentene vil kunne bli satt ytterligere opp. Det er imidlertid ikke ventet flere renteøkninger før etter presidentvalget i november. Etter hvert som presset i økonomien avtar, er det ventet at pengepolitikken igjen legges om i mer ekspansiv retning. Pengemarkedsrentene anslås å komme ned fra i underkant av $6\frac{1}{2}$ pst. i inneværende år til om lag 6 pst. i løpet av 2001. Dette innebærer at rentedifferansen til tilsvarende europeiske renter gradvis avtar. I Japan har 3-månedersrentene økt noe den senere tiden etter at sentralbanken nylig forlot den såkalte nullrentepolitikken, som hadde vært ført siden i fjor høst. Sentralbanken begrunnet hevingen av dagslånsrenten til 0,25 pst. med utsikter til økt økonomisk vekst framover. Flere observatører har imidlertid kritisert sentralbankens beslutning, og hevder at selv en mindre økning i rentene vil kunne bidra til å utsette en mer varig økonomisk oppgang.

I de fleste industrilandene har de *langsiktige rentene* gjennomgående falt i inneværende år, etter å ha steget til dels markert gjennom fjoråret. I USA har rentene på 10-års statsobligasjoner falt fra nærmere 7 pst. ved årsskiftet til om lag 6 pst. i september. Utviklingen må bl.a. ses i sammenheng med tegn til mer avdempet vekst. I tillegg har trolig oppjusteringen av budsjettoverskuddene og utsikter til en omfattende nedbetaling av statsgjeld bidratt til å redusere obligasjonsrentene.

De langsiktige rentene i Europa har langt på vei fulgt utviklingen i USA, men nedgangen har vært mindre. Obligasjonsrentene i euroområdet ligger nå i overkant av 5 pst. Det er ventet om lag uendrede renter framover. Dette bygger bl.a. på en antakelse om fortsatt tiltro i markedet til at Den europeiske sentralbanken (ESB) lykkes med å holde inflasjonen under 2 pst. på mellomlang sikt. Obligasjonsrentene i Japan har vært svært stabile i inne-

værende år. Høyere vekst og økt inflasjon vil imidlertid trolig bidra til en økning i rentene framover.

Utviklingen i *valutakursene* i 1999 var kjenneetegnet ved store svingninger mellom hovedvalutaene. Euroen svekket seg markert mot dollar, mens dollaren svekket seg mot yen. Fallet i eurokursen har fortsatt i inneværende år, og den nye valutaen falt til rekordlave noteringer i september. Siden innføringen 1. januar 1999 har eurokursen svekket seg med hhv. 25 pst. mot dollar og 30 pst. mot yen. Utviklingen i kursforholdet mellom euro og dollar må trolig ses i sammenheng med de stadige oppjusteringene av vekstutsiktene i USA. Mens oppsvinget i euroområdet har vært godt i tråd med markedets forventninger, synes aktørene gjennomgående å ha undervurdert styrken i amerikansk økonomi. Utsikter til fortsatt solid vekst i euroområdet, kombinert med en forventet avmatning i USA, peker isolert sett mot at euroen vil kunne stryke seg mot dollar framover. Det rekordstore underskuddet på den amerikanske driftsbalansen overfor utlandet trekker i samme retning.

2.4.2 Det norske finansmarkedet

Kursen på *norske kroner* målt mot euro har så langt i år har vært nokså stabil, særlig i forhold til utviklingen gjennom 1999 da kronen styrket seg markert, jf. figur 2.6. Kronekursen har så langt i september ligget nær 8,0 mot euro. Utviklingen i industriens effektive kronekurs har samtidig svekket seg med rundt $2\frac{1}{2}$ pst. siden begynnelsen av året, noe som blant annet har sammenheng med at euro har fortsatt å falle i verdi mot amerikanske dollar.

Norges Bank har i år satt opp sine signalrenter fire ganger med til sammen $1\frac{1}{2}$ prosentpoeng, slik at foliorenten nå er 7 pst. I tråd med Norges Banks renteøkninger har *tremåneders pengemarkedsrente* steget med 1,4 prosentpoeng siden januar i år til 7,3 pst. pr. 20. september. Markedets implisitte renteforventninger antyder at rentene skal stige ytterligere noe ut året og holde seg stabile i første halvår 2001, for så å avta moderat igjen, jf. boks 2.6. Pengemarkedsrentene i euroområdet har steget om lag like mye som tilsvarende norske renter, slik at rentedifferansen har vært relativt stabil, nær 2,5 prosentpoeng.

Renten på *tiårs statsobligasjoner* har vært forholdsvis stabil i år, jf. figur 2.8. Renten på tilsvarende tyske papirer har i samme periode gått noe ned, slik at rentedifferansen har økt.

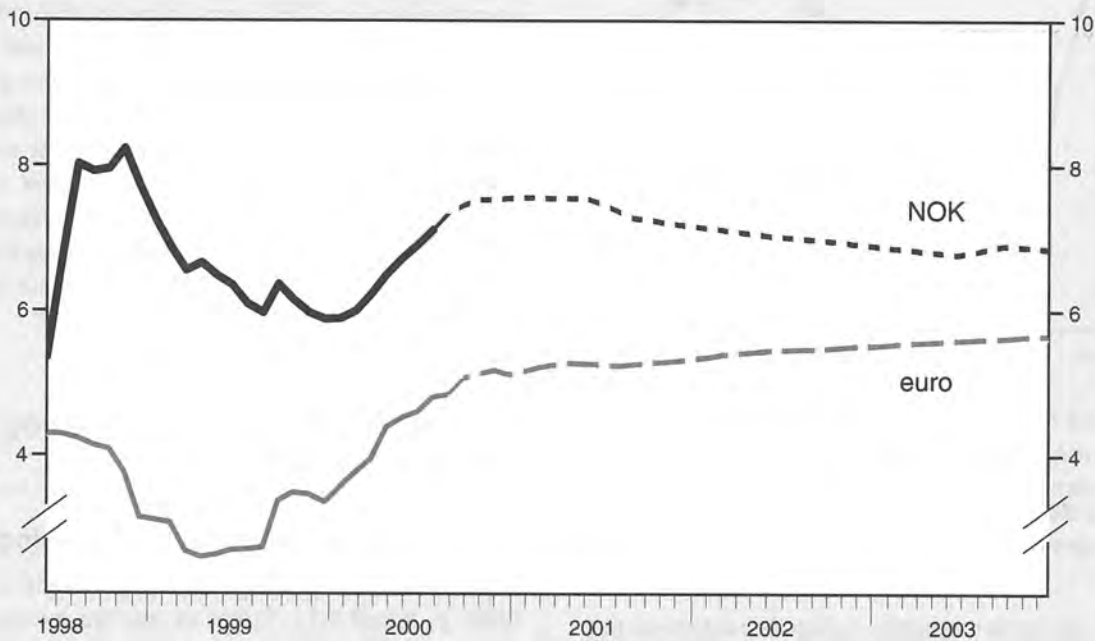
Normalt vil utviklingen i *bankenes renter* følge pengemarkedsrentene med et visst etterslep. Både utlånsrentene og innskuddsrentene i bankene økte fra 1. kvartal til 2. kvartal 2000. Ved utgangen av 2.

Boks 2.6 Renteframskrivinger

Markedets forventninger om renteutviklingen

I markedet noteres renter for plasseringer med ulike løpetider ved en rentekurve. Rentekurven kan brukes som et uttrykk for markedets forventninger til renteutviklingen framover.

Det er en viss usikkerhet knyttet til hvor godt slike beregninger faktisk reflekterer markedets forventninger om framtidig renteutvikling. Historisk har de implisitte renteforventningene variert kraftig, også over relativt korte perioder. De implisitte renteforventningene antyder nå at markedet forventer at rentene skal stige noe ut året og holde seg stabile første halvår 2001, for så å avta svakt til 6¾ pst. ved utgangen av 2003.



Figur 2.9 Tre-måneders renter. Faktisk utvikling og implisitte forventninger, beregnet på bakgrunn av avkastningskurven for pengemarkedsrenter pr. 20. september 2000

Kilde: Norges Bank og Bloomberg.

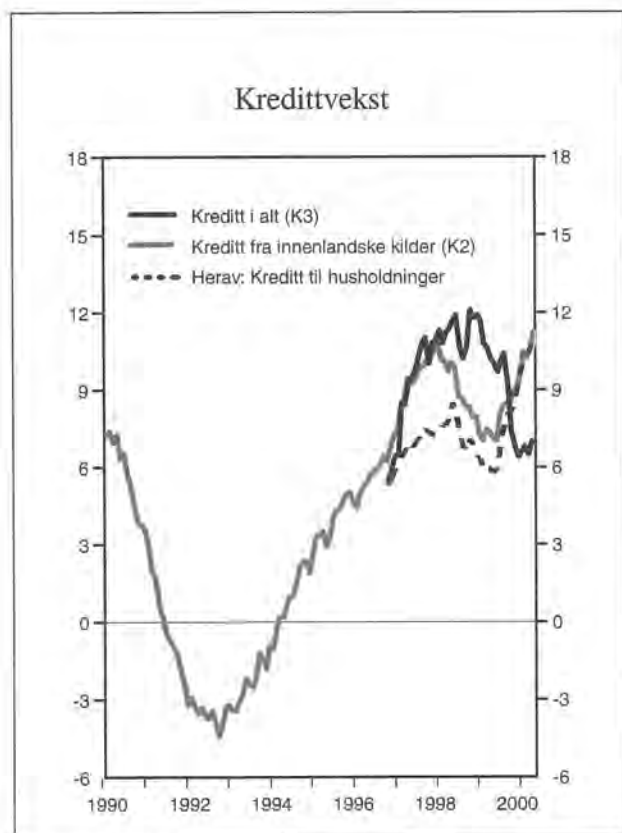
Finansdepartementets tekniske renteframskrivinger

I Finansdepartementets modellberegninger for den økonomiske utviklingen legges det til grunn tekniske framskrivinger av rentenivået. I disse framskrivingene legger Finansdepartementet vekt på konsistens med forutsetningene i det øvrige budsjettopplegget. Framskrivningen av rentenivået er bl.a. basert på at norsk inflasjon vil komme ned på europeisk nivå og at den norske kronekursen vil være stabil i forhold til europeiske valutaer. Dette gir grunnlag for at det norske rentenivået over tid vil komme ned mot europeiske renter, jf. tabell 2.10.

Tabell 2.10 Teknisk framskrivning av pengemarkedsrenter. Årsgjennomsnitt i prosent

	1999	2000	2001	Gj.snitt 2002-2004
NOK	6,5	6,7	7,1	5,9
Euro	2,9	4,3	5,2	5,3

Kilde: Norges Bank og Finansdepartementet.



Figur 2.10 Kredittvekst. Prosentvis vekst fra samme måned året før¹)

1) Tall for kreditt i alt (K3) og kreditt til husholdninger foreligger kun tilbake til 1996.

Kilde: Norges Bank.

kvartal i år var forretnings- og sparebankenes gjennomsnittlige utlånsrenter (utenom nullstilte lån) 7,9 pst., mens innskuddsrenten var 4,6 pst. Rentemarginen ved utgangen av 2. kvartal var moderat lavere enn på samme tid i fjor.

Aksjemarkedet har steget markert de siste månedene, og således fortsatt oppgangen etter den kraftige nedturen høsten 1998. Totalindeksen på Oslo Børs ligger nå 13 pst. over nivået i mai 1998. Kursstigningen på 17 pst. på Oslo Børs hittil i år er i overkant av den gjennomsnittlige utviklingen på børsene i euroområdet og i USA. Kursstigningen har vært spesielt sterk i finanssektoren, for sjøfart og for små og mellomstore bedrifter.

Indikatoren for *publikums samlede bruttogjeld K3*, som også inkluderer kreditt fra utenlandske kilder, økte med 7,0 pst. de siste tolv månedene fram til utgangen av juni. Veksten i K3 har avtatt siden begynnelsen av 1999 som følge av fallende utenlandsopplåning. Dette har i stor grad vært knyttet til ikke-finansielle foretak, herunder olje og sjøfart. Tolvmånedersveksten i indikatoren for *publikums innenlandske bruttogjeld K2* har derimot stort sett vært tiltakende siden utgangen av august i fjor, og var i juli i år vel 11 pst. Dette er den sterkeste veksten siden august 1988. I husholdningssektoren er kredittveksten nesten fordoblet det siste året, og veksten lå i juli på 10,5 pst.

2.5 Innenlandsk etterspørsel og produksjon

2.5.1 Offentlig konsum og investeringer

Volumveksten i *offentlig konsum* anslås til 2 $\frac{3}{4}$ pst. i 2000, jf. tabell 2.11. Dette er om lag samme vekst som i 1999, men klart lavere enn i 1998, da veksten i offentlig konsum var på hele 3,8 pst. Sammenliknet med Revidert nasjonalbudsjett, er veksttaket oppjustert med 0,9 prosentpoeng. For 2001 anslås det

Tabell 2.11 Hovedtall i offentlig forvaltning. Prosentvis volumendring fra året før

	Mrd. kroner	2000	2001	Årlig gj.snitt 2002–2004
	1999			
Offentlig konsum	252,5	2,8	2,4	1,9
Statlig	98,2	3,0	1,9	..
Kommunalt	154,3	2,6	2,7	..
Offentlige investeringer	42,8	1,8	-4,4	-1,6
Statlige	16,8	-1,6	-11,6	..
Kommunale	26,0	4,0	0,0	..
Bruttoprodukt, offentlig forvaltning	193,5	2,3	2,2	1,9
Statlig	55,2	1,5	0,8	..
Kommunalt	138,3	2,6	2,8	..
Sysselsetting, offentlig forvaltning¹)	850,2	1,1	0,8	1,1
Statlig	228,4	0,2	-1,9	..
Kommunal	621,8	1,5	1,8	..

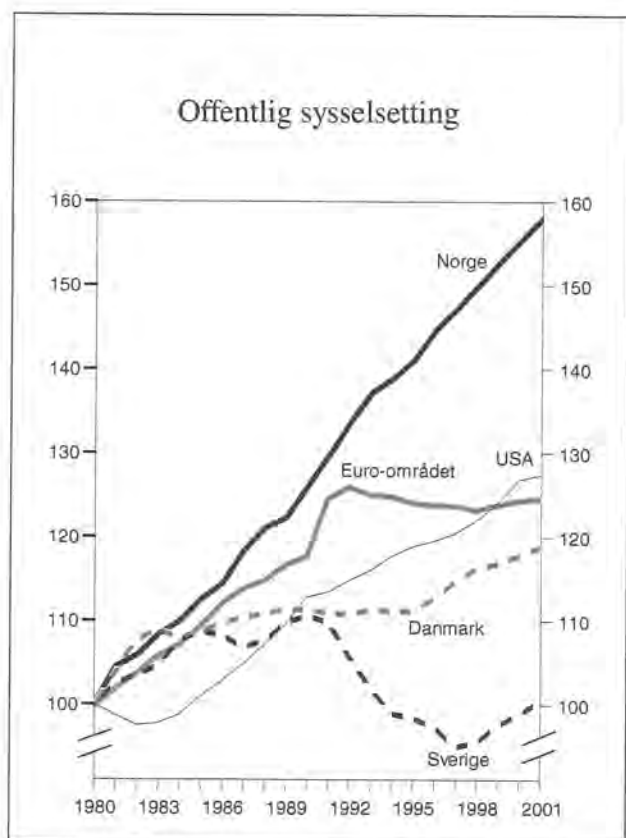
¹) Mill. timeverk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

at veksten i det samlede offentlige konsumet vil avta til 2,4 pst., først og fremst som følge av lavere vekst i statlig konsum. Veksttakten i kommunalt konsum er anslått å holde seg på et høyt nivå også i 2001.

Bruttoinvesteringene i offentlig forvaltning anslås å øke med 1,8 pst. fra 1999 til 2000. Anslaget er om lag som til Revidert nasjonalbudsjett. For neste år anslås det nå en nedgang i offentlige bruttorealinvesteringer på nesten 4½ pst. For statsforvaltningen anslås nedgangen til hele 11½ pst., mens det for kommuneforvaltningen legges til grunn at det høye investeringsnivået i 2000 videreføres i 2001.

Sysselsettingen i offentlig forvaltning, målt i utførte timeverk, anslås nå å øke med i overkant av 1 pst. i 2000 og ¾ pst. i 2001. I Nasjonalbudsjettet 2000 ble det til sammenlikning anslått en vekst i offentlig sysselsetting på 0,6 pst. fra 1999 til 2000. De siste tyve årene har det vært en jevn, sterk vekst i den offentlige sysselsettingen, jf. figur 2.11. Økningen har samtidig vært klart sterkere enn i mange andre land, særlig på 1990-tallet. Den anslåtte sysselsetningsveksten i offentlig forvaltning i 2000 og 2001 er



Figur 2.11 Offentlig sysselsetting. Indekser 1980=100¹⁾

¹⁾ Figuren viser utviklingen i personsysselsettingen i offentlig forvaltning.

Kilde: OECD og Finansdepartementet.

noe lavere enn den gjennomsnittlige veksten de siste ti årene, og også noe lavere enn i 1998 og 1999.

Finanspolitikken og kommuneopplegget for 2001 er nærmere beskrevet i avsnitt 3.2 og 3.3.

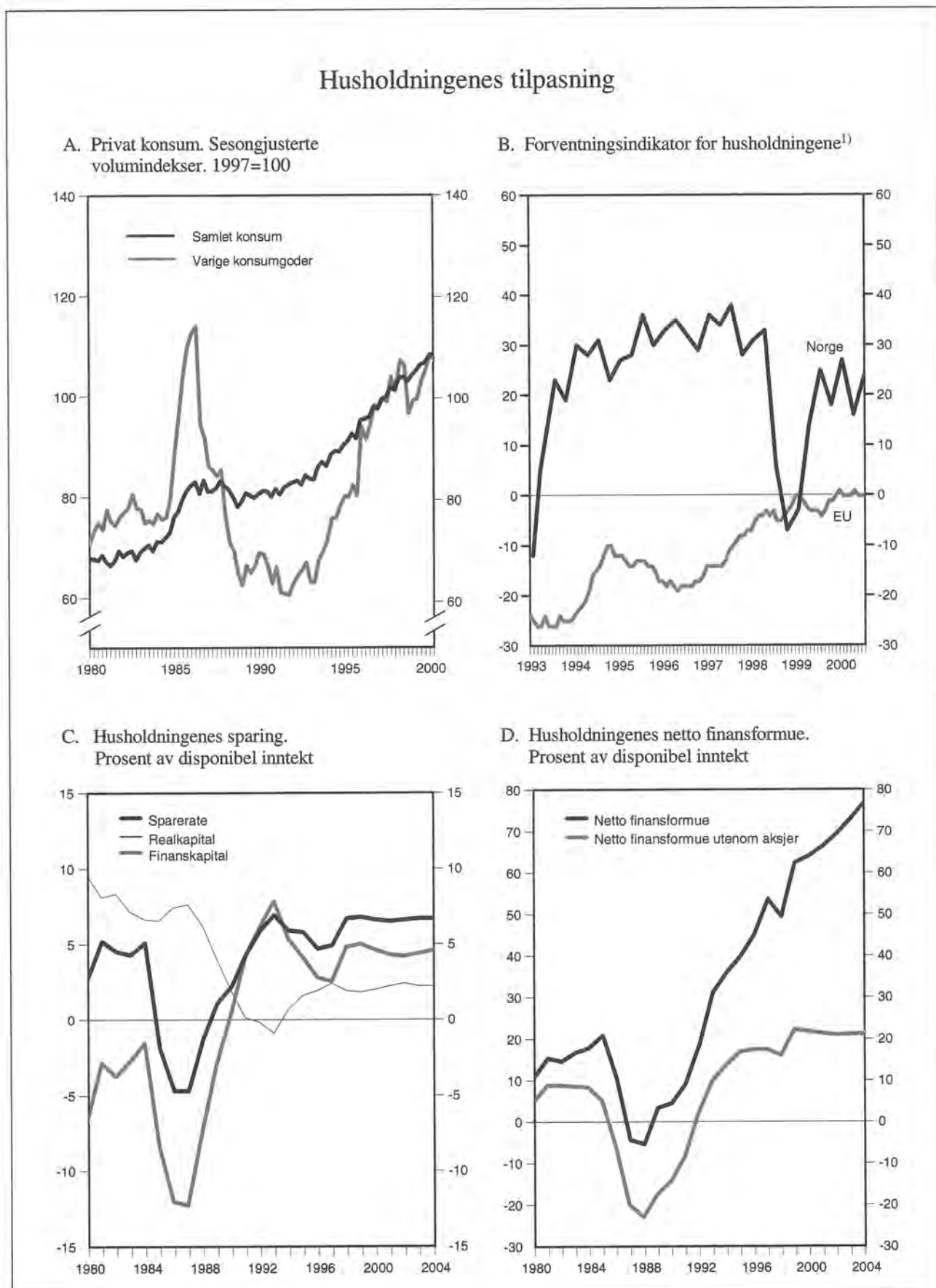
Anslagene på offentlig konsum og investeringer for perioden 2002–2004 bygger på beregningstekniske forutsetninger, som omtales nærmere i avsnitt 3.2.4.

2.5.2 Husholdningenes etterspørsel

Husholdningenes etterspørsel har vært den viktigste drivkraften i konjunkturoppgangen som har preget norsk økonomi gjennom 1990-tallet. Fra 1993 til 1998 økte *det private forbruket* med gjennomsnittlig 3,9 pst. årlig. Etter en kraftig oppbremsing høsten 1998, tok veksten i det private forbruket seg opp igjen i andre halvår 1999, og veksten har fortsatt i inneværende år. Den kraftige forbruksveksten siden 1993 må først og fremst ses i sammenheng med sterk vekst i husholdningenes inntekter, mens sparingen har holdt seg på et relativt høyt nivå.

Oppgangen i det private forbruket anslås å fortsette. Dette er bl.a. basert på følgende utviklings-trekk:

- Ifølge kvartalsvise nasjonalregnskapstall tok det private forbruket seg ytterligere opp i første halvår i år, jf. figur 2.12A. Veksten har vært sterk i varekonsumet, men også tjenestekonsumet og nordmenns konsum i utlandet økte. Samlet tok privat konsum seg opp med knapt 3½ pst. fra første halvår i fjor til første halvår i år. Utviklingen i detaljomsetningen og første-gangsregistreringen av personbiler tyder imidlertid på en noe svakere utvikling i varekonsumet fra 2. til 3. kvartal i år.
- Husholdningene virker fortsatt optimistiske til den økonomiske utviklingen, jf. figur 2.12B. Forventningsindikatoren er klart positiv, til tross for oppgangen i rentenivået de siste månedene. Høy aktivitet i boligmarkedet, et stramt arbeidsmarked og en sterk finansiell stilling for husholdningene sett under ett, kan ha bidratt til at renteøkningen så langt ikke har ført til en svekkelse i husholdningenes forventninger, slik tendensen har vært tidligere. De høye forventningene til den økonomiske utviklingen gjenspeiler seg også i at veksttakten i husholdningenes låneopptak nesten er doblet det siste året. I juli var årsveksten på hele 10,5 pst., jf. figur 2.10 i avsnitt 2.4. Låneopptakene øker følgelig klart mer enn husholdningenes disponible inntekter.
- På bakgrunn av årets lønnsoppgjør ligger det an til en klar reallønnsvekst både i år og neste år.



Figur 2.12 Husholdningenes tilpasning

¹⁾ Differansen mellom prosentandelen som har svart «bedre» og «dårligere» på spørsmål om landets og egen økonomi. EU utenom Sverige, Østerrike og Luxembourg.

Kilde: Norsk Gallup Institutt, EU-kommisjonen, Norges Bank, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Sammen med en viss oppgang i sysselsettingen, bidrar dette til en oppgang i husholdningenes disponible realinntekter på linje med den gjennomsnittlige veksten de siste 20 årene. I tillegg er husholdningenes finansielle posisjon fortsatt solid, jf. figur 2.12D, selv om kredittveksten har tiltatt betydelig.

- Prisene på bruktboliger har steget kraftig hittil i år. Statistisk sentralbyrås prisindeks for brukte selveierboliger viser en vekst på hele 18 pst. fra 2. kvartal i fjor til 2. kvartal i år. Den kraftige oppgangen i prisene på bruktboliger har økt

husholdningenes boligformue betydelig de siste årene. En slik formuesøkning vil isolert sett kunne bidra til lavere finansiell sparing og økt etterspørsel fra husholdningene. Det er imidlertid nå tegn til at prisveksten er i ferd med å dempes. Prisstatistikk fra både NBBL og OBOS/Exact har vist en klar avdemping av prisveksten de siste månedene. Oppgangen i rentenivået vil trolig bidra til en mer moderat utvikling i boligprisene framover enn det en har sett det siste året.

Boks 2.7 Virkninger av økt rentenivå på husholdningenes forbruk

Etter en rentenedgang på i alt 2½ prosentenheter gjennom fjoråret, har Norges Bank i år økt sine styringsrenter med til sammen 1½ prosentenheter. Endringen i de administrative rentene har i stor grad slått ut i tilsvarende endringer i de korte pengemarkedsrentene og – med noe etterslep – i husholdningenes lånerente, jf. omtalen i avsnitt 2.4. I den makroøkonomiske modellen MODAG påvirker en renteøkning husholdningenes etterspørsel gjennom flere kanaler:

- *Husholdningenes inntekter* påvirkes direkte ved at både renteinntekter og renteutgifter øker. Selv om husholdningene samlet sett har større rentebærende fordringer enn rentebærende gjeld, vil effekten på husholdningenes forbruk trolig være negativ. Dette henger sammen med at husholdningenes forsikringskrav, som utgjør en betydelig andel av husholdningenes rentebærende fordringer, ikke er disponible for husholdningene på kort sikt. Utenom forsikringskrav har husholdningene betydelig netto rentebærende gjeld. Dermed vil husholdningenes «synlige» inntekter reduseres som følge av en renteøkning. Alt i alt tilsier dette at en renteøkning vil redusere den konsummotiverende inntekten, noe som vil bidra til å dempe husholdningenes forbruk på kort sikt.
- Økt realrente bidrar til at *konsum nå blir dyrere i forhold til konsum senere*. Dette trekker isolert sett i retning av økt sparing og redusert etterspørsel.
- Et økt rentenivå vil isolert sett bidra til å dempe boligprisene, og dermed til å redusere verdien av husholdningenes boligkapital. Det er grunn til å tro at *redusert boligformue* bidrar til økt sparing og lavere forbruk.

Tabell 2.12 oppsummerer virkningene på husholdningenes forbruk av økt rentenivå, slik disse framkommer i den makroøkonomiske modellen MODAG. Som det framgår av tabellen, vil renteøkningen bidra til at husholdningenes disponible realinntekt reduseres med 0,2 prosentenheter det første året. Også sparingen reduseres imidlertid noe, slik at virkningen på konsumet dempes. Utslaget i husholdningenes disponible realinntekt øker noe det andre året, samtidig som sparingen tar seg opp. Både lavere inntektsvekst og økt sparing bidrar dermed til å dempe konsumet dette året.

Blant annet på bakgrunn av disse beregningsresultatene, legges det i denne meldingen til grunn at det økte rentenivået som nå anslås for 2000 og 2001, sammenliknet med Revidert nasjonalbudsjett, vil ha en viss dempende effekt på det private forbruket.

Tabell 2.12 Virkninger av en permanent renteøkning på 1 prosentenheter. Prosentvis avvik fra referansebanen¹⁾

	Første år	Andre år
Privat konsum	-0,1	-0,5
Disponibel realinntekt	-0,2	-0,3
Sparerate	-0,1	0,1

¹⁾ Det er lagt til grunn at økt rente på forsikringskrav på kort sikt ikke vil påvirke det private forbruket. Det er derfor kun renten på bankinnskudd og lån som er økt i denne beregningen.

Disse forholdene tilsier at forbruksveksten vil holde seg relativt høy framover, til tross for en viss dempende effekt av økte renter, jf. boks 2.7. Alt i alt anslås det en vekst i det private forbruket på nær 3 pst. fra 1999 til 2000. Det er det samme som til Revidert nasjonalbudsjett. Anslaget innebærer en avdemping av veksttaket i konsumet i andre halvår i år. Kjøpene av varige goder tok seg klart opp gjennom 1999 og inn i 2000, jf. figur 2.12A. Som følge av økt rentenivå vil disse kjøpene trolig ikke bidra i særlig grad til konsumveksten framover.

Husholdningenes kjøp av transportmidler har ifølge nasjonalregnskapet utviklet seg sterkt i år, til tross for at førstegangsregistreringen av personbiler har avtatt. Økningen skyldes i all hovedsak en antatt økning i husholdningenes kjøp av biler fra næringslivet. I nasjonalregnskapet fastsettes disse kjøpene ut fra næringslivets bilkjøp tre år tidligere.

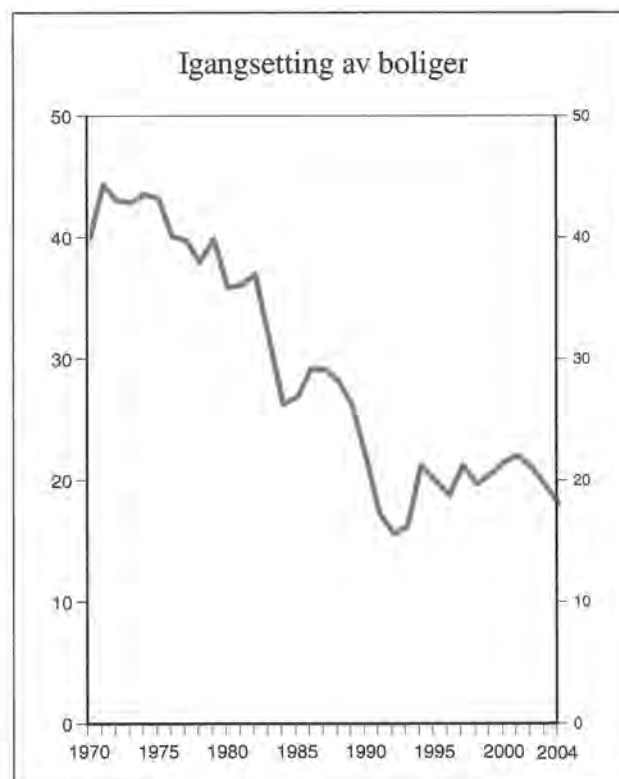
Husholdningenes disponible realinntekter anslås nå å øke med om lag 2½ pst. fra 1999 til 2000. Det er først og fremst økte lønnsinntekter og økte stønader som bidrar til inntektsveksten i år. Anslaget for veksten i husholdningenes disponible realinntekter er noe nedjustert fra Revidert nasjonalbudsjett, hovedsakelig som følge av sterkere prisvekst. For 2001 anslås det nå en vekst i husholdningenes disponible realinntekter på 2½ pst., om lag på linje med veksten i 2000. Økte nominelle renteutgifter bidrar isolert sett til lavere inntekter neste år, mens lavere prisvekst bidrar til at den reelle inntektsveksten opprettholdes.

Etter flere år med høye nettofinansinvesteringer, er husholdningenes finansielle stilling samlet sett svært solid, jf. figur 2.12D. I tillegg har sammensetningen av husholdningenes formue endret seg. Langsiktige spareformer som forsikringskrav og sparing i aksjer har økt kraftig som andel av husholdningenes finansielle formue. Oppgangen i aksjeformuen har vært særlig sterk, dels som følge av høy sparing i aksjer og dels som følge av betydelige kursgevinster. Den økte aksjeformuen har samtidig bidratt til at husholdningenes inntekter fra aksjeutbytte har økt de siste årene. Selv om husholdningenes samlede sparing har holdt seg på et relativt stabilt nivå de siste årene, er det betydelig usikkerhet knyttet til den videre utviklingen. På den ene siden trekker den demografiske utviklingen, med en økning i antall middelaldrende i forhold til antall pensjonister og unge, i retning av økt spare rate på mellomlang sikt. Husholdningenes sterke finansielle stilling, det stramme arbeidsmarkedet og de optimistiske forventningene trekker på den andre siden i retning av en fortsatt sterk forbruksvekst framover. På denne bakgrunnen legges det i denne meldingen til grunn at spareraten avtar noe i inne-

værende år og at den deretter holder seg om lag uendret i 2001. Spareraten anslås til om lag 6½ pst. både i år og neste år. Det private forbruket antas dermed å øke med om lag 3 pst. i inneværende år og 2½ pst. i 2001.

For perioden 2002–2004 anslås det en gjennomsnittlig årlig vekst i husholdningenes disponible realinntekter på om lag 2 pst. Med om lag uendret sparerate gjennom denne perioden, vil konsumet kunne øke i samme takt. Husholdningenes realinvesteringer, som bl.a. omfatter investeringer i boliger, anslås å vokse om lag i takt med inntektene i årene framover, jf. figur 2.12C. Husholdningenes nettofinansinvesteringer vil dermed kunne holde seg på et relativt høy nivå. Husholdningenes samlede netto finansformue anslås å øke fra om lag 60 pst. av disponibel inntekt i 1999 til i overkant av 75 pst. ved utgangen av perioden. Det er først og fremst husholdningenes aksjeformue som ventes å øke i årene framover, mens den øvrige finansformuen ventes å holde seg mer stabil, målt i prosent av disponibel inntekt.

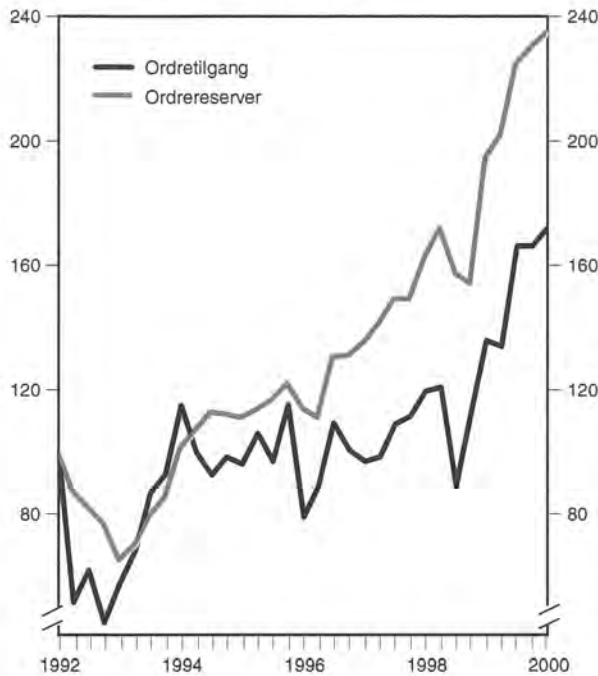
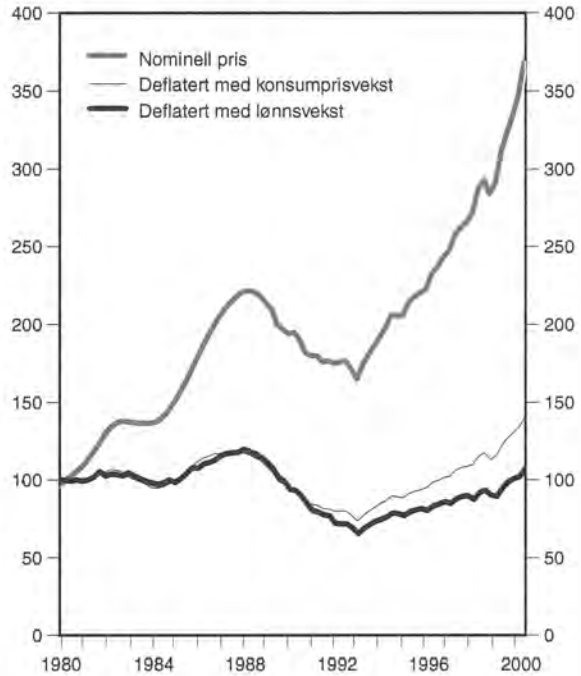
Til tross for flere år med sterk inntektsvekst og kraftig oppgang i prisene på bruktboliger, har igangsettingen av boliger holdt seg på rundt 20 000 boliger de siste årene. Dette er klart lavere enn på 1970- og 1980-tallet, jf. figur 2.13, noe som bl.a. må



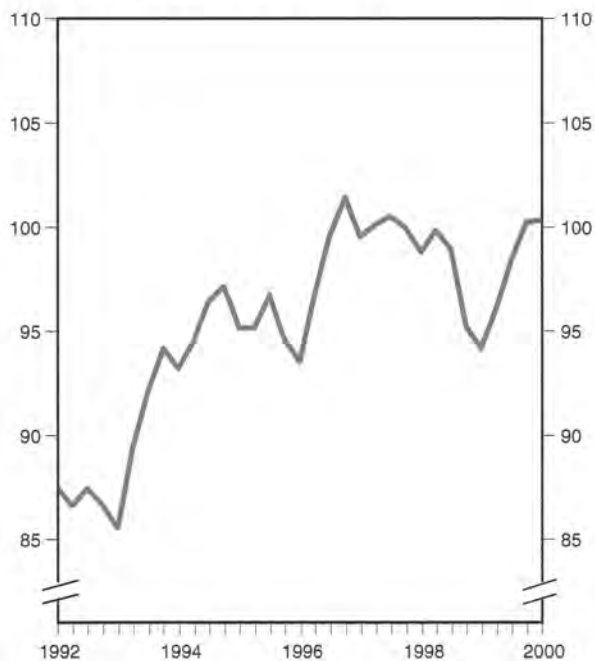
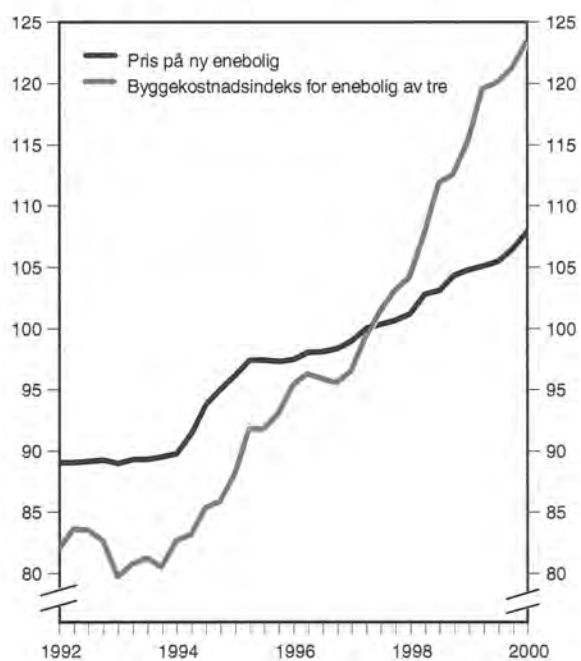
Figur 2.13 Igangsetting av boliger

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boligmarkedet

A. Ordresituasjonen innenfor boligbygging.
Sesongjusterte volumindekserB. Prisutviklingen for bruktboliger.
Indekser 1980=100

C. Forholdet mellom prisene på brukte og nye eneboliger. Indeks 1997=100

D. Lønnsomhet innenfor boligbygging.
Indekser 1997=100

Figur 2.14 Boligmarkedet

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ses i sammenheng med at boligdekningen etter hvert har kommet opp på et høyt nivå. I tillegg er avgangen av boliger, bl.a. som følge av sammenslåing av boligenheter, blitt betydelig redusert sammenliknet med 1970-tallet. Nedgangen i boligbyggingen har dermed ikke resultert i en tilsvarende nedgang i veksten i den samlede beholdningen av boliger.

Fra 1998 til 1999 tok igangsettingen seg opp fra 19 700 til 20 500 boliger. Flere forhold tilsier at veksten i boligbyggingen vil fortsette. Blant annet har *ordretilgangen* av boligbygg tatt seg kraftig opp gjennom 1999 og i 1. kvartal i år, og ligger nå på et høyt nivå, jf. figur 2.14A. Også *ordrerreservene* av boligbygg har økt markert de siste kvartalene. Ved utgangen av 1. kvartal i år lå de hele 20 pst. høyere enn på samme tid i fjor. Gjennom 1998 og deler av 1999 økte tilgangen av rehabiliteringsbygg langt sterkere enn tilgangen av nybygg. Denne trenden snudde imidlertid mot slutten av 1999, og det er nå først og fremst tilgang av nybygg som bidrar til den økte ordretilgangen. Dette kan tyde på at begrensende forhold på tilbudssiden, som tidligere gjorde seg gjeldende, er i ferd med å avta.

Den sterke oppgangen i *prisen på bruktboliger* har bidratt til å stimulere nybyggingen. Som det framgår av figur 2.14B, har realprisen på bruktboliger tatt seg opp med hele 90 pst. fra bunnivået i 1993, og boligprisene ligger nå reelt sett 18 pst. høyere enn da de nådde toppen på 1980-tallet. Det forventes en mer avdempet vekst i boligprisene framover, bl.a. som følge av økt rentenivå, men også fordi boligprisene etter hvert er kommet opp på et relativt sett høyt nivå.

Prisene på bruktboliger har økt langt kraftigere enn prisen på nye boliger de siste årene, jf. figur 2.14C. Dette trekker isolert sett i retning av høyere etterspørsel etter nye boliger. Samtidig ser det ut til at også lønnsomheten ved boligbygging har økt. Statistisk sentralbyrås byggekostnadsindeks for eneboliger av tre har de siste årene vist en langt svakere utvikling enn prisene for nye boliger, jf. figur 2.14D. Begge disse forholdene trekker i retning av økt igangsetting framover.

Alt i alt legges det til grunn en fortsatt vekst i boligbyggingen i år og neste år, til tross for oppgangen i rentenivået hittil i år. Det anslås nå en igangsetting på 21 500 boliger i 2000 og 22 000 boliger i 2001. Sammen med en viss vekst i gjennomsnittsstørrelse og standard, innebærer dette at *boliginvesteringene* vil kunne øke med $8\frac{1}{4}$ pst. i år og $8\frac{1}{2}$ pst. til neste år.

For perioden 2002–2004 er vurderingene i stor grad basert på beregninger foretatt på Norges Byggforskningsinstituttets modell BUMOD. Disse

beregningene indikerer at den årlige igangsettingen av boliger vil avta mot i underkant av 20 000 mot slutten av perioden, først og fremst som følge av den demografiske utviklingen. Som følge av økt gjennomsnittsstørrelse, standard og rehabiliteringer antas boliginvesteringene likevel å øke noe fram mot 2004.

2.5.3 Bedriftene i fastlandsøkonomien

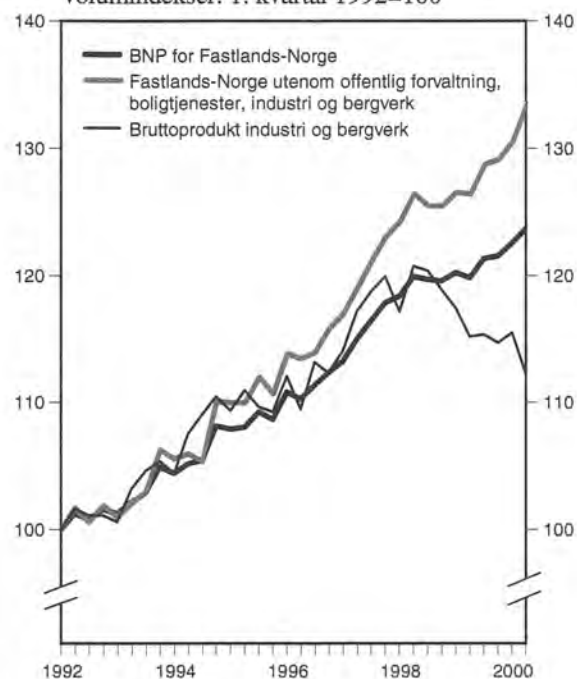
Gjennom oppgangskonjunkturen på 1990-tallet sto fastlandsbedriftene for en sterk og bredt basert aktivitetsvekst. I gjennomsnitt økte bruttoproduktet med nesten 4 pst. pr. år fra 1994 til 1998. Mot slutten av 1998 ble veksten bremsset opp, og fra 1998 til 1999 økte bruttoproduktet med bare 0,6 pst. Industriproduksjonen utviklet seg særlig svakt, mens annen vareproduksjon og produksjonen innen tjenesteytende sektorer fortsatt viste vekst, jf. figur 2.15A.

Sterk vekst i investeringene i bedriftene i Fastlands-Norge var en viktig drivkraft til veksten i økonomien under oppgangskonjunkturen. Etter en investeringstopp i 1998, sank bedriftsinvesteringene med 3,3 pst. i 1999. Nivået lå likevel over 80 pst. høyere enn i bunnåret 1992 og investeringsraten, dvs. investeringene i prosent av bruttoproduktet, avtok bare marginalt fra nivået året før, jf. figur 2.16.

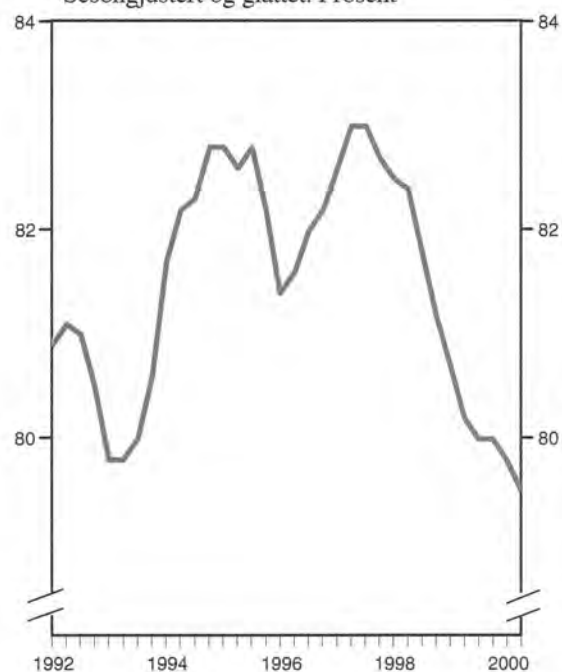
Som beskrevet i avsnitt 2.1, tyder utsiktene for inneværende og neste år på at vekstpausen i fastlandsøkonomien i 1999 ble kortvarig. Det ligger nå an til at produksjonsveksten i fastlandsbedriftene tar seg opp igjen fra nivået i fjor. De siste par årene har aktiviteten i fastlandsøkonomien til en viss grad vært påvirket av det betydelige fallet i petroleumsinvesteringene siden 1998. En svak utvikling i næringer som direkte eller indirekte leverer til oljesektoren var den viktigste årsaken til avdempingen av produksjonen i industrien i fjor. Oljeinvesteringene antas å falle videre, og det vil kunne forsterke tilbakeslaget for deler av verksted- og verftsindustrien. Utviklingen i flere økonomiske indikatorer underbygger imidlertid at utsiktene for øvrige deler av fastlandsnæringene er lysere nå enn for ett år siden:

- Den *innenlandske etterspørselen* har økt de siste 3–4 kvartalene ifølge det kvartalsvise nasjonalregnskapet. Innen de tjenesteytende næringene og vareproduserende næringene utenom industrien har aktivitetsveksten vært relativt sterk. Husholdningenes etterspørsel, som i stor grad retter seg nettopp mot varehandel og privat tjenesteyting, har tatt seg ytterligere opp i første halvår i år. Fortsatt vekst i boligprisene vil kunne stimulere både forbruket og boligbyggingen framover.

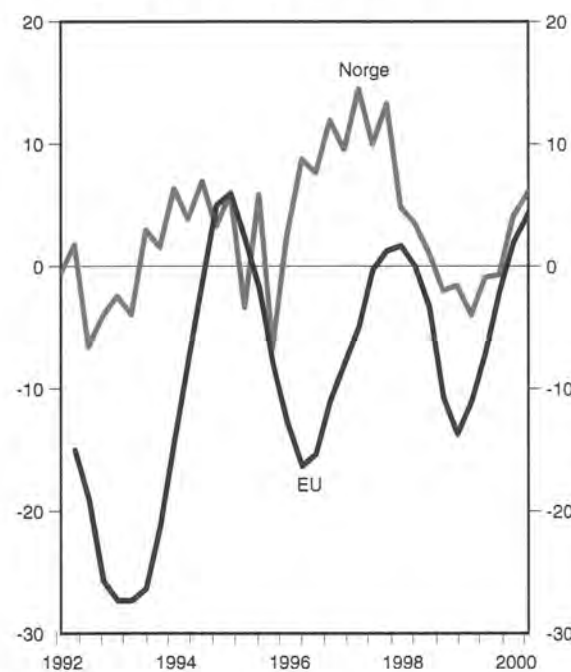
Utvikling i bedrifter i Fastlands-Norge

A. Bruttonasjonalprodukt¹⁾. Sesongjusterte volumindekser. 1. kvartal 1992=100

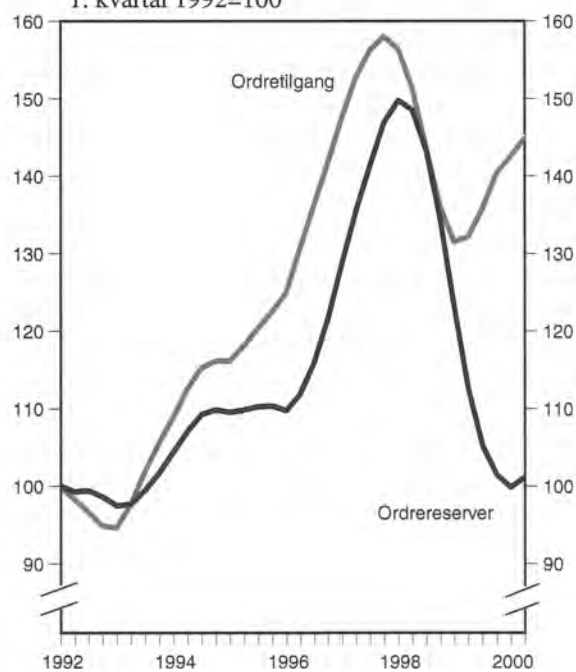
B. Kapasitetsutnyttningen i industri og bergverk. Sesongjustert og glattet. Prosent



C. Forventningsindikatoren for industrien. Norge og EU. Sesongjusterte tall



D. Ordretilgang og -reserver i industrien. Sesongjusterte og glattede volumindekser. 1. kvartal 1992=100



Figur 2.15 Utviklingen i bedriftene

¹⁾ Bruttoprodukt i basisverdi.

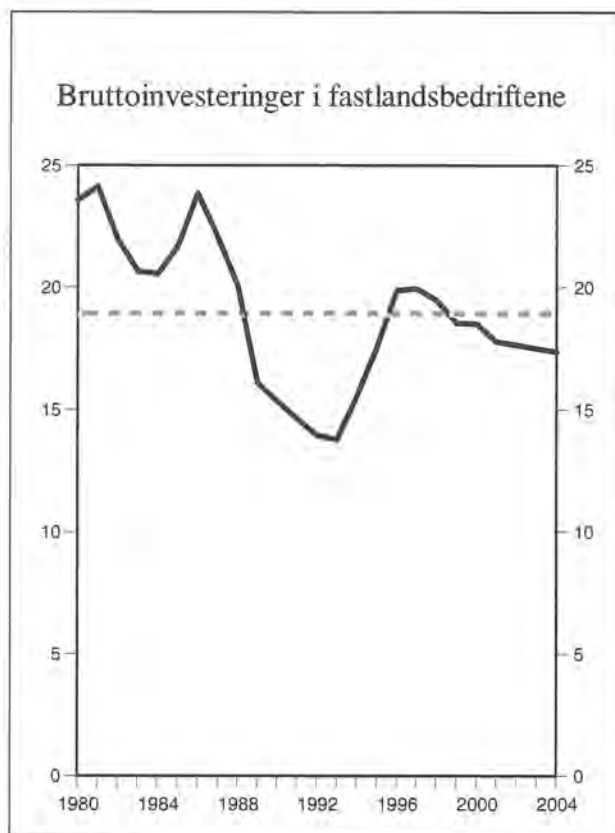
Kilde: EU, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

- Positive vekstutsikter for internasjonal økonomi trekker i retning av at *eksporten av tradisjonelle varer* øker ytterligere. Etter bare moderat utvikling i fjor, har veksttakten tatt seg opp gjennom første halvår i år.
- *Sysselsettingen* i fastlandsbedriftene holdt seg uendret i første halvår i år sammenliknet med samme periode i fjor. I industrien falt sysselsettingen i samme tidsrom med 12 000 personer. Ledigheten og permitteringene innen industrien har imidlertid sluttet å øke. I bygge- og anleggssektoren har sysselsettingen holdt seg stabil i første halvår i år sammenliknet med samme periode i fjor.
- *Knapphet på arbeidskraft* innen deler av økonomien synes å ha økt. I tillegg til at sysselsettingen samlet sett vokser igjen, er ledigheten svært lav og beholdningen av ledige stillinger har steget det siste året, bl.a. innen byggebransjen.
- *Ordresituasjonen* både for industrien og bygge- og anleggssektoren synes å være betydelig lysere enn for ett år siden. Tilgangen av nye ordrer i de fleste industrisektorene har tatt seg markert opp de siste kvartalene og lå i 2. kvartal nesten 20 pst. høyere enn for ett år siden. Ordreservene i første halvår var likevel lavere enn i første halvår i fjor. Ifølge ordrestatistikken for bygg og anlegg har byggesektoren nå svært mange boligprosjekter til utførelse. Samtidig øker tilgangen på andre byggeprosjekter, mens situasjonen for anlegg synes å være svakere.
- *Bedriftenes egne vurderinger* underbygger bildet av et visst oppsving fra i fjor. I det siste konjunkturbarometeret fra Statistisk sentralbyrå var det særlig den bedre ordresituasjonen som bidro til at bedriftene ventet seg økt produksjon og etterspørsel framover.
- Produksjonskapasiteten økte betydelig på 1990-tallet, men den sterke produksjonsveksten førte etter hvert til at også *kapasitetsutnyttningen* i fastlandsbedriftene økte betydelig, jf. figur 2.15B. Gjennom fjoråret ble imidlertid kapasitetsutnyttningen redusert. Kapasitetsutnyttningen i norsk industri økte fra 1. til 2. kvartal i år. I enkelte sektorer innenfor eksportrettet industri er kapasitetsutnyttningen høy, og en stor andel av bedriftene har full kapasitetsutnyttning.

Samlet anslås *BNP for Fastlands-Norge* å øke med $2\frac{1}{4}$ pst. i 2000 og $1\frac{3}{4}$ pst. i 2001. Elektrisitetsproduksjonen, som i hovedsak bestemmes av variasjoner i nedbøren fra år til år, bidrar til å trekke opp BNP-veksten med vel $\frac{1}{4}$ prosentpoeng i år. Store nedbørsmengder har gitt rekordfulle vannmagasi-

ner og stor produksjonsøkning hittil i år. På årsbasis kan elektrisitetsproduksjonen øke med 13 pst. Med mer normalt vanntilslig antas produksjonen å avta neste år og bidra til å redusere veksten i BNP for fastlandsøkonomien med knappe $\frac{1}{4}$ prosentpoeng.

Industriproduksjonen har vært avtakende siden 2. kvartal 1998. I fjor ble produksjonen redusert med 3,0 pst. på årsbasis. Den negative tendensen forsterket seg i første halvår i år, med en sesongjustert nedgang fra 1. til 2. kvartal på nesten 3 pst. Produksjonsnivået i første halvår i år lå om lag 2 pst. under nivået i første halvår i fjor. Nedgangen i industriproduksjonen knytter seg først og fremst til svak utvikling i sektorer som produserer direkte eller indirekte for oljesektoren. Verkstedindustrien og byggingen av skip og oljerigger, som står for om lag en tredel av den totale industriproduksjonen, har falt med om lag $5\frac{1}{2}$ pst. det siste året fram til juni i år. De mer tradisjonelle utekonkurrerende sektorene, som bl.a. omfatter mye av den råvarebaserte industrien, har derimot økt produksjonen med om lag $1\frac{1}{2}$ pst. i denne perioden. Etter en ytterligere moderat nedgang i år på $\frac{1}{4}$ pst., antas det at veksten i industriproduksjonen i alt tar seg opp til vel 1 pst. i 2001. Det er antatt en videre moderat oppgang



Figur 2.16 Bruttoinvesteringer i fastlandsbedriftene. Prosent av bruttoproduktet
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.13 Bruttoprodukt etter næring. Prosentvis volumendring fra året før¹⁾

	Mrd. kroner 1999	Årlig gj.snitt 1994–1998	1999	2000	2001	Årlig gj.snitt 2002–2004
Bruttonasjonalprodukt	1192,8	4,2	0,9	3,4	2,6	1,4
Oljevirkosomhet	184,1	7,8	1,3	9,0	6,1	-1,3
Utenriks sjøfart	14,5	2,9	-0,4	5,8	5,7	4,7
Næringsvirkosomhet i Fastlands-Norge	672,4	3,4	0,7	2,0	1,8	2,0
Primærnæringene	23,2	1,6	1,5	-1,4	-0,8	..
Industri og bergverk	126,9	2,8	-3,0	-0,2	1,3	1,3
Kraftforsyning	22,9	4,7	12,5	-7,5	-2,0	..
Bygge- og anleggsvirkosomhet	48,2	4,2	-2,1	6,5	1,9	..
Andre næringer	474,1	3,6	1,9	2,4	2,1	2,5
Offentlig forvaltning	193,5	1,8	2,4	2,3	2,2	1,9
Korreksjonsposter	128,3	8,1	-0,6	3,3	1,1	1,5
<i>Memo:</i>						
BNP Fastlands-Norge	994,2	3,7	0,8	2,2	1,8	1,9

¹⁾ Beregnet i faste 1997-priser.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

i produksjonen i årene deretter. Det må bl.a. ses i sammenheng med at fallet i oljeinvesteringene gradvis bremses opp.

Aktiviteten i bygge- og anleggssektoren falt med vel 2 pst. i fjor. Det må ses i forbindelse med avslutning av en del store prosjekter mot slutten av 1990-tallet. Økende aktivitet i boligbyggingen og en positiv ordresituasjon for store deler av sektoren indikerer at den negative trenden snur. Alt i alt anslås produksjonen i bygge- og anleggssektoren å øke med 6½ pst. i år og drøyt 2 pst. neste år.

Det er anslått at produksjonen i primærnæringene avtar med om lag 1½ pst. i år, etter en om lag like stor økning i fjor. Både jordbruksproduksjonen

og produksjonen innen tradisjonelt fiske og fangst har utviklet seg relativt svakt i første halvår i år, og det ligger nå an til en nedgang på årsbasis.

Oppdrettsnæringen er derimot inne i en svært god utvikling. Etterspørselen fra internasjonale markeder har økt samtidig som bl.a. Chile og Skottland har hatt problemer med å øke sin produksjon. Det har også bidratt til høyere priser. Om lag 90 pst. av norsk oppdrettsfisk eksporteres, og i første halvår i år lå eksportvolumet 9 pst. høyere enn samme periode i fjor. Eksportverdien var betraktelig høyere på grunn av den kraftige prisøkningen det siste året. Det antas at den positive volumutviklingen fortsetter til neste år.

Tabell 2.14 Bruttoinvesteringer i fast realkapital for bedriftene i Fastlands-Norge. Prosentvis volumendring fra året før¹⁾

	Mrd. kroner 1999	Årlig gj.snitt 1994–1998	1999	2000	2001	Årlig gj.snitt 2002–2004
Bedrifter i Fastlands-Norge	111,6	11,8	-3,3	2,0	-1,0	1,9
Primærnæringene	10,8	9,9	15,3	-6,5	-6,7	..
Industri og bergverk	15,2	12,7	-21,9	0,0	-4,1	4,9
Kraftforsyning	4,5	-4,8	0,4	-5,0	0,0	..
Bygge- og anleggsvirkosomhet	2,5	32,5	-15,9	-5,9	-21,1	..
Samferdsel	25,3	13,9	4,3	4,5	-1,1	..
Annen næringsvirkosomhet inkl. varehandel	53,3	12,4	-3,0	4,2	1,8	..
<i>Memo:</i>						
Lagerinvesteringer ²⁾	25,0	0,6	-1,3	0,0	0,0	..

¹⁾ Beregnet i faste 1997-priser.²⁾ Lagerinvesteringer i prosent av BNP året før.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Aktiviteten i *øvrige vareproduserende og tjenesteytende næringer* holdt seg godt oppe i fjor. Avdempet vekst i det private forbruket og bare moderate vekstrater i fastlandsinvesteringene innebærer likevel at produksjonsoppgangen blir relativt moderat framover.

Etter en gjennomsnittlig årlig vekst på nesten 12 pst. i perioden fra 1994 til 1998, falt *fastlandsbedriftenes investeringer* med 3,3 pst. i fjor. Investeringene avtok særlig i industrien, men det var også en viss investeringsnedgang i de fleste andre sektorene med unntak av fiskeoppdrett og samferdsel i 1999. Gjennom fjoråret tok imidlertid investeringene seg gradvis opp fra det lave nivået ved inngangen til 1999. Blant annet stoppet fallet i industriinvesteringene opp. I første halvår i år var investeringene i fastlandsbedriftene i alt nesten 6½ pst. høyere enn i samme periode i fjor. Det ventes imidlertid ingen ny sterk oppgang i bedriftsinvesteringene framover. Det må bl.a. ses i sammenheng med de store investeringene som er foretatt gjennom den forrige oppgangskonjunkturen. Økte kostnader og svekket lønnsomhet gjennom flere år, samt utsikter til en relativt moderat vekst i økonomien trekker også i retning av at behovet for kapasitetsutvidelser kan være begrenset. På årsbasis anslås bedriftsinvesteringene å øke med 2 pst. i 2000, mens det anslås et moderat fall på 1 pst. neste år. Det er heller ikke ventet store endringer i investeringsnivået i årene deretter. Som det går fram av tabell 2.14, er det særlig innen tjenesteytende sektorer, inkludert samferdsel og varehandel, det anslås en viss oppgang i investeringene. Innen vareproduserende sektorer som primærnæringer og bygge- og anleggssektoren er det derimot ventet et videre fall.

Industriinvesteringene falt med hele 22 pst. i fjor etter en gjennomsnittlig årlig vekst på nesten 13 pst. i perioden 1994–1998. Etter at nedgangen stoppet opp gjennom 1999, ventes det nå om lag nullvekst i industriinvesteringene i år. Ifølge den siste investeringstillingen fra Statistisk sentralbyrå ligger det an til at industriinvesteringene vil falle noe neste år igjen. Den svake utviklingen for investeringene i verkstedindustrien de siste par årene antas å fortsette, mens investeringstillingen tyder på at investeringene innen bygging av skip og oljerigger kan ta seg opp igjen i 2001. På denne bakgrunn anslås industriinvesteringene å avta med 4 pst. fra 2000 til 2001.

Investeringene i *samferdselssektoren*, som omfatter post- og teletjenester, jernbane, lufttransport, drosje- og rutebiltransport og innenriks sjøfart, økte også sterkt i oppgangskonjunkturen på 1990-tallet, jf. tabell 2.14, bl.a. som følge av de store investeringene knyttet til utbyggingen av ny hovedfly-

plass. Investeringsaktiviteten har avtatt de siste par årene, og ved utgangen av fjoråret var investeringsnivået om lag det samme som i 1997. Utviklingen så langt i år tyder på en moderat vekst i år, og oppgangen er anslått til 4½ pst. Det er anslått at investeringene avtar moderat fra 2000 til 2001.

Investeringene i bygge- og anleggssektoren økte betydelig fram til 1998, først og fremst som følge av en kraftig økning i investeringer i kjøretøy. Den svake utviklingen i bygge- og anleggssektoren i fjor og i anslagene for neste år, må ses i sammenheng med at kjøretøyinvesteringene antas å avta ned mot et antatt normalnivå igjen.

Investeringene i *varehandel, finansiell tjenesteyting og annen privat tjenesteyting* avtok med 3 pst. i fjor. Disse investeringene har imidlertid tatt seg opp så langt i år. I første halvår i år lå investeringene vel 6 pst. over nivået i første halvår i fjor.

Lagerinvesteringene er tradisjonelt svært ustabile og kan endre seg betydelig fra kvartal til kvartal. Det må i hovedsak ses i sammenheng med at de framkommer som en restpost i nasjonalregnskapet og fanger opp ulike statistiske avvik i tillegg til reelle lagerinvesteringer. De store svingningene har trolig sammenheng med svakheter i statistikken, og at lagerinvesteringene til en viss grad benyttes til å avstemme regnskapet slik at samlet tilgang blir lik samlet anvendelse. Lagerinvesteringene bidro til å trekke ned investeringene i fjor. Det er imidlertid ikke lagt til grunn noe bidrag fra lagerinvesteringene verken i år eller neste år.

Usikkerheten knyttet til investeringsanslagene er stor. Beslutningene om investeringer tas bl.a. på bakgrunn av forventninger om aktivitetsutviklingen og kostnadene knyttet til å investere. En god lønnsomhetsutvikling var en viktig faktor bak den kraftige oppbyggingen av kapital i fastlandsøkonomien på store deler av 1990-tallet. Lønnsomheten for en rekke industrinæringer er imidlertid blitt svekket de siste årene, jf. figur 2.5 i avsnitt 2.2, som viser at lønnsomheten i industrien, målt ved driftsresultandelen, har falt markert etter 1995. Svekkelsen av kostnadmessig konkurranseevne de siste årene har også bidratt til tap av markedsandeler for norske bedrifter. Utviklingen i rentekostnader og lønnskostnader vil kunne bidra til at lønnsomheten fortsatt blir relativt svak. Renteøkningen hittil i år har ført til økt gjeldsbelastning. Samtidig er lønnskostnadsveksten fortsatt høy. Selv om det er anslått en viss nedgang i årslønnsveksten, vil veksten i timelønnskostnadene kunne øke neste år. Det har sammenheng med økte kostnader for bedriftene i form av ferieutvidelsen, samt innføringen av en konjunkturavgift. Veksten vil også ligge over lønnskostnadsveksten hos våre viktigste handelspartne-

Tabell 2.15 Produktivitetsutvikling i Fastlands-Norge. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gj.snitt 1978–1999	1999	2000	2001	Årlig gj.snitt 2002–2004
<i>Arbeidsproduktiviteten:¹⁾</i>					
Fastlands-Norge	1,7	0,6	1,8	1,7	1,4
Private fastlandsnæringer utenom bolig, primærnæringer og kraftforsyning	1,8	0,1	1,8	2,3	2,1
<i>Total faktorproduktiviteten:²⁾</i>					
Fastlands-Norge	1,2	-0,1	1,4	1,3	1,2
Private fastlandsnæringer utenom bolig, primærnæringer og kraftforsyning	1,4	-0,4	1,3	1,8	1,6

¹⁾ Bruttoprodukt pr. utførte timeverk.

²⁾ Med total faktorproduktiviteten menes den delen av veksten i bruttoproduktet som ikke kan forklares av vekst i bruken av arbeidskraft og/eller realkapital.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

re både i år og neste år. På den annen side har prisene på en del viktige norske eksportprodukter tatt seg betydelig opp på verdensmarkedet gjennom det siste året, og utsiktene til fortsatt prisvekst er gode jf. avsnitt 2.7.2. Det trekkes isolert sett i retning av økt lønnsomhet i store deler av norsk næringsliv.

Utviklingen de siste årene tyder på at norske bedrifter er blitt mer internasjonale og ønsker å etablere seg i nærheten av store markeder. Siden 1998 har det vært en sterk vekst i *direkte investert kapital* i utlandet. Statistikk for andre halvdel av 1999 og første halvdel av 2000 viser at det i denne perioden har vært en netto kapitalutgang. Transaksjoner i ulike låneforhold bidro til denne kapitalutgangen, mens investeringer i form av aksjer og annen egenkapital bidro med en kapitalinnngang. Investeringene i den siste tolv månedersperioden ble særlig foretatt av investorer innen bank, finansiering og forsikringsvirksomhet, samt av norske industribedrifter, og investeringene gikk hovedsakelig til EU-land.

Arbeidsproduktiviteten har økt noe mindre de to siste årene enn gjennom oppgangskonjunktoren på 1990-tallet. Produksjons- og sysselsettingsanslagene i denne meldingen bygger på at produktivitetsveksten tar seg noe opp igjen i år og neste år. Utenom sektorer der produksjonen på kort sikt er bestemt av klimatiske og andre ikke-økonomiske forhold, anslås produktivitetsveksten til om lag 2 pst. både i 2000 og 2001. Det er om lag på linje med den gjennomsnittlige veksten de siste tyve årene. Mangel på arbeidskraft bidrar til at produksjonsveksten i større grad må skje gjennom å utnytte mulighetene for mer effektiv produksjon i de enkelte næringene. På lengre sikt vil imidlertid bedriftene i større

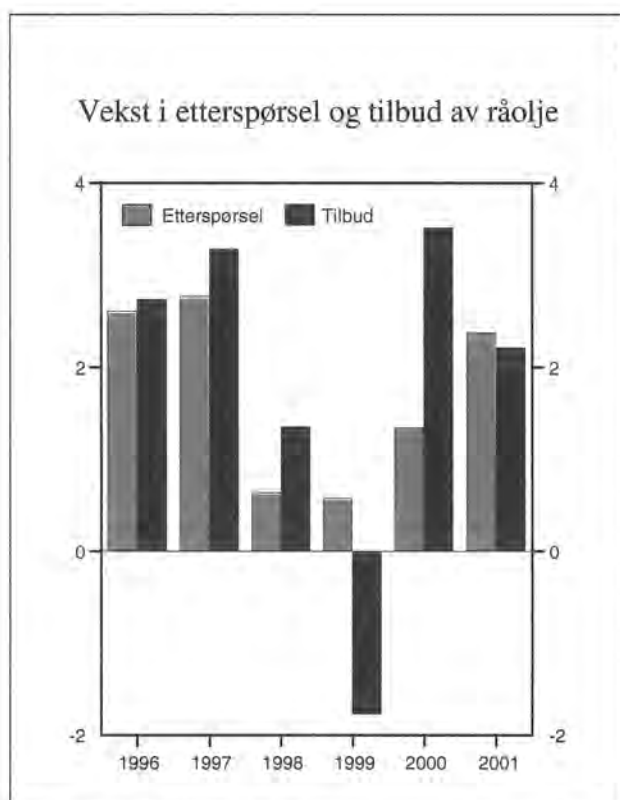
grad tilpasse etterspørselen etter arbeidskraft til veksten i produksjonen.

Ved beregning av total faktorproduktiviteten (TFP) tas det hensyn til innsatsen både av arbeidskraft og kapital. Dette produktivitetsmålet gir dermed uttrykk for hvor stor del av produksjonsveksten som ikke kan føres tilbake til endringer i disse primære produksjonsfaktorene. Siden 1980 har TFP vokst noe svakere enn arbeidsproduktiviteten, noe som henger sammen med at også kapitalbeholdningen har økt gjennom perioden.

2.6 Petroleumsvirksomheten

Oljemarkedet har de siste årene vært preget av store svingninger. I 1998 falt oljeprisen i perioder til om lag 70 kroner pr. fat, mens oljeprisen i september 2000 har ligget over 300 kroner pr. fat. De sterke svingningene i oljeprisen har ført til at statens inntekter fra petroleumsvirksomheten falt fra 87 mrd. kroner i 1997 til om lag 45 mrd. kroner i 1998 og 1999. Inntektene anslås nå til hhv. 160 og 189 mrd. kroner i 2000 og 2001.

Figur 2.17 viser den årlige veksten i den globale etterspørselen og tilbudet av råolje. Anslag for 2000 viser at veksten i etterspørselen er i ferd med å ta seg opp etter de lave vekstratene i 1998 og 1999, da den økonomiske krisen i Asia i tillegg til en mild vinter på den nordlige halvkule preget etterspørselsbildet. Samtidig antas tilbudet av råolje å øke fra nivået i 1999, da tilbudet ble redusert med nesten 2 pst. som følge av produksjonsbegrensinger i OPEC-landene. OPEC har allerede økt produksjonskvotene i tre omganger i 2000. I april ble kvo-



Figur 2.17 Global vekst i etterspørsel og tilbud av råolje. Prosent

Kilde: Det Internasjonale Energibyrådet og Energy Information Administration.

tene økt med 1,45 mill. fat pr. dag, i juni med 708 000 fat pr. dag og senest i september med 800 000 fat pr. dag. I tillegg antas det at produsenter utenfor OPEC også vil øke produksjonen vesentlig i 2000 i forhold til i 1999.

Gjennomsnittlig oljepris hittil i år er 242 kroner pr. fat. Fra et nivå på om lag 200 kroner ved begynnelsen av inneværende år steg oljeprisen fram til begynnelsen av mars. Forventninger om økt produksjon i OPEC-landene bidro til at prisen falt ned mot 200 kroner igjen i begynnelsen av april. Gjennom siste halvdel av april og første del av mai steg prisen kraftig og holdt seg på over 250 kroner pr. fat fram til midten av juli. I august økte prisen ytterligere og kom i begynnelsen av september over 300 kroner pr. fat. Denne økningen skjedde bl.a. på bakgrunn av statistikk som viste lave lagertall for råolje og fyringsolje i USA.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til den videre oljeprisutviklingen. Etter den siste produksjonsøkningen i OPEC er det i realiteten bare Saudi-Arabia som har ledig produksjonskapasitet av noen størrelse. Utviklingen i oljeprisen videre utover i 2000 avhenger derfor i sterk grad av hva Saudi-Ara-

bia ser på som et ønskelig nivå for oljeprisen. Saudi-Arabia har uttalt at de ønsker en oljepris på om lag 25 USD, eller om lag 230 kroner med dagens valutakurs. Prisen for framtidig levering på International Petroleum Exchange i London viser svakt fallende råoljepriser ut resten av året, til et nivå på om lag 33 USD i desember. Videre inn i 2001 faller prisen for framtidig levering til 29 USD i juli og ytterligere til 27 USD i desember. Prisene i futuresmarkedet gir en viss indikasjon på markedets forventninger om prisutviklingen den nærmeste tiden. De største volumene av handelen med futureskontrakter skjer for de 3–4 nærmeste månedene. I denne meldingen er det lagt til grunn en oljepris på 235 kroner pr. fat i gjennomsnitt for 2000. Det er imidlertid lite trolig at en så høy oljepris vil kunne vedvare når oljemarkedet kommer i balanse som følge av økt produksjon både i og utenfor OPEC. For 2001 er det beregningsteknisk lagt til grunn en oljepris på 180 kroner pr. fat i gjennomsnitt. Deretter er det antatt at oljeprisen faller gradvis mot et langsiktig nivå på 125 2001-kroner pr. fat.

I 1999 ble det ifølge tall fra Oljedirektoratet produsert råolje, NGL og salgbar naturgass på norsk sokkel tilsvarende 227 mill. standardkubikkmeter oljeekvivalenter (Sm^3 o.e.). Flere nye felt er ventet å komme i produksjon de nærmeste par årene, og samlet petroleumproduksjon anslås å øke med over 40 mill. Sm^3 o.e. fram til 2001, jf. tabell 2.16. I forhold til Revidert nasjonalbudsjett er anslagene både i 2000 og 2001 moderat nedjustert, i første rekke pga. lavere anslag for NGL/kondensatproduksjon, mens råoljeproduksjonen er noe oppjustert.

Petroleumproduksjonen anslås å nå en topp i 2002, med en produksjon på om lag 279 mill. Sm^3 o.e., jf. figur 2.19 A. Av dette antas produksjonen av råolje å utgjøre knappe 200 mill. Sm^3 o.e., eller om lag 3,4 mill. fat pr. dag. Produksjonen antas så å falle fram mot 2010, men økt produksjon av gass og NGL ventes å dempe fallet i samlet petroleumproduksjon. I forhold til Revidert nasjonalbudsjett er anslagene for petroleumproduksjonen noe redusert også i årene 2002–2004, mens det bare er mindre endringer i anslagene lenger fram i tid.

Det er stor usikkerhet knyttet til anslagene for oljeproduksjonen. De siste årene har forsinket oppstart og tekniske problemer på enkelte felt ført til at produksjonen har blitt skjøvet noe ut i tid, slik at anslått produksjon har blitt nedjustert de første årene i anslagsperioden. I denne meldingen er imidlertid anslagene for oljeproduksjonen noe høyere enn i Revidert nasjonalbudsjett. Oljedirektoratet har anslått et usikkerhetsintervall for produksjonsnivået i årene fram til 2010, jf. figur 2.18. Ved beregning av usikkerhetsintervallet er det tatt hensyn til reser-

Tabell 2.16 Hovedtall for petroleumsvirksomheten

	1999	2000	2001	2004	Virkning av en endring i oljeprisen i 2001
<i>Forutsetninger:</i>					
Råoljepris, kroner pr. fat	141	235	180	133	10
Produksjon, mill. Sm ³ o.e.	227	252	269	260	
- Råolje og NGL	179	201	212	197	
- Naturgass	48	51	57	63	
<i>Mrd. kroner:</i>					
Eksportverdi ¹⁾	167,1	308,8	268,3	192,5	13,3
Påløpte skatter og avgifter ²⁾	29,1	96,8	84,4	51,5	6,7
Betalte skatter og avgifter ²⁾	18,7	58,4	97,3	55,6	3,4
Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten ³⁾	44,6	160,2	189,0	116,9	9,6
<i>Mrd. kroner, 1997-priser:</i>					
Investeringer i oljevirksomheten	65,4	50,7	42,6	38,0	
Direkte import til oljevirksomheten	14,3	8,0	6,6	6,9	
Etterspørsel mot fastlandsøkonomien ⁴⁾	51,2	42,7	36,1	31,1	

¹⁾ Utvinning og rørtransport av råolje og naturgass.

²⁾ Ordinær skatt på inntekt og formue, særskatt, produksjonsavgift, arealavgift og CO₂-avgift.

³⁾ Summen av betalte skatter og avgifter, netto innbetalinger fra Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) i petroleumsvirksomheten og betalt aksjeutbytte fra Statoil. I tillegg inngår statlige tilskudd i henhold til fjerningstilskuddsloven.

⁴⁾ Inkludert sektorens egenproduksjon av oljeboringstjenester.

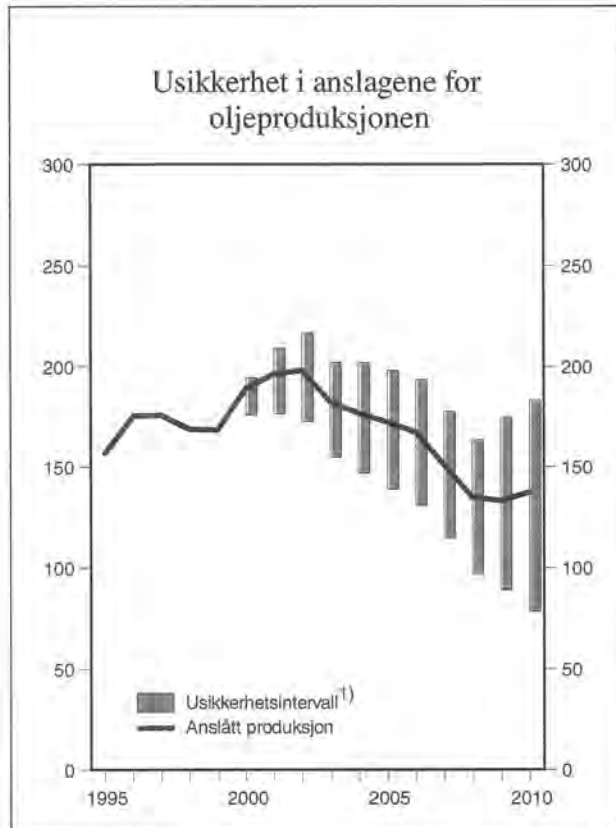
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet.

voarusikkerhet og til usikkerhet omkring starttidspunktet for produksjon fra nye felt. En har imidlertid ikke tatt hensyn til oljeprisutviklingen.

Oljedirektoratets anslag for samlede *utvinnbare petroleumssressurser* pr. 31. desember 1999 var 13,2 mrd. Sm³ o.e. I forhold til året før er ressursanslaget oppjustert med om lag 0,4 pst. Økningen er i første rekke knyttet til justeringer i anslagene for eldre felt og funn. For råolje og NGL/kondensat var produksjonen større enn ressurstilveksten i 1999, slik at gjenværende utvinnbare ressurser ble redusert. For gass var ressurstilveksten større enn produksjonen, slik at gjenværende utvinnbare ressurser økte.

Verdien av *samlet eksport* fra petroleumssektoren anslås å øke fra om lag 167 mrd. kroner i 1999 til om lag 309 mrd. kroner i 2000. Med de prisforutsetningene som er lagt til grunn, anslås eksportverdien å bli 268 mrd. kroner i 2001. Sammenliknet med Revidert nasjonalbudsjett, er anslagene betydelig oppjustert de første årene, noe som må ses i sammenheng med de høyere prisene. Mot slutten av anslagsperioden bidrar den lavere produksjonen til at eksportverdien er nedjustert.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten er summen av betalte skatter og avgifter, nettoinnbetalinger fra Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) i petroleumsvirksomheten og betalt utbytte fra Statoil. I tillegg inngår statlige tilskudd i henhold til fjerningstilskuddsloven. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i 2000 anslås nå til 160 mrd. kroner. Dette er en oppjustering på om lag 22 mrd. kroner i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett. Økningen i kontantstrømmen fra 1999 skyldes i første rekke høyere priser, men også høyere produksjon og lavere investeringer. For 2001 anslås statens netto kontantstrøm til 189 mrd. kroner, eller om lag 47 mrd. kroner høyere enn i Revidert nasjonalbudsjett. Oppjusteringen skyldes i all hovedsak høyere prisanslag. Til tross for nedgangen i oljeprisen, øker kontantstrømmen fra 2000 til 2001. Det skyldes i første rekke at innbetalingene i 2001 av skatter som påløper i 2000, er høyere enn tilsvarende innbetalinger i 2000, men høyere produksjon og lavere anslåtte investeringer bidrar også til veksten. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten er ventet å bli redusert fra om lag 169 mrd.



Figur 2.18 Usikkerheten i oljeproduksjonsanslagene. Mill. Sm³ o.e.

¹⁾ Sannsynligheten for at produksjonen i et bestemt år vil ligge innenfor det angitte intervallet er 80 pst.

Kilde: Oljedirektoratet og Olje- og energidepartementet.

kroner i 2002 til om lag 117 mrd. kroner i 2004, jf. figur 2.19C. Reduksjonen i kontantstrømmen i denne perioden skyldes både at råoljeprisen er antatt å bli redusert, og at produksjonen er anslått å avta i denne perioden.

Totalformuen i petroleumsvirksomheten er definert som nåverdien av framtidige årlige netto kontantstrømmer fra petroleumsvirksomheten. Anslaget på petroleumformuen er usikkert. Det er særlig grunn til å peke på usikkerheten knyttet til prisen på råolje og naturgass, men også den framtidige utviklingen i produksjonen og utvinningskostna-

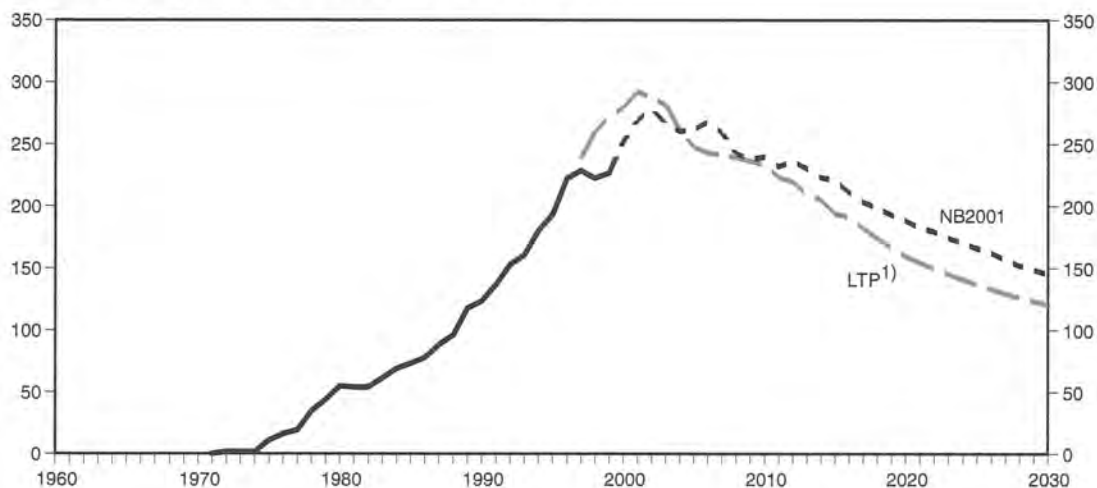
der er svært usikker. Anslagene for formuen er også avhengig av hvilken diskonteringsrente som brukes.

Basert på anslagene for bl.a. oljepriser og petroleumproduksjon som presenteres i denne meldingen og en realrente på 4 pst., kan totalformuen pr. 1. januar 2001 anslås til 2050 mrd. 2001-kroner. Statens andel av formuen, definert som nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, anslås til 1870 mrd. 2001-kroner. Petroleumformuen gir grunnlag for en permanentinntekt, eller langsiktig årlig realavkastning, på om lag 82 mrd. 2001-kroner. Av dette utgjør statens andel om lag 75 mrd. 2001-kroner.

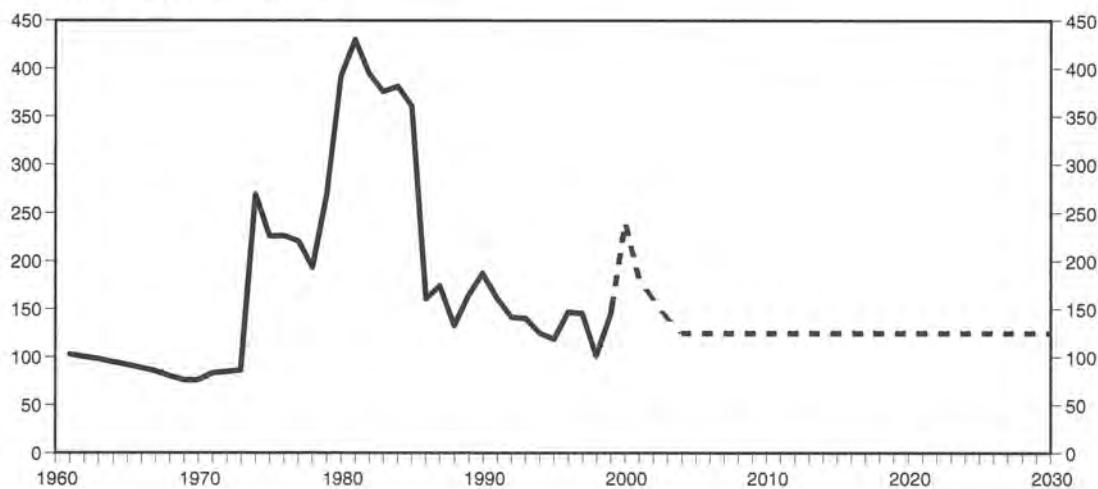
De samlede investeringene i oljevirksomheten avtok med 12½ pst. fra 1998 til 1999 til et nivå på 65,5 mrd. 1997-kroner, jf. figur 2.20. Oljeinvesteringene har falt ytterligere i inneværende år. På årsbasis anslås nå nedgangen til 22½ pst. i 2000. På bakgrunn av informasjon fra oljeselskapene og Statistisk sentralbyrås investeringstelling, anslås investeringene å falle med 16 pst. neste år. Dette er om lag 1½ pst. mindre enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett. Etter en anslått kraftig nedgang i oljeinvesteringene i perioden 1999–2001 i forhold til det høye nivået i 1998, er det ventet at oljeinvesteringene deretter vil få en mer stabil utvikling. I perioden 2002–2004 anslås investeringene å falle med knapt 4 pst. i gjennomsnitt. Dersom oljeprisen fortsatt holder seg høy, kan dette bidra til at fallet i investeringene blir mindre enn lagt til grunn i disse anslagene. Fallet i oljeinvesteringene innebærer at etterspørselen rettet mot fastlandsøkonomien anslås å avta med om lag 8½ mrd. 1997-kroner i 2000 og om lag 6½ mrd. 1997-kroner i 2001, svarende til hhv. 0,9 og 0,7 pst. av BNP for Fastlands-Norge. I tillegg avtar den direkte importen knyttet til investeringer i oljevirksomheten. Fra 2002 til 2004 vil etterspørselen mot fastlandsøkonomien kunne bli redusert med om lag 1½ mrd. 1997-kroner i gjennomsnitt hvert av årene i perioden. Det understrekes at usikkerheten knyttet til petroleumsinvesteringene er stor, og at tidligere erfaringer har vist at investeringsanslagene kan endre seg mye, selv for de nærmeste årene.

Petroleumsvirksomheten

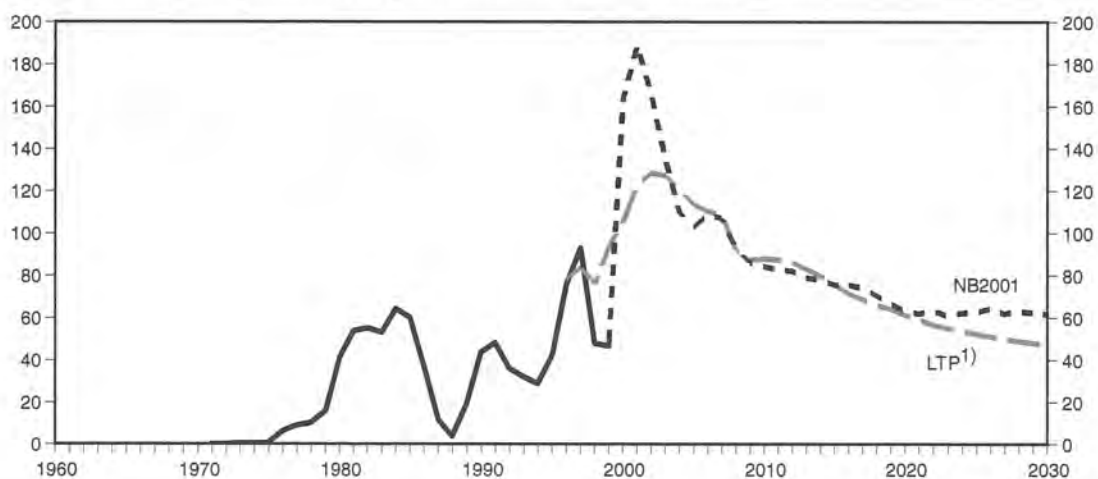
A. Produksjon av petroleum på norsk sokkel. Mill. Sm³ o.e.



B. Råoljepris. 2001-kroner pr. fat



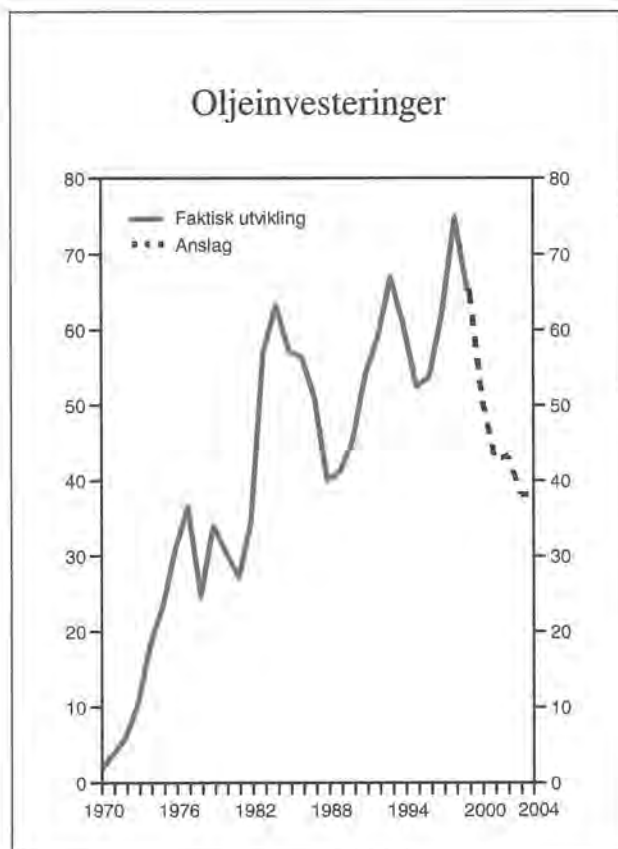
C. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten. Mrd. 2001-kroner



Figur 2.19 Petroleumsvirksomheten

¹) Langtidsprogrammet 1998–2001.

Kilde: Oljedirektoratet, Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet.



Figur 2.20 Investeringer i oljeutvinning og rørtransport. Mrd. 1997-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

2.7 Utenriksøkonomi og sparing

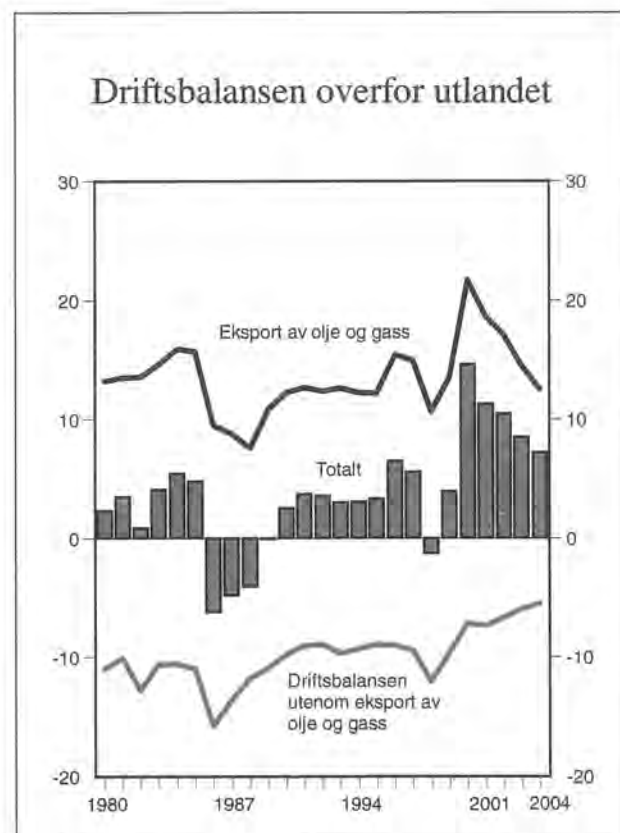
2.7.1 Driftsbalansen overfor utlandet

I fjor fikk Norge igjen et overskudd på *driftsbalansen overfor utlandet*, etter et underskudd året før, jf. figur 2.21. Driftsbalansen ble bedret med over 60 mrd. kroner fra 1998 til 1999, og utgjorde dermed 47 mrd. kroner. Bedringen av driftsbalansen henger dels sammen med en betydelig oppgang i oljeprisen fra 1998 til 1999, men også driftsbalansen utenom eksport av olje og gass ble styrket. Importverdien av tradisjonelle varer falt med vel 10 mrd. kroner fra 1998 til 1999, noe som må ses i sammenheng med den markerte avdempningen av veksttakten i fastlandsøkonomien og nedgangen i oljeinvesteringene.

Oljeprisen har tatt seg ytterligere opp hittil i år, og dette har i vesentlig grad bidratt til et overskudd på driftsbalansen overfor utlandet på hele 79 mrd. kroner i første halvår. Dette er vel 30 mrd. kroner mer enn for hele 1999. Den positive utviklingen i

handelen med tradisjonelle varer ventes å fortsette, til tross for tegn til tiltakende vekst i importen av tradisjonelle varer. Hovedårsaken til bedringen ligger i en markert oppgang i prisene på viktige norske eksportvarer, men også eksportvolumet av tradisjonelle varer ventes å øke betydelig. Samlet anslås overskuddet på driftsbalansen overfor utlandet til 205 mrd. kroner i år, tilsvarende knapt 15 pst. av BNP. Anslaget innebærer en oppjustering på om lag 50 mrd. kroner fra Revidert nasjonalbudsjett.

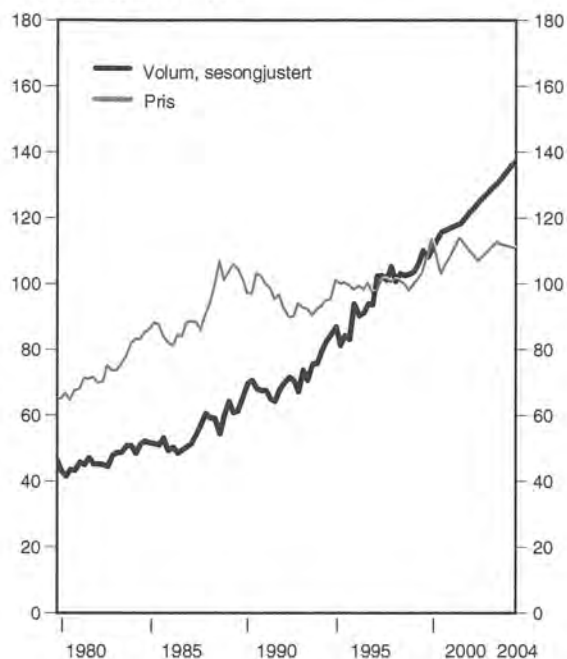
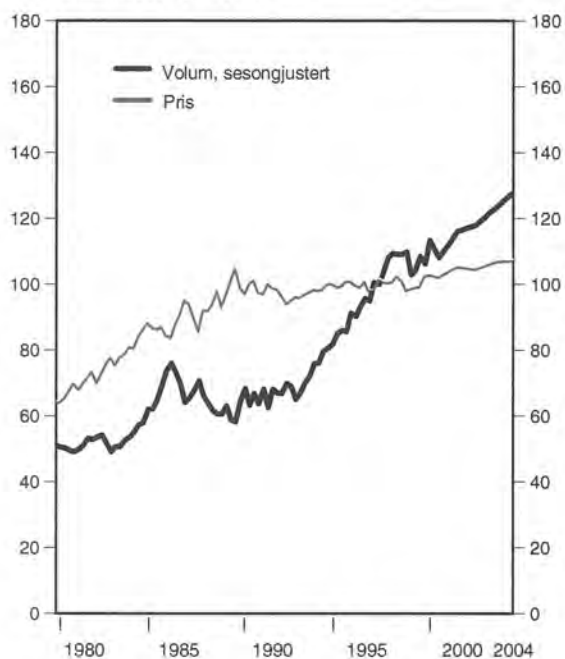
Den anslåtte nedgangen i oljeprisen bidrar til en nedgang i overskuddet på driftsbalansen overfor utlandet fra 2000 til 2001. Driftsbalanseoverskuddet anslås nå til 160 mrd. kroner, eller 11 pst. av BNP. Driftsbalansen utenom eksport av olje og gass ventes derimot å styrke seg ytterligere neste år. Nedgangen i petroleumsinvesteringene bidrar til å dempe importen av investeringsvarer. I tillegg antas det at eksporten av verkstedsprodukter øker som følge av at ressurser som frigjøres i forbindelse med nedgangen i petroleumsinvesteringene, omstilles til eksportrettet produksjon.



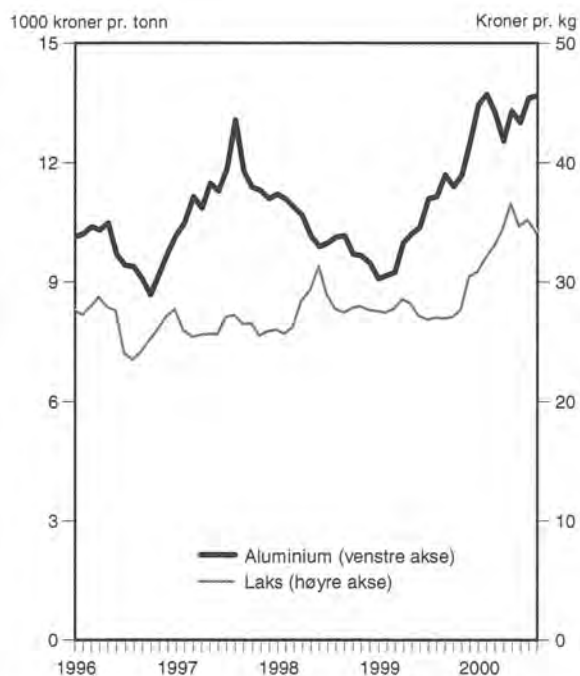
Figur 2.21 Driftsbalansen overfor utlandet. Prosent av BNP

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

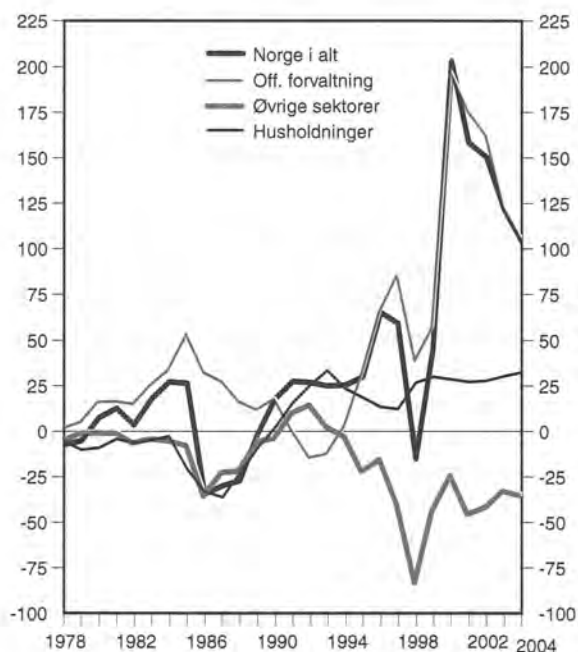
Utenrikshandelen

A. Eksport av tradisjonelle varer.
Indekser 1997=100B. Import av tradisjonelle varer.
Indekser 1997=100

C. Prisutvikling for aluminium og laks



D. Nettofinansinvesteringer etter sektor



Figur 2.22 Utenrikshandelen

Kilde: Norges Bank, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.17 Driftsbalansen overfor utlandet

	Mrd. kroner			Prosentvis endring fra året før			
				2000		2001	
	1999	2000	2001	Pris	Volum	Pris	Volum
Eksport	465,5	638,0	621,1	28,3	6,8	-8,1	6,0
Råolje og naturgass	161,4	303,5	262,4	66,7	12,8	-19,1	6,9
Nye skip	5,4	4,7	4,9	9,0	-20,0	-0,7	5,0
Eldre skip	2,7	2,7	2,8	5,0	-5,0	1,0	2,5
Oljeplattformer og moduler	4,8	5,4	5,6	8,9	4,2	-0,7	4,9
Direkte eksport ved oljevirkosomhet ¹⁾	1,0	1,1	1,1	2,9	2,1	2,8	1,7
Andre varer	181,6	207,4	219,8	7,7	6,0	1,2	4,7
Bruttoinntekter, skipsfart og oljeboringstjenester	55,1	58,9	62,2	3,9	3,0	2,5	3,0
Rørtransport	5,7	5,3	5,9	0,0	-5,8	0,0	11,5
Utlendingers utgifter i Norge	17,0	17,2	18,1	3,2	-2,0	2,8	2,2
Andre tjenester	31,0	31,8	38,3	2,5	0,2	3,4	16,3
Import	393,8	414,2	432,2	3,5	1,6	1,7	2,6
Skip	10,2	11,3	11,4	5,0	5,0	1,0	0,0
Oljeplattformer og moduler	2,1	1,8	1,8	5,0	-20,0	1,0	0,0
Direkte import ved oljevirkosomhet ¹⁾	11,0	7,2	7,5	3,4	-37,0	3,4	1,5
Andre varer	254,7	272,4	285,6	3,8	3,0	1,6	3,2
Bruttoutgifter, skipsfart og oljeboringstjenester	31,9	33,6	34,6	4,0	1,1	2,5	0,8
Nordmenns utgifter i utlandet	37,1	39,8	41,9	2,2	5,2	2,0	3,1
Andre tjenester	46,9	48,3	49,3	2,3	0,7	1,9	0,3
Eksportoverskudd	71,8	223,8	188,9				
Rente- og stønadsbalansen	-24,9	-19,3	-29,1				
Overskudd på driftsbalansen	46,9	204,5	159,9				

¹⁾ Korreksjonspost for delte olje- og gassfelt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

2.7.2 Eksport og import av tradisjonelle varer

Eksportvolumet av tradisjonelle varer økte moderat i 1998 og 1999, etter flere år med betydelig vekst. Oppgangen var særlig sterk i perioden 1994–1997 med en vekstrate på 8,5 pst. i gjennomsnitt pr. år. Den sterke oppgangen skyldtes bl.a. at norske eksportører vant innpass på de framvoksende markedene i Sørøst-Asia og Øst-Europa. I 1998 avtok veksten, noe som må ses i sammenheng med den økonomiske krisen i Asia. Stagnasjonen fortsatte i første halvår i fjor. Generelt ble utviklingen i første halvår i fjor sterkt preget av en avdempet etterspørselsvekst fra våre tradisjonelt viktigste handelspartnere. I tråd med at etterspørselen internasjonalt tok seg opp, økte eksporten markert gjennom andre halvår av 1999.

Utviklingen hittil i år tyder på at veksten i eks-

portvolumet vil ta seg ytterligere opp. I første halvår i år var eksporten av tradisjonelle varer 5,2 pst. høyere enn i samme periode i fjor. Eksporten av råvarer utenom olje og gass ventes å gå fra tilnærmet nullvekst i fjor til en vekst på om lag 4 pst. i år, hovedsakelig som et resultat av bedre konjunkturer internasjonalt. Det legges til grunn at den tradisjonelle vareeksporten vil ta seg ytterligere opp i andre halvår og til neste år. Alt i alt anslås det en vekst i eksportvolumet av tradisjonelle varer på i underkant av 6 pst. i 2000. Neste år anslås veksten til 4 $\frac{3}{4}$ pst., til tross for en klart høyre anslått internasjonal markedsvekst. Det må ses i sammenheng med fortsatt tap av markedsandeler.

Etter flere år med økning, falt *eksportmarkedsandelene* for tradisjonelle varer både i 1998 og 1999. For inneværende år og neste år forventes ytterligere tap av markedsandeler, noe som må ses i sammenheng med svekket kostnadmessig konkurran-

seevne for norsk industri. For perioden 2002–2004 anslås det at tapet av markedsandeler avtar for norske bedrifter, med unntak av de kraftkrevende industrisektorene. Dette må ses i sammenheng med at det i denne perioden legges til grunn at lønnsveksten avtar ned mot nivået hos handelspartnerne. For eksporten av kraftintensive varer forventes det at begrenset tilgang på kraft vil føre til ytterligere tap av markedsandeler på mellomlang sikt.

Etter en svak markedsutvikling gjennom 1998, tok prisene på de fleste råvarer seg opp i 1999. Spotprisen på metaller begynte å stige i april 1999, og steg kraftig gjennom året. De siste månedene har spotprisen ligget på et relativt stabilt, høyt nivå. Det legges til grunn at spotprisene på metaller målt i dollar vil holde seg om lag uendret framover, men som følge av en forventet svekkelse av dollar mot norske kroner vil metallprisene avta noe målt i norske kroner.

Som følge av stor råvareeksport vil *eksportprisene på tradisjonelle varer* i stor grad følge spotprisene på slike produkter med et visst tidsetterslep. Det innebar bl.a. en nedgang i prisene på metaller, kjemiske råvarer på årsbasis i fjor, mens prisene på raffinerte oljeprodukter økte markert. Lakseprisene tok seg markert opp fra slutten av 1999. Prisene tok seg ytterligere opp i inneværende år, men har avtatt noe de siste månedene. I midten av september var prisene om lag 5 pst. over nivået i 4. kvartal i fjor. Eksportprisene på tradisjonelle varer i alt var om lag uendret fra 1998 til 1999. Hittil i år har eksportprisene økt betydelig, og i første halvår lå de 12½ pst. høyere enn i samme periode i fjor. Det skyldtes bl.a. en økning i metallene på 25 pst. og en økning i prisene på eksport av fisk og fiskeprodukter på i underkant av 6 pst. Det legges til grunn at eksportprisveksten avtar framover etter hvert som

effekten av den sterke oppgangen i spotprisene i fjor avtar. På årsbasis anslås veksten i eksportprisene til 7¼ pst. i 2000 og 1¼ pst. i 2001.

Etter en nedgang i *importen av tradisjonelle varer* med 2 pst. i fjor, ligger det nå an til en oppgang fra 1999 til 2000. I første halvår i år var det samlede importvolumet av tradisjonelle varer 3,1 pst. høyere enn i samme periode i fjor. Importveksten tok seg imidlertid klart opp fra 1. til 2. kvartal i år. Den høye aktiviteten i norsk økonomi, sammen med kapasitetsproblemer i flere sektorer, tilsier en fortsatt oppgang i importen framover. På den annen side vil den anslåtte nedgangen i oljeinvesteringene bidra til å dempe importveksten noe.

På årsbasis anslås det en vekst i importvolumet av tradisjonelle varer på 3 pst. for inneværende år og 3¼ pst. i 2001. Som følge av den høye kapasitetsutnyttelsen i norsk økonomi, er importandelene noe oppjustert for årene framover sammenliknet med Revidert nasjonalbudsjett. Samtidig legges det til grunn at økt internasjonal spesialisering fører til en fortsatt nedgang i hjemmemarkedsandelene for norsk industri, og dermed høyere import. Alt i alt anslås det nå en gjennomsnittlig vekst i importen av tradisjonelle varer på 3¼ pst. årlig for perioden 2002–2004.

Importprisene på tradisjonelle varer falt med vel 2 pst. fra 1998 til 1999. Dette må ses i sammenheng med styrkingen av den norske kronen mot den importveide valutakursen i 1999, et markert fall i prisene på matvarer internasjonalt og lave priser på industrielle råvarer. Importprisene tok seg imidlertid opp mot slutten av fjoråret.

I første halvår i år lå importprisene for tradisjonelle varer 4½ pst. høyere enn i samme periode i fjor. Oppgangen må dels ses i sammenheng med økt prisvekst både i Norge og andre land, bl.a. som

Tabell 2.18 Nøkkeltall for handelen med andre varer. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gj.snitt 1994–98	1999	2000	2001	Årlig gj.snitt 2002–2004
Eksportpris	1,7	0,1	7,7	1,2	0,5
Importpris	0,8	-2,1	3,8	1,6	0,9
Bytteforhold ¹⁾	0,9	2,2	3,8	-0,4	-0,4
Eksportvolum	7,6	2,6	6,0	4,7	4,7
Import hos handelspartnerne	7,9	5,7	8,9	7,7	6,8
Eksportmarkedsandel	-0,4	-2,7	-2,5	-2,7	-1,9
Importvolum	9,6	-1,9	3,0	3,2	3,7
Hjemmemarkedsandel ²⁾	-2,9	-2,9	-2,0	-3,2	-3,0

¹⁾ Eksportpris i forhold til importpris.

²⁾ Forholdet mellom norske produsenters leveranser av de enkelte varer på hjemmemarkedet og den samlede innenlandske anvendelsen av varene som delvis dekkes av import.

Kilde: Finansdepartementet, OECD og Statistisk sentralbyrå.

følge av økt oljepris og bedre konjunkturer. I tillegg har den importveide kronekursen svekket seg med om lag 2½ pst. hittil i år sammenlignet med samme periode i fjor, noe som også har bidratt til en økning i importprisene for tradisjonelle varer. Det er særlig prisene på metaller, råolje og biler som har økt så langt i år. Oppgangen i importprisene forventes imidlertid å dempes noe framover, som følge av svakere vekst i råvareprisene. På årsbasis legges det til grunn en vekst i importprisene på om lag 4 pst. fra 1999 til 2000, mens det for neste år anslås en vekst på i underkant av 2 pst. For perioden 2002–2004 legges det til grunn en vekst i importprisene på om lag 1 pst. årlig. Dette er en del lavere enn den anslåtte prisveksten hos våre handelspartnere, noe som bl.a. henger sammen med prisutviklingen for varer som veier tungt i importen, er lavere enn for tjenester. Det legges samtidig til grunn at eksportprisene utvikler seg på linje med importprisene på mellomlang sikt. *Bytteforholdet*, definert som forholdet mellom eksport- og importprisene, anslås dermed å holde seg uendret i framskrivingsperioden, jf. tabell 2.18.

2.7.3 Skipsfarten og tjenestebalansen for øvrig

Nettoimporten av skip knyttet til skipsnæringen, definert som import av skip fratrukket eksporten av eldre skip, var 7,5 mrd. kroner i 1999. Det var en nedgang på nesten 3 mrd. kroner fra året før. Importen av skip økte kraftig i siste halvdel av 1999, og denne oppgangen har fortsatt inn i 2000. Eksporten av eldre skip har derimot vist en relativt svak utvikling så langt i år, og det legges til grunn en oppgang i nettoimporten på om lag 1 mrd. kroner i 2000. For årene 2001 til 2004 forventes det en svak økning i nettoimporten av skip.

Skipsfartens netto fraktinntekter var 24,3 mrd. kroner i 1999. Dette var en nedgang på om lag 2,6 mrd. kroner fra året før. Etter en relativt svak utvikling i de to siste årene, har fraktratene hittil i år økt med i underkant av 30 pst. i forhold til samme periode i fjor. Det legges til grunn en økning i netto fraktinntekter både inneværende år og i 2001.

Nordmenns utgifter i utlandet, som omfatter både private reiser og tjenestereiser, økte klart gjennom 1999. Vekst både i volum og pris har bidratt til at utgiftene var om lag 6 pst. høyere i første halvår i år, enn i fjor. Det legges til grunn at den årlige veksten blir om lag 7½ pst. For 2001 anslås det en utgiftsøkning på drøye 5 pst.

Utlendingers utgifter i Norge var om lag uendret fra 1998 til 1999, mens det i første halvår i år var en oppgang på 1¼ pst. sammenliknet med samme periode i fjor. Det anslås oppgang i utlendingers utgif-

ter i Norge på vel 1 pst. i 2000. For årene 2002–2004 anslås det en gjennomsnittlig årlig vekst på om lag 5 pst.

Eksport og import av andre tjenester omfatter tjenester i tilknytning til varehandel, finans, forsikring, konsulenttjenester og samferdsel. Nettoimporten av andre tjenester gikk ned med i underkant av ½ mrd. kroner fra 1998 til 1999, til om lag 15,8 mrd. kroner. Hittil i år har både eksport- og importvolumet av andre tjenester utviklet seg svakt. Det anslås nå en moderat oppgang i nettoimporten av andre tjenester i år. For årene framover legges det til grunn en reduksjon i nettoimporten av denne typen tjenester.

2.7.4 Norges nettofordringer og rente- og stønadsbalansen

Norge har siden 1995 vært i nettofordringsposisjon overfor utlandet. Ved utgangen av 1999 utgjorde *nettofordringene* vel 131 mrd. kroner eller 11 pst. av BNP, mot vel 8 pst. av BNP året før. Endringene i nettofordringene overfor utlandet framkommer som overskuddet på driftsbalansen korrigert for netto kapitaloverføringer til utlandet og endringer i fordringer og gjeldsposter forårsaket av valutakursendringer og andre omvurderinger. I første halvår i år svekket den handelsveide kronekursen seg, noe som isolert sett har bidratt til å øke nettofordringene overfor utlandet målt i norske kroner.

Som følge av store overskudd på driftsbalansen overfor utlandet, har nettofordringene økt kraftig så langt i år. Ved utgangen av første halvår utgjorde nettofordringene om lag 205 mrd. kroner, og det anslås nå en økning til over 345 mrd. kroner ved utgangen av året. Basert på framskrivningene i denne meldingen, vil nettofordringene øke sterkt i årene framover, til et ansått nivå tilsvarende 65 pst. av BNP ved utgangen av 2004.

Underskuddet på *rente- og stønadsbalansen* anslås til i underkant av 20 mrd. kroner i 2000. Dette er 5 mrd. kroner høyere enn året før. For 2001 legges det til grunn en økning i underskuddet. Oppgangen skyldes økte utbytteutbetalinger fra olje- og gassvirksomheten til utlandet. For årene 2002–2004 anslås det en gradvis reduksjon i underskuddet, hovedsakelig som følge av økte netto kapitalinntekter fra utlandet.

2.7.5 Nettofinansinvesteringer og nettokapitalutgang fordelt på sektor

Overskuddet på driftsbalansen pluss netto kapitaloverføringer fra utlandet til Norge motsvares av like store *nettofinansinvesteringer* for de innenlandske sektorene samlet.

Innenlandske sektorers samlede nettofinansinvesteringer er anslått til om lag 203 mrd. kroner i 2000. Også for årene 2001–2004 har de anslåtte overskuddene på driftsbalansen ovenfor utlandet sitt motstykke i betydelige positive netto finansinvesteringer for innenlandske sektorer samlet sett.

For den enkelte sektor er netto finansinvesteringene definert som sektorens sparing fratrukket netto realinvesteringer. Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning har vært positive siden 1994. Det legges til grunn at netto finansinvesteringene vil ta seg betydelig opp i inneværende år, og at overskuddene vil være betydelige også i årene framover. Dette må ses i sammenheng med oppbyggingen av Statens petroleumsfond.

Netto finansinvesteringene i husholdningene har vært positive på 1990-tallet, og de økte ytterligere i 1999. Det anslås imidlertid at husholdningenes nettofinansinvesteringer vil avdempes noe i 2000, men at investeringene fortsatt blir liggende på et relativt høyt nivå. Husholdningenes netto finansformue vil dermed kunne fortsette å øke fram mot 2004.

Bedriftene i Fastlands-Norge hadde positive nettofinansinvesteringer på begynnelsen av 1990-tallet. For årene framover anslås netto finansinvesteringene å bli negative, som følge av fortsatt høye realinvesteringer.

For hver enkelt sektor kan den finansielle formuesoppbyggingen plasseres som netto fordringsøkning enten overfor andre innenlandske sektorer eller overfor utlandet. Den delen som plasseres utenlands, betegnes som netto kapitalutgang for sektoren. Den samlede netto kapitalutgangen for alle sektorer korrigert for netto kapitaloverføringer til Norge, er lik overskuddet på driftsbalansen. For landet sett under ett må all finansiell formuesoppbygging finne sted i utlandet.

Av en samlet kapitalutgang på vel 200 mrd. kroner i 2000, anslås kapitalutgangen gjennom Petroleumsfondet å være vel 150 mrd. kroner. Forsikringselskaper og petroleumsvirksomheten antas å ville stå for en betydelig del av den resterende kapitalutgangen. Fra og med 2001 er kapitalutgang gjennom Petroleumsfondet beregnet å ville overstige landets samlede overskudd på driftsbalansen. Øvrige sektorer vil dermed måtte stå for en netto kapitalinn- gang fra utlandet. Kapitalinngangen for øvrige sektorer anslås bli vel 30 mrd. kroner i 2001.

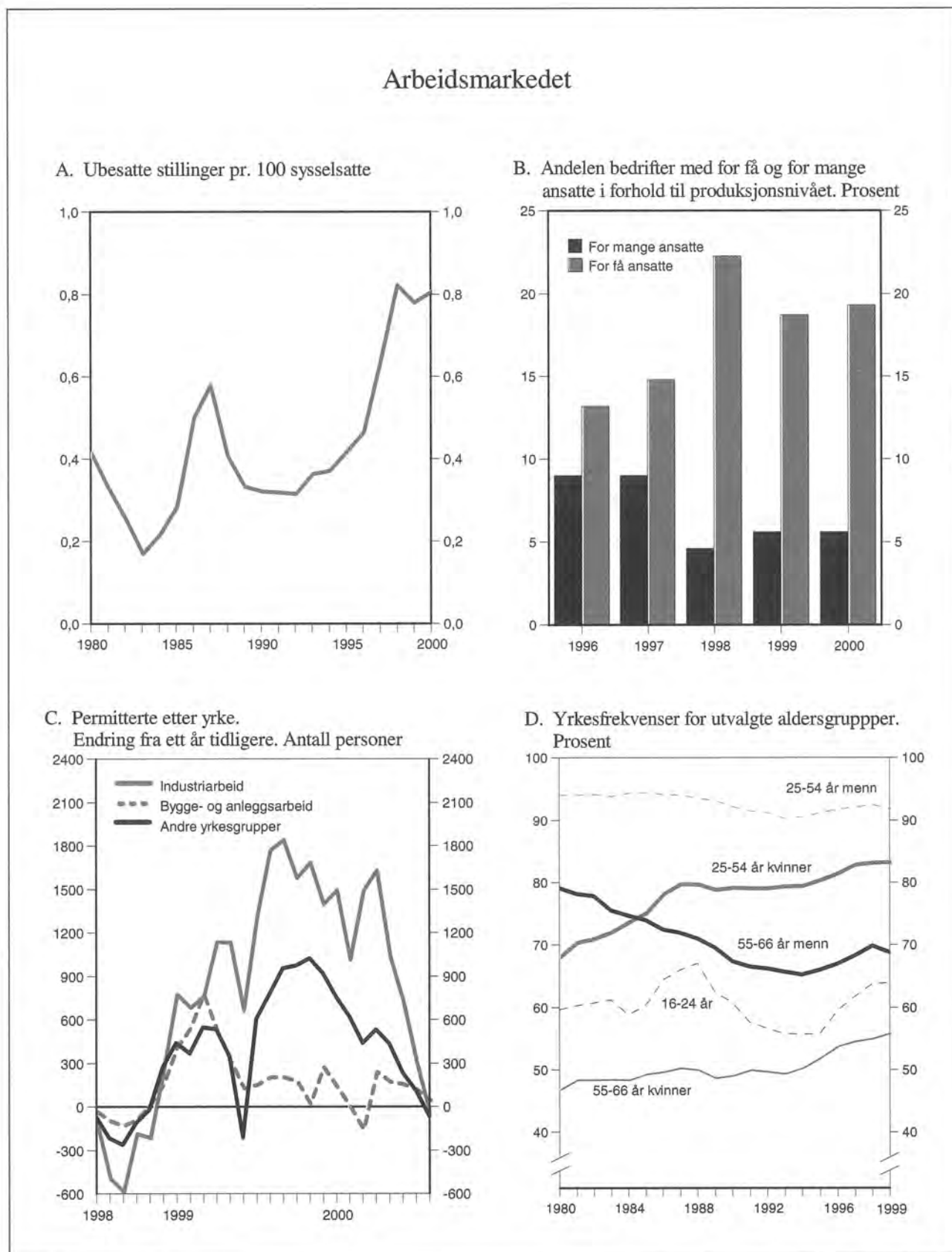
Det er grunn til å tro at betydelige deler av kapitalinngangen vil finne sted gjennom direkte investeringer. Direkte investeringer omfatter i denne sammenheng bl.a. lån til investeringer i Norge samt utlendingers kjøp av norske aksjer og andre former for selskapsandeler.

2.8 Arbeidsmarkedet

Den sterke veksten i norsk økonomi gjennom mesteparten av 1990-tallet har resultert i rekordhøy yrkesdeltaking og svært lav arbeidsledighet. Tenden- sen til avdempet etterspørsel etter arbeidskraft i fjor er avløst av ny vekst i sysselsettingen det siste halve året. Sysselsettingen økte med nesten 250 000 personer fra 1993 til 1999. Samtidig ble arbeidsledigheten redusert med mer enn 3 prosent- poeng i dette tidsrommet. Den registrerte arbeids- ledigheten har holdt seg stabil så langt i år, og an- tallet permitteringer i industrien, som økte gjen- nom 1999, er nå nede på samme nivå som i fjor. Den betydelige mangelen på arbeidskraft i mange sektorer gjenspeiles også ved at antallet ubesatte stillinger har økt ytterligere fra et allerede høyt ni- vå, jf. figur 2.23A.

Arbeidsmarkedsetatens bedriftsundersøkelse i 2. kvartal i år tyder også på betydelig knapphet på arbeidskraft i mange sektorer. I årets undersøkelse rapporterer 19 pst. av bedriftene at de har for få an- satte, jf. figur 2.23B. Ifølge undersøkelsen er det blitt vanskeligere å rekruttere kvalifisert arbeids- kraft i byggesektoren og i flere tjenesteytende sek- torer det siste året. Nesten 60 pst. av bedriftene i bygge- og anleggssektoren melder om problemer med å skaffe arbeidskraft. Problemene er i hoved- sak konsentrert til byggebransjen. Som følge av at flere store prosjekter er ferdigstilt, bl.a. i forbindel- se med Gardermoen, er etterspørselen etter ar- beidskraft i anleggsbransjen redusert. Det er stor mangel på arbeidskraft i helse- og sosialsektoren. I denne sektoren rapporterer 40 pst. av bedriftene at de mangler arbeidskraft. Ifølge Statistisk sentralby- rås siste konjunkturbarometer er det for første gang siden 1998 et økende antall bedrifter i indu- strien som rapporterer at mangelen på arbeidskraft begrenser produksjonen.

Sysselsettingen har tatt seg opp igjen i første halvår i år etter å vært stabil gjennom 1999. Forelø- pige nasjonalregnskapstall viser at sysselsettingen økte med 12 000 personer fra første halvår 1999 til første halvår 2000. Som figur 2.24A viser, fortsetter sysselsettingen å øke innen forretningsmessig tje- nesteyting og offentlig sektor, deriblant innen hel- sesektoren. Siden 1993 har sysselsettingen innen kommunal og privat tjenesteyting økt med om lag 170 000 personer. Etterspørselen etter arbeidskraft har også tatt seg opp i byggesektoren i år. I indu- strien har derimot sysselsettingen blitt ytterligere redusert. I første halvår 2000 var det sysselsatt knapt 12 000 færre personer i industrien enn i sam- me periode i fjor. Sysselsettingen i industrien er nå om lag på samme nivå som i 1995, om lag 20 000

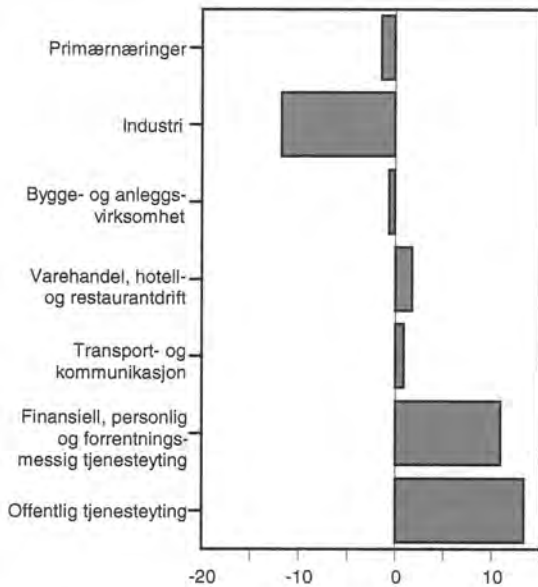


Figur 2.23 Arbeidsmarkedet

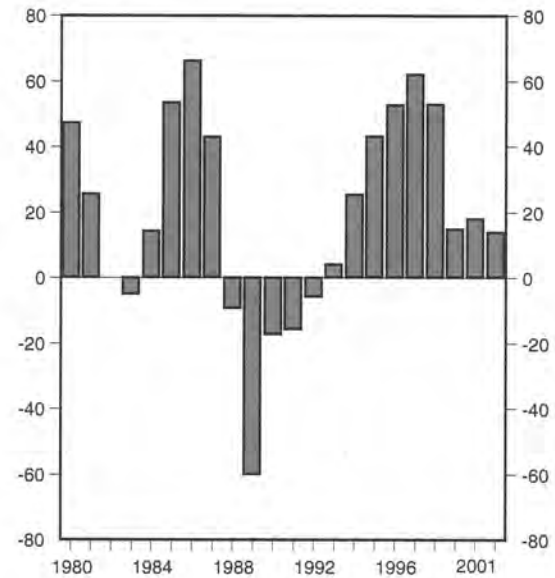
Kilde: Aetat Arbeidsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå.

Syssetling og arbeidsledighet

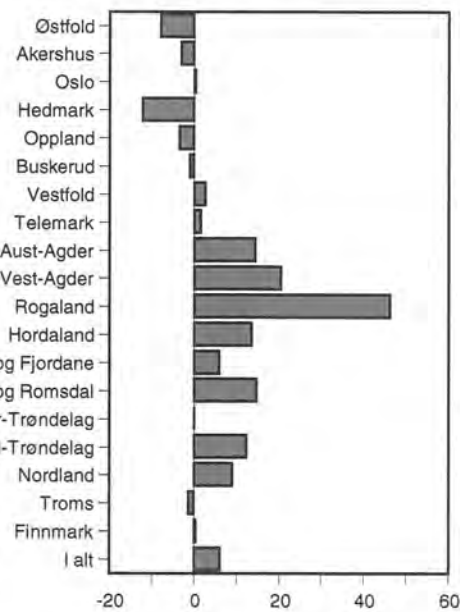
A. Syssetling etter næring. Endring fra første halvår 1999 til første halvår 2000. 1000 personer



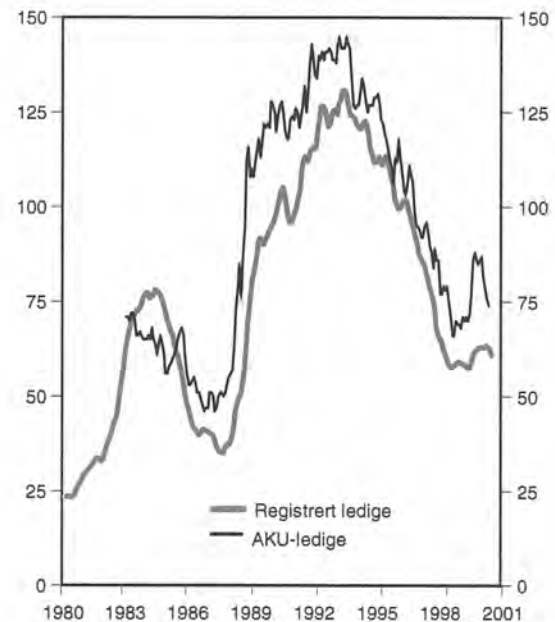
B. Syssette personer. Endring fra året før. 1000 personer



C. Arbeidsledighet fordelt på fylker. Prosentvis endring fra januar-august 1999 til januar-august 2000



D. Antall arbeidsledige. Sesongjustert. 3-måneders glidende gjennomsnitt



Figur 2.24 Syssetling og arbeidsledighet

Kilde: Aetat Arbeidsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.19 Hovedtall for utviklingen på arbeidsmarkedet

	Nivå					Prosentvis endring		
	1972	1980	1985	1993	1999	1999	2000	2001
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>								
Utførte timeverk. Mill. ¹⁾	2 829	2 925	2 978	2 867	3 127	0,2	0,4	0,1
Gjennomsnittlig arbeidstid	1 703	1 511	1 471	1 426	1 387	-0,4	-0,4	-0,5
Sysselsetting ¹⁾²⁾	1 661	1 937	2 025	2 010	2 254	0,6	0,8	0,6
<i>Tilgang på arbeidskraft²⁾:</i>								
Befolkning 16–74 år	2 732	2 887	3 004	3 126	3 183	0,5	0,5	0,5
Arbeidsstyrken ³⁾	1 689	1 969	2 079	2 137	2 329	0,6	0,9	0,6
Utenfor arbeidsstyrken	1 043	918	925	989	854	0,1	-0,8	0,4
I pst. av befolkningen	38,2	31,8	30,8	31,6	26,8	..	..	..
Nivå								
<i>Memo (pst. av arbeidsstyrken):</i>								
Arbeidsledige (AKU) ⁴⁾	1,7	1,7	2,6	6,0	3,2	..	3,3	3,3
Registrerte arbeidsledige ⁵⁾	0,9	1,1	2,5	5,5	2,6	..	2,6	2,6

¹⁾ Ifølge nasjonalregnskapet, ekskl. utlendinger i utenriks sjøfart.

²⁾ I 1000 personer.

³⁾ Arbeidsstyrken er korrigert for statistisk avvik mellom AKU og nasjonalregnskapet.

⁴⁾ Det er brudd i serien i 1996. Omlegging av AKU-statistikken bidro til å øke ledigheten dette året med om lag ½ prosentpoeng.

⁵⁾ Det er brudd i serien i 1999. Omlegging av statistikken over registrerte ledige bidro til å øke ledigheten med om lag 0,2 prosentpoeng. Dette innebærer at den registrerte ledigheten er anslått å være uendret fra 1998 til 1999.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Aetat Arbeidsdirektoratet og Finansdepartementet.

personer høyere enn i forrige bunnivå i 1992. Utviklingen i antall permitteringer i industrien gjennom 2000 kan tyde på at etterspørselen etter industriarbeidere ikke avtar lenger, jf. figur 2.23C.

Økende mangel på arbeidskraft vil kunne begrense sysselsettingsveksten framover. Utviklingen så langt i år tilsier imidlertid en oppjustering av anslaget for antall sysselsatte i inneværende år fra Revidert nasjonalbudsjett. Det legges nå til grunn at sysselsettingen i alt vil øke med ¾ pst. fra 1999 til 2000, svarende til i underkant av 20 000 personer, mens veksten neste år er anslått å avta til ½ pst. eller 15 000 personer.

For årene 2002–2004 anslås sysselsettingen å øke i takt med den anslåtte veksten i arbeidsstyrken. Det tilsvarer en årlig vekst på om lag ½ pst. Tabell 2.19 oppsummerer anslagene for arbeidsmarkedet i 2000 og 2001.

I fjor bidro økt sykefravær til lavere vekst i *antall utførte timeverk* enn i personsysselsettingen. Sykefraværet har fortsatt å øke i år, og tendensen til lavere vekst i antall utførte timeverk enn i personsysselsettingen ser ut til å fortsette. Færre virkedager i år i forhold til i fjor trekker også i retning av lavere vekst i gjennomsnittlig arbeidstid pr. sysselsatt. Veksten i antall utførte timeverk fra 1999 til 2000 anslås til ½ pst. Økningen i antall feriedager i

2001 og 2002 bidrar til å redusere det samlede arbeidstilbudet av arbeidskraft. Det trekker i retning av en ytterligere reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid pr. sysselsatt de neste to årene. I en situasjon med knappe arbeidskraftressurser vil presset i arbeidsmarkedet isolert sett forsterkes av innføringen av flere feriedager.

På 1990-tallet ble bedriftenes etterspørsel etter arbeidskraft fulgt av en sterk vekst i *arbeidstilbudet*, særlig blant ungdom og kvinner. Fra 1993 til 1999 økte arbeidsstyrken med over 200 000 personer. Yrkesfrekvensen, dvs. antall personer i arbeidsstyrken i pst. av befolkningen i alderen 16–74 år, utgjorde 73,3 pst. i 1999, mot 68,2 pst. i 1993. Trolig er en nå i ferd med å nå en øvre grense for yrkesdeltakelsen. I internasjonal sammenheng er yrkesdeltakelsen i Norge også svært høy. I historisk perspektiv er det få andre land som har hatt særlig høyere yrkesdeltakelse enn det Norge har nå. Dette tilsier at yrkesdeltakelsen neppe kan bli særlig høyere:

– I første halvår i år har yrkesdeltakelsen blant personer under 20 år fortsatt å øke. Dette er personer som i hovedsak kombinerer skolegang med deltidsjobb. Det er følgelig et visst rom for ytterligere vekst i yrkesdeltakelsen blant ungdom, men tendensen til utvidet utdanning trekker i motsatt retning.

- Yrkesfrekvensen for den øvrige yrkesaktive delen av befolkningen har derimot vært uendret hittil i år sammenliknet med tilsvarende periode i fjor.
- Det er fortsatt sterk tilgang av personer som blir uføre eller som går av med førtidspensjon under AFP-ordningen. Dette bidrar isolert sett til å redusere mulighetene for en ytterligere vekst i yrkesfrekvensene, spesielt for eldre aldersgrupper.
- I siste halvdel av 1990-tallet bidro det fellesnordiske arbeidsmarkedet til å dempe mangelen på arbeidskraft innen helsesektoren, bygge- og anleggssektoren og i hotell- og restaurantbransjen. Et strammere arbeidsmarked i våre naboland innebærer imidlertid at nordiske statsborgere i økende grad reiser hjem igjen. Dette vil

kunne redusere tilbudet av arbeidskraft. Etter en markert nettoinnflytting til Norge av svenske statsborgere gjennom 1990-tallet ser denne tendensen således ut til å ha snudd i år. Tall fra Sentralskattekontoret for utenlandssaker, som fanger opp arbeidstakere på korttidsoppdrag innen bygg og anlegg og på den norske kontinentalsokkelen, viser også at det nå er færre utenlandske arbeidstakere i disse sektorene enn i 1999.

Det anslås en økning arbeidsstyrken på snaut 1 pst. i år, svarende til vel 20 000 personer. Dette er noe mer enn det demografiske endringer isolert sett tilsier, og må ses i sammenheng med at yrkesdeltakelsen blant ungdom fortsatt antas å øke ytterligere.

Boks 2.8 Hvor har veksten i arbeidsstyrken kommet det siste året?

Gjennom 1999 stoppet veksten i yrkesfrekvensen opp, og den høye yrkesdeltakelsen i flere aldersgrupper tydet på at muligheten for ytterligere vekst var svært begrenset. I Revidert nasjonalbudsjett 2000 ble det lagt til grunn en vekst i arbeidsstyrken på 0,7 pst. eller vel 15 000 personer for inneværende år. Dette er om lag som befolkningsutviklingen skulle tilsi. Utviklingen gjennom første halvår i år kan imidlertid tyde på at arbeidsstyrken vil øke noe sterkere enn dette i inneværende år. I Nasjonalbudsjettet anslås nå veksten i arbeidsstyrken til vel 20 000 personer. Oppjusteringen av anslaget skyldes at yrkesdeltakelsen blant ungdom har fortsatt å øke. Økningen i yrkesdeltakelsen i aldersgruppen 55–66 år det siste året må ses i sammenheng med at aldersgruppen 55–59 år utgjør en stadig økende andel av denne gruppen. Som følge av at denne aldersgruppen har en høyere yrkesdeltakelse enn personer over 60 år, vil dermed den samlede yrkesfrekvensen i aldersgruppen 55–66 år øke.

Den økte yrkesdeltakelsen blant ungdom har i mindre grad bidratt til å øke det samlede arbeidstilbudet i timer. Dette skyldes at nesten alle ungdommene jobber deltid, i gjennomsnitt under 20 timer pr. uke.

Med et stramt arbeidsmarked framover kan det være et visst potensial for ytterligere økt yrkesdeltakelse blant ungdom. For andre aldersgrupper er imidlertid muligheten for økt yrkesdeltakelse mindre, bl.a. som følge av at stadig flere personer uførepensjoneres eller går av med tidlig pensjon bl.a. under AFP-ordningen, jf. omtale i avsnitt 3.6.1. Det er derfor trolig klare begrensninger på hvor mye sysselsettingen kan øke framover.

Tabell 2.20 Yrkesfrekvenser etter alder og kjønn

	Første halvår 1999	Første halvår 2000
16–19 år	45,7	49,3
20–24 år	73,6	73,5
25–54 år	87,6	87,6
55–66 år	63,3	63,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Selv om yrkesdeltakelsen er høy, kan den høye andelen deltidssysselsatte kvinner innebære at det er et visst potensial for at flere kvinner vil velge å arbeide mer. Ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) oppfatter vel 50 000 kvinner seg som såkalt undersysselsatte, dvs. at de kunne tenke seg å øke sin arbeidstid hvis det var mulig å få jobb. Undersøkelser viser imidlertid at det faktisk er mange undersysselsatte som får økt sin stillingsbrøk. Samtidig er tilgangen av undersysselsatte høy. Organisatoriske forhold setter trolig begrensninger på muligheten til å øke stillingsbrøken.

Arbeidsledigheten, både målt ved AKU og antall registrerte helt ledige, holder seg på et svært lav nivå. I 1999 utgjorde AKU-ledigheten 3,2 pst. av arbeidsstyrken. AKU-ledigheten økte forholdsvis kraftig mot slutten av fjoråret, men nivået rundt årsskiftet var trolig tilfeldig høyt. Gjennom første halvår i år har AKU-ledigheten avtatt igjen, og synes nå å være mer i tråd med utviklingen i den registrerte ledigheten. I 2. kvartal i år var AKU-ledigheten bare moderat høyere enn i tilsvarende kvartal i fjor.

På årsbasis anslås arbeidsledigheten, målt ved AKU, å holde seg på om lag $3\frac{1}{4}$ pst. både i 2000 og i 2001. AKU-ledigheten er videre anslått å holde seg lav gjennom hele perioden fram til 2004.

Den registrerte ledigheten økte noe gjennom andre halvår i fjor, men har siden vært stabil. Hittil i år har den registrerte ledigheten i gjennomsnitt økt med 3800 personer i forhold til samme periode i fjor. På årsbasis legges det til grunn en svak økning i den registrerte ledigheten fra 1999 til 2000.

Ledighetsøkningen er i hovedsak konsentrert til kystfylker på Sørlandet og Vestlandet, jf. figur 2.24C. Ledighetsøkningen i disse fylkene må ses i sammenheng med redusert aktivitet i oljerelatert virksomhet. Rogaland står for over 50 pst. av økningen i den samlede registrerte ledigheten hittil i år. I flere østlandsfylker har ledigheten fortsatt å falle, og knappheten på arbeidskraft har økt.

Nedgangen i industrisyssetningen har bidratt til en viss økning i ledigheten blant industriarbeidere. I andre yrkesgrupper er ledigheten svært lav. Langtidsledigheten har også holdt seg lav gjennom 2000.

2.9 Priser, lønn og konkurranseevne

Konsumprisene økte med 2,3 pst. i fjor. Veksttakten tiltok gjennom andre halvår og inn i 2000. I august var prisveksten, målt ved 12-månedersraten, 3,5 pst., og i de åtte første månedene i år har konsum-

prisindeksen i gjennomsnitt ligget 3,0 pst. over nivået i samme periode i fjor. Økte energipriser har særlig bidratt til den tiltakende prisstigningen. I fjor høst økte elektrisitetsprisene betydelig, mens høyere bensinpriser har bidratt til å trekke opp prisveksten i år. I tillegg bidro avgiftsopplegget for innværende år til høyere priser fra årsskiftet. Prisene på post- og teletjenester, klær og skotøy og matvarer har isolert sett bidratt til å trekke prisveksten ned.

Bensinprisene økte sterkt gjennom fjoråret og i store deler av første halvår i år, bl.a. som følge av høyere råoljepris. Det har også bidratt til økt prisstigning på *transporttjenester*.

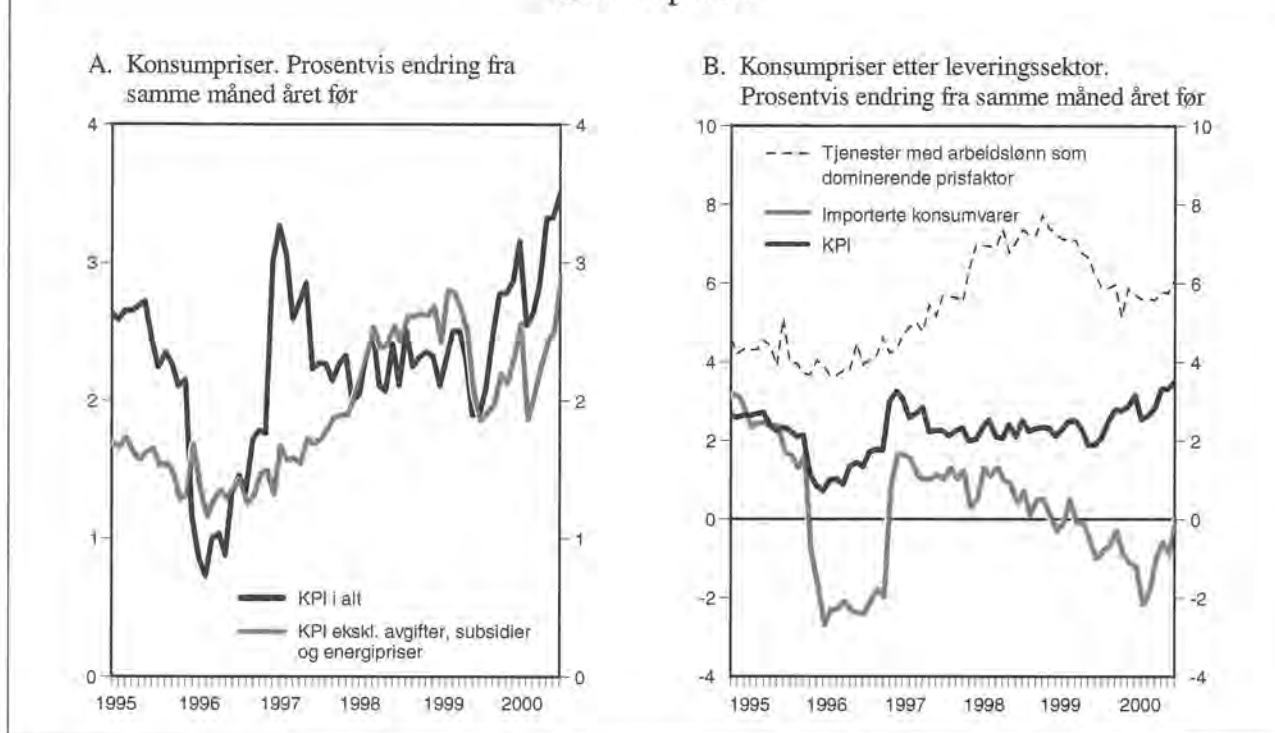
Prisene på elektrisitet har variert betydelig de siste årene. Høy fyllingsgrad i vannmagasinene bidro til at elektrisitetsprisene falt markert fram til august i fjor, for deretter å øke mot slutten av fjoråret. Elektrisitetsprisene økte i januar, i første rekke som følge av økningen i elektrisitetsavgiften ved årsskiftet, men prisene har siden blitt redusert igjen.

Veksten i konsumprisindeksen er i stor grad påvirket av utviklingen i avgifter som i hovedsak bare gir en engangseffekt og priser på elektrisitet og bensin som erfaringsmessig svinger mye. Korrigert for utviklingen i disse komponentene har *den underliggende prisveksten* vært mer moderat det siste året. Den har imidlertid også tiltatt de siste månedene, fra $2\frac{1}{4}$ pst. i gjennomsnitt for første halvår til nesten 3 pst. i august, jf. figur 2.25A. Fra og med 1997 har prisstigningen i Norge vært høyere enn i EU-landene, jf. figur 2.1.C. I 1. kvartal i år var det en tendens til tilnærming i 12-månedersveksten mellom Norge og EU, men de siste månedene har forskjellen tiltatt noe igjen.

Prisene på *importerte konsumvarer* har vist en avtakende trend de siste årene, jf. figur 2.25B. Det må bl.a. ses i sammenheng med lave priser internasjonalt i forbindelse med krisen i Asia. Prisene på importerte konsumvarer har tatt seg opp de siste månedene. I august var prisene på samme nivå som ett år tidligere, etter at 12-månedersveksten hadde vært negativ siden begynnelsen av 1999. Prisveksten på *tjenester* har tiltatt noe det siste året. I august var 12-månedersveksten for tjenester utenom husleie i underkant av 5 pst., mot en vekst på i underkant av $3\frac{1}{2}$ pst. i august i fjor. Prisstigningen på tjenester med lønn som dominerende prisledd var om lag 6 pst. i august i år.

I årets jordbruksavtale, som trådte i kraft fra 1. juli, ble avtaleprisene redusert. Det kan isolert sett ha bidratt til å redusere nivået på konsumprisindeksen med anslagsvis 0,1 pst. fra midten av 2000. Markedsprisene for mange jordbruksprodukter er

Konsumpriser



Figur 2.25 Konsumpriser. Prosentvis endring fra samme måned året før

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

imidlertid lavere enn avtaleprisene, slik at effekten på konsumprisen kan ha vært mindre enn dette. Delindeksen for prisene på *matvarer* ble redusert med 0,8 pst. fra juni til august i år. Målt fra samme måned året før har imidlertid prisveksten tatt seg opp fra 1,7 pst. i juni til 2,1 pst. i august.

Husleiene, som er den enkeltkomponenten som har størst vekt i konsumprisindeksen, har økt mer enn konsumprisindeksen i alt gjennom mesteparten av 1999 og hittil i 2000. En teknisk omlegging fra kvartalsvis til månedlig husleieindeks påvirker også forløpet i 12-månedersratene i 2000.

I vurderingen av utviklingen i konsumprisene framover er følgende forhold av særlig betydning:

- *Årslønnsveksten* antas å avta gradvis fra i fjor, jf. omtale nedenfor. Imidlertid vil lønnskostnadene for bedriftene, der bl.a. ferieutvidelsen er inkludert, kunne øke. Det vil isolert sett bidra til å trekke opp den underliggende prisveksten.
- Det legges til grunn at *oljeprisen* og dermed også bensinprisen vil avta noe framover. Utviklingen i norske bensinpriser ser imidlertid ut til å ha vært vel så mye preget av konkurranseforholdene i markedet som utviklingen i oljeprisen de siste årene. Usikkerhet knyttet til utviklingen i bensinprisene framover er derfor stor.

- *Elektrisitetsprisene* tar seg normalt opp i vintermånedene og reduseres mot sommeren, i takt med svingningene i etterspørselen fra husholdningene. I tillegg påvirker endring i tilbudet, uttrykt ved fyllingsgraden i vannmagasinene, prisene. Det er lagt til grunn at oppgangen i elektrisitetsprisene i andre halvår i år vil være mindre enn i fjor fordi fyllingsgraden i vannmagasinene nå er høyere enn det som er normalt for årstiden. Elektrisitetsprisene ventes dermed å bidra til å redusere prisstigningen framover.
- *Rentesatser* inngår ikke direkte i konsumprisindeksen, men virkninger av renteøkningene vil kunne påvirke konsumprisindeksen indirekte gjennom økte kostnadene for utleiery og borettslag, samt gjennom effekten på det generelle kostnadsnivået i næringslivet. Økt rente kan derfor bidra til å øke kostnadsnivået på kort sikt, men på noe lengre sikt vil det ha en prisdempende effekt.
- *Prisene på tradisjonelle importvarer* har tatt seg opp og bidrar til å trekke opp konsumprisveksten i år. I tråd med at prisveksten internasjonalt antas å bli lavere, anslås veksttaket i importprisene å avta til neste år. Dette bidrar isolert sett til lavere prisstigning.

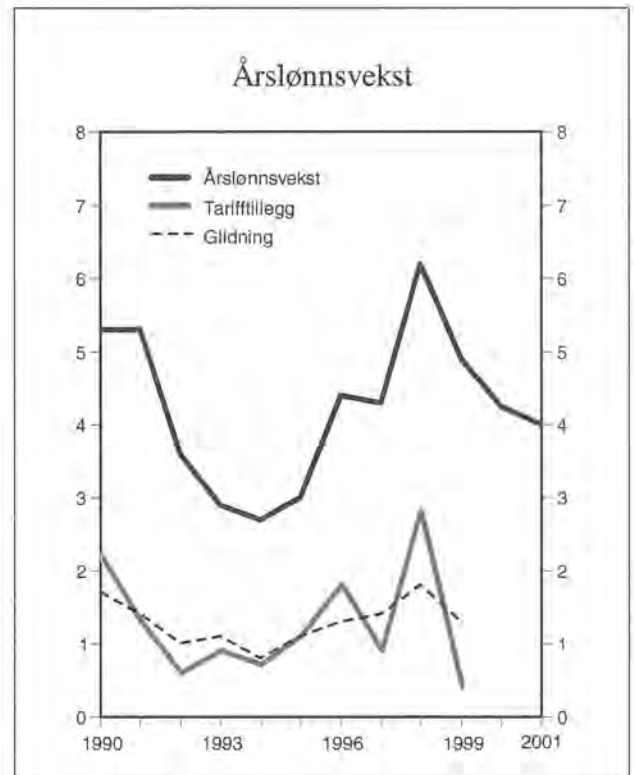
- Det foreslåtte *avgiftsopplegget* for 2001 anslås ikke å øke prisnivået i vesentlig grad utover et prisjustert avgiftsopplegg. Imidlertid vil den foreslåtte konjunkturavgiften føre til høyere lønnskostnader for bedriftene som kan bli veltet over i prisene.

Alt i alt anslås konsumprisindeksen å øke med 3 pst. fra 1999 til 2000. Oppjusteringen på $\frac{1}{2}$ prosentenheter fra Revidert nasjonalbudsjett skyldes særlig høyere bensinpriser. Fra 2000 til 2001 anslås konsumprisene på usikkert grunnlag å øke med om lag $2\frac{3}{4}$ pst. Den underliggende prisveksten, korrigert for avgifter og energipriser, antas å holde seg om lag stabil gjennom neste år.

I Revidert nasjonalbudsjett ble det lagt til grunn en gjennomsnittlig *årslønnsvekst* fra 1999 til 2000 på om lag $3\frac{3}{4}$ pst. Etter at Revidert nasjonalbudsjett ble lagt fram, er flere lønnsoppgjør avsluttet. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene har i juni-rapporten oppsummert lønnsutviklingen for de fleste større tariffområdene. Tallene fra utvalget tyder på at lønnsveksten kan bli sterkere enn tidligere lagt til grunn. I årets lønnsoppgjør ble de sentrale tilleggene avtalt både for inneværende og neste år i alle store forhandlingsområder. Dermed vil det ikke bli gjennomført sentrale forhandlinger i disse områdene i 2001. Det er likevel knyttet usikkerhet til anslaget for lønnsveksten, bl.a. fordi lønnsglidningen gjennom inneværende og neste år er usikker, jf. nærmere omtale i boks 2.9.

I vurderingen av lønnsveksten i 2000 og 2001 har en bl.a. lagt til grunn følgende forutsetninger:

- *Lønnsoverhenget* for alle grupper under ett anslås til $1\frac{1}{4}$ pst. inn i 2000. Til sammenlikning var overhenget inn i 1999 3,2 pst. Lønnsoverhenget inn i 2001 anslås å bli noe høyere enn i år.
- Årets lønnsoppgjør resulterte i høyere tillegg både i år og neste år for de fleste gruppene gjennom de sentrale forhandlingene enn i 1999. I gjennomsnitt for alle grupper anslås det at *tariff tilleggene* isolert sett bidrar til å øke årslønnsveksten med $1\frac{3}{4}$ pst. i inneværende år. Til neste år vil tariff tilleggene bidra vesentlig mindre til årslønnsveksten.
- Det er betydelig usikkerhet knyttet til utfallet av de lokale forhandlingene både i inneværende år og neste år. I gjennomsnitt for alle grupper har *lønnsglidningen* tiltatt gjennom oppgangskonjunktoren, jf. figur 2.26. Det må ses i sammenheng med den økende knappheten særlig på kvalifisert arbeidskraft. Bidraget fra lønnsglidningen avtok imidlertid i fjor. I gjennomsnitt for alle grupper bidro lønnsglidningen i 1999 til å øke årslønnen med om lag $1\frac{1}{4}$ pst. I vurderin-



Figur 2.26 Årslønnsvekst i gjennomsnitt for alle grupper. Prosentvis endring fra året før

Kilde Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Finansdepartementet.

gen av lønnsveksten i 2000 og 2001 er det lagt til grunn anslag for lønnsglidningen i underkant av dette.

Etter en samlet vurdering legger en nå til grunn en gjennomsnittlig årslønnsvekst for alle grupper på om lag $4\frac{1}{4}$ pst. i 2000. Oppgaver over innbetalt arbeidsgiveravgift basert på lønnsutbetalinger i første halvår 2000 indikerer at lønnssummen for privat sektor og kommunene ligger 4,6 pst. høyere i første halvår i år enn i samme periode i 1999. Det knytter seg betydelig usikkerhet til vurderingen av lønnsveksten på dette grunnlaget, men utviklingen synes å være godt i tråd med anslaget for lønnsveksten. I 2001 anslås årslønnsveksten til 4 pst. I årets tariffoppgjør ble det avtalt å øke ferien med to dager i 2001 og med ytterligere to dager i 2002. Kostnadene knyttet til økt ferie inngår ikke i definisjonen av årslønn, jf. boks 2.9. Selv om økt ferie vil påløpe som økte kostnader for bedriftene allerede i inneværende år, vil det i statistikken først bli regnet som økte lønnskostnader det året feriepengene utbetales. Økt ferie vil dermed isolert sett bidra til å trekke opp veksten i timelønnskostnadene med om lag $\frac{3}{4}$ prosentenheter i 2001 og 2002. I tillegg vil konjunkturavgiften isolert sett bidra til å øke time-

Boks 2.9 Noen lønnsbegreper

Årslønn for en lønnstakergruppe, slik den beregnes av Det tekniske beregningsutvalget for inntekt-soppgjørene, er definert som gjennomsnittlig årslønn for arbeidstakere som utfører et fullt avtalefestet normalt årsverk. Godtgjørelse for overtid samt effekter av arbeidskonflikter og variasjoner i antall virkedager mv. er holdt utenfor.

Veksten i årslønn bestemmes av overhenget fra året før, bidrag fra tillegg gjennom året forhandlet fram ved sentrale og bransjevise forhandlinger og bidrag fra lønnsglidning gjennom året:

- *Lønnsoverhenget* viser hvor høyt lønnsnivået er ved utgangen av året i forhold til årsgjennomsnittet. Lønnsoverhenget uttrykker dermed hvor stor lønnsveksten blir fra ett år til det neste dersom lønnsnivået holdes uendret gjennom året.
- *Tariffmessig lønnsøkning* er lønnsøkning fastsatt i tariffavtaler som følger av sentrale eller forbundsvise forhandlinger mellom arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner. Tariffmessig lønnsøkning kan være generelle tillegg, lavlønns tillegg, garantitillegg, tillegg på minstelønns-satser mv. som følger av sentrale eller forbundsvise forhandlinger. For enkelte grupper blir lønningene i hovedsak fastsatt gjennom de sentrale forhandlingene, mens andre grupper også kan oppnå lønns tillegg gjennom lokale forhandlinger. Noen grupper får lønnen fastsatt utelukkende gjennom lokale forhandlinger. Eksempelvis vil funksjonærer i NHO-bedriftene normalt få lønnen fastsatt gjennom avtaler ved den enkelte bedrift.
- *Lønnsglidningen* i en periode framkommer beregningsmessig som forskjellen mellom total lønnsøkning og den tariffmessige lønnsøkningen i perioden, og kan således påvirkes av flere forhold, herunder forhandlinger på den enkelte bedrift (lokale forhandlinger) og endret sammensetning av arbeidsstokken.

Timelønnskostnadene utgjør samlede lønnskostnader regnet per utførte timeverk. Lønnskostnadene inkluderer i prinsippet direkte lønnskostnader (alle lønnsutbetalinger inklusive overtidsgodtgjørelse og lønn under sykdom, fødselspermisjoner mv. som betales av arbeidsgiver, samt naturallønn) og indirekte lønnskostnader (arbeidsgiveravgift, faktiske og beregnede pensjonsutgifter betalt av arbeidsgiverne). Antall utførte timeverk regnes inklusive overtid, mens fravær holdes utenom.

Det følger av definisjonene ovenfor at bl.a. følgende forhold kan bidra til ulik utvikling i timelønnskostnader og årslønn:

- Endringer i betalt fravær, for eksempel endringer i sykefraværet eller utvidelse av den perioden arbeidsgiver har ansvar for å dekke lønn ved sykdom.
- Endringer i omfanget av overtid.
- Endret sats for feriepenger, for eksempel som følge av en utvidelse av ferien.
- Endringer i antall virkedager, for eksempel på grunn av bevegelige helligdager, skuddår og endringer i antall feriedager.
- Endringer i arbeidsgiveravgift og pensjonspremier.

lønnskostnadene med om lag 1¼ prosentpoeng i 2001.

I vurderingen av utsiktene for *lønnsutviklingen* videre framover legger Regjeringen vekt på behovet for at lønnsveksten igjen må komme ned på samme nivå som hos handelspartnerne. Det vises for øvrig til omtalen av inntektspolitikken i avsnitt 3.6.3.

Høyere lønnsvekst i norske næringer enn hos de viktigste handelspartnerne over en lengre perio-

de vil bidra til at *den kostnadmessige konkurranseevnen* svekkes og at de delene av økonomien som er utsatt for konkurranse på eksport- eller hjemmemarkedene gradvis bygges ned. Siden midten av 1990-tallet har industriens kostnadmessige konkurransevne svekket seg, ifølge indikatorene i figur 2.27. Med forutsetningene bl.a. for lønnsutviklingen som er lagt til grunn i denne meldingen, vil konkurransevnen svekkes ytterligere de nærmeste par årene.

Boks 2.10 Konkurranssevne

Et lands konkurransevne uttrykker evnen til samtidig å opprettholde full sysselsetting og en rimelig balanse i utenriksøkonomien. Mens en rimelig balanse i utenriksøkonomien over tid vil være viktig for å kunne delta i det internasjonale varebyttet, vil full sysselsetting være vesentlig for å kunne dra tilstrekkelig nytte av de fordelene som internasjonal handel åpner for. For å kunne oppnå en tilfredsstillende konkurransevne, må konkurranseutsatte næringer i tilstrekkelig grad være i stand til å konkurrere på eksportmarkedene og hjemmemarkedet med sine produkter.

Med høye oljeinntekter kan balanse i utenriksøkonomien oppnås med en mindre konkurranseutsatt sektor. Høye oljeinntekter innebærer imidlertid ikke at de konkurranseutsatte sektorene i Norge på varig basis kan ha svakere konkurransevne enn konkurrerende sektorer hos handelspartnerne. I en moderne økonomi er det hele tiden betydelige omstillinger, og et visst antall bedrifter og arbeidsplasser blir hele tiden lagt ned. Skal en opprettholde en viss størrelse på den konkurranseutsatte sektoren, kreves det at de bedrifter og arbeidsplasser som blir lagt ned erstattes med nye bedrifter og arbeidsplasser som har minst like god kostnadmessig konkurransevne som konkurrentene hos våre handelspartnere. Denne typen dynamikk bestemmes bl.a. av innovasjonstakt i eksisterende foretak og nyskaping i form av oppstart av ny virksomhet. For å oppnå en god konkurransevne er det derfor viktig med FoU-aktiviteter, spesielt i private virksomheter der nivået i Norge internasjonalt sett er relativt lavt.

I de fleste bedriftene vil lønnskostnadene, både direkte og indirekte via leveranser fra andre sektorer, være den dominerende kostnadskomponenten. Et høyt lønnsnivå vil imidlertid ikke nødvendigvis bety svak konkurransevne overfor utlandet hvis det motsvares av tilsvarende høy produktivitet. I tillegg til lønnskostnadene vil også andre kostnadskomponenter som f.eks. energikostnader, kapitalkostnader og kostnader til innenlandsk produsert vareinnsats ha betydning for norske bedrifters muligheter til å hevde seg i konkurransen. I ettertid kan en sektors totale konkurransevne et stykke på vei avleses gjennom utviklingen i markedsandelene for industriprodukter på hjemme- og eksportmarkedene. Av de tradisjonelle konkurranseutsatte sektorene er industrien den viktigste.

Det må understrekes at en ikke uten videre kan trekke slutninger fra utviklingen i konkurransevnen for en enkelt bedrift eller næring til utviklingen i konkurransevnen for et helt land. En økonomi med vekst og omstilling vil normalt være preget av ulik utvikling i konkurransevnen for de enkelte næringer. Videre kan en bedring i konkurransevnen for en næring f.eks. gjennom subsidiering av innsatsfaktorene, gi en dårligere utnyttelse av ressursene samlet sett, og dermed forverre konkurransevnen i samfunnsøkonomisk forstand.

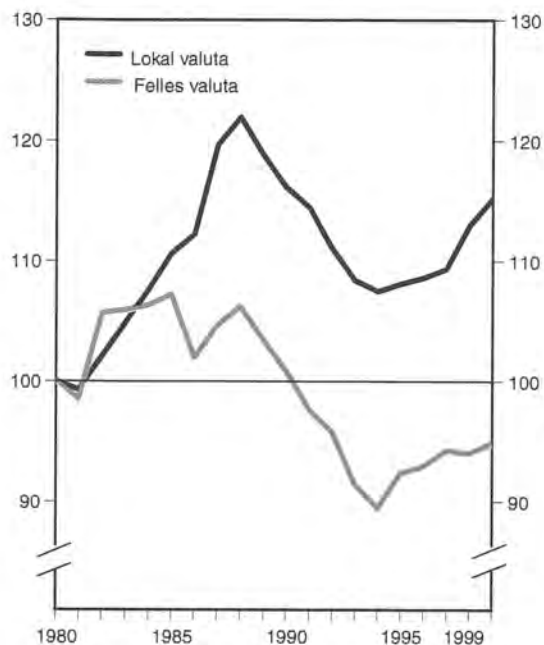
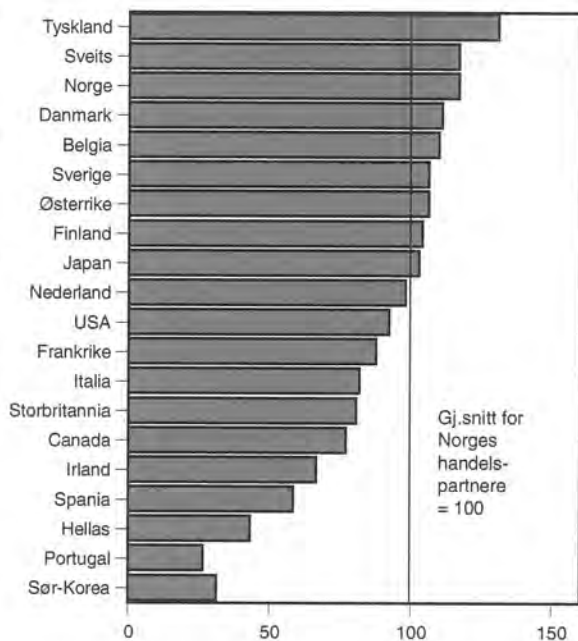
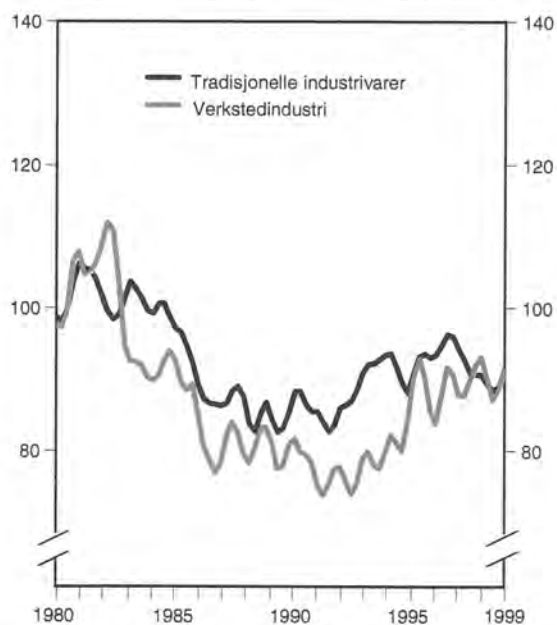
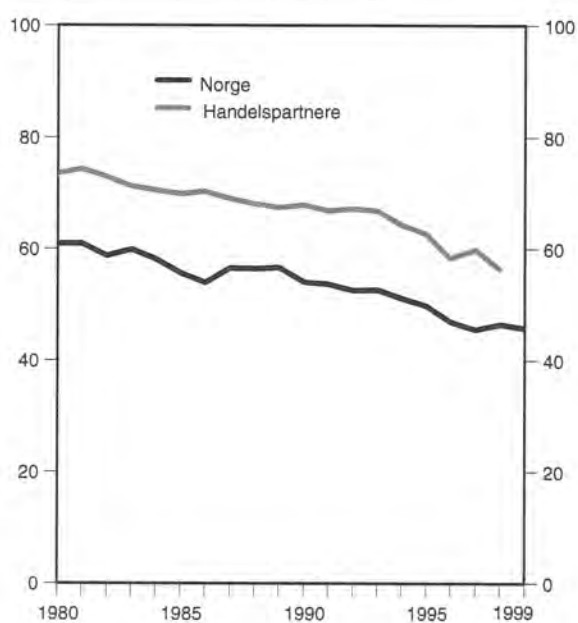
De *relative timelønnskostnadene* regnet i nasjonal valuta har økt med anslagsvis vel 8 pst. siden 1994. En svekkelse i den effektive kronekursen i denne perioden har bidratt til at økningen i relative lønnskostnader ikke har vært like sterk målt i felles valuta, jf. figur 2.27A. Timelønnskostnadene i norsk økonomi antas å bli høyere enn årslønnsveksten både i år og neste år. I inneværende år har det bl.a. sammenheng med at antall virkedager i 2000 er lavere enn i fjor. I 2001 bidrar den foreslåtte konjunkturavgiften og utvidelsen av ferien med to dager til denne forskjellen. Samtidig anslås timelønnskostnadene hos Norges viktigste handelspartnere å øke med $3\frac{3}{4}$ pst. i år og 4 pst. til neste år. De relative timelønnskostnadene vil dermed kunne øke ytterligere i inneværende og neste år.

Lønnskostnadsnivået for arbeidere i norsk industri har økt de siste årene. I fjor lå lønnskostnadene i norsk industri 17 pst. over nivået for gjennomsnit-

tet av handelspartnerne, jf. figur 2.27B, mens forskjellen i 1995 var 13 pst. Forskjellen i lønnskostnadene for arbeidere og funksjonærer samlet er klart mindre enn for arbeidere. Det må ses i sammenheng med at Norge normalt antas å ha en jevnere inntektsfordeling mellom arbeidere og funksjonærer enn de fleste andre OECD-land.

Markedsandelene for norske eksportprodukter i tradisjonelle industrinæringer har falt de siste to årene, noe som må ses i sammenheng med svekkelsen av den kostnadmessige konkurransevnen gjennom flere år. Utsiktene for de nærmeste par årene trekker i retning av at denne utviklingen vil fortsette i år og neste år. Markedsandelene for tradisjonelle industrivarer på hjemmemarkedet har vist en trendmessig nedgang, jf. figur 2.27D. Det må i stor grad ses i sammenheng med økt internasjonal arbeidsdeling.

Industriens konkurranseevne

A. Relative timelønnskostnader
i industrien. Indeks 1980=100B. Totale lønnskostnader pr. time for
arbeidere i industrien. 1999C. Markedsandeler for norsk eksport av tradi-
sjonelle industrivarer. Volumindekser 1980=100D. Markedsandeler på hjemmemarkedet for
norsk industri og handelspartnere ¹⁾

Figur 2.27 Industriens konkurranseevne

¹⁾ Markedsandelen for norsk industri på hjemmemarkedet er beregnet som forholdet mellom norske produsenters leveranser av de enkelte varene på hjemmemarkedet og den samlede innenlandske anvendelsen.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, NHO, OECD, IMF, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

3 Den økonomiske politikken

3.1 Sentrale utfordringer i den økonomiske politikken

Hovedmålet for Regjeringens økonomisk politikk er arbeid for alle, en rettferdig fordeling, videreutvikling av det norske velferdssamfunnet og en bærekraftig utvikling. I denne sammenheng er det sentralt at:

- Den økonomiske politikken må bidra til *en stabil økonomisk utvikling*, hvor en unngår unødige sterke konjunkturutslag. På slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet var norsk økonomi inne i et alvorlig konjunkturtilbakeslag med høy arbeidsledighet. Da var den økonomiske politikken rettet mot å stimulere aktiviteten i økonomien for å redusere arbeidsledigheten. I en situasjon der økonomien er nær full kapasitetsutnyttelse og arbeidsmarkedet er stramt, må den økonomiske politikken innrettes slik at den samlede etterspørselen ikke blir så sterk at pris- og lønnsveksten tiltar.
- Den økonomiske politikken må *være opprettholdbar over tid*, slik at det ikke etter noen år blir nødvendig med store politikkomlegginger som kan svekke grunnlaget for velferden. De neste ti årene vil statsbudsjettet etter all sannsynlighet vise betydelige overskudd, og avsetningene i Statens petroleumsfond vil være store. Petroleumsinntektene vil imidlertid etter hvert avta, samtidig som utgiftene til pensjoner og til pleie- og omsorgstjenester øker betydelig. Bruken av oljeinntekter må innrettes slik at de sikrer en balansert økonomisk utvikling, der en opprettholder en konkurranseutsatt sektor av tilstrekkelig omfang. Det er derfor nødvendig at de høye oljeinntektene det nærmeste tiåret i betydelig grad avsettes i Statens petroleumsfond. En for sterk bruk av oljeinntektene vil lede til en utvikling der lønnsnivået drives opp og næringer som konkurrerer internasjonalt, bygges ned. En slik utvikling kan ikke opprettholdes over tid.
- Den økonomiske politikken må bidra til *en effektiv utnyttelse av ressursene* både i offentlig og privat sektor. Arbeidskraft er den klart viktigste produksjonsfaktoren i økonomien. En økonomisk politikk som bidrar til lav arbeidsledighet og tilstrekkelig tilgang på kvalifisert arbeids-

kraft er avgjørende for videreutviklingen av velferdsordningene og for velstandsutviklingen i samfunnet. Tiltak for å styrke arbeidslinjen i sysselsettings- og trygdepolitikken og andre tiltak for å bedre økonomiens virkemåte (strukturpolitikk) må være en sentral del av den samlede økonomiske politikken.

Arbeidsdelingen i den økonomiske politikken

Regjeringen bygger sin økonomiske politikk på Solidaritetsalternativet, som sprang ut av arbeidet til Sysselsettingsutvalget i 1992. Solidaritetsalternativet er en helhetlig strategi for den økonomiske politikken. Partene i arbeidslivet skal gjennom moderate lønnsoppgjør bidra til å opprettholde den kostnadsmessige konkurranseevnen. Regjering og Storting skal gjennom budsjettpolitikken bidra til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting, samtidig som budsjettpolitikken skal være forsvarlig i et langsiktig perspektiv. Penge- og valutapolitikken er rettet inn mot stabilitet i kronens verdi overfor europeiske valutaer. Samtidig sikter strukturpolitikken mot å styrke vekstevnen i økonomien, holde arbeidsstyrken høy og arbeidsledigheten lav.

Utvalget for sysselsetting og verdiskaping (Holden-utvalget) avga sin innstilling i sommer. Utvalget var bredt sammensatt, med bl.a. representanter for myndigheter, arbeidstakere, arbeidsgivere og uavhengige forskere. Et enstemmig utvalg anbefalte å holde fast ved hovedtrekkene i arbeidsdelingen i den økonomiske politikken.

Når det gjelder utformingen av stabiliseringspolitikken, sier utvalget bl.a. følgende:

«Finanspolitikken må fortsatt ha en sentral rolle i stabiliseringspolitikken. Det er viktig at finanspolitikken ikke er medsyklisk, ved at økt optimisme i oppgangstider fører til sterk utgiftsvekst, f.eks. gjennom kostnadskrevende reformer, som forsterker oppgangskonjunkturere. Tilsvarende er det viktig at det offentlige har finansielt rom til å la de automatiske stabilisatorene i form av reduserte skatteinntekter og økte trygdeutgifter, i tillegg til aktive arbeidsmarkedstiltak, få virke i nedgangskonjunkturer. For å begrense konjunkturbevegelsene må finanspolitikken også sikte mot stabilisering utover det om følger av de automatiske stabilisatorene. [...]

Siden finanspolitikken ikke alene kan sikre en tilstrekkelig stabilisering av den økonomiske utviklingen, bør også *pengepolitikken* bidra til å stabilisere økonomien. Pengepolitikken bidrag må imidlertid avpasses innenfor de rammer som settes av at en over tid skal ha stabilitet i kronkursen, mens finanspolitikken bidrag må avpasses hensynet til en langsiktig balansert utvikling mellom offentlig og privat sektor, samt hensynet til en stabil utvikling i det offentlige tjenestetilbudet.

Det inntektspolitiske samarbeidet skal bidra til at lønnsveksten i gjennomsnitt tilsvarer lønnsutviklingen hos Norges handelspartnere, slik at hensynet til den kostnadmessige konkurranseevnen ivaretas med stabilitet i kronkursen. Dette gir grunnlag for et varig lavt ledighetsnivå. Eventuelt høyere lønnsvekst i Norge forutsetter at det skapes konkurransefortrinn for eksempel i form av bedre produktivitetsutvikling. Samtidig er det viktig at lønnsdannelsen bidrar til en effektiv bruk av arbeidskraften i alle deler av økonomien.»

Det stilles store krav til den økonomiske politikken i årene framover. Selv om en ikke kan regne med så høy vekst de nærmeste årene som i perioden 1993–1998, vil norsk økonomi trolig i lang tid framover likevel ligge nær kapasitetsgrensen. De moderate vekstutsiktene har sammenheng med lav vekst i arbeidsstyrken, først og fremst på grunn av befolkningsutviklingen, men også som følge av tendenser til økt tidligpensjonering, mange nye uføretrygdede og et økende sykefravær. I en situasjon med lite ledig kapasitet i økonomien må det unngås at en for sterk samlet etterspørsel igjen bidrar til å presse priser og lønninger opp, slik det har skjedd de siste årene. Samtidig hviler det et ansvar på partene i arbeidslivet for å gjennomføre moderate inntektsoppgjør.

Finanspolitikken har et hovedansvar for at den samlede etterspørselen etter varer og tjenester utvikler seg på en måte som er forenlig med en balansert utvikling i norsk økonomi. På kort sikt er samtidig lønnsdannelsen og det inntektspolitiske samarbeidet avgjørende for lønns- og prisutviklingen. Dersom lønnsveksten i Norge over lang tid ligger over veksten hos våre handelspartnere, vil dette føre til svekket konkurranseevne, gradvis nedbygging av den delen av næringslivet som konkurrerer internasjonalt og større avhengighet av oljeinntektene. Pengepolitikken utgjør en sentral del av den samlede økonomiske politikken. En pengepolitikk rettet inn mot stabilitet i kronkursen synliggjør den nære sammenhengen mellom lønnsvekst og konkurranseevne. Erfaringene tilsier at

det er begrensninger i mulighetene til å styre kronkursen på kort sikt. Det er likevel viktig at pengepolitikken bidrar til stabile forventninger om valutakursutviklingen. En balansert økonomisk utvikling med lav pris- og kostnadsvekst er en forutsetning for å oppnå stabilitet i valutakursen over tid. De pengepolitiske virkemidlene må derfor innrettes slik at de, sammen med de øvrige virkemidlene i den økonomiske politikken, bidrar til å oppfylle denne forutsetningen.

De ulike delene av stabiliseringspolitikken henger nært sammen. Dersom det er svikt i gjennomføringen av den økonomiske politikken på ett felt, vil også de andre delene av politikken komme under press. Dersom for eksempel finanspolitikken ikke er tilstrekkelig stram, vil presset i arbeidsmarkedet kunne bli for stort til at det er mulig å oppnå moderat lønnsvekst. Da blir det også vanskelig å holde valutakursen stabil.

Samlet har veksten i lønnskostnadene i Norge de siste seks årene vært vel 8 prosentpoeng høyere enn hos våre handelspartnere. Dette legger press på arbeidsdelingen i den økonomiske politikken. Høyere renter avlaster i noen grad finanspolitikken i å stabilisere norsk økonomi. En bør imidlertid være varsom med å legge for store byrder på pengepolitikken. Over tid vil en særnorsk høy rente kunne føre til at den norske kronen styrkes. Dette vil svekke konkurranseutsatt sektor på samme måte som når lønnsveksten i Norge er høyere enn i utlandet. En slik politikk vil bryte med Solidaritetsalternativet og gjøre det vanskeligere å oppnå stabilitet i kronkursen. Et høyt rentenivå er også fordelingspolitisk uheldig. Uansett utgjør midlene som disponeres gjennom statsbudsjettet en så stor del av den samlede økonomien i Norge at det i praksis ikke er mulig å få en stabil økonomisk utvikling uten at budsjettpolitikken tar et hovedansvar.

Finanspolitikken drøftes nærmere i avsnitt 3.2, pengepolitikken i avsnitt 3.4 og det inntektspolitiske samarbeidet i avsnitt 3.6.3.

Det er en nær sammenheng mellom innrettingen av stabiliseringspolitikken og de økonomiske mekanismene som gjør seg gjeldende på lengre sikt:

- I et langsiktig perspektiv spiller finanspolitikken en avgjørende rolle for forholdet mellom skjermet og konkurranseutsatt sektor. For sterk bruk av oljeinntektene innenlands vil føre til at priser og kostnader vokser sterkere i Norge enn i de landene vi konkurrerer med. Over tid vil dette svekke grunnlaget for konkurranseutsatt virksomhet. I tillegg må det gjennom finanspolitikken sørges for tilstrekkelige overskudd i offentlige finanser til å møte framtidige

- lavere oljeinntekter og økte utgifter som følge av en større andel eldre i befolkningen.
- Erfaringer både fra Norge og andre land er at over tid vil reallønnsveksten i all hovedsak følge produktivitetsutviklingen. På lang sikt vil derfor lønnsdannelsen og inntektspolitikken først og fremst bidra til å bestemme nivået på sysselsettingen og arbeidsledigheten. Et varig høyt nivå på arbeidsledigheten er et tegn på at lønnsdannelsen fungerer dårlig. Tilsvarende er et lavt nivå på arbeidsledigheten sammenliknet med andre land, slik vi har hatt i Norge, et tegn på at lønnsdannelsen fungerer godt.
 - Erfaringer fra Norge og andre land viser at høy inflasjon svekker grunnlaget for økonomisk vekst og høy sysselsetting. Moderat pris- og kostnadsvekst er samtidig en forutsetning for en stabil valutakursutvikling over tid.

Grunnlaget for videreutvikling av de offentlige velferdsordningene

Regjeringen vil videreutvikle det offentlige tjenestetilbudet. Hovedformålet med budsjettpolitikken er å styre bruken av fellesskapets midler slik at vi får mest mulig velferd. Oppbyggingen av kapital i Petroleumsfondet innebærer at Norge har bedre muligheter enn de fleste andre land til å trygge og videreutvikle velferdsordningene i årene framover.

Utviklingen av det offentlige tjenestetilbudet avhenger av:

- *En ansvarlig budsjettpolitikk*
Utgiftsveksten i statsbudsjettet må tilpasses slik at budsjettpolitikken bidrar til å stabilisere økonomien, slik at ikke pris- og kostnadsveksten kommer ut av takt med våre handelspartnere. Budsjettpolitikken må også være opprettholdbar over tid, slik at det ikke blir nødvendig med store politikkomlegginger i framtiden som svekker grunnlaget for velferden. Blant annet må en ta hensyn til at petroleumsinntektene etter hvert vil avta, samtidig som utgiftene til pensjoner og pleie- og omsorgstjenester vil øke betydelig.
- *En styrking og fornying av offentlig sektor*
I årene framover kan en ikke regne med en like sterk vekst i arbeidsstyrken som vi har hatt historisk. En fornyelse av offentlig sektor med vekt på få mer ut av ressursene som settes inn, er derfor viktig dersom en skal klare å sikre en fortsatt vekst i tjenestetilbudet.
- *En satsing på arbeidslinjen i sysselsettings- og trygdepolitikken*
Økonomisk vekst vil i seg selv skape rom for realvekst i statens utgifter i årene framover. Men

dersom bruken av uførepensjons- og sykelønnsordningene fortsetter å øke like sterkt som de siste årene, vil utgiftsveksten i folketrygden i årene framover alene legge beslag på store deler av det finanspolitiske handlingsrommet som skapes på denne måten. I tillegg vil den økonomiske veksten bli lavere fordi stadig flere trekkes ut av ordinært arbeid. Å styrke arbeidslinjen i sysselsettings- og trygdepolitikken vil være avgjørende både for handlefriheten i budsjettpolitikken og for størrelsen på den økonomiske veksten.

Ved å føre en ansvarlig budsjettpolitikk, styrke og fornye offentlig sektor, gjennomgå de offentlige overføringsordningene med sikte på å begrense den sterke underliggende veksten og få flere til å delta i det ordinære arbeidslivet, vil det skapes rom for å satse mer på prioriterte områder.

Utgiftene til sykelønnsordningen og uføretrygden viser nå sterk vekst. De siste årene har vel en tredel av den samlede utgiftsveksten i budsjettet gått med til å dekke veksten i disse to ordningene. Særlig har økningen vært sterk for sykelønnsordningen, med en anslått vekst i sykefraværet på 12 pst. i år og 10 pst. i 2001. Den anslåtte økningen i sykefraværet gjennom 2000 tilsvarer om lag 10 000 årsverk, dvs. at nesten halvparten av veksten i arbeidsstyrken på 22 000 personer i praksis går med til å dekke opp det økte sykefraværet. Utgiftsveksten i disse ordningene i folketrygden er nærmere beskrevet i avsnitt 3.6.1.

Den sterke veksten i overføringsordningene fører til at potensialet for vekst i økonomien reduseres og at større byrder legges på den yrkesaktive delen av befolkningen. På kort sikt synliggjøres disse kostnadene for samfunnet bl.a. ved at det er nødvendig å holde igjen på og til dels redusere utgiftene på andre områder i statsbudsjettet.

Regjeringen Bondevik nedsatte 9. april 1999 et offentlig utvalg ledet av fylkesrådmann Matz Sandman for å utrede og foreslå tiltak i forbindelse med det økende sykefraværet og den økende tilgangen til uførepensjon. Utvalget avga sin innstilling 15. september 2000. Utvalgets forslag er omtalt i avsnitt 3.6.1. Innstillingen vil bli sendt på høring, og Regjeringen vil legge saken fram for Stortinget i vårsesjonen 2001.

De utfordringene en står overfor ved behandlingen av budsjettet for 2001, vil ikke bli mindre i årene framover. Følgende faktorer påvirker handlefriheten i budsjettpolitikken:

- Presset utsettes for gjennom grensehandel og internasjonalisering av næringslivet tilsier at

det etter hvert kan være behov for å redusere skatter og avgifter på flere områder.

- Den aldersmessige utviklingen innebærer at utgiftene under folketrygden vil fortsette å vokse. Utgiftene til alderspensjon vil øke sterkt fra rundt 2010. Målt som andel av BNP er utgiftene til alders- og uførepensjoner i folketrygden anslått å bli doblet de neste 30 årene, fra 7 pst. til 15 pst av BNP.
- Allerede etablerte velferdsordninger medfører et betydelig økt ressursbehov for det offentlige. Statistisk sentralbyrå har vurdert at behovet for arbeidskraft særlig innen helse- og omsorgssektoren vil øke med hele 61 000 årsverk fram til 2010 ved full innføring av vedtatte reformer bl.a. innen eldreomsorg, skole, psykiatri og somatiske sykehus, når det for øvrig legges til grunn uendret standard (dvs. ressursbruk) og dekningsgrad i velferdsordningene. Veksten i arbeidsstyrken i den samme tiårsperioden er anslått til 100 000 personer.

Nøkkelen til å møte disse utfordringene ligger først og fremst i arbeidsmarkedet, både på kort og lang sikt. Det er tilgangen på ressurser, og særlig arbeidskraft, som vil være avgjørende både for den økonomiske veksten og for hva slags rom det vil være for å videreutvikle det offentlige tjenestetilbudet framover. Den sterke veksten i overføringene har sitt motstykke i at folk trekkes ut av arbeidsmarkedet. Tiltak for å styrke arbeidslinjen i sysselsettings- og trygdepolitikken og andre tiltak for å bedre økonomiens virkemåte (strukturpolitikk) er derfor en sentral del av den samlede økonomiske politikken.

Utfordringene for arbeidslinjen i sysselsettings- og trygdepolitikken og forslagene fra Sandman-utvalget drøftes nærmere i avsnitt 3.6.1, mens de langsiktige utfordringene for finanspolitikken er nærmere beskrevet i avsnitt 3.2.5.

Oljeinntektene og Petroleumsfondet

Oljeprisen er for tiden høy. Regjeringen legger avgjørende vekt på at kortsiktige svingninger i oljeprisen ikke skal påvirke den økonomiske politikken. For bare halvannet år siden var oljeprisen en tredel av hva den er nå. En kan ikke basere den økonomiske politikken på at den høye oljeprisen skal vare ved. En omfattende bruk av oljeinntekter i tider med høy oljepris ville kreve at velferdstilbudet reduseres når oljeinntektene faller. Regjeringen ønsker ikke at velferdstilbudet skal variere med oljeinntektene, og legger derfor til grunn at det offentlige velferdstilbudet gradvis bygges ut, uavhen-

gig av kortsiktige svingninger i oljeprisen. I et langsiktig perspektiv er det først og fremst veksten i arbeidsstyrken og hvor effektivt vi klarer å bruke våre ressurser, som er avgjørende for rommet for vekst i offentlig sektor. Verdien av vår menneskelige kapital er rundt 10 ganger høyere enn verdien av petroleumsformuen. Det betyr at en reduksjon av gjennomsnittlig arbeidstid med 10 pst., gjennom lavere pensjonsalder, lengre ferie, kortere daglig arbeidstid eller på annen måte, vil redusere våre framtidige forbruksmuligheter like mye som om hele petroleumsformuen ble borte. I denne sammenheng har endringer i oljeprisen mer beskjeden betydning.

De årlige inntektene fra petroleumsvirksomheten er ikke inntekter i vanlig forstand, men er i realiteten en omplassering av olje- og gassressurser til finansiell formue i utlandet. Dette synliggjøres ved at nedbyggingen av olje- og gassreservene motsvarer av oppsparing i Statens petroleumsfond.

I dagens konjunktursituasjon ville en for sterk bruk av oljeinntekter forsterke pressproblemene i økonomien, og pris- og kostnadsveksten ville skyte fart. Dette ville føre til en nedbygging av vårt internasjonalt konkurranseutsatte næringsliv, som i sin tur ville tvinge fram en reversering av den økonomiske politikken og føre til alvorlige omstillingsproblemer i økonomien. Bruken av oljeinntekter må stedet innrettes slik at en sikrer en balansert økonomisk utvikling, med en konkurranseutsatt sektor av tilstrekkelig omfang. Det er derfor nødvendig at de høye oljeinntektene i hovedsak avsettes i Petroleumsfondet, i tråd med retningslinjene for den økonomiske politikken.

Formuesoppbyggingen i Petroleumsfondet har derfor to hovedformål:

- For det første frikoples bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet fra den løpende inntektsopptjeningen. Petroleumsformuen gir grunnlag for et høyere forbruk i norsk økonomi enn ellers. Men vi kan ikke bruke disse inntektene i samme takt som de opptjenes. En moderat bruk av oljeinntekter vil bidra til at den internasjonalt konkurranseutsatte sektoren opprettholdes i tilstrekkelig omfang til å sikre langsiktig balanse i utenriksøkonomien.
- For det andre er Petroleumsfondet et redskap for å finansiere de økende utgiftene til pensjoner, pleie og omsorg som følger av en aldrende befolkning.

En drøfting av enkelte endringer i retningslinjene for plasseringene i Statens petroleumsfond gis i avsnitt 3.5, sammen med en drøfting av plasseringsreglene for Folketrygdfondet.

Boks 3.1 Hvor mye oljeinntekter er brukt over offentlige budsjetter?

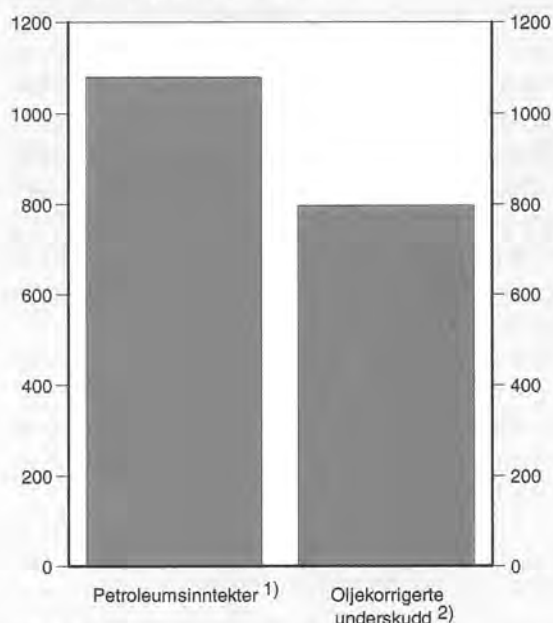
Helt siden 1971 har staten løpende mottatt inntekter fra petroleumsvirksomheten, de første femten årene i hovedsak gjennom skatter og avgifter, men etterhvert også i form av inntekter fra SDØE og Statoil. Selv om staten også har brukt betydelige beløp til investeringer og drift av petroleumsvirksomheten, ga virksomheten tidlig en positiv netto kontantstrøm til staten. Som følge av kraftig oppgang i oljeprisen, økt petroleumproduksjon og lavere investeringskostnader, har statens netto inntekter fra petroleumsvirksomheten tatt seg kraftig opp de siste par årene. Det forventes også betydelige netto inntekter de nærmeste årene framover. Selv om petroleumsinntektene nå i stor grad settes til side i Statens petroleumsfond, er det de siste 30 årene tatt inn betydelige petroleumsinntekter i norsk økonomi gjennom de offentlige budsjettene.

Statens inntekter fra petroleumsvirksomheten har variert betydelig fra år til år, jf. omtalen i avsnitt 2.6. De samlede netto inntektene fra petroleumsvirksomheten har vært betydelige, og anslås nå til i underkant av 1100 mrd. 2000-kroner for perioden 1971–2000. Bruken av disse inntektene over offentlige budsjetter kan belyses på flere måter:

- Det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet viser budsjettbalansen korrigert for inntekter og utgifter knyttet til petroleumsvirksomheten. Siden tidlig på 1970-tallet har det stort sett vært et underskudd i statsbudsjettet utenom netto inntekter fra petroleumsvirksomheten, selv om underskuddet har variert betydelig med konjunktorene. For 2000 og 2001 anslås det oljekorrigerte underskuddet nå til henholdsvis 17,8 og 12,0 mrd. kroner. Nivået på underskuddet må ses i sammenheng med at norsk økonomi nå er inne i en høykonjunktur, med høye skatteinntekter og lave utgifter til bl.a. arbeidsledighetstrygd. Siden 1971 har de samlede oljekorrigerte underskuddene beløpt seg til knapt 800 mrd. 2000-kroner.
- Petroleumsinntektene kunne alternativt vært satt til side som finansiell sparing, og dermed gitt en løpende avkastning. Ved at midlene i stedet er brukt over budsjettet,

har en gått glipp av denne avkastningen. Dersom en beregningsteknisk legger til grunn en realavkastning på 4 pst., kan den tapte avkastningen anslås til i underkant av 500 mrd. 2000-kroner. Statens finansformue er i dag således i underkant av 1300 mrd. kroner lavere enn den ville ha vært dersom man ikke hadde brukt petroleumsinntektene til å dekke oljekorrigerte budsjettunderskudd.

Det er viktig å understreke at regneeksemplene ovenfor kun er ment å illustrere hvor mye av oljeinntektene som er tatt inn i norsk økonomi via statsbudsjettene. Regnestykket tar dermed ikke hensyn til de investeringene staten har gjort i f.eks. infrastruktur og utdanning. Pengene er derfor ikke brukt opp eller konsumert i vanlig forstand. Regneeksemplene viser likevel at staten i perioden 1971–2000 har brukt størstedelen av petroleumsinntektene til å finansiere løpende utgifter over statsbudsjettet, jf. figur 3.1.



Figur 3.1 Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og oljekorrigerte underskudd på statsbudsjettet. Akkumulerte tall for perioden 1971–2000. Faste 2000-kroner

¹⁾ Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten.

²⁾ Underskudd på statsbudsjettet utenom inntekter og utgifter knyttet til petroleumsvirksomheten.

Kilde: Finansdepartementet.

Fra 1971 og fram til i dag har oljeinntektene vært på i underkant av 1100 mrd. kroner. Av dette har vi brukt knapt 800 mrd. kroner av «oljepenge» til å finansiere utgifter til offentlig konsum, overføringer og investeringer i offentlig forvaltning, jf. boks 3.1. Samtidig hadde vi ved utgangen av 1999 satt av vel 220 mrd. kroner på oljefondet. Statens pensjonsforpliktelser var på samme tidspunkt til sammenlikning på 2600 mrd. kroner, jf. avsnitt 3.2.6. Det er anslått at pensjonsforpliktelsene vil øke med 185 mrd. kroner bare fra 1999 til 2000. Selv med de høye oljeinntektene vi nå har, har altså statens pensjonsforpliktelser vokst langt raskere enn vi har klart å fylle opp Petroleumsfondet.

3.2 Finanspolitikken

3.2.1 Hovedtrekk i budsjettpolitikken

Hovedformålet med budsjettpolitikken er å styre bruken av fellesskapets midler til offentlig forbruk, offentlige investeringer og overføringer slik at vi får mest mulig velferd. Alle statens utgifter må før eller senere dekkes ved tilsvarende inntekter. Derfor bør alle utgifter telle med samme vekt når man skal prioritere mellom ulike formål. Samtidig må budsjettpolitikken ivareta to hovedhensyn:

- Finanspolitikken skal bidra til *en stabil økonomisk utvikling*, hvor en unngår unødige sterke konjunkturutslag. I en situasjon der økonomien er nær full kapasitetsutnyttelse og arbeidsmarkedet er stramt, må offentlige utgifter og inntekter tilpasses slik at den samlede etterspørselen ikke blir så sterk at pris- og lønnsveksten tiltar. En finanspolitikk som øker presset i økonomien vil i en slik situasjon kunne føre til et særnorsk høyt rentenivå over lang tid, som sammen med en betydelig svekkelse av konkurransevnen etter hvert vil kunne føre til sterk nedbygging av den delen av næringslivet som konkurrerer internasjonalt.
- Finanspolitikken må være *opprettholdbar over tid*, slik at det ikke blir nødvendig med store politikkomlegginger som svekker grunnlaget for velferden. De neste ti årene vil statsbudsjettet etter all sannsynlighet vise betydelige overskudd, som avsettes i Statens petroleumsfond. Samtidig står norsk økonomi overfor store utfordringer som følge av økende utgifter til pensjoner og til pleie- og omsorgstjenester, og fordi petroleumsinntektene etter hvert vil avta. Hovedproblemet også på lengre sikt ligger i knappheten på arbeidskraftressurser til å løse

prioriterte oppgaver. Langsiktige utfordringer i finanspolitikken omtales nærmere i avsnitt 3.2.6.

Oljeprisen har hittil i år ligget på rundt 242 kroner i gjennomsnitt. Det høye prisnivået har ført til en sterk økning i statens inntekter fra petroleumsvirksomheten. En kan imidlertid ikke basere den økonomiske politikken på at de høye oljeprisene skal vare ved. I dagens konjunktursituasjon ville en kraftig økning i bruk av oljeinntekter forsterke pressproblemen i økonomien, og pris- og kostnadsveksten ville skyte fart. Det er derfor nødvendig at en betydelig del av oljeinntektene nå avsettes i Statens petroleumsfond, i tråd med retningslinjene for den økonomiske politikken.

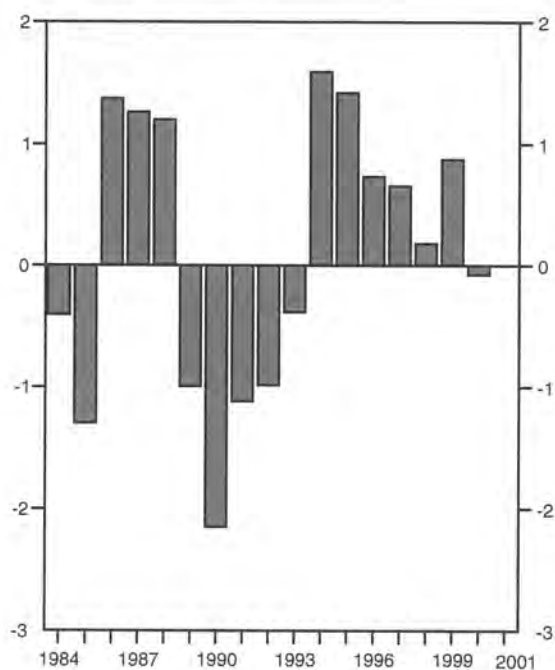
Norges Bank har hittil i år samlet satt opp renten med 1½ prosentpoeng. Renteøkningene må ses på bakgrunn av det økte etterspørselspresset i norsk økonomi, som blant annet kommer til uttrykk i høy pris- og kostnadsvekst. Regjeringen legger stor vekt på at det finanspolitiske opplegget i 2001 ikke må bidra til å øke presset ytterligere.

Hovedtrekkene i finanspolitikken for 2001 er:

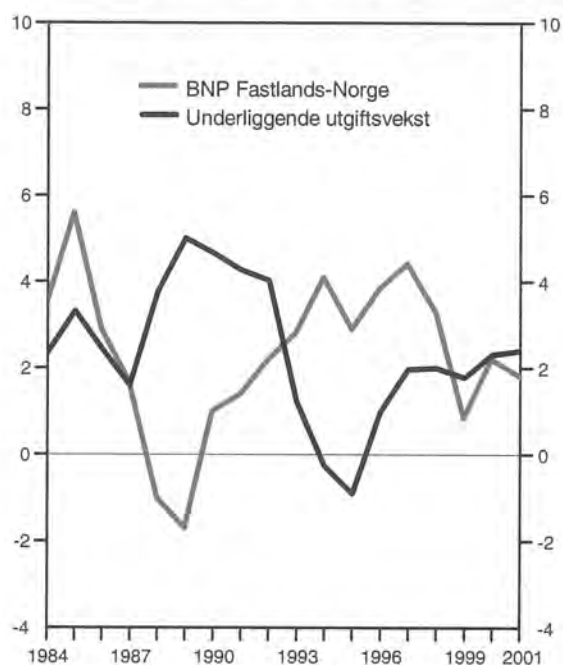
- Et finanspolitisk nøytralt opplegg, målt ved endringen i det olje-, rente og aktivitetskorrigerte budsjettunderskuddet.
- En reell økning i innbetalte skatter og avgifter på knapt 8,9 mrd. kroner. Påløpte skatter og avgifter, inkludert endringer i barnetrygden, øker reelt med drøyt 12 mrd. kroner. Av dette utgjør innføring av konjunkturavgift 9,3 mrd. kroner. Regjeringen foreslår å kompensere offentlig sektor for denne avgiftsøkningen, slik at konjunkturavgiften gir om lag 6,8 mrd. kroner i netto påløpt økning. Netto økning i påløpte skatter og avgifter, etter kompensasjon, blir knapt 9,6 mrd. kroner. Tilsvarende vil netto økning i innbetalte skatter og avgifter bli 6,4 mrd. kroner.
- En reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på knapt 2½ pst. målt ved anslag på regnskap fra 2000 til 2001, tilsvarende 10,5 mrd. kroner i 2000-priser. Av dette utgjør veksten i folketrygdens utgifter alene om lag halvparten.
- De samlede inntektene til kommunene foreslås økt reelt med om lag 5 mrd. kroner i forhold til inntektsnivået i 2000 slik det ble anslått i Kommuneøkonomiproposisjonen. Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2000 er den reelle veksten i kommunenes inntekter vel 4 mrd. kroner, eller vel 1¼ pst. Kommunene har da blitt kompensert for kostnadene knyttet til utvidet ferie, ny arbeidsavtale for lærerne, den foreslåtte konjunkturavgiften og momsreformen.
- Statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd i

Hovedtrekk i budsjettpolitikken

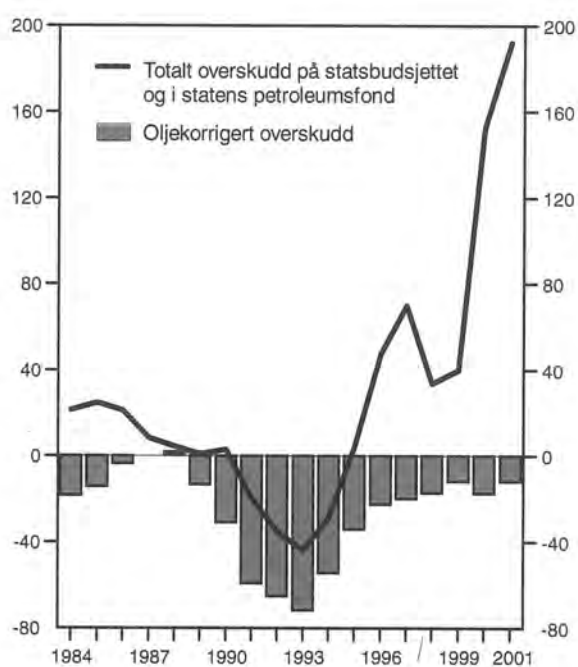
A. Olje-, rente- og aktivitetskorrigert overskudd.
Prosent av BNP for Fastlands-Norge.
Endring fra foregående år



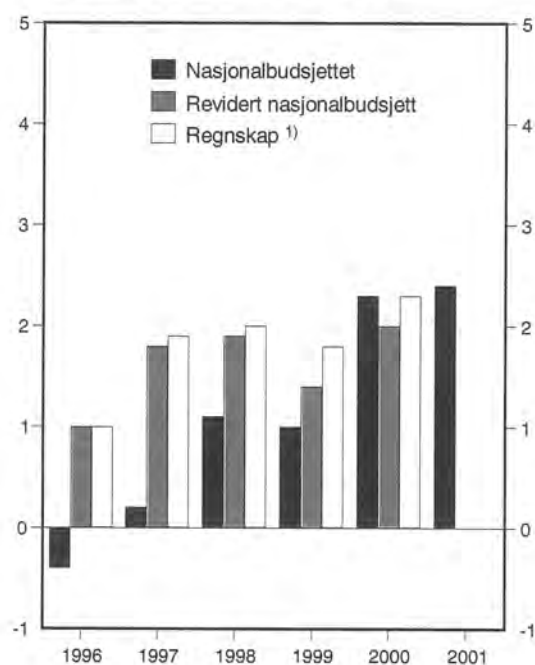
B. Statsbudsjettets reelle, underliggende utgiftsvekst og vekst i BNP for Fastlands-Norge.
Prosentvis endring fra foregående år



C. Overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond. Mrd. kroner



D. Statsbudsjettets reelle, underliggende utgiftsvekst. Nasjonalbudsjettet, Revidert nasjonalbudsjett og regnskap. Prosentvis endring fra året før



Figur 3.2 Hovedtrekk i budsjettpolitikken

1) Anslag på regnskap for 2000.

Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.1 Hovedtall på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond. Mrd. kroner

	Regnskap 1999	Anslag på regnskap 2000 2001	
Totale inntekter	499,6	631,4	681,2
1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	75,6	182,7	206,0
1.1 Skatter og avgifter	18,7	58,4	97,3
1.2 Andre petroleumsinntekter	56,9	124,3	108,7
2 Inntekter utenom petroleumsinntekter	424,0	448,7	475,2
2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	379,7	399,4	419,2
2.2 Andre inntekter	44,3	49,3	56,0
Totale utgifter	467,0	489,1	504,2
1 Utgifter til petroleumsvirksomhet	31,0	22,6	17,0
2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	436,0	466,5	487,2
2.1 Kjøp av varer og tjenester	104,5	105,6	102,0
2.2 Overføringer	331,5	361,0	385,2
Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens petroleumsfond .	32,6	142,3	177,0
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	44,6	160,2	189,0
= Oljekorrigert overskudd	-12,1	-17,8	-12,0
+ Overført fra Statens petroleumsfond	18,5	17,8	12,0
= Overskudd på statsbudsjettet	6,4	0,0	0,0
+ Netto avsatt i Statens petroleumsfond	26,1	142,3	177,0
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens petroleumsfond	7,3	10,4	15,2
= Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond ...	39,9	152,7	192,2
Memo:			
Kapital i Statens petroleumsfond pr. 31.12. målt til markedsverdi	220,9	385,1	589,1

Kilde: Finansdepartementet.

2001 anslås til 12,0 mrd. kroner. Dette underskuddet foreslås dekket inn ved en overføring fra Statens petroleumsfond.

- Basert på forutsetningen om en gjennomsnittlig oljepris i 2001 på 180 kroner pr. fat anslås statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten til 189,0 mrd. kroner i 2001. Netto avsetning til Statens petroleumsfond, der overføringene til statsbudsjettet er trukket fra, anslås til 177,0 mrd. kroner. I tillegg kommer renter og utbytte på oppspart kapital i petroleumsfondet på 15,2 mrd. kroner. Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond, medregnet rente- og utbytteinntekter i fondet, anslås til 192,2 mrd. kroner i 2001.
- Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning anslås til 176,3 mrd. kroner i 2001, tilsvarende 12,5 pst. av BNP. Dette tilsvarende overskuddsbegrepet som benyttes i Maastricht-kravene for offentlig finanser. Konsolidert bruttogjeld i offentlig forvaltning, slik det definert i beregningen av offentlig gjeld i Maastricht-kravene, anslås nå til knapt 300 mrd. kroner eller om lag 21 pst. av

BNP ved utgangen av 2001. Fordringene i offentlig forvaltning er imidlertid høyere enn gjelden, slik at netto fordringer, medregnet fordringer i Petroleumsfondet og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift, ved utgangen av 2001 er anslått til om lag 860 mrd. kroner eller 60 pst. av BNP.

3.2.2 Gjennomføring av finanspolitikken i 2000

Revidert nasjonalbudsjett 2000 ble lagt fram med et oljekorrigert budsjettunderskudd på 13,8 mrd. kroner. Stortingsbehandlingen av Revidert nasjonalbudsjett ga et om lag uendret underskudd. Økte utgifter på knapt 0,5 mrd. kroner ble dekket inn ved økte inntekter.

Budsjettet for 2000 er nå oppdatert med ny informasjon, jf. tabell 3.2, som viser endringer i forhold til saldert budsjett og Revidert nasjonalbudsjett. Endringene er i tabell 3.2 fordelt på ulike inntekts- og utgiftskomponenter. Følgende større endringer er skjedd siden Revidert nasjonalbudsjett 2001 ble lagt fram:

Tabell 3.2 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2000. Endringer i forhold til saldert budsjett og Revidert nasjonalbudsjett. Mill. kroner

	1 Saldert budsjett 2000	2 Endring	3=1+2 Revidert nasjonal- budsjett	4 Endring	5=3+4 Nasjonal- budsjettet 2001	6=5-1 Memo: Endring fra saldert budsjett
A Inntekter utenom petroleums- inntekter	439 237	9 205	448 442	272	448 714	9 476
1 Skatter og avgifter fra Fastlands- Norge	390 272	5 909	396 181	3 206	399 387	9 115
2 Renteinntekter	12 673	1 696	14 369	221	14 590	1 917
3 Overføringer fra Norges Bank ...	10 685	0	10 685	0	10 685	0
4 Andre inntekter	25 607	1 600	27 207	-3 155	24 052	-1 555
B Utgifter utenom petroleumsvirk- somhet	452 519	9 732	462 252	4 280	466 532	14 012
1 Renteutgifter	14 662	638	15 300	202	15 502	840
2 Dagpenger	6 648	-300	6 348	0	6 348	-300
3 Andre utgifter	431 210	9 394	440 604	4 078	444 682	13 472
C Oljekorrigert overskudd (A+B)	-13 282	-527	-13 809	-4 008	-17 818	-4 536
D Kontantstrøm fra petroleums- virksomheten	85 120	53 000	138 120	22 032	160 152	75 032
E Avsetning til Statens petroleums- fond (C+D)	71 838	52 473	124 311	18 024	142 334	70 496
F Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens petroleumsfond	7 400	1 400	8 800	1 600	10 400	3 000
G Samlet overskudd på statsbud- sjettet og Statens petroleums- fond (E+F)	79 238	53 873	133 111	19 624	152 734	73 496

Kilde: Finansdepartementet.

- Skatte- og avgiftsinngangen i 2000 fra Fastlands-Norge til statsbudsjettet anslås å bli 3,2 mrd. kroner høyere. Av dette er om lag 0,4 mrd. kroner knyttet til stortingsbehandlingen av Revidert nasjonalbudsjett, mens den øvrige økningen skyldes høyere skatte- og avgiftsinngang enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett.
- Inntekter fra salg av aksjer i Den norske Bank fra Statens Banksikringsfond forskyves til 2001, og inntektene i 2000 reduseres derfor med 3,2 mrd. kroner.
- Utgiftene anslås å øke med om lag 4,1 mrd. kroner, hvorav knapt 0,5 mrd. kroner er knyttet til stortingsbehandlingen av Revidert nasjonalbudsjett. Behovet for tilleggsbevilgninger i andre halvår anslås til om lag 3,6 mrd. kroner. Dette omfatter bl.a. ca. 1,1 mrd. kroner til feriepengeavsetning i kommunene, økte bevilgninger i forbindelse med lønnsoppjøret for lærere og økte utgifter under folketrygden.

Det oljekorrigerte budsjettunderskuddet for 2000 anslås etter dette til 17,8 mrd. kroner. Underskuddet er økt med 4,0 mrd. kroner i forhold til status etter stortingsbehandlingen av Revidert nasjonalbudsjett. I forhold til det salderte budsjettet, som ble vedtatt av Stortinget i desember 1999, er det oljekorrigerte underskuddet økt med 4,5 mrd. kroner, jf. tabell 3.2.

Den underliggende, reelle veksten i statsbudsjettets utgifter i 2000 anslås nå til 2¼ pst., mens den i Revidert nasjonalbudsjett ble anslått til 2 pst.

I Revidert nasjonalbudsjett la en til grunn en gjennomsnittlig oljepris i 2000 på 190 kroner pr. fat. Gjennomsnittlig oljepris i 2000 anslås nå til 235 kroner pr. fat. I hovedsak som følge av oppjusteringen av oljeprisen, er anslaget for statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i 2000 økt med 22,0 mrd. kroner siden Revidert nasjonalbudsjett, til 160,2 mrd. kroner. Avsetningen til Statens petroleumsfond anslås til 142,3 mrd. kroner. Medregnet

rente- og utbytteinntekter fra oppspart kapital i petroleumsfondet på 10,4 mrd. kroner anslås det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond til 152,7 mrd. kroner i 2000. Ved utgangen av 2000 anslås markedsverdien av petroleumsfondet til om lag 385 mrd. kroner.

3.2.3 Statsbudsjettet for 2001

Budsjettforslagene og anslagene i denne meldingen medfører et samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond på 192,2 mrd. kroner i 2001, en økning på 39,5 mrd. kroner fra anslag på regnskap for 2000. Økningen i det samlede overskuddet er primært knyttet til økte petroleumsinntekter og reduserte investeringer i den statlige petroleumsvirksomheten. Det framgår av tabell 3.1 at statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås å stige fra 160,2 mrd. kroner i 2000 til 189,0 mrd. kroner i 2001, dvs. med 28,8 mrd. kroner. Det oljekorrigerte underskuddet anslås å bli redusert med 5,9 mrd. kroner, fra 17,8 mrd. kroner i 2000 til 12,0 mrd. kroner i 2001. Rente- og utbytteinntektene i Petroleumsfondet anslås å øke med 4,8 mrd. kroner til 15,2 mrd. kroner i 2001.

Reduksjonen i det oljekorrigerte underskuddet med 5,9 mrd. kroner fra 2000 til 2001 kan forklares ved følgende elementer:

- Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge anslås å øke med 19,9 mrd. til 419,2 mrd. kroner i 2001. Økningen reflekterer anslått lønns- og prisvekst fra 2000 til 2001, økte innbetalte skatter og avgifter som følge av det foreslåtte skatte- og avgiftsopplegget, samt en reduksjon i fellesskatten som følge av økt skatteandel og høyere skattører for kommuner og fylkeskommuner. Reduksjonen i statens inntekter fra fellesskatten har sin motpost i tilsvarende reduserte rammeoverføringer til kommuner og fylkeskommuner, jf. avsnitt 3.3.
- Netto renteinntekter anslås å øke med 1,9 mrd. kroner.
- Inntekter fra salg av aksjer i Den norske Bank fra Statens Banksikringsfond er forskjøvet fra 2000 til 2001, og bidrar til å redusere det oljekorrigerte underskuddet i 2001. Salgsinntektene anslås nå til knapt 4,3 mrd. kroner.
- Andre inntekter anslås å bli redusert om lag 1,2 mrd. kroner. Reduksjonen skyldes blant annet innføring av nettobudsjettering ved universitetene fra 2001, som bidrar til å redusere inntektene. Denne endringen har sitt motstykke i tilsvarende reduserte utgifter.
- Utbetalingene til dagpenger til arbeidsledige anslås å øke med 0,2 mrd. kroner.

- Andre utgifter anslås samlet å øke nominelt med om lag 18,8 mrd. kroner. Overføringer til husholdninger utenom dagpenger øker med drøyt 14 mrd. kroner. Reduserte rammeoverføringer til kommunene pga. økt kommunal skatteandel bidrar til en reduksjon i utgiftene.

Budsjettforslaget for 2001 innebærer en reell, underliggende utgiftsvekst på knapt 2½ pst. fra anslag på regnskap for 2000, tilsvarende om lag 10,5 mrd. kroner. Dette er om lag den samme utgiftsveksten som ble presentert i Nasjonalbudsjettet 2000 i det økonomiske opplegget for 2000.

Om lag halvparten av realveksten i statsbudsjettets utgifter fra 2000 til 2001 kan knyttes til utgiftsutviklingen innenfor folketrygden og andre regelstyrte stønadsordninger. Blant annet øker utgiftene til sykepenger reelt med 2,4 mrd. kroner og utgiftene til uførepensjoner med 1,5 mrd. kroner. Utgiftene til alderspensjoner øker med 0,2 mrd. kroner, medisiner og tekniske hjelpemidler 0,8 mrd. kroner, mens utgiftene til rehabilitering øker med 0,5 mrd. kroner. Samlet gir dette en utgiftsvekst for disse ordningene på 5,4 mrd. kroner.

Ved beregning av den underliggende utgiftsveksten holdes statsbudsjettets utgifter til petroleumsvirksomhet, renter og dagpenger til arbeidsledige utenfor, jf. tabell 3.4. For å gjøre utgiftene i 2000 og 2001 sammenliknbare, justeres det i tillegg for ekstraordinære endringer og evt. spesielle regnskapsmessige forhold.

I 2001 er det blant annet korrigert for at fjerning av forsørgerfradraget i skatt gir grunnlag for økte satser for barnetrygd. Videre er det korrigert for at rammeoverføringene til kommuneforvaltningen blir redusert som følge av økt skatteandel for kommuner og fylkeskommuner. Korreksjonen for økt kommunal skatteandel, som utgjør vel 4,6 mrd. kroner, er beregnet i forhold til en situasjon med lik vekst i skatter og rammeoverføringer.

De viktigste prioriteringene i budsjettet for 2001 er følgende:

- *Mer penger til velferdstjenester i kommunene.* De samlede inntektene til kommunene foreslås økt reelt med om lag 5 mrd. kroner i forhold til inntektsnivået i 2000 slik det ble anslått i Kommuneøkonomiproposisjonen. Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2000 er den reelle veksten i de samlede inntektene vel 4 mrd. kroner, og i de frie inntektene 1,6 mrd. kroner. Kommunene har da blitt kompensert for kostnadene knyttet til utvidet ferie, ny arbeidstidsavtale for lærerne, den foreslåtte konjunkturavgiften og momsreformen. Effektiviseringsmuligheter knyttet til ny arbeidstidsavtale for lærerne og ut-

Tabell 3.3 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	1999	2000	2001
A Inntekter utenom overføringer fra Statens petroleumsfond	499 570	631 416	681 227
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	75 589	182 702	206 000
1 Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet	18 736	58 400	97 300
2 Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	56 853	124 302	108 700
– Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet	32 457	98 900	78 200
– Renteinntekter	8 400	8 600	8 300
– Tilbakeføring av kapitalinnskudd	15 343	15 100	18 200
– Andre petroleumsinntekter	652	1 702	4 000
A.2 Inntekter utenom oljeskatter og inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	423 981	448 714	475 227
1 Skatter fra Fastlands-Norge	379 709	399 387	419 243
– Skatt på inntekt, formue og kapital	204 270	213 400	226 100
– Produksjonsavgifter	175 439	185 987	193 143
2 Overført fra Norges Bank	3 401	10 685	10 685
3 Renteinntekter	14 235	14 590	18 144
4 Andre inntekter	26 636	24 052	27 155
B.1 Utgifter utenom overføringer til Statens petroleumsfond	467 009	489 082	504 205
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet	30 962	22 550	17 020
– Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet	30 337	21 900	16 200
– Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet	625	650	820
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	436 047	466 532	487 185
1 Kjøp av varer og tjenester	104 536	105 558	101 978
– Sivile formål	78 719	79 582	75 060
– Forsvarsformål	25 817	25 976	26 918
2 Overføringer	331 511	360 974	385 207
– Til kommuneforvaltningen	83 191	91 784	95 181
– Renteutgifter	15 615	15 502	17 165
– Til private og utlandet	232 705	253 688	272 862
C.1 Overskudd før overføringer til Statens petroleumsfond	32 561	142 334	177 022
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	44 627	160 152	188 980
C.2 Oljekorrigert overskudd	-12 066	-17 818	-11 958
+ Overført fra Statens petroleumsfond	18 494	17 818	11 958
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner	6 428	0	0
D.1 Lånetransaksjoner, netto	36 136	2 704	60 627
1 Utlån	12 315	-53	16 212
2 Gjeldsavdrag	23 821	2 757	44 415
E.1 Finansieringsbehov (D.1-C.3)	29 707	2 704	60 627

Kilde: Finansdepartementet.

- videt ferie, tilsvarende minst 500 mill. kroner i 2001, vil i tillegg gi muligheter for å bedre velferdstilbudet.
- *Forbedre og styrke helsevesenet.* Regjeringen foreslår om lag 2,6 mrd. kroner i økte bevilgninger til helsevern i 2001 målt i faste priser. De økte bevilgningene er både knyttet til videreføring av ekstrabevilgninger gitt våren 2000 og til nye satsinger i 2001, bl.a. knyttet til kjøp av sykehusutstyr, kreftbehandling og psykiatri. I tillegg kommer den økte innsatsen i kommunene gjennom styrkingen av de frie inntektene.
 - *Styrke innsatsen innen utdanning og forskning.* Regjeringen vil øke kvaliteten i grunnskolen, og har derfor økt lærerlønningene og inngått ny arbeidstidsavtale med lærerne. I tillegg til at økningen i kommunenes frie inntekter gir rom for kommunal satsing på skolen, foreslår Regjeringen en ekstra satsing på IKT i skolen på 100 mill. kroner og å videreføre ordningen med utlån av bøker i videregående opplæring. Samlet foreslår Regjeringen at det bevilges 520 mill. kroner til IKT i skolene og lærerutdanningen, samt til utlån av skolebøker. Regjeringen fore-

Tabell 3.4 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2000 til 2001. Anslag på regnskap. Mill. kroner og prosentvis endring

	2000	2001
Statsbudsjettets utgifter	489 082	504 205
– Statlig petroleumsvirksomhet	22 550	17 020
– Dagpenger til arbeidsledige	6 348	6 564
– Renteutgifter	15 502	17 165
= Utgifter utenom petroleumsvirksomhet, dagpenger til arbeidsledige og renteutgifter	444 682	463 456
– Flyktninger i Norge	1 060	827
– Gjeldssanering i NSB Gardermobanen AS	6 712	
– Fjerning av forsørgerfradrag i skatt		2 030
+ Nettobudsjettering av universitetene		1 512
+ Reduserte rammeoverføringer pga. økt kommunal skatteandel		4 640
= Underliggende utgifter	436 910	466 751
Verdiendring i pst.		6,8
Prisendring i pst.		4,3
Volumendring i pst.		2,4

Kilde: Finansdepartementet.

- slår økt forskningsinnsats innenfor prioriterte områder. Regjeringen foreslår dessuten å øke kapitalen i Fondet for forskning og nyskaping med 3 mrd. kroner til 7 mrd. kroner, og foreslår innført en egen tilskuddsordning for å stimulere til økt forskningsinnsats i næringslivet.
- *Fortsette utbyggingen av eldreomsorgen.* Regjeringen foreslår at det gis tilsagn om å bygge 5 800 nye sykehjemsplasser og omsorgsboliger i 2001 i tråd med den vedtatte handlingsplanen. I tillegg foreslår Regjeringen å øke driftsbevilgningene til kommunene med 800 mill. kroner. Den samlede handlingsplanen foreslås utvidet med 5000 nye plasser i 2002 til 29 400 plasser.
 - *Styrke tilbudet til barn og unge.* Regjeringen legger opp til at det skal bygges 6000 nye barnehageplasser i 2001. Det statlige driftstilskuddet til barnehager økes i 2001 og legger til rette for lavere foreldrebetaling i barnehagene for barn under 3 år. Regjeringen vil øke innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet og målrette innsatsen mot psykiske problemer blant barn og unge. Videre foreslår Regjeringen tiltak overfor ungdom på boligmarkedet, bl.a. økte rammer for etableringslån og boligtilskudd. Det foreslås å bygge 1000 nye studentboliger. Innvilgningsrammene til Husbanken økes med 2 mrd. kroner.
 - *Satse på kultur og miljø.* I tillegg til målrettede kulturtiltak for barn og unge, foreslår Regjeringen å øke pressestøtten, å øke støtten til norsk film og å starte utbyggingen av bredbåndstil-

knytning til folkebibliotekene. Regjeringen øker bevilgningene til kulturminner og til nye friluftsområder. Regjeringen foreslår også å øke bevilgningene til klimaforskning, bl.a. til utvikling av miljøvennlige gasskraftverk.

- *Målrette innsatsen innen nærings- og distriktsutvikling.* Regjeringen foreslår å etablere et verdiskapingsprogram for norsk matproduksjon, et nyskappingsprogram for kommersiell utnyttelse av marine ressurser og et e-handelsprogram knyttet til anvendelse av IKT i bedriftene. Regjeringen foreslår i tillegg å opprette et investeringselskap med kapitalbase på 5 mrd. kroner, der staten skal eie 49 pst. og der formålet er å medvirke til at norske bedrifter kan delta offensivt i strukturendringer og fusjonsprosesser i næringslivet.
- *Styrke den internasjonale solidariteten.* Regjeringen foreslår å øke bevilgningene til bistand med 1,5 mrd. kroner, herunder å bidra til at alle verdens barn får vaksine og til bekjempelse av HIV/AIDS. Regjeringen vil styrke FN's arbeid for bekjempelse av fattigdom. Regjeringen foreslår å øke bevilgningene til tiltak og samarbeid med Russland og Øst-Europa. Videre tar Norge ansvar for å lede det fredsskapende arbeidet i Kosovo og holder deltakelsen i internasjonale operasjoner på et høyt nivå også i 2001.

En nærmere omtale av regjeringens prioriteringer er gitt i St.prp. nr.1 (Gul bok).

Regjeringen vil gjennomføre disse tiltakene in-

nenfor rammen av en ansvarlig budsjettpolitikk, som ikke bidrar til å øke presset i norsk økonomi. For å motvirke den sterke etterspørselsveksten i privat sektor foreslår Regjeringen bl.a. å innføre en konjunkturavgift. Ved utformingen av skatte- og avgiftsopplegget for 2001 har Regjeringen i tillegg lagt stor vekt på å styrke fordelingsprofilen i skattesystemet. Regjeringen foreslår på denne bakgrunn at det samlede skatte- og avgiftsnivået økes med drøyt 12 mrd. kroner på påløpt basis. Innbetalte skatter og avgifter øker reelt med knapt 8,9 mrd. kroner i 2001.

Hovedtrekkene i Regjeringens forslag til skatte- og avgiftsopplegg er følgende:

- Innføring av en konjunkturavgift på 1½ pst. av utbetalt lønn og grunnlaget for folketrydeavgift på næringsinntekt.
- Innføring av skatt på mottakers hånd for aksjeutbytte. Det foreslås også visse innstramminger i delingsmodellen.
- Lettelser i beskatningen av lønnsinntekter ved å øke øvre grense i minstefradraget.
- Det foreslås å oppheve søskengraderingen i barnetrygden. Forsørgerfradraget i skatt foreslås fjernet og innlemmet i barnetrygden.
- Det foreslås økt likningsverdi på fast eiendom.
- Regjeringen følger opp Stortingets vedtak om å frita næringsaktiva for formuesskatten.
- Økt el-avgift på 1½ øre/kWh, kombinert med økt grunnavgift på fyringsolje. Det foreslås også innført el-avgift på 1 øre/kWh for industrien og veksthusnæringen.
- Reduksjon av drivstoffavgifter.
- Det foreslås en merverdiavgiftsreform som innebærer generell avgiftsplikt på omsetning av tjenester, med visse unntak. Reformen iverksettes 1. juli. Merinntektene foreslås bl.a. brukt til

lettelser i særavgifter på grensehandelsutsatte varer, som bensin, diesel og alkohol, samt momskompensasjonsordning for kjøtt.

Utover forslaget til skatte- og avgiftsopplegg foreslås inntektene på statsbudsjettet økt med om lag 2 mrd. kroner, som følge av auksjonsinntekter fra tildelinger av konsesjoner for fiskeoppdrett, bruk av frekvenser for mobilkommunikasjon og reklamefjernsyn, samt inntekter fra salg av Oslo Børs.

Det er beregningsteknisk lagt til grunn en gjennomsnittlig oljepris i 2001 på 180 kroner pr. fat. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 189,0 mrd. kroner i 2001, eller en økning på 28,8 mrd. kroner fra anslaget for 2000. Det høye nivået på nettoinntektene fra petroleumsvirksomheten skyldes både høye oljepriser og reduserte investeringer i statlig petroleumsvirksomhet. Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond i 2001, inklusive renteinntekter og utbytte i fondet, anslås til 192,2 mrd. kroner. Den samlede kapitalen i Petroleumsfondet ved utgangen av 2001 anslås å øke til om lag 590 mrd. kroner, jf. tabell 3.5.

Tabell 3.6 viser utviklingen i offentlig forvaltnings budsjettoverskudd (nettofinansinvesteringer), basert på definisjonene i nasjonalregnskapet. Nettofinansinvesteringer tilsvarer overskuddsbeholdningen som benyttes i Maastricht-kriteriene for offentlige finanser. I tillegg til statsbudsjettet og Statens petroleumsfond omfatter dette andre stats- og trygderegnskaper, bl.a. Folketrygdfondet, Statens Banksikringsfond, Statens Bankinvesteringsfond og andre statlige fond. I tillegg inngår kommuneforvaltningen som et eget forvaltningsnivå.

Statsforvaltningens samlede nettofinansinvesteringer anslås å bli redusert fra 208,1 mrd. kroner i

Tabell 3.5 Inntekter og utgifter i Statens Petroleumsfond. Mill kroner

	1999	2000	2001
Inntekter	51 923	170 552	204 180
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	44 627	160 152	188 980
– Renteinntekter og utbytte mv.	7 296	10 400	15 200
Utgifter	18 494	17 818	11 958
– Overføring til statskassen	18 494	17 818	11 958
Overskudd i Statens petroleumsfond	33 429	152 734	192 222
Valutakurs- og verdipapirgevinster	18 695	11 500	11 800
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi	220 892	385 127	589 149

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.6 Netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning, Mill. kroner

	1999	2000	2001
A. Netto finansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi	66 846	208 125	181 848
Statsbudsjettets overskudd	6 428	0	0
Overskudd i Statens petroleumsfond	33 429	152 734	192 222
Overskudd i andre stats- og trygderøgnskap	3 963	7 376	1 849
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ¹⁾	8 682	44 121	-9 979
Kapitalinnskudd i forretningsdriften	14 343	3 894	-2 244
B. Netto finansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi	-9 308	-10 233	-5 559
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi	-11 039	-10 617	-9 470
Påløpte, men ikke bokførte kommuneskatter	1 731	384	3 911
C. Offentlig forvaltnings finansinvesteringer (=A+B)	57 538	197 893	176 290
Målt som andel av BNP	4,8%	14,1%	12,5%

¹⁾ Inkluderer statsforvaltningens påløpte, men ikke bokførte skatter.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

2000 til 181,8 mrd. kroner i 2001, til tross for at overskuddet i Statens petroleumsfond øker med 39,5 mrd. kroner. Hovedgrunnen til dette er ulik føringsmåte i statsbudsjettet og nasjonalregnskapet når det gjelder skatteinntektene. I nasjonalregnskapet er det påløpte skatter som inngår i nettofinansinvesteringene, mens det på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond er innbetalte skatter som inntektsføres. I tabell 3.6 inngår dette avviket i posten for definisjonsforskjeller mellom statsregnskapet/nasjonalregnskapet. På grunn av den kraftige økningen i oljeprisen fra 1999 til 2000 anslås det en sterk økning i påløpte inntektsskatter fra petroleumsvirksomheten i 2000, som bidrar til høye nettofinansinvesteringer i 2000 etter nasjonalregnskapets føringsmåte. Påløpte oljeskatter og nettofinansinvesteringene anslås deretter å bli redusert i 2001, som følge av at oljeprisen anslås å bli noe redusert. Innbetalingsordningen for inntektsskatter fra petroleumsvirksomheten medfører normalt at om lag halvparten av påløpt skatt først innbetales året etter opptjeningen. En stor del av oljeprisøkningen i 2000 vil derfor først bli inntektsført i statsbudsjettet og Statens petroleumsfond i 2001.

I nasjonalregnskapet regnes kapitalinnskudd i forretningsdriften (nyinvesteringer minus avskrivninger) som en finansinvestering. Det framgår av tabell 3.6 at kapitalinnskudd i forretningsdriften reduseres fra 3,9 mrd. kroner i 2000 til minus 2,2 mrd. kroner i 2001. Dette skyldes primært at investeringene i statlig petroleumsvirksomhet anslås å bli betydelig redusert, mens avskrivningene fortsatt ligger på et relativt høyt nivå.

Budsjettunderskuddet i kommunesektoren

(bokført verdi) anslås å bli redusert fra om lag 11 mrd. kroner i 1999 til om lag 10,6 mrd. kroner i 2000, og videre til om lag 9,5 mrd. kroner i 2001. Finansieringsmåten for kommunenes investeringer knyttet til eldresatsingen og psykiatriplanen bidrar til underskuddet med i størrelsesorden 3 mrd. kroner. Reformene er fullfinansiert med statlige midler, ved at kommunene får statlige tilskudd for å betjene renter og avdrag over en periode på inntil 30 år.

De samlede nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning antas å bli redusert fra 197,9 mrd. kroner i 2000 til 176,3 mrd. kroner i 2001, tilsvarende 12,5 pst. av BNP, jf. tabell 3.6.

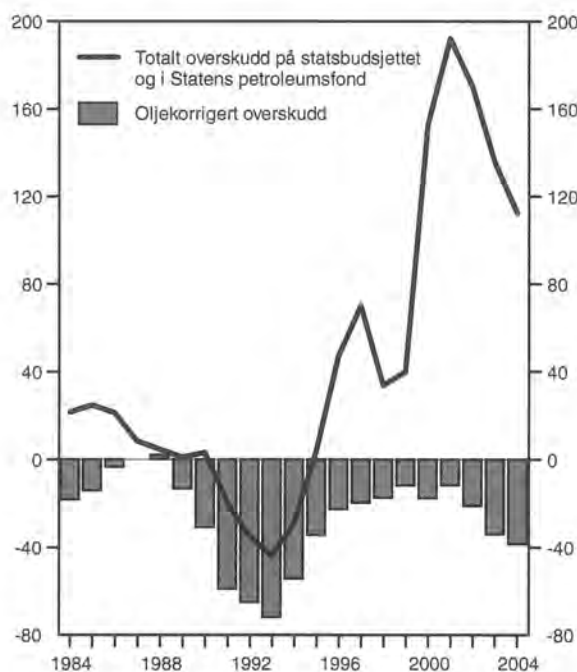
Offentlig forvaltnings bruttogjeld, slik den er definert i Maastricht-kriteriene, anslås å øke fra knapt 290 mrd. kroner i 2000 til knapt 300 mrd. kroner, tilsvarende om lag 21 pst. av BNP, ved utgangen av 2001. Bruttofordringene i offentlig forvaltning er imidlertid betydelig høyere enn gjelden. Nettofordringene ved utgangen av 2001, medregnet fordringer i Petroleumsfondet og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift, anslås til om lag 860 mrd. kroner eller 60 pst. av BNP.

3.2.4 Utviklingen i offentlige finanser på mellomlang sikt

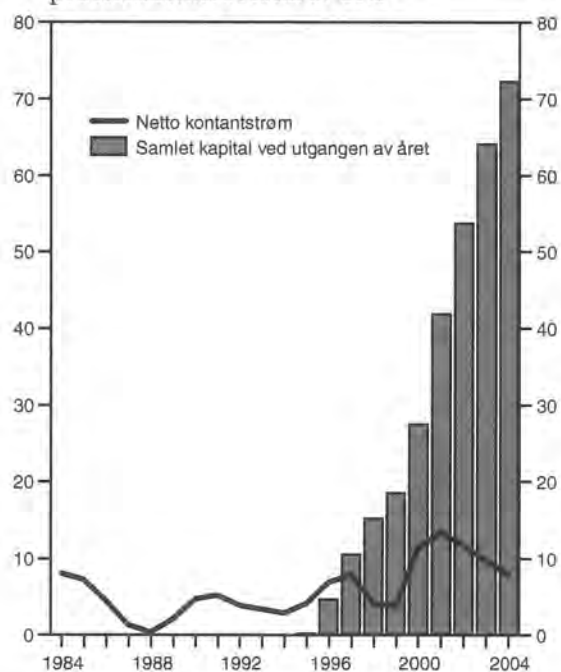
Finanspolitikken må være forsvarlig i et langsiktig perspektiv. De langsiktige utfordringene presenteres i avsnitt 3.2.6, mens det i dette avsnittet gis en oversikt over utviklingen i offentlige finanser for de nærmeste fire årene. Beregningene for perioden 2002–2004 er basert på tekniske framskrivninger, og

Perspektiver for budsjettpolitikken

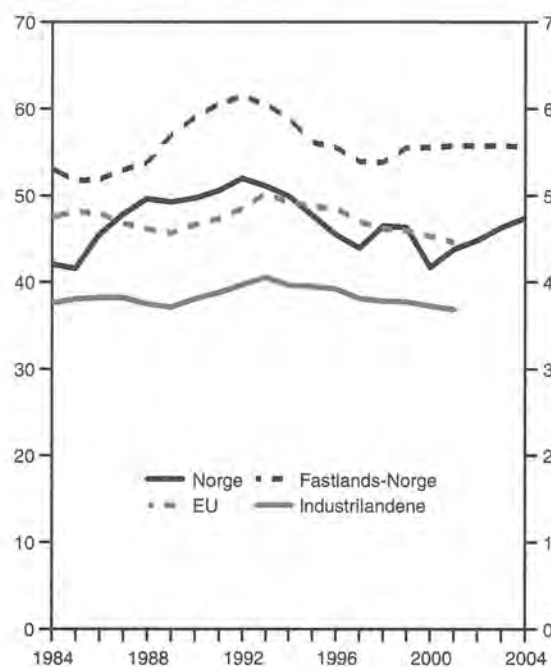
A. Overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond. Mrd. kroner



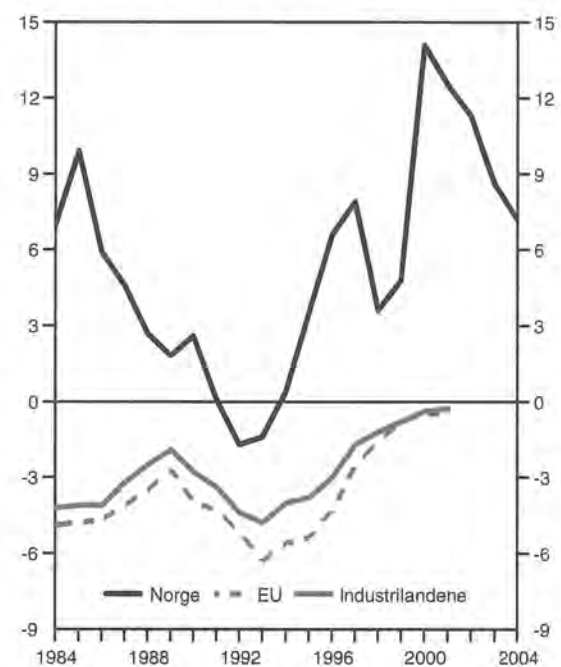
B. Netto kontantstrøm fra statlig petroleumsvirksomhet og samlet kapital i Statens petroleumsfond. Prosent av BNP



C. Offentlig forvaltnings utgifter. Prosent av BNP



D. Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Prosent av BNP



Figur 3.3 Perspektiver for budsjettpolitikken

Kilde: Finansdepartementet.

gir ikke uttrykk for Regjeringens politiske prioriteringer. Følgende hovedforutsetninger er lagt til grunn:

- Målt i 2001-kroner antas oljeprisen å bli redusert gradvis fra 180 kroner pr. fat i 2001 til 125 kroner pr. fat i 2004.
- De offentlige utgiftene holdes om lag konstant som andel av BNP for Fastlands-Norge. Dette gir rom for en reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på om lag 1½ pst. pr. år.
- Et uendret reelt skatte- og avgiftsnivå.

Med de nevnte vekstforutsetningene anslås det oljekorrigerte budsjettunderskuddet å øke fra 12,0 mrd. kroner i 2001 til drøyt 38 mrd. kroner i 2004. Inntekter fra salg av aksjer i Den norske Bank fra Statens Banksikringsfond på knapt 4,3 mrd. kroner bidrar til å redusere det oljekorrigerte underskuddet i 2001. Videre anslås overføringene fra Norges Bank å synke med vel 7 mrd. kroner i forhold til nivået i 2001. Korrigert for overføringer fra Norges Bank, samt konjunkturelle variasjoner i skatte- og avgiftsinntektene, øker det oljekorrigerte underskuddet i takt med BNP for Fastlands-Norge.

Den anslåtte nedgangen i oljeprisen etter 2001 bidrar til at statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten reduseres fra 189,0 mrd. kroner i 2001 til om lag 117 mrd. kroner i 2004.

Den årlige nettoavsetningen i Statens petroleumsfond tilsvarer statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten fratrukket overføringen til statskassen som er nødvendig for å dekke det oljekorrigerte underskuddet. I tillegg vil allerede opparbeidet kapital i fondet gi en avkastning i form av renter og utbytte. Inklusive renter og utbytte anslås overskuddet i Statens petroleumsfond å synke fra 192,2 mrd. kroner i 2001 til om lag 112 mrd. kroner i 2004.

Med de forutsetningene som er lagt til grunn, kan samlet kapital i Statens petroleumsfond anslås til om lag 1070 mrd. kroner ved utgangen av 2004, tilsvarende 72 pst. av BNP. Denne formuesøkningen i Statens petroleumsfond har imidlertid sin motpost i at petroleumsformuen på kontinentalsokkelen reduseres, jf. avsnitt 3.2.6.

Overskuddet i offentlig forvaltning - nettofinansinvesteringene - anslås å synke fra 12,5 pst. av BNP i 2001 til 7,2 pst. av BNP i 2004. Lavere inntekter fra petroleumsvirksomheten og en viss økning i det oljekorrigerte underskuddet er hovedårsaken til den anslåtte nedgangen i nettofinansinvesteringene.

Offentlig forvaltnings bruttogjeld, slik begrepet er definert i Maastricht-kravene, anslås å utgjøre drøyt 21 pst. av BNP ved utgangen av 2001. Gjelds-

andelen anslås å holde seg om lag på dette nivået fram til 2004.

Totale netto fordringer i offentlig forvaltning, medregnet kapitalen i Statens petroleumsfond, kapitalinnskudd i oljevirkksomheten og annen statlig forretningsdrift, er anslått å øke fra om lag 860 mrd. kroner ved utgangen av år 2001 til om lag 1325 mrd. kroner ved utgangen av 2004, tilsvarende om lag 90 pst. av BNP. Denne oppbyggingen av finansformue i offentlig sektor har sin motpost i at statens andel av petroleumsformuen bygges ned.

Figur 3.3C viser utviklingen i offentlige utgifter for Norge sammenliknet med EU-landene og landene i OECD-området (industrilandene). Tallene for Norge er basert på anslagene i denne meldingen. Under den sterke konjunkturoppgangen i Norge i perioden fra 1993 til 1998 var veksten i statsbudsjettets utgifter klart lavere enn veksten i verdiskapingen. Det framgår av figuren at de offentlige utgiftene sank fra rundt 52 pst. av BNP i 1992 til 46,3 pst. av BNP i 1999. De offentlige utgiftene som andel av BNP for Fastlands-Norge ble redusert fra 61,4 pst. av BNP i 1992 til 53,8 pst. i 1998. Som følge av avdempet vekst i fastlandsøkonomien og høyere vekst i offentlige utgifter, anslås utgiftsandelen i forhold til Fastlands-Norges BNP å øke igjen til 55,5 pst. i 1999. Med de forutsetningene som er valgt for de mellomlangsigtede framskrivingene, holder utgiftsnivået seg på om lag konstant på dette nivået av BNP for Fastlands-Norge fram til 2004.

Utgiftsnivået for offentlig forvaltning i Norge, målt som andel av BNP, har de siste årene vært på linje med gjennomsnittet for EU-landene, men høyere enn gjennomsnittet for landene i OECD-området. Relativt lave utgiftsnivåer i land som USA og Japan bidrar til at gjennomsnittet for OECD-området trekkes ned i forhold til gjennomsnittet for EU-landene. Ved sammenlikning av nivået på offentlige utgifter må en ta hensyn til at landenes gjeldssituasjon kan variere betydelig. For EU-landene under ett bidrar høy offentlig gjeld til at renteutgifter utgjør en betydelig del av de offentlige utgiftene.

3.2.5 Nærmere om virkningene av finanspolitikken på norsk økonomi

Et viktig målsetting i finanspolitikken er at den skal bidra til en stabil økonomisk utvikling. I denne sammenheng er det viktig at finanspolitikken bidrar til å dempe konjunktursvingningene. For å kunne vurdere dette, er det nødvendig med en grundig analyse av virkningene av finanspolitikken på norsk økonomi.

Utviklingen i det olje-, rente- og aktivitetskorri-

Boks 3.2 Den olje-, rente- og aktivitetskorrigerede budsjettindikatoren

Siden Nasjonalbudsjettet 1987 har Finansdepartementet brukt endringen i den såkalte olje-, rente- og aktivitetskorrigerede budsjettbalansen som en indikator for innretningen av finanspolitikken. I beregningen av indikatoren holder en utenfor inntekter og utgifter som ikke antas å påvirke aktivitetsnivået i økonomien. Det olje-, rente- og aktivitetskorrigerede budsjettoverskuddet framkommer ved å korrigere det oljekorrigerede overskuddet på statsbudsjettet for

- rentestrømmer mellom staten og Norges Bank og mellom staten og utlandet, samt overføringer fra Norges Bank til statsbudsjettet,
- inntekter og utgifter som kan knyttes til den aktuelle konjunktursituasjonen,
- enkelte regnskapsforhold, f.eks. endrede føringsmåter i statsregnskapet.

For både 2000 og 2001 antas aktivitetsnivået i økonomien å være høyere enn om aktiviteten hadde fulgt en trendutvikling. Korreksjonen for merinntekter og utgiftsbesparelser knyttet til aktivitetsnivået er imidlertid lavere i 2001 enn i 2000.

For 2000 er regnskapskorreksjonene knyttet til gjeldssanering av Gardermobanen. I 2001 inngår anslåtte inntekter fra salg av bankaksjer og omleggingen av innbetalingsordningen for engangsavgift på biler i regnskapskorreksjonene.

Den olje-, rente- og aktivitetskorrigerede budsjettindikatoren viser endringen i det olje-, rente- og aktivitetskorrigerede budsjettoverskuddet, jf. nederste linje i tabell 3.7. Som det framgår av tabellen, er endringen i den olje-, rente- og aktivitetskorrigerede budsjettindikatoren lik null i 2001. Dette reflekterer at det korrigerede budsjettunderskuddet vokser i samme takt som trend-BNP for Fastlands-Norge fra 2000 til 2001. Finanspolitikken målt ved denne indikatoren er dermed nøytral.

En omfattende beskrivelse av den olje-, rente- og aktivitetskorrigerede indikatoren finnes på Finansdepartementets web-sider med adresse <http://www.finans.dep.no> under pekeren «Norsk økonomi» og «Temanotater og artikler».

Tabell 3.7 Olje-, rente- og aktivitetskorrigeret budsjettoverskudd. Mill. kroner

	1999	2000	2001
Oljekorrigeret overskudd på statsbudsjettet	-12 066	-17 818	-11 958
– Overføringer fra Norges Bank	3 401	10 685	10 685
– Netto renteinntekter fra Norges Bank og utlandet	1 001	2 139	3 642
– Særskilte regnskapsforhold	1 770	-6 712	3 485
– Aktivitetskorrigeringer	12 776	9 569	5 460
= Olje-, rente- og aktivitetskorrigeret overskudd	-31 014	-33 499	-35 230
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-3,2	-3,3	-3,3
Endring fra året før (den olje-, rente- og aktivitetskorrigerede budsjettindikatoren)		-0,1	0,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

gerte budsjettunderskuddet har spilt en viktig rolle som et mål på innretningen av finanspolitikken og som en krittstrek for budsjettendringer. Indikatoren gir et mål for den underliggende utviklingen i budsjettoverskuddet og viser hvordan innretningen av finanspolitikken påvirker utviklingen i offentlige finanser. Boks 3.2 gir en nærmere redegjørelse for hvordan denne indikatoren er beregnet.

Det bør understrekes at indikatoren i seg selv ikke tar hensyn til at forskjellige offentlige utgifter og inntekter har ulik virkning på den innenlandske økonomien:

- Dersom en særlig prioriterer vekst i utgifter med høyt importinnhold eller overføringer til utlandet, vil aktivitets- og prisvirkningene på norsk økonomi dempes. Dette kan f.eks. gjelde

- økt u-hjelp eller økte utenlandsinvesteringer. Vekst i slike utgifter kan likevel gi betydelige etterspørselsvirkninger innenlands.
- Utbygging av velferdstilbudene i kommunesektoren er særskilt sysselsettingsintensiv. Dette gir sterkere aktivitets- og prisvirkninger enn mange andre former for økning i offentlige utgifter. Heller ikke dette fanges opp i den finanspolitiske indikatoren, men dette trekker i retning av at finanspolitikken er mer ekspansiv enn det indikatoren tyder på i situasjoner der slike velferdstilbud bygges ut.
 - Dersom en finansierer utgiftsøkninger ved å øke skatte- og avgifts nivået, vil dette kunne slå ut både i økt aktivitetsnivå og i en økning i pris- og kostnadsveksten, selv om dette ifølge den finanspolitiske indikatoren framstår som en nøytral finanspolitikk. Også i dette tilfellet kreves det tilleggsinformasjon for å vurdere den faktiske virkningen på økonomien av politikkoppleget.
 - Den spesielle finansieringsmåten som er valgt for 6-årsreformen, eldrereformen, psykiatireformen og ved utbygging av fylkeskommunale sykehus, bidrar også til at den finanspolitiske indikatoren ikke gir et fullstendig bilde av virkningene på økonomien av offentlige politikktiltak.

Disse eksemplene viser at den finanspolitiske indikatoren ikke kan erstatte helhetlige analyser av budsjettpolitikken når en skal anslå den faktiske virkningen på økonomien av et nærmere bestemt budsjettopplegg.

Det er grunn til å understreke at anbefalingene om innretningen av finanspolitikken uttrykt ved budsjettindikatoren er begrunnet både ut fra konjunktursituasjonen og langsiktige hensyn om at budsjettpolitikken skal være opprettholdbar over tid. Anbefalingene bygger på omfattende analyser av situasjonen og utsiktene for økonomien, blant annet ved bruk av makroøkonomiske modeller. I disse analysene er det tatt hensyn til at ulike offentlige inntekts- og utgiftsposter har ulik innvirkning på økonomien. Det er også lagt stor vekt på at en politikk som skal kunne opprettholdes over tid, må ta hensyn til at petroleumsinntektene etter hvert vil falle samtidig som pensjonsutgiftene i folketrygden vil øke sterkt.

Det er avgjørende, spesielt i en situasjon der vi de nærmeste årene vil få store inntekter fra petroleumsvirksomheten, å videreføre et system og et analysegrunnlag for å føre en forsvarlig finanspolitikk. Den finanspolitiske indikatoren representerer i

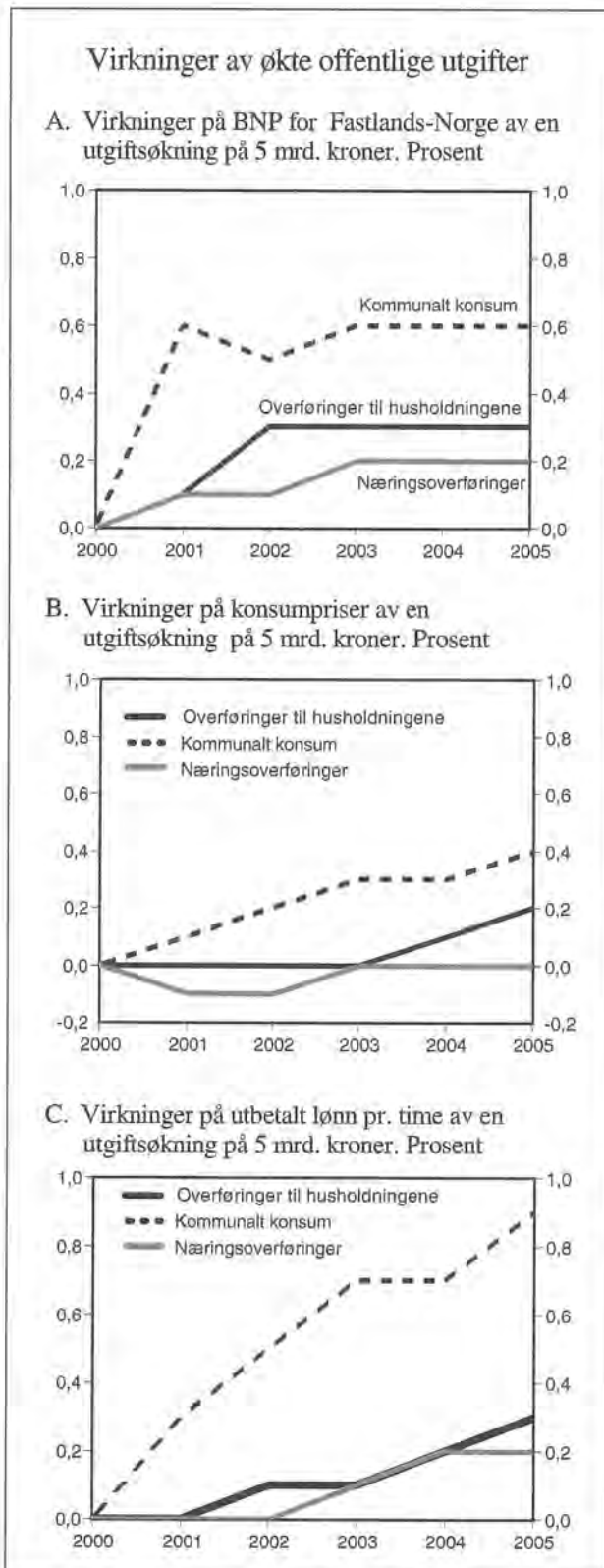
denne sammenheng en krittstrek ved budsjettdrøftinger. Denne bruken av indikatoren ivaretar at alle statens utgifter før eller senere må dekkes ved tilsvarende inntekter. Dette tilsier at alle utgifter teller med samme vekt når man i budsjettarbeidet skal prioritere mellom ulike formål. Hvis ikke, ville en komme i situasjoner hvor utgiftsøkninger på ett område, som for eksempel videreutviklingen av velferdsordningene i kommunene eller økte trygdeutbetalinger, må motsvares av større utgiftskutt på andre områder. Tilsvarende vil det være på inntektssiden. Dette ville gi en svært komplisert budsjettprosess.

Hvordan ulike typer endringer i finanspolitikken virker inn på økonomien, kan illustreres ved hjelp av beregninger på den makroøkonomiske modellen MODAG, som brukes av Finansdepartementet for å lage økonomiske framskrivinger. Figur 3.4 viser virkningene på henholdsvis BNP for Fastlands-Norge, konsumprisene og lønnskostnadene av en økning på 5 mrd. kroner på *utgiftssiden i budsjettet* knyttet til følgende utgiftsposter for offentlig forvaltning:

- kommunalt konsum,
- overføringer til husholdningene og
- næringsoverføringer.

Resultatene viser at en økning i kommunalt konsum, med prosentvis like stor endring i lønnskostnadene og utgifter til vareinnsats, gir størst utslag i produksjon og priser av de tre utgiftskategoriene. Sammenliknet med en økning i overføringene til husholdningene i samme størrelsesorden, er utslagene på priser og produksjon om lag dobbelt så store. Denne forskjellen skyldes at offentlig tjenester er relativt sysselsettingsintensive, at importandelen ved kommunale kjøp av varer og tjenester gjennomgående er lavere enn ved økning i privat forbruk og at husholdningene sparer en viss andel av den inntektsøkningen de får når overføringene øker, dvs. at ikke hele inntektsøkningen slår ut i økt privat forbruk.

Visse typer av offentlige varekjøp, f.eks. kjøp av utstyr i utlandet, har mindre sysselsettingsvirkning i Norge og høyere importandel enn gjennomsnittet av offentlige kjøp av varer og tjenester. Også kjøp av utenlandske varer gir imidlertid vesentlige etterspørselsimpulser rettet mot norsk økonomi. Markedsprisen i Norge består av summen av prisen til produsent, transportkostnaden til Norge, avgifter til staten, samt distribusjons- og servicekostnader i engros- og varehandelsleddene. Andelen av markedsprisen som går til den utenlandske produsenten og til utenlandske transportører varierer kraftig mellom ulike varegrupper. I tillegg til selve varekjø-



Figur 3.4 Virkninger økte offentlige utgifter. Prosentvis avvik fra referansebanen

Figurene viser avvik fra den utviklingsbanen for norsk økonomi som er beskrevet i kapittel 2 i denne meldingen. Figur A viser at en økning i kommunalt konsum med 5 mrd. kroner i 2001 fører til at BNP for Fastlands-Norge øker med 0,6 pst. i 2001 og 0,5 pst. i 2002. Siden veksten i BNP for Fastlands-Norge i utgangspunktet er anslått til 1,8 pst i 2001 og 2,2 pst. i 2002, betyr dette at BNP-veksten i virkningsberegningen øker til 2,4 pst. i 2001 og reduseres til 2,1 pst. i 2002.

Kilde: Finansdepartementet

pet kommer utgifter til installasjon, service og vedlikehold, som i sin natur er tjenester med relativt sterk sysselsettingsvirkning i Norge og liten importandel.

Ved en økning i næringsoverføringene vil en betydelig del gå til selvstendig næringsdrivende og dermed innebære inntektsøkninger for husholdningene. Økningen i denne delen av overføringene bidrar ifølge modellberegningene til økt privat forbruk og produksjon i Fastlands-Norge. Den delen av næringsoverføringer som går til ikke-personlige foretak har ikke en tilsvarende virkning på aktiviteten i økonomien. På dette punktet kan modellapparatet i noen grad undervurdere den ekspansive virkningen av økte næringsoverføringer.

Beregningene viser også hvordan prisvirkningene av de ulike utgiftsøkningene er nært knyttet til aktivitetsvirkningene. Utgiftsøkninger som fører til relativt store utslag i aktivitetsnivået og i arbeidsmarkedet, vil også gi større effekter på lønninger og priser.

Også på *inntektssiden i budsjettet* har endringer i de ulike inntektspostene forskjellig virkning på aktivitetsnivået og på pris- og lønnsveksten. Basert på beregninger på MODAG-modellen, viser figur 3.5 virkningene av en økning på 5 mrd. kroner i følgende inntektsposter på statsbudsjettet:

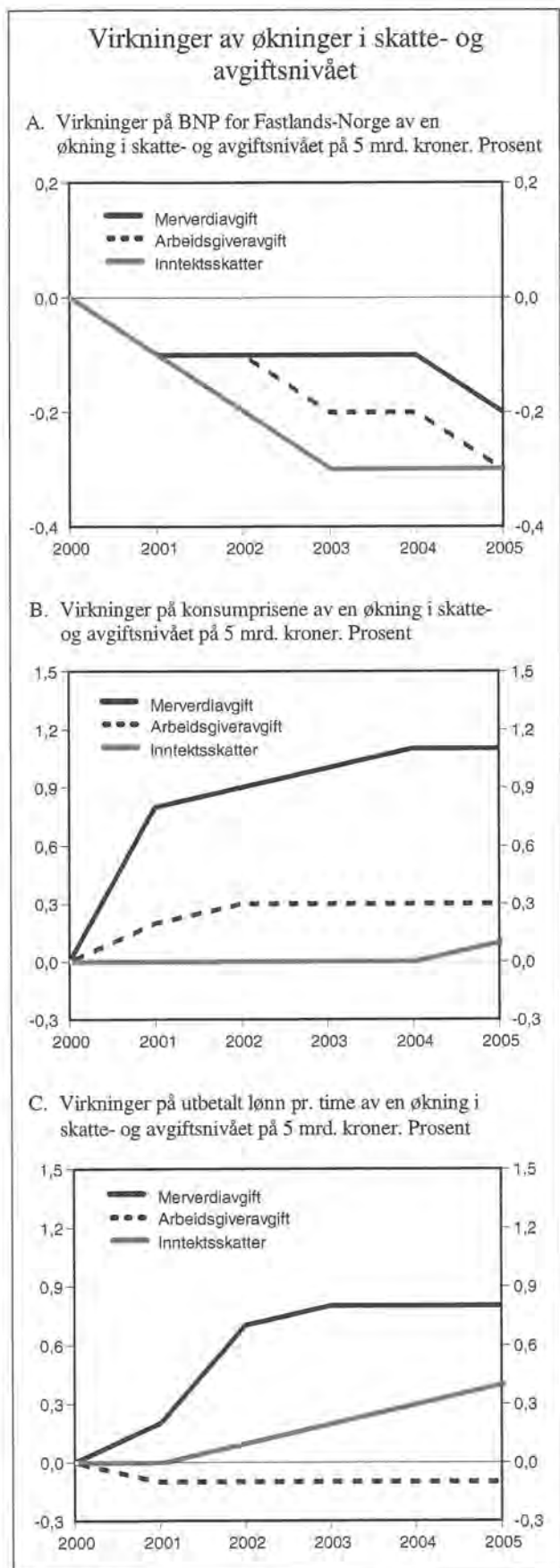
- økt merverdiavgift,
- økt arbeidsgiveravgift
- økte inntektsskatter (økt skatt på nettoinntekt både for forskudds- og etterskuddspliktige).

Figur 3.5 viser at virkningene på aktivitetsnivået av de skatte- og avgiftsøkningene som her er analysert, er relativt like, særlig det første året. Aktiviteten i økonomien blir redusert, og mye av utslaget kommer det første året. Nedgangen i aktiviteten bidrar til lavere etterspørsel etter arbeidskraft, slik at presset i arbeidsmarkedet reduseres.

Virkningene på pris- og lønnsveksten av de ulike skatte- og avgiftsøkningene er derimot forskjellige. Reduksjonen i aktivitetsnivået bidrar isolert sett til å dempe presset i arbeidsmarkedet og dermed til å redusere lønnspresset i økonomien. Ved en økning i merverdiavgiften får en imidlertid en direkte virkning på prisnivået det første året. Dette gir pris- og lønnsimpulser som mer enn motvirker effekten på prisene av det reduserte aktivitetsnivået. Tilsvarende ville gjelde ved økning i særavgiftene, som også slår direkte ut i økte konsumpriser.

Ved økning i arbeidsgiveravgiften og økte personskatter blir utslagene på pris- og lønnsnivået vesentlig mindre enn ved økning i merverdiavgiften.

For å motvirke de ekspansive effektene av økte



Figur 3.5 Virkninger av økninger i skatte- og avgiftsnivået. Prosentvis avvik fra referansebanen
Kilde: Finansdepartementet

offentlige utgifter, finansieres ofte en utgiftsøkning med en tilsvarende økning i skatter og avgifter. Dette kalles gjerne en *balansert budsjettendring*. En balansert budsjettendring kan imidlertid virke ekspansivt på økonomien, selv om dette ikke slår ut på budsjettbalansen og i den finanspolitiske indikatoren. Hvor sterk denne effekten er, avhenger både av hva slags utgifter som økes, og av hvordan dette finansieres på inntektssiden i budsjettet.

Dersom en utgiftsøkning i hovedsak er knyttet til en økning i overføringer til husholdningene, vil de samlede virkningene på aktivitetsnivået av en balansert budsjettendring stort sett være forholdsvis beskjedne. En kan likevel få markerte utslag i priser og lønninger dersom inntektsøkningene skjer i form av økt merverdiavgift eller økte særavgifter.

Dersom utgiftsøkningen er knyttet til en økning i offentlige kjøp av varer og tjenester, vil en balansert budsjettendring som hovedregel virke klart ekspansivt på økonomien, jf. figurene 3.4 og 3.5. Årsaken er dels at den økte offentlige etterspørselen gjennomgående er mer sysselsettingsintensiv og mindre rettet mot import, enn den reduksjonen i privat etterspørsel som følger med skatte- og avgiftsøkningene. I tillegg kommer at noe av inntektsreduksjonen i privat sektor slår ut i redusert sparing, og dermed demper virkningene på etterspørselen.

Drøftingen ovenfor illustrerer at selv om utgiftsøkninger som finansieres ved skatter eller avgifter gir nøytrale budsjettvirkninger, vil dette likevel kunne føre til endringer i det økonomiske aktivitetsnivået og i priser og lønninger. Et samlet finanspolitisk opplegg må ta hensyn til disse virkningene på økonomien. Det vises i denne sammenheng til kapittel 2, hvor det gis anslag for den økonomiske utviklingen i 2001 og årene deretter. I disse anslagene er regjeringens forslag til økonomisk opplegg for 2001 innarbeidet fullt ut.

3.2.6 Langsiktige utfordringer i finanspolitikken

Selv om statsbudsjettet trolig vil vise betydelig overskudd og avsetningene i Statens petroleumsfond vil være store de neste ti årene, står norsk økonomi overfor store utfordringer videre framover som følge av en økende andel eldre i befolkningen og sterk vekst i utgifter til pensjoner og til pleie- og omsorgstjenester. Samtidig vil petroleumsinntektene etter hvert avta.

Noen langsiktige utviklingstrekk for norsk økonomi er vist i figur 3.6. Økningen i antall eldre vil

medføre betydelig økte utgifter over offentlige budsjetter. Antall personer som er 67 år og over, tilsvarende i dag 26 pst. av antall personer i arbeidsstyrken. Denne andelen antas å øke til 43 pst. i 2050. Veksten i antall eldre, spesielt over 80 år, vil også kreve økte ressurser til pleie- og omsorgstjenester.

Antallet alders- og uførepensjonister anslås å øke med mer enn 60 pst. fra 1999 til 2050, og antall yrkesaktive pr. pensjonist vil reduseres sterkt. Stadig høyere opptjent tilleggspensjon blant nye alderspensjonister vil medføre at gjennomsnittspensjonen øker. I tillegg blir det flere mottakere. Statens utgifter til folketrygdens alders- og uførepensjon er anslått å øke fra om lag 7 pst. av BNP i 2000 til om lag 15 pst. i 2030 og videre til 17 pst. i 2050, jf. figur 3.6C.

Den formelle pensjonsalderen i folketrygden er 67 år. Den reelle gjennomsnittlige avgangsalderen er likevel langt lavere, og yrkesdeltakingen i eldre aldersgrupper har falt betydelig de siste par tiårene. Forventet pensjoneringsalder for 18-åringene har falt med nesten to år fra 1995 til 1999, fra 60,7 år til 58,9 år. Dette har sammenheng med økt uførepensjonering, men også med økt tidligpensjonering gjennom AFP-ordningen. Antallet uførepensjonister ventes å øke fra om lag 270 000 personer ved utgangen av 1999 til vel 340 000 personer i 2005.

De velferdsordningene som allerede er etablert, vil også medføre et betydelig økt ressursbehov for det offentlige. Statistisk sentralbyrå har vurdert at behovet for arbeidskraft særlig innen helse- og omsorgssektoren vil øke med hele 61 000 årsverk fram til 2010 ved full innføring av vedtatte reformer bl.a. innen eldreomsorg, skole, psykiatri og somatiske sykehus, når det for øvrig legges til grunn uendret standard (dvs. ressursbruk) og dekningsgrad i velferdsordningene. Veksten i arbeidsstyrken i den samme tiårsperioden er anslått til 100 000 personer.

Store petroleumsinntekter gjør at Norge har et bedre utgangspunkt enn mange andre land for å møte de utfordringene som er knyttet til en aldren-

de befolkning. Petroleumsinntektene må imidlertid ventes å falle utover i dette århundret. I perioder med høye petroleumsinntekter er det derfor nødvendig å sette til side betydelige midler. Dette er et hovedformål med oppsparingene i Statens petroleumsfond. I tillegg er det avgjørende å stimulere til høy yrkesdeltakelse. Utfordringer i sysselsettings- og trygdepolitikken drøftes nærmere i avsnitt 3.6.1.

Nasjonalbudsjettdokumentene har de siste årene presentert anslag for *statens pensjonsforpliktelser*, beregnet etter mønster fra NOU 1998: 10 «Fondring av folketrygden?». Staten har pensjonsforpliktelser i folketrygden og i Statens Pensjonskasse. I tillegg har kommunene og fylkeskommunene fondsbaserte pensjonsforpliktelser overfor egne ansatte.

Samlede pensjonsforpliktelser i folketrygden består av samlet opptjent alders-, uføre- og etterlattepensjoner. I Nasjonalbudsjettet 2000 ble statens pensjonsforpliktelser i folketrygden anslått til om lag 2 633 mrd. kroner i 1999, eller om lag 2¼ ganger størrelsen på BNP. Økningen i pensjonsforpliktelsene gjennom 2000 ble anslått til om lag 161 mrd. kroner. Etter dette er grunnbeløpet økt fra 1. mai 2000, og noe mer enn beregningsteknisk lagt til grunn for anslaget i Nasjonalbudsjettet. Økningen av pensjonsforpliktelsene gjennom 2000 anslås nå til 185 mrd. kroner. I løpet av neste år er de samlede pensjonsforpliktelsene anslått å vokse med ytterligere 194 mrd. kroner, til nærmere 3000 mrd. kroner, jf. tabell 3.8.

Endringer i pensjonsforpliktelsene påvirker statens reelle formuesposisjon. Dette kommer ikke til syne på statsbudsjettet. Samtidig reflekteres ikke nedbyggingen av petroleumsressursene i statsbudsjettet, mens den løpende uttappingen inntektsføres. Dette er viktige årsaker til at budsjettoverskuddet ikke er et godt mål på utviklingen i statens reelle formue. I boks 3.3 er størrelsen på budsjettoverskuddet i offentlig forvaltning (netto finansinvesteringer) korrigert for realøkningen i statens pensjonsforpliktelser. I tillegg er det korrigert for at da-

Tabell 3.8 Statens forpliktelser i folketrygden. Nåverdi av opptjente pensjoner i 2001. Mrd. kroner

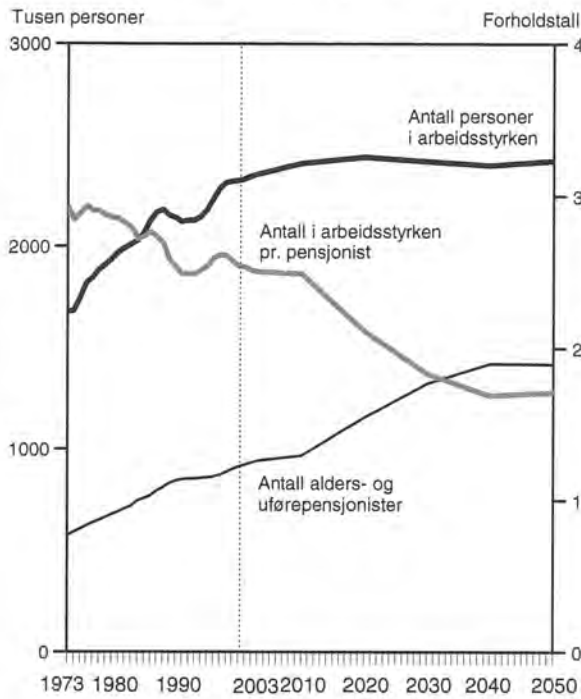
	Samlet pensjonsytelse	Pensjon ut over minstepensjon
Alderspensjon	2 176	474
Andre pensjoner ¹⁾	822	168
I alt	2 998	642

¹⁾ Uførepensjon og pensjoner til etterlatte.

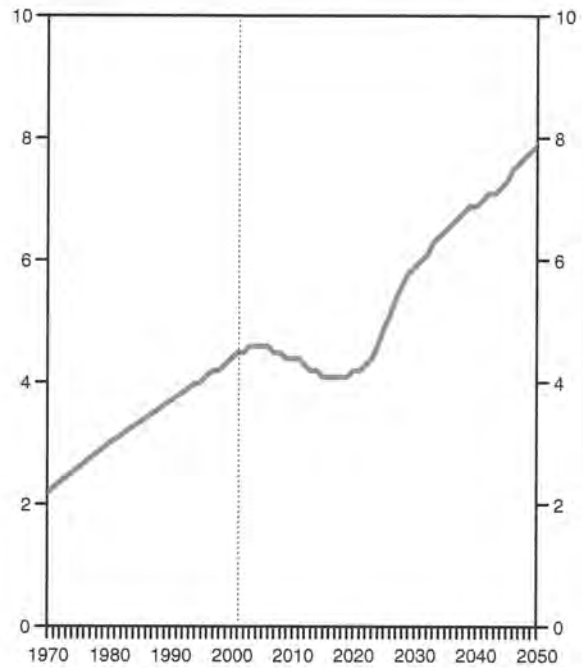
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Noen langsiktige utviklingstrekk som påvirker offentlige finanser

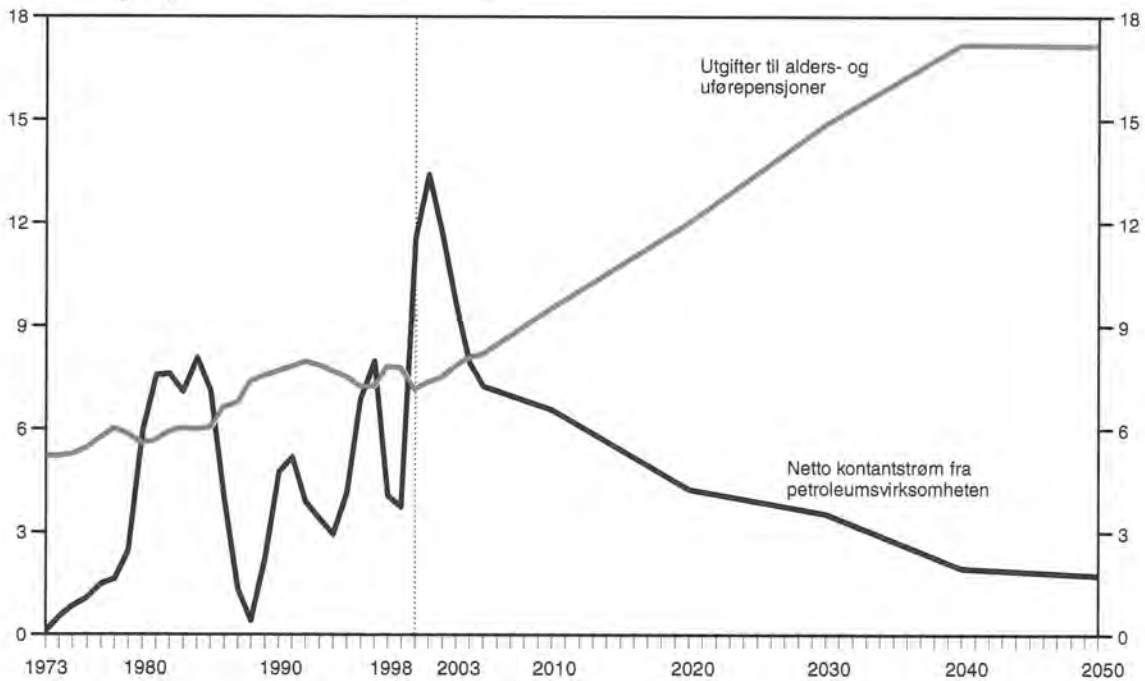
A. Pensjonister og arbeidsstyrke



B. Andel av befolkningen over 80 år. Prosent



C. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjoner. Prosent av BNP



Figur 3.6 Noen langsiktige utviklingstrekk som påvirker offentlige finanser

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

gens oljeinntekter antas å være langt høyere enn i årene framover. Hensikten med disse justeringene er å komme fram til et bedre uttrykk for statens reelle formuesendring. Som det framgår av boks 3.3, viser en slik oppstilling at det med dagens politikk skjer en viss nedbygging av offentlig formue, trass i store løpende overskudd i statens finanser.

Beregningene som presenteres i boks 3.3, fokuserer på endringer i offentlig sektors reelle formuesposisjon, men tegner ikke noe fullstendig bilde av den langsiktige opprettholdbarheten av finanspolitikken. De siste årene har imidlertid mer omfattende langsiktige beregninger blitt presentert i de årlige nasjonalbudsjettdokumentene i form av *generasjonsregnskap for Norge*. Slike beregninger ser på de samlede inntektene og utgiftene i offentlig forvaltning, og det tas hensyn til demografiske utviklingstrekk og forpliktelsene som er innebygd i dagens folketrygdsystem. Generasjonsregnskapet belyser de generasjonsmessige fordelingsvirkningene av finanspolitikken gjennom å beregne hvor høye nettoskatter, dvs. bruttoskatter fratrukket overføringer, framtidige generasjoner må betale for å sikre langsiktig balanse i offentlige budsjetter. For å vurdere de generasjonsmessige fordelingsvirkningene av dagens finanspolitikk, kan den anslåtte skattebelastningen for framtidige generasjoner sammenliknes med skattebelastningen for dagens generasjoner. Tilsvarende kan en anslå hvor mye budsjettbalansen må styrkes i dag for å unngå innstramminger overfor framtidige generasjoner.

Generasjonsregnskapsberegninger basert på Regjeringens budsjettforslag og øvrige forutsetninger i Nasjonalbudsjettet 2000 antyder at budsjettbalansen for offentlig forvaltning på varig basis måtte ha vært i størrelsesorden 5–20 mrd. kroner høyere for å unngå økte skattebyrder for framtidige generasjoner. I Revidert nasjonalbudsjett 2000 var generasjonsregnskapsbalansen om lag uendret. Oppdaterte beregninger på grunnlag av Regjeringens budsjettforslag for 2001 viser nå om lag balanse i generasjonsregnskapet. Sammen med økningen i anslaget for nåverdien av statens andel av framtidige inntekter fra petroleumsaktiviteten, er denne forbedringen basert på en teknisk videreføring av det høyere skattenivået som ligger i Regjeringens forslag til budsjett for 2001.

Generasjonsregnskapsberegningene analyserer hvorvidt offentlige finanser er i balanse, sett i et generasjonsfordelingsperspektiv. Disse beregningene illustrerer at budsjettforslaget for 2001 har en bedre langsiktig balanse enn tidligere budsjetter, men en får ikke fram konsekvenser av ulike valg i den økonomiske politikken. De langsiktige makroøkonomiske framskrivningene som *Utvalget for sys-*

selsetting og verdiskaping presenterte i NOU 2000: 21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping, illustrerer noen slike virkninger av ulike politikvalg. Utvalget presenterte tre alternative framskrivninger: *Vegringsalternativet*, *Referansealternativet* og *Offentlig velferd-alternativet*. Figur 3.7, som er hentet fra utvalgets utredning, viser utviklingen i noen hovedstørrelser i de tre alternativene.

- *Vegringsalternativet* illustrerer konsekvensene av å øke sysselsettingen innen offentlig tjenesteyting i takt med veksten de siste ti årene, og ellers videreføre dagens politikk på sentrale områder som pensjonssystemet, brukerbetalinger og skatter. Dette vil gi økende knapphet på arbeidskraft, økt lønnsvekst og nedbygging av konkurranseutsatt næringsliv. Når petroleumsinntektene etter hvert faller og økte pensjonsutgifter gir økende underskudd i offentlige finanser, vil det måtte tvinge seg fram kraftige innstramminger i offentlig sektor eller store skatteøkninger, som vil gi store omstillingsproblemer i økonomien og høy arbeidsledighet.
- I *Referansealternativet* begrenses veksten i offentlig sysselsetting for å sikre langsiktig balanse i offentlige finanser. Den offentlige sysselsettingsveksten er i overkant av det som skal til for å opprettholde standard og dekningsgrad i det offentlige tjenestetilbudet på dagens nivå, men ikke fullt ut tilstrekkelig til å dekke behovet som følger av vedtatte reformer. Andre politikelementer, som pensjonssystemet, brukerbetalinger og skatter, videreføres uendret på samme måte som i *Vegringsalternativet*. Til tross for dette øker offentlige utgifter som andel av BNP, fra rundt 44 prosent i 1999 til rundt 55 prosent i 2030 og rundt 59 prosent i 2050. Nesten hele veksten i offentlige utgifter som andel av BNP reflekterer økte overføringer. Det er lagt til grunn at med en svak utvikling i offentlige tjenestetilbud, vil det vokse fram privatfinansierte, kommersielle tilbud innen bl.a. helse, omsorg og utdanning i betydelig omfang.
- *Offentlig velferd-alternativet* beskriver også en langsiktig balansert utvikling for norsk økonomi. Dette alternativet skiller seg fra *Referansealternativet* ved at det inneholder politikkenringer som sikrer statsfinansielt rom for å opprettholde et fortsatt sterkt offentlig ansvar for finansieringen av bl.a. helse, omsorgs- og utdanningstjenester. Dette sikres gjennom økt bolig- og eiendomsskatt, økte brukerbetalinger, økt faktisk pensjoneringsalder og tiltak for sterkere effektivisering av tjenesteproduksjon i offentlig sektor.

Boks 3.3 Offentlige finanser og pensjonsforpliktelsene

Det mest brukte målet på overskudd i offentlig forvaltning, nettofinansinvesteringer, er anslått til om lag 198 mrd. kroner i 2000. Samtidig er kapitalen i Statens petroleumsfond anslått å øke fra 221 mrd. kroner ved utgangen av fjoråret til om lag 1 070 mrd. kroner ved utgangen av 2004. Dette kan lett gi inntrykk av at problemstillinger knyttet til den langsiktige opprettholdbarheten av finanspolitikken er lite aktuelle for Norge. Det framgår imidlertid av avsnitt 3.2.6 at samtidig som det er store, løpende overskudd i offentlige finanser, vokser pensjonsforpliktelsene i folketrygden kraftig. Disse pensjonsforpliktelsene inngår ikke i de vanlige budsjettoppstillingene. Samtidig innebærer et høyt utvinningstempo for olje og gass og høye oljepriser at statens petroleumsinntekter i dag ligger betydelig over det nivået en kan regne med i årene framover.

I tabell 3.9 er nettofinansinvesteringer for offentlig forvaltning i 2000 korrigert for slike forhold, for å belyse utviklingen i offentlig forvaltnings reelle formuesposisjon. Følgende korreksjoner er foretatt:

- Inflasjon reduserer isolert sett realverdien av offentlig forvaltnings netto finansformue. Virkningen av inflasjonen på formuen ved inngangen til året er følgelig trukket fra overskuddet.
- Høyt utvinningstempo og høye oljepriser fører til at statens petroleumsinntekter i dag ligger betydelig over det nivået en kan regne med i årene framover. Et bedre mål for statens langsiktige petroleumsinntekter er permanentinntekten, definert som den årlige realavkastningen på petroleumsformuen. Forskjellen mellom permanentinntekten og den påløpte petroleumsinntekten i 2000 kan anslås til om lag 129 mrd. kroner. I tabellen er det korrigert for denne forskjellen.
- Økningen i statens pensjonsforpliktelser i folketrygden gjennom 2000 utgjør i løpende priser 185 mrd. kroner. Økningen i pensjonsforpliktelsene inneholder en inflasjonskomponent på om lag 83 mrd. kroner, som skyldes at pensjonsforpliktelsene justeres for prisnivået. Den reelle økningen i pensjonsforpliktelsene utgjør dermed om lag 102 mrd. kroner. I tabellen er denne reelle økningen i pensjonsforpliktelsene trukket fra.

Som det framgår av tabell 3.9, innebærer justeringene et vesentlig annerledes bilde av endringen i det offentliges formuesposisjon enn hva som framgår av nettofinansinvesteringene. Mens nettofinansinvesteringer (budsjettoverskuddet) i offentlig forvaltning er anslått til om lag 198 mrd. kroner i 2000, viser de korrigerte tallene en reell svekkelse av offentlig sektors formue på om lag 44 mrd. kroner. Beregningene i tabell 3.9 indikerer dermed at når en tar hensyn til utviklingen i pensjonsforpliktelsene og i petroleumsformuen, vil det i 2000 finne sted en viss nedbygging av nettoformuen i offentlig sektor. Følgelig gir de store, løpende overskuddene i de offentlige finansene et misvisende bilde av utviklingen i statens formuesposisjon.

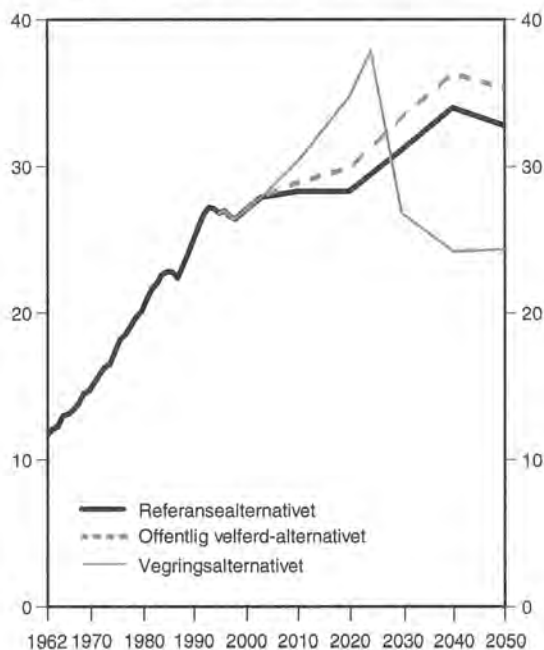
Det må understrekes at tabellen er basert på forenklete forutsetninger, og at oppstillingen ikke tegner noe fullstendig bilde av den langsiktige utviklingen i offentlige finanser. Det er for eksempel ikke tatt hensyn til at økte skatteinnbetalinger vil følge med økningen i pensjonsutbetalingene. På den annen side er det heller ikke tatt hensyn til økte utgifter til pleie og omsorg for eldre og uføre, eller den framtidige utviklingen i pensjonsforpliktelsene. En mer fullstendig framskrivning, der slike viktige trekk inngår, er gitt i beregningene av generasjonsregnskap.

Tabell 3.9 Offentlige finansinvesteringer og reell formuesendring i 2000. Mrd. kroner

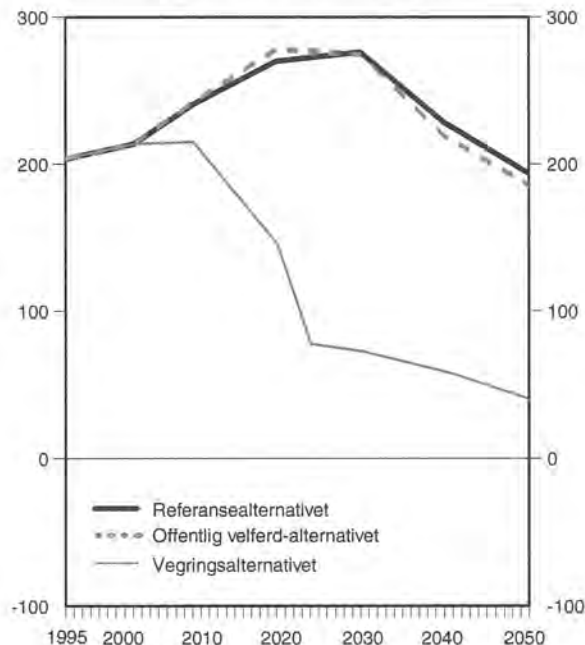
Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning	197,9
– Korreksjon for å opprettholde realverdien av finansformuen	10,6
– Korreksjon for forskjell mellom permanentinntekt og løpende inntekt fra petroleumsvirksomheten	128,9
– Bokført kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	160,2
– Avvik bokført/påløpt kontantstrøm	45,2
+ Permanentinntekten fra petroleumsvirksomheten	76,5
– Korreksjon for økte pensjonsforpliktelser	102,2
+ Økning i pensjonsforpliktelser i folketrygden (løpende)	185,1
– Andel av økning som skyldes inflasjon	82,9
Reell formuesendring for offentlig forvaltning	-43,2

Kilde: Finansdepartementet.

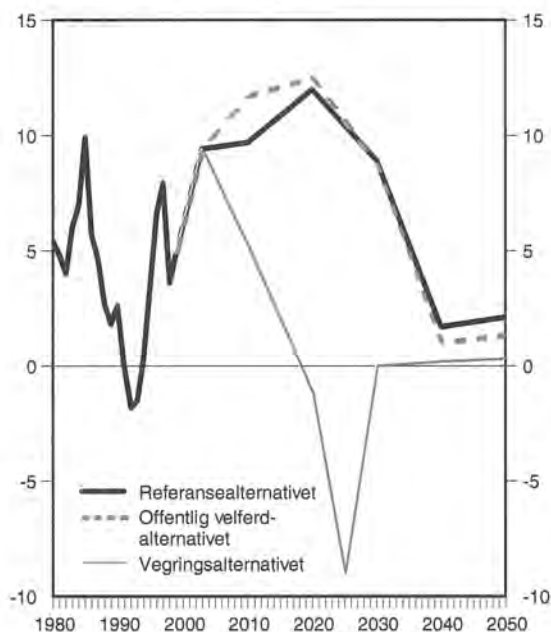
Referansealternativet, Vegringsalternativet og Offentlig velferd-alternativet

A. Sysselsetting i offentlig forvaltning
Andel av utførte timeverk i alt. Prosent

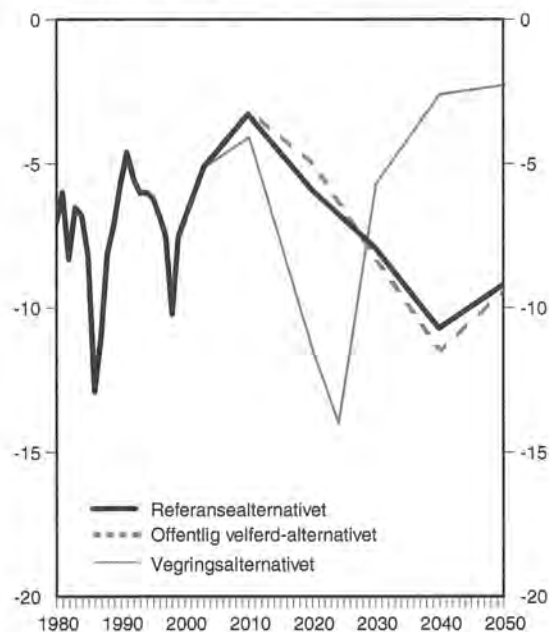
B. Nettofordringer og petroleumsformue i offentlig forvaltning. Prosent av BNP



C. Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer. Prosent av BNP



D. Eksportoverskudd ekskl. olje og gass. Prosent av BNP



Figur 3.7 Tre framskrivingsalternativer: Referansealternativet, Vegringsalternativet og Offentlig velferd-alternativet

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Beregningene som er utført av utvalget, viser at de langsiktige utfordringene i norsk økonomi er store. Framskrivningene illustrerer at tempoet i bruken av oljeinntektene over offentlige budsjetter kan ha stor betydning for den økonomiske utviklingen. I Referansealternativet og Offentlig velferd-alternativet skjer det relativt stor grad av sparing av inntektene i form av finansformue i offentlig forvaltning, slik at summen av finansformue og petroleumsformue på statens hånd, målt som andel av BNP, er om lag den samme ved slutten av framskrivingsperioden som den er nå. Utvalget understreker at dersom mer av inntektene skal brukes tidlig, vil utviklingen nærme seg den banen som er skissert i Vegringsalternativet. En betydelig økning i bruken av oljepenger innenlands vil innebære en omstilling vekk fra internasjonalt konkurranseutsatt næringsliv. Over tid er det grunn til å tro at denne utviklingen må reverseres, noe som vil kunne gi store omstillingsproblemer, jf. for eksempel tidligere erfaringer fra Nederland og Danmark. Et varig høyt nivå på Petroleumsfondet vil derimot gi renteinntekter, som gir grunnlag for varige overføringer til statsbudsjettet, også etter at petroleumsaktiviteten er trappet ned. Hvis fondet tømmes, vil offentlige utgifter ha blitt tilpasset på et nivå som vanskelig kan opprettholdes på lengre sikt.

Regjeringen vil gå gjennom de langsiktige utfordringene i finanspolitikken i større bredde i Langtidsprogrammet 2002–2005, og vil i den forbindelse bl.a. presentere nye langsiktige framskrivninger.

3.3 Nærmere om kommuneforvaltningens økonomi

3.3.1 Utviklingen i kommuneøkonomien de siste årene

Det har vært sterk vekst i aktiviteten i kommunesektoren det siste tiåret. Dette skyldes både forbedringer av eksisterende tjenestetilbud og at sektorens oppgaver er blitt mer omfattende. Blant annet har det vært satset mye på barnehageutbygging, og det er blitt gjennomført undervisningsreformer i grunnskolen og i videregående utdanning. Reformen for psykisk utviklingshemmede, utbygging av sykehussektoren og eldresatsingen har også krevd store ressurser.

Den økonomiske virksomheten i kommuneforvaltningen styres i første rekke gjennom de inntektsrammene som Stortinget fastsetter. Kommunene må tilpasse utgiftene til inntektene innenfor

de lover og regler som gjelder på de ulike kommunale ansvarsområdene, og innenfor det regelverket som gjelder for den kommunale økonomiforvaltningen.

I figurene 3.8 illustreres utviklingen i kommunesektoren de siste årene gjennom utvikling i realinntektsnivå, sysselsetting, samlet aktivitetsvekst og underskudd/nettogjeld.

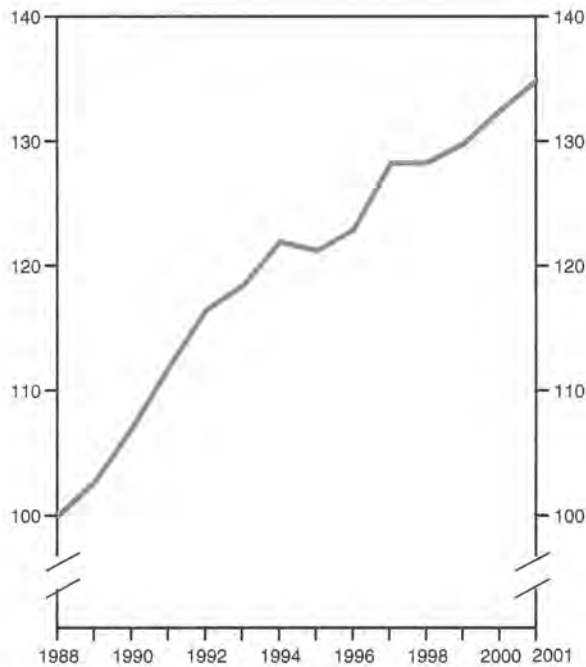
Over perioden 1990 til 2000 økte kommunesektorens *realinntekter med* om lag 42 mrd. 2000-kroner, tilsvarende om lag 2,2 pst. som årlig gjennomsnitt. Inntektene til kommunene for 2000 anslås til knapt 210 mrd. kroner.

Samlet for perioden 1990–2000 har den kommunale *sysselsettingen* (målt i timeverk) steget med knapt 25 pst., eller med gjennomsnittlig 2,2 pst. pr. år. Antall sysselsatte personer i kommunesektoren har i denne perioden vokst med om lag 130 000 personer. Kommunesektorens andel av samlet sysselsetting har dermed økt fra 20,9 pst. til anslagsvis 24,5 pst., jf. figur 3.8C. Siden en relativt høy andel av de kommuneansatte jobber deltid, er sysselsettingsandelen i kommunesektoren høyere når den måles som andel av antall personer enn når den måles som andel av antall timeverk.

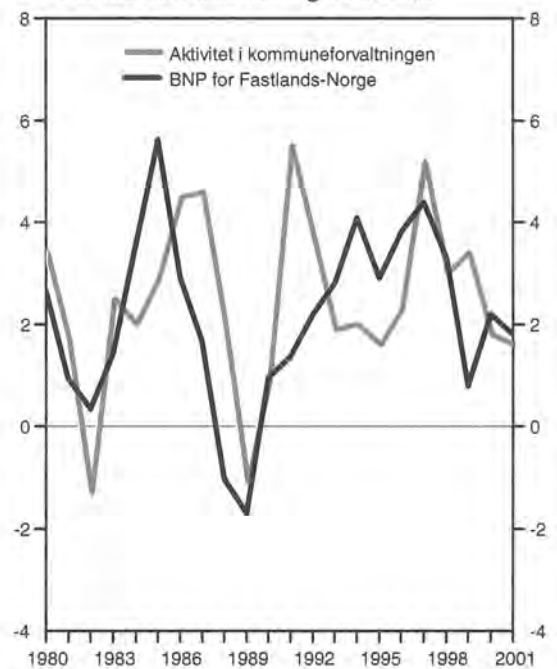
For å måle utviklingen i den økonomiske *aktiviteten* i kommuneforvaltningen bruker bl.a. Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi en indikator der endringer i sysselsetting målt i timeverk, produktinnsats (vareinnsats) i faste priser og brutto realinvesteringer i faste priser veies sammen. Som vektor brukes de andelene som lønnskostnader, produktinnsats og brutto realinvesteringer utgjør av samlet beløp for de tre kostnadsartene året før. Figur 3.8B viser utviklingen i den kommunale aktiviteten målt på denne måten. Dette aktivitetsmålet gir uttrykk for ressursinnsatsen i kommunesektoren. Hvis aktiviteten øker som følge at en får mer ut av gitt ressursinnsats, vil dette således ikke fanges opp.

Den kommunale aktiviteten økte gjennomgående betydelig mer enn BNP for Fastlands-Norge i andre halvdel av 1980-tallet og fram til 1992. I de etterfølgende årene fram til og med 1996 økte den økonomiske aktiviteten i kommunene svakere enn Fastlands-Norges BNP. Dette må ses i sammenheng med at privat innenlandsk etterspørsel i disse årene tok seg kraftig opp. I 1997 økte aktiviteten i kommunene med vel 5 pst., i første rekke som følge av høye investeringer i tilknytning til grunnskolereformen. I 1998 var aktivitetsveksten i kommunene mer på linje med veksten i fastlandsøkonomien, mens det i 1999 var en klart høyere vekst i kommunenes aktivitet enn i BNP for Fastlands-Norge. Inntektsrammene for 2000 tilsier en aktivitetsvekst om

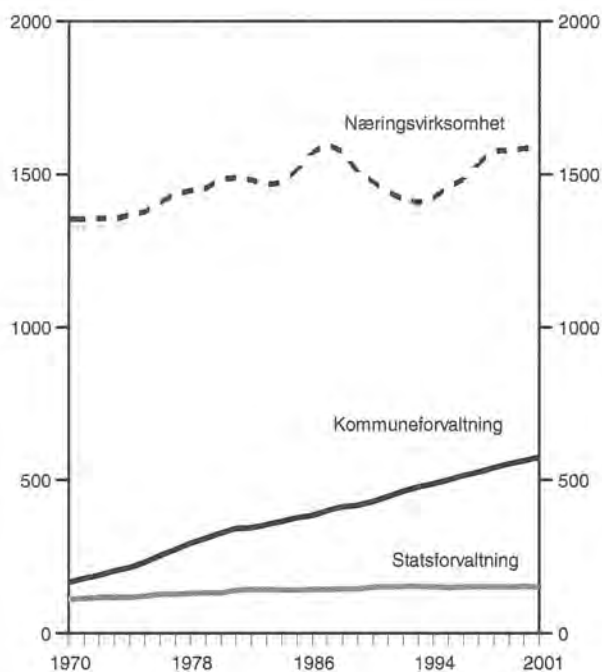
Kommuneforvaltningen

A. Utviklingen i kommuneforvaltningens inntekter¹⁾. Volumindeks 1988=100

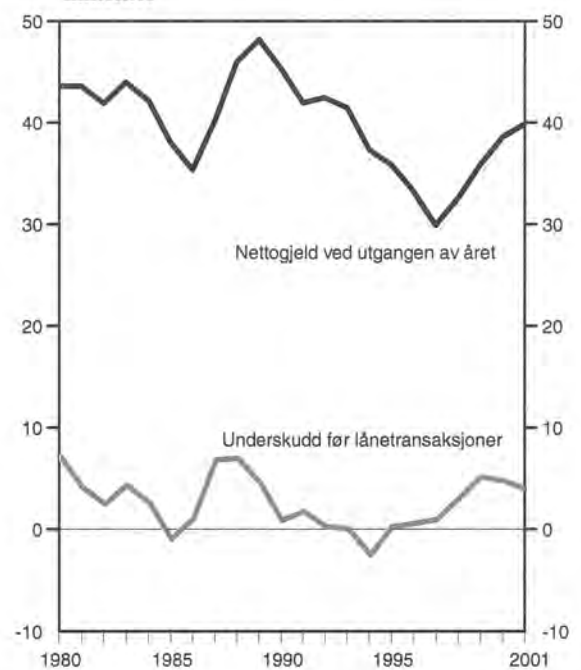
B. Utviklingen i kommuneforvaltningens aktivitet og BNP for Fastlands-Norge. Prosentvis volumendring fra året før



C. Sysselsatte, 1000 personer



D. Kommuneforvaltningens nettogjeld og underskudd før lånetransaksjoner. Prosent av samlede inntekter



Figur 3.8 Kommuneforvaltningen

¹⁾ Fratrullet tilskudd til flyktninger mv. og arbeidsmarkedstiltak.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

lag på linje med forventet vekst i fastlandsøkonomien.

Endringer i befolkningens alderssammensetning tilsier at det vil bli økt etterspørsel etter kommunale tjenester også i årene framover. Samtidig vil det være klare begrensninger på hvor mye inntektsrammene til kommunene kan øke. Situasjonen innebærer store utfordringer, og kommunene vil måtte legge økt vekt på effektivisering og prioritering mellom ulike formål.

Aktiviteten i kommunesektoren har de siste årene økt klart mer enn inntektene, noe som reflekteres i høyere underskudd og økt gjeldsgrad, jf. figur 3.8D. Kommuneforvaltningens *underskudd* anslås i 2000 til 4,8 pst. av samlede inntekter i henhold til nasjonalregnskapets definisjoner. Dette overskuddsbegrepet viser forskjellen mellom kommunesektorens samlede inntekter og samlede utgifter medregnet investeringer, men utenom gjeldsavgifter. Målet på denne måten øker derfor underskuddet isolert sett betydelig i år med høye investeringer. Nivået på bruttorealinvesteringene i kommunesektoren økte med anslagsvis 10 mrd. kroner i perioden fra 1995 til 1999. Den sterke økningen i underskuddene i 1998 og 1999 hadde også sammenheng med svake driftsresultater disse årene. Nivået på underskuddene fom. 1996 må ellers ses i sammenheng med grunnskolereformen og eldreomsatsingen. Finansieringsmåten for disse reformene medfører at kommunesektorens investeringsutgifter direkte reduserer overskuddet i investeringsperioden, mens store deler av de statlige overføringerne knyttet til å dekke disse utgiftene tilføres kommunene over en lengre tidsperiode. For 2000 bidrar dette til å øke underskuddet med anslagsvis 3 mrd. kroner.

Figur 3.8D viser at *nettogjelden* i kommunesektoren var på et toppnivå på nærmere 50 pst. på slutten av 1980-tallet. Gjeldsandelen ble kraftig redusert fram til 1997, da den var på om lag 30 pst. Fra 1997 har nettogjelden som andel av inntektene økt, og anslås til knapt 39 pst. i 2000.

3.3.2 Kommunenes inntekter i 2000

Den reelle inntektsveksten for kommunesektoren fra 1999 til 2000 ble i Revidert nasjonalbudsjett anslått til om lag 1 $\frac{3}{4}$ pst., eller knapt 3,5 mrd. kroner. Anslaget var blant annet basert på en lønnsvekstforutsetning på 3 $\frac{3}{4}$ pst. Resultatene fra lønnsoppgjøret gjør at årslønnsveksten fra 1999 til 2000 nå anslås til om lag 4 $\frac{1}{4}$ pst. I tillegg kommer virkningen av 2 ekstra feriedager i 2001, som gir økte kostnader ved økt avsetning til feriepenger i år 2000 tilsvaren-

de om lag 0,8 pst. av de samlede lønnskostnadene. I hovedsak som følge av økt årslønnsvekst og utvidelsen av ferien er prisvekstanslaget for kommunal tjenesteyting (deflatoren) økt fra 3,3 pst. til 4,2 pst. Dette innebærer isolert sett at realverdien på kommunesektorens inntekter i 2000 reduseres med om lag 1,8 mrd. kroner sammenliknet med Revidert nasjonalbudsjett.

Stortingsbehandlingen av Revidert nasjonalbudsjett medførte økte bevilgninger til kommunesektoren på netto om lag 330 mill. kroner. Videre er skatteanslaget for 2000 oppjustert med om lag 600 mill. kroner fra Revidert nasjonalbudsjett.

I brev fra Statsministeren til Kommunenes Sentralforbund av 26. mai ble det varslet at det ville bli gitt en ekstrabevilgning til kommunesektoren i 2000 som følge av økte kostnader knyttet til utvidelse av ferien og arbeidstidsavtalen for lærere. Regjeringen fremmet 22. september en proposisjon med forslag om en tilleggsbevilgning på 1 474 mill. kroner. Av dette er 1080 mill. kroner knyttet til utvidelsen av ferien med to dager i 2001, og det behovet dette gir for å øke feriepengeavsetningen i kommuneregnskapene i 2000. Videre er 394 mill. kroner knyttet til den nye arbeidstidsavtalen for lærere, som trådte i kraft fra 1. august.

Den reelle inntektsveksten for kommunesektoren fra 1999 til 2000 anslås med de nye forutsettningene til om lag 2 pst., eller vel 4 mrd. kroner. Dette er om lag 600 mill. kroner høyere enn anslått i Kommuneøkonomiproposisjonen.

Kommunesektoren anslås å få en reduksjon i netto renteutgifter på om lag 100 mill. kroner fra 1999 til 2000. I RNB var det anslått en reduksjon på 250 mill. kroner. Kommunenes netto renteutgifter holdes utenfor ved beregning av kommunesektorens totalinntektsramme.

Kommunesektoren anslås etter dette å få et underskudd før lånetransaksjoner i 2000 på om lag 10,6 mrd. kroner, eller om lag 4,8 pst. av samlede inntekter. Anslagsvis 3 mrd. kroner av underskuddet kan forklares med høye investeringer i tilknytning til eldreomsatsingen, jf. omtale over.

3.3.3 Kommuneopplegget for 2001

I St. prp. nr. 62 (1999–2000) Om kommuneøkonomien 2001 m.v. ble det lagt opp til en reell vekst i kommunesektorens inntekter på 1 $\frac{3}{4}$ –2 pst. fra 2000 til 2001, tilsvarende om lag 3,5–4 mrd. kroner. Videre ble det lagt opp til en reell vekst i frie inntekter på 1 $\frac{1}{2}$ –2 mrd. kroner. Det ble presisert at veksten var regnet fra det nivået på kommunesektorens inntekter i 2000 som var lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett.

Boks 3.4 Kompensasjon for utvidet ferie og ny arbeidstidsavtale i budsjettoplegget for 2001

Regjeringen har foreslått økte bevilgninger på 1080 mill. kroner inneværende år for å dekke de avsetningene kommunesektoren må foreta i år knyttet til den tariffestede utvidelsen av ferien i 2001. Om lag en firedel av lønnsutgiftene i kommunesektoren er knyttet til undervisningspersonale. Kompensasjon for undervisningspersonalet håndteres særskilt, jf. omtale nedenfor. Regjeringen foreslår at hele den bevilgningen som ikke omfatter undervisningspersonalet videreføres til 2001. Dette utgjør anslagsvis 810 mill. kroner. De faktiske kostnadene for kommunene i 2001 som følge av utvidet ferie er knyttet til å dekke opp for det ekstra arbeidskraftbehovet som ferieutvidelsen medfører. Behovet for ekstra arbeidskraft vil variere mellom ulike sektorer og arbeidsoppgaver. Eksempelvis vil utvidet ferie medføre behov for tilsvarende ekstra arbeidskraft innenfor de fleste områder i helse- og omsorgssektoren, mens en rekke administrative funksjoner vil kunne utføre sine oppgaver med uendret bemanning. Den effektiviseringsgevinsten som kommunesektoren greier å hente ut som følge av ferieutvidelsen, vil gi grunnlag for økt aktivitet (evt. bedret finansiell balanse) ut over det inntektsrammen gir uttrykk for. Økte kostnader for kommunesektoren i 2001 som følge av ytterligere to feriedager i 2002 er også kompensert fullt ut. Dette utgjør 1160 mill. kroner.

Regjeringen foreslår at kommunesektoren blir kompensert for det ekstra lønnstrinnet som blir gitt lærerne med virkning fra 1. januar 2001, knyttet til at lærerne ikke reduserer undervisningstiden som følge av den tariffestede utvidelsen av ferien. Dette utgjør 474 mill. kroner.

Den nye arbeidstidsavtalen for lærerne (2 lønnstrinn pr. 1. august) vil øke lønnskostnadene med om lag 950 mill. kroner i 2001. Bevilgningene foreslås økt tilsvarende. Regjeringen vil likevel understreke at arbeidstidsavtalen gir grunnlag for en bedre utnyttelse av lærerårsverket. Regjeringen foreslår videre at kommunesektoren kompenseres med knapt 50 mill. kroner knyttet til innskutte midler til lokale forhandlinger.

Samlet innebærer dette at kommunesektoren i 2001 kompenseres med om lag 3,4 mrd. kroner som følge av ekstra kostnader knyttet til utvidet ferie og læreroppjøret. Regjeringen mener at effektiviseringspotensialet knyttet til disse tiltakene til sammen vil utgjøre minst en 0,5 mrd. kroner. Effektiviseringsgevinsten kommer i tillegg til den realinntektsveksten som følger av budsjettoplegget.

Budsjettmessig håndtering

Det er i budsjettoplegget for 2001 beregnet to ulike prisstigningsmål (deflator). Det prisstigningsmålet som hvert år benyttes for å beregne realvekst i kommunesektorens inntekter, er fastsatt på ordinær måte, dvs. at alle relevante lønnskostnader (inkl. konjunkturavgiften) inngår. Dette prisstigningsmålet er beregnet til 5,3 pst.

For 2001 er det i tillegg beregnet et eget prisstigningsmål, som er lagt til grunn for fastsetting av skattører, prisomregning av rammetilskudd mv. Dette målet skiller seg fra det første ved at virkningen av utvidet ferie og læreroppjøret er holdt utenom. Denne deflatoren er beregnet til 4,3 pst. Kompensasjonen for utvidet ferie og læreroppjøret, til sammen om lag 3,4 mrd. kroner, er deretter lagt direkte til i rammetilskuddet.

Som nevnt over, har Regjeringen foreslått tilleggsbevilgninger i 2000 knyttet til utvidet ferie og ny arbeidstidsavtale for lærere. Regjeringen foreslår at tilleggsbevilgningene videreføres til 2001, jf. omtale i boks 3.4. Her går det også fram at kostnadene i 2001 knyttet til utvidet ferie i 2002 vil bli kompensert fullt ut (1 160 mill. kroner).

Budsjettoplegget i denne meldingen innebærer en reell vekst i kommunenes samlede inntekter fra 2000 til 2001 på om lag 5 mrd. kroner, når veksten regnes fra anslått inntektsnivå i 2000 i Kommuneøkonomiproposisjonen. I tillegg kompenseres kommunesektoren for utvidet ferie og ny arbeidstidsavtale for lærerne. Når det tas hensyn til de opp-

Tabell 3.10 Kommuneforvaltningens inntekter etter anslag på regnskap for 2000 og opplegget for 2001. Mill. kroner og endring i prosent fra året før

	Regnskap		Anslag		Endring i prosent		
	1998	1999	2000	2001	1999	2000	2001
1 Frie inntekter	135 339	138 909	146 791	157 347	2,6	5,7	7,2
1.1 Skatteinntekter	88 640	89 710	92 705	103 270	1,2	3,3	11,4
Skatt på inntekt og for- mue	85 469	86 842	89 690	100 415	1,6	3,3	12,0
Eiendomsskatt mv	3 171	2 868	3 015	2 855	-9,6	5,1	-5,3
1.2 Overføringer under innt.systemet	46 699	49 199	54 086	54 077	5,4	9,9	-0,0
2 Øremerkede statlige over- føringer	25 684	30 554	33 800	36 300	19,0	10,6	7,4
3 Gebyrer	23 056	25 524	26 738	28 658	10,7	4,8	7,2
4 Andre inntekter	2 594	2 293	2 427	2 677	-11,6	5,8	10,3
5 Inntekter i alt	186 673	197 280	209 755	224 982	5,7	6,3	7,3

Kilde: Finansdepartementet.

justerte anslagene for 2000, innebærer opplegget en reell økning i inntektene på vel 1¾ pst., eller vel 4 mrd. kroner, fra 2000 til 2001. Den økonomiske situasjonen for kommunene avhenger både av inntektsrammen og av evnen og muligheten kommunene har til å omstille og effektivisere. Dette innebærer at aktivitetsnivået i kommuneforvaltningen vil kunne øke sterkere enn den anslåtte realveksten i inntektene. Regjeringen legger spesielt til grunn at kommunesektoren i 2001 kan realisere effektiviseringsgevinster knyttet til ferieutvidelsen og den nye arbeidstidsavtalen for lærerne, jf. boks 3.4. Ulike utredninger indikerer ellers at det er betydelige forskjeller i kostnadseffektivitet mellom kommunene, noe som klart antyder et effektiviseringspotensial.

Regjeringen foreslår å innføre en *konjunkturavgift* for å dempe presset i arbeidsmarkedet og gi rom for økte bevilgninger til prioriterte utgiftsområder. Satsen er på 1½ pst., og grunnlaget for avgiften skal være utbetalt lønn kombinert med grunnlaget for folketrygdavgiften på næringsinntekter. Regjeringen foreslår at statlig og kommunal sektor kompenseres for avgiften. Kommunesektoren foreslås kompensert på samme måte som for øvrige lønnsutgifter.

Det forventes en økning i *netto renteutgifter* for kommunesektoren i 2001 på 50–100 mill. kroner. Når renteøkningen den siste tiden antas å gi relativt moderat utslag neste år, skyldes det at mange lån er tatt opp med rentebinding i en viss periode, og at det økte rentenivået derfor slår raskere gjennom i innskuddsrentene enn i lånerentene.

Endringer i kommunale tariffavtaler medfører at *pensjonsytelsene* blir høyere for en del grupper innenfor kommunal sektor fra 2001. Endringene medfører også at flere ytelser blir omfattet av krav om fondsoppygging. Endringene er blant annet knyttet til endringer i etterlattepensjonene. I tillegg er knekkpunktet på 8 G fjernet, som fram til nå har vært lagt til grunn ved beregning av pensjonsrettigheter. Dette vil gi kommunesektoren økte pensjonsutgifter i 2001, men det er foreløpig uklart hvor stor økningen i pensjonspremiene evt. vil bli.

Nærmere om de ulike inntektskomponentene

Kommuneopplegget innebærer en nominell vekst i de *frie inntektene* på om lag 7,2 pst. fra 2000 til 2001, eller om lag 10,6 mrd. kroner.

I Kommuneøkonomiproposisjonen ble det foreslått at veksten i frie inntekter skulle fordeles prosentvis likt på skatteinntekter og rammetilskudd. Det var videre foreslått en gradvis opptrapping av skattenes andel av de samlede inntektene til 50 pst. i løpet av perioden fra 2002 til 2007. Stortingsflertallet gikk inn for å øke skatteandelen til 46 pst. allerede fra 2001. Sammenliknet med et opplegg med uendret skatteandel, innebærer dette at vel 4,6 mrd. kroner trekkes ut av rammetilskuddet og at skatteinntektene øker tilsvarende.

Skattørene til kommunene og fylkeskommunene foreslås satt til hhv. 12,20 pst. og 6,90 pst. i 2001. Dette innebærer en økning på hhv. 1 og 0,45 prosentenheter fra i år.

Veksten i frie inntekter er påvirket av oppgaveendringer og korreksjoner mv., som til sammen utgjør om lag 1,1 mrd. kroner. Det foreslås innlemmet øremerkede tilskudd på til sammen knapt 1,1 mrd. kroner i rammetilskuddet. Hoveddelen av beløpet er knyttet til øremerkede tilskudd til fylkeskommunene. De største postene er avgiftskompensasjon for rutebiler (464 mill. kroner), tilskudd til fylkesvegformål (250,9 mill. kroner), familievernkontor (123,9 mill. kroner) og rehabilitering (103 mill. kroner). De største korreksjonspostene ellers er knyttet til kompensasjon for merverdiavgiftsreformen, samt egenbetaling ved sykehjem og for hjemmetjenester. Forslaget til merverdiavgiftsreform innebærer generell avgiftsplikt på omsetning av tjenester, med enkelte unntak. Kommunesektoren foreslås kompensert for de økte utgiftene de får som følge av denne reformen. Kompensasjonsbeløpet på 190 mill. kroner foreslås lagt inn i rammetilskuddet. 50 mill. kroner er knyttet til kompensasjon til lokale bussruter. Forslagene om egenbetaling medfører samlet sett økte inntekter til kommunesektoren på anslagsvis 74 mill. kroner, og rammetilskuddet foreslås redusert tilsvarende.

Korrigert for oppgaveendringene anslås opplegget å gi en reell vekst i de frie inntektene på vel 1,6 mrd. kroner. Det legges opp til at vel 850 mill. kroner tilfaller kommunene, og om lag 750 mill. kroner tilfaller fylkeskommunene. Dette gir en klart sterkere prosentvis vekst for fylkeskommunene. I tillegg legger Regjeringen til grunn at kommunesektoren kan realisere effektiviseringsgevinster knyttet til ny arbeidstidsavtale for lærere og utvidet ferie på minst 0,5 mrd. kroner.

Opplegget innebærer en nominell vekst i de øremerkede overføringene på om lag 7,4 pst., eller 2,5 mrd. kroner. Uten oppgaveendringer og korreksjoner mv. ville veksten vært om lag 1,2 mrd. kroner høyere. Den reelle veksten i de øremerkede tilskuddene korrigert for oppgaveendringer mv. anslås til om lag 5,7 pst., eller knapt 2 mrd. kroner. Veksten knytter seg i første rekke til eldresatsingen, innsattsstyrt finansiering av sykehus, samt handlingsplanene for økt satsing på psykiatri, kreftbehandling og utstyrsinvesteringer på sykehus. Som hovedregel foreslås det at øremerkede tilskudd til kommuner og fylkeskommuner ikke prisomregnes fra 2000 til 2001. Dette medfører en innsparing i statsbudsjettet på om lag 500 mill. kroner. Spesielle hensyn gjør at bl.a. innsattsstyrt finansiering av sykehus, tilskudd til poliklinisk behandling, regionsykehustilskuddet og barnehagetilskuddet er foreslått prisomregnet.

Den nominelle veksten i *gebyrinntektene* anslås til om lag 7,2 pst., eller om lag 1,9 mrd. kroner. Den

reelle veksten anslås til 1,4 pst., eller om lag 400 mill. kroner. Økningen i gebyrinntektene skyldes i hovedsak økt omfang av gebyrbelagte tjenester.

3.4 Penge og valutapolitikken

3.4.1 Penge og valutapolitikken

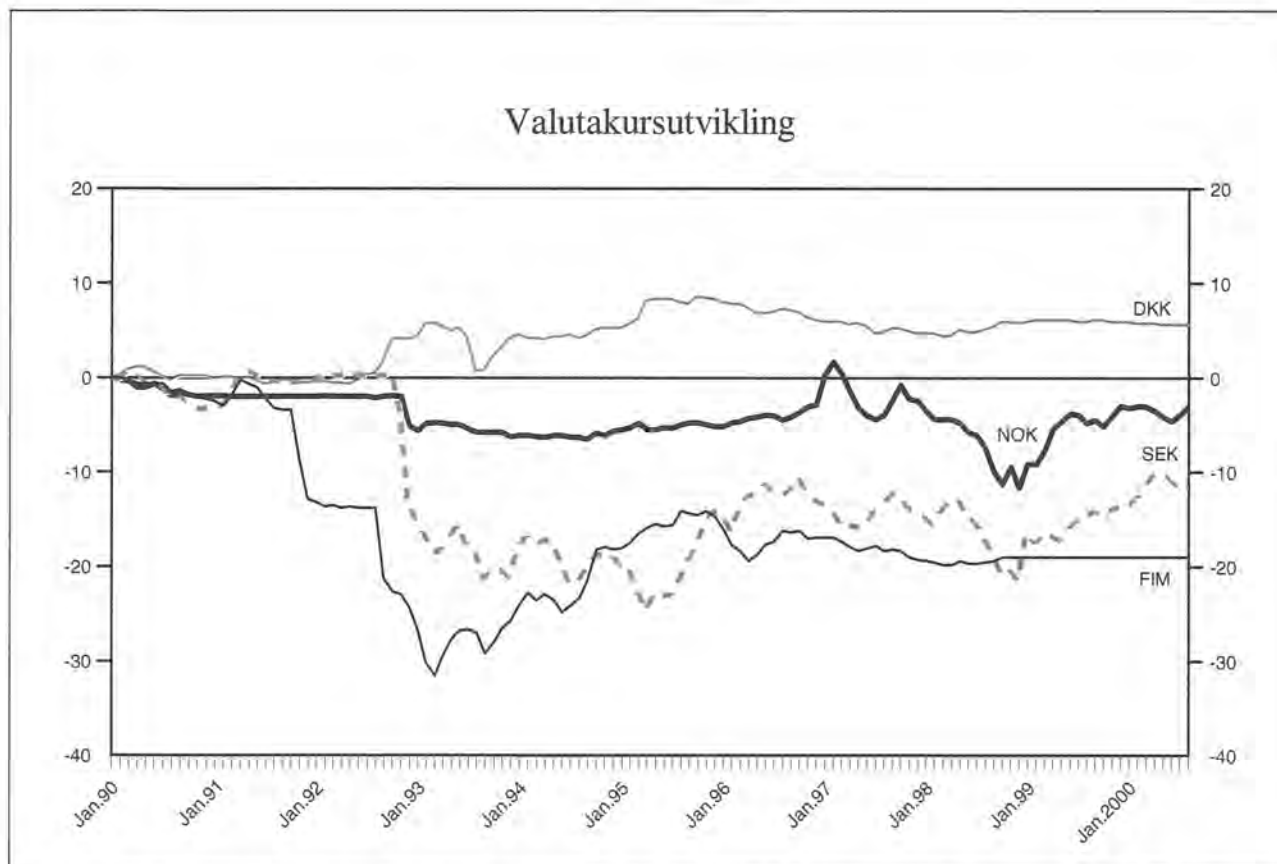
Det er lang tradisjon for å innrette norsk penge- og valutapolitikk mot fast eller stabil valutakurs. Fra 1945 skjedde dette med utgangspunkt i Bretton Woods-avtalen og fra 1972 ved deltakelse i den såkalte «valutaslangen» i Europa. Fra 1978 til 1990 ble kronen holdt stabil mot en kurv av valutaer som reflekterte sammensetningen av norsk utenrikshandel. I 1990 ble kronen knyttet til ECU med en gitt sentralkurs. Systemet med en definert sentralkurs og snevre svingningsmarginer rundt denne viste seg etter hvert å være sårbart for spekulative angrep, og forholdene i valutamarkedet gjorde det nødvendig å forlate dette systemet den 10. desember 1992. Både sentralkursen og svingningsmarginene falt da bort, og kronen ble formelt flytende. Gjennom 1993 og begynnelsen av 1994 ble det i gjennomføringen av penge- og valutapolitikken lagt vekt på at valutakursen skulle være stabil målt mot europeiske valutaer.

Den 6. mai 1994 ble det ved kongelig resolusjon fastsatt ny forskrift for kronens kursordning. I forskriftens § 2 heter det:

«Norges Banks løpende utøvelse av pengepolitikken skal rettes inn mot stabilitet i kronens verdi målt mot europeiske valutaer, med utgangspunkt i kursleiet siden kronen begynte å flyte den 10. desember 1992. Ved vesentlige endringer i kursen skal virkemidlene innrettes med sikte på at valutakursen etter hvert bringes tilbake til utgangsleiet. Det gjelder ikke svingningsmarginer med tilhørende plikt for Norges Bank til å intervensere i valutamarkedet.»

Valutaforskriften pålegger Norges Bank å innrette de pengepolitiske virkemidlene mot stabilitet i kronens verdi målt mot europeiske valutaer. Forskriften gir samtidig fleksibilitet i utøvelsen av pengepolitikken, ved at det ikke er fastsatt noen sentralkurs for kronen med tilhørende svingningsmarginer og plikt for Norges Bank til å intervensere.

Retningslinjene for pengepolitikken har hele tiden tatt høyde for at valutakursen i perioder kan avvike fra utgangsleiet. Ved vesentlige endringer i valutakursen pålegger retningslinjene Norges Bank å innrette virkemidlene i pengepolitikken med sikte på at valutakursen etter hvert bringes tilbake til utgangsleiet.



Figur 3.9 Valutakursutviklingen for norske, svenske og danske kroner og finske mark mot ECU/euro. Månedsgjennomsnitt. Indekserte verdier. 1990=100

Kilde: Norges Bank.

Kronekursen har i år vært relativt stabil målt mot euro (jf. figur 3.9), og ligger for tiden nær 8,00. Som månedsgjennomsnitt har kronekursen variert mellom 7,73 og 8,90 kroner per ECU/euro siden valutaforskriften trådte i kraft i 1994. Disse utslagene i kronekursen har i stor grad funnet sted i perioder med store svingninger i oljeprisen og uro i internasjonale valutamarkeder. I størstedelen av denne perioden har kronen likevel ligget rundt utgangsleiet, slik dette er definert i valutaforskriften. Utslagene i kronekursen har ikke vært større enn det en hadde grunn til å forvente da forskriften ble fastsatt i 1994.

I Revidert nasjonalbudsjett 1994, da valutaforskriften ble fastsatt, ble det lagt betydelig vekt på det gjensidige forholdet mellom målet om stabil valutakurs og lav inflasjon. Det het blant annet:

«Spesielt for et lite land med en åpen økonomi er det over tid vanskelig å holde lav inflasjon, på linje med eller lavere enn i våre konkurrentland, uten stor grad av stabilitet i valutakursen. Stabil valutakurs kan bidra til forventninger om fortsatt lav inflasjon, som igjen har betydning for

både pris- og lønnsfastsettingen. Moderat pris- og kostnadsvekst vil samtidig være en forutsetning for en stabil valutakursutvikling over tid. [...]

Pengepolitikken skal sammen med de andre virkemidlene bidra til en stabil økonomisk utvikling. Å videreføre en lav pris- og kostnadsvekst, på linje med eller lavere enn våre konkurrentland, er en forutsetning for å oppnå dette.»

Denne vurderingen gjelder fortsatt.

Erfaringene både fra perioden før fastkursregimet ble forlatt i 1992 og senere tilsier at det er begrensninger i mulighetene til å styre kronekursen på kort sikt. Det er likevel viktig at pengepolitikken bidrar til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Dette stiller også krav til at den økonomiske politikken samlet sett er forenlig med lav pris- og kostnadsvekst.

Renten påvirker valutakursen både direkte, som følge av rentedifferansen mot utlandet, og indirekte via rentens virkning på økonomien. Størrelsen på rentedifferansen mellom norske og europeiske renter er således i seg selv ikke et uttrykk

for styrken i den pengepolitiske virkemiddelbruken. Styrken i virkemiddelbruken må også vurderes på bakgrunn av rentens virkning på økonomien. En balansert økonomisk utvikling med lav pris- og kostnadsvekst er en forutsetning for å oppnå stabilitet i valutakursen over tid. De pengepolitiske virkemidlene må derfor innrettes slik at de, sammen med de øvrige virkemidlene i den økonomiske politikken, bidrar til å oppfylle denne forutsetningen. Norges Bank må med utgangspunkt i dette løpende vurdere hvor sterk virkemiddelbruk banken finner hensiktsmessig i lys av forholdene i valutamarke- det og situasjonen i norsk økonomi.

På bakgrunn av erfaringene de seneste årene har Norges Bank i ulike sammenhenger redegjort for hvordan banken utøver det skjønnet som ligger i valutakursforskriften. I brev til Finansdepartementet 21. oktober 1999 skrev banken:

«I skjønnsutøvelsen fokuserer Norges Bank på de grunnleggende forutsetningene for stabilitet i kronekursen; For å oppnå kursstabilitet mot euro, må virkemidlene i pengepolitikken rettes inn slik at pris- og kostnadsstigningen kommer ned mot den stigningen Den europeiske sentralbanken (ESB) sikter mot. Samtidig må Norges Bank unngå at pengepolitikken i seg selv bidrar til nedgangstid med deflasjon, fordi det kan svekke tilliten til kronen.»

Vårt pengepolitiske regime er rettet inn mot stabilitet i valutakursen. For å oppnå dette fokuserer Norges Bank på de grunnleggende forutsetningene for valutakursstabilitet. Innretningen av de pengepolitiske virkemidlene skjer ikke ut fra en vurdering av inflasjonsutsiktene alene, men er basert på en bredere vurdering av konjunktursituasjonen og utsiktene for norsk økonomi.

Det har vært symmetri i virkemiddelbruken i pengepolitikken. I 1999 satte Norges Bank ned renten i en situasjon der kronen var klart svakere enn utgangsløyet, slik det er definert i valutaforskriften. Rentenedsettelsen ble begrunnet ut fra forholdene i norsk økonomi og med hensynet til målet om stabilitet i kronekursen over tid. Tilsvarende har Norges Bank i år vurdert det som nødvendig å sette opp renten, selv om kronekursen tidvis har vært noe sterkere enn utgangsløyet.

Norges Bank har hittil i år økt sine signalrenter med 1½ prosentpoeng, slik at foliorenten nå er 7 pst. Det har samtidig vært renteoppgang internasjonalt. Norges Bank uttaler at tendensen i den økonomiske utviklingen og risikobildet slik banken nå ser det, gjør det like sannsynlig at neste endring i renten vil være en reduksjon som at det blir en økning.

Pengepolitikken utgjør en sentral del av den samlede økonomiske politikken. Den operative arbeidsdelingen mellom penge-, finans- og inntektspolitikken ble etablert som et resultat av anbefalingene fra Sysselsettingsutvalget fra 1992. Allerede den gangen ble det understreket at de ulike politikkelementene måtte betraktes som en helhet. En stabil valutakurs vil innebære en direkte sammenheng mellom utfallet av lønnsoppgjørene og utviklingen i den kostnadsmessige konkurranseevnen. Samtidig er stabilitet i kronekursen på sin side avhengig av en finanspolitikk som bidrar til en stabil realøkonomisk utvikling, og av at partene i arbeidslivet sørger for en lønnsutvikling i overensstemmelse med lønnsutviklingen hos handelspartnerne. Utvalget for sysselsetting og verdiskaping (Holden-utvalget) avgå sin innstilling i sommer, og anbefalte å holde fast ved hovedtrekkene i arbeidsdelingen i den økonomiske politikken. Utvalgets vurdering var bl.a. at:

«Siden finanspolitikken ikke alene kan sikre en tilstrekkelig stabilisering av den økonomiske utviklingen, bør også pengepolitikken bidra til å stabilisere økonomien. Pengepolitikken bidrag må imidlertid avpasses innenfor de rammer som settes av at en over tid skal ha stabilitet i kronekursen [...]»

Samlet har lønnsveksten de siste seks årene vært vel 8 prosentpoeng høyere enn hos våre handelspartnere. Dette legger press på arbeidsdelingen i den økonomiske politikken. Høyere renter avlaster i noen grad finanspolitikken i å stabilisere norsk økonomi, men en bør være varsom med å legge for store byrder på pengepolitikken. Over tid vil en særnorsk høy rente kunne føre til at den norske kronen styrkes. Dette vil svekke konkurranseutsatt sektor på samme måte som når lønnsveksten i Norge er høyere enn i utlandet. En slik politikk vil bryte med Solidaritetsalternativet og vil gjøre det vanskeligere å oppnå en stabilitet i kronekursen. Et høyt rentenivå er også fordelingspolitisk uheldig. Uansett utgjør midlene som disponeres gjennom statsbudsjettet en så stor del av den samlede økonomien i Norge at det i praksis ikke er mulig å få til en stabil økonomisk utvikling uten at budsjettpolitikken tar et hovedansvar.

Retningslinjene for pengepolitikken reflekterer Norges interesse av monetær stabilitet i Europa. Vårt nåværende valutakursregime gir ikke grunnlag for å søke gjensidig intervensjonssamarbeid med andre land. Regjeringen legger stor vekt på å videreføre og videreutvikle de kontaktene som er etablert med EU på det økonomiske og monetære området. Blant annet vil finansministeren delta i et

nytt felles møte mellom finans- og økonomiministrene i EU (Ecofin) og EFTA-landene den 16. oktober i år. Det er også planlagt et møte med det franske formannskapet for Ecofin.

3.4.2 Endringer i retningslinjene for Norges Banks valutareserver

Finansdepartementet ble i brev av 24. juli fra Norges Bank forelagt forslag til nye retningslinjer for forvaltningen av valutareservene. I henhold til sentralbankloven § 24 skal Norges Bank «plassere de offisielle valutareservene slik at de tjener den valutapolitikk som er fastlagt». Videre heter det at «Kongen (senere delegert til Finansdepartementet) kan gi forskrifter om plasseringen av de offisielle valutareserver». Denne forskriftshjemmelen er ikke blitt benyttet. Retningslinjene for plasseringen av valutareservene utformes av Norges Bank, og forelegges Finansdepartementet som en sak av særlig viktighet, jf. sentralbankloven § 2.

Norges Banks forslag til endringer i retningslinjene går bl.a. ut på at det åpnes for å investere en del av valutareservene i aksjer. Videre er det i brevet foreslått visse endringer i ansvarsfordelingen mellom Hovedstyret og sentralbanksjefen, samt enkelte endringer i retningslinjene for kredittrisiko og instrumentbruk i forvaltningen av valutareservene. Finansdepartementet har ikke merknader til forslaget.

Norges Banks valutareserver består av fire delporteføljer: en likviditetsportefølje, en langsiktig investeringsportefølje, petrobufferporteføljen og immuniseringsporteføljen. Likviditetsporteføljen skal kunne brukes til intervensjoner i valutamarkedet (kjøp og salg av kroner i kursstyringsøyemed). Den langsiktige porteføljen investeres ut fra langsiktige formuesforvaltningshensyn, men skal samtidig være i beredskap for intervensjoner. Formålet med petrobufferporteføljen er å få til kostnadseffektive overføringer av midler til Statens petroleumsfond, mens immuniseringsporteføljen nøytraliserer rente- og valutaeksponeringen i statens utenlandsgjeld. Endringen i retningslinjene innebærer at det vil bli innført en aksjeandel på 20 pst. i den langsiktige investeringsporteføljen.

Norges Bank skriver i brevet at innføring av aksjer som en del av valutareservene er hensiktsmessig ettersom valutareservene er forholdsvis store. Aksjer gir på sikt høyere forventet avkastning enn obligasjoner. Ifølge Norges Banks beregninger vil

innføring av 20 pst. aksjer medføre bare en moderat økning i risikoen.

Bare få sentralbanker internasjonalt plasserer valutareservene i aksjer. Norges Bank plasserer imidlertid allerede i dag deler av valutareservene sine i egenkapitalinstrumenter i petrobufferporteføljen. Retningslinjene til petrobufferporteføljen følger i grove trekk retningslinjene til Petroleumsfondet. Det vises til avsnitt 3.5.1.3 om risikostyringen av Petroleumsfondet for en nærmere beskrivelse av formålet med petrobufferporteføljen.

Finansdepartementet deler Norges Banks vurderinger med hensyn på å investere deler av valutareservene i aksjer. Etter departementets vurdering vil plassering av deler av valutareservene i aksjer være i samsvar med sentralbankloven, jf. § 24 om kursnoteringer og forvaltningen av de offisielle valutareservene, og § 1 annet ledd om at banken kan sette i verk tiltak som er vanlige eller naturlige for en sentralbank.

Den relativt langsiktige investeringshorisonten for den langsiktige investeringsporteføljen innebærer at hensynet til avkastning og risiko bør tillegges stor vekt. Dette gjør det naturlig å investere deler av porteføljen i aksjer, jf. også tilsvarende drøftinger da en utvidet Petroleumsfondets investeringsalternativer til å inkludere aksjer.

Finansdepartementet har i behandlingen av foreleggelsen lagt vekt på at risikoen bare vil øke moderat ved å inkludere 20 pst. aksjer i den langsiktige porteføljen. Den øvre grensen for tillatt avvik fra referanseporteføljen er holdt uendret på 1 prosentpoeng målt ved risikomålet relativ volatilitet. Dette er en lavere risikoramme enn det som gjelder for Petroleumsfondet på 1,5 prosentpoeng relativ volatilitet. Risikomålet relativ volatilitet er beskrevet i avsnitt 3.5.1.3.

Intervensjoner har blitt mindre aktuelt å benytte i den løpende gjennomføringen av valutapolitikken den senere tiden. En kan imidlertid ikke utelukke at det i en gitt situasjon i framtiden vil kunne bli aktuelt med store intervensjoner i valutamarkedet. Ifølge Norges Bank vil aksjeplasseringene kunne selges på kort varsel i tilfelle det skulle oppstå et uventet og stort behov for intervensjoner i valutamarkedet.

Det er i retningslinjene for den langsiktige porteføljen satt en grense for maksimal eierandel i enkeltelskaper på 0,5 pst. av selskapskapitalen. Departementet har ikke innvendinger til dette. Denne grensen påvirker ikke eierandelsbegrensningen som er fastsatt for Statens petroleumsfond.

3.5 Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet

3.5.1 Statens petroleumsfond

3.5.1.1 Generelt

Statens petroleumsfond hadde i første halvår 2000 en avkastning på 2,4 pst. når en måler avkastningen i utenlandsk valuta tilsvarende valutasammensetningen til fondets referanseportefølje. Denne måten å måle avkastningen på viser utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft. Målt i norske kroner var avkastningen på 5,5 pst. Forskjellen mellom de to avkastningstillene skyldes at den norske kronen ble mindre verdt i forhold til fondets valutakurv i løpet av perioden.

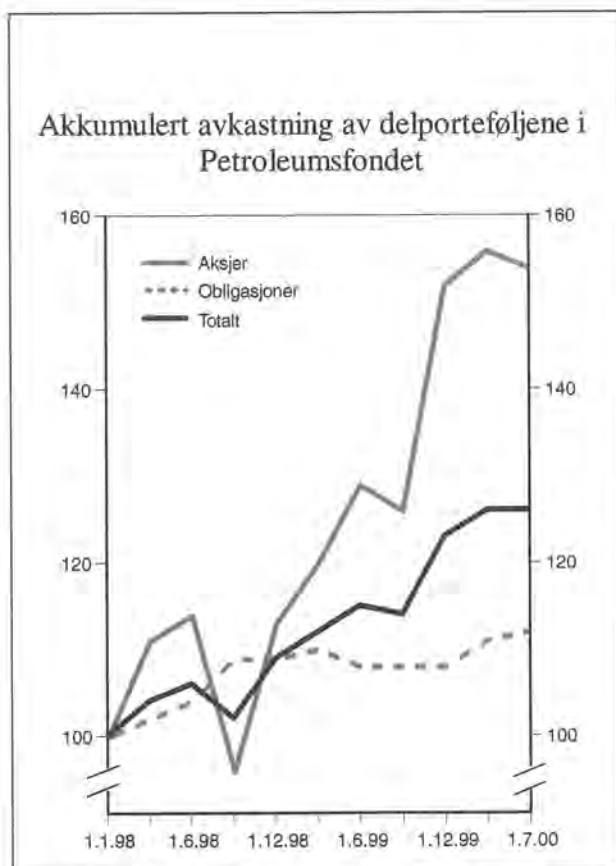
I første halvår ga aksjeinvesteringene en avkastning målt i utenlandsk valuta på 0,9 pst., mens fondets rentebærende investeringer ga en avkastning på 3,3 pst. Siden begynnelsen av 1998 har den samlede avkastningen vært 54 pst. på aksjeinvesteringene og 12 pst. på obligasjonsinvesteringene. Fondets samlede avkastning over denne perioden har utgjort 26 pst., jf. figur 3.10.

Finansdepartementet har definert en referanseportefølje for forvaltningen av Statens petroleumsfond. Referanseporteføljen er en tenkt portefølje av verdipapirer som er satt sammen ved hjelp av anerkjente aksje- og obligasjonsindekser. Denne porteføljen danner utgangspunktet for Norges Banks forvaltning av midlene og for risikostyringen. Ved å sammenlikne fondets avkastning med avkastningen på referanseporteføljen over tid, får man en indikasjon på hvor godt midlene forvaltes. I første halvår 2000 ga forvaltningen av Petroleumsfondet en avkastning som var 0,47 prosentpoeng høyere enn referanseporteføljens avkastning. Gitt den risiko det er lagt opp til i forvaltningen, vil en slik meravkastning være tegn på en god forvaltning dersom den vedvarer over tid.

Det overføres midler fra statskassen til Petroleumsfondet hvert kvartal. Ved utgangen av 1. kvartal ble det brutto overført 31 386 mill. kroner til fondets kronekonto. Da det var overført 1 386 mill. kroner for mye til fondets kronekonto i 1999, ble dette beløpet tilbakeført til statskassen. Netto ble derfor Petroleumsfondets portefølje av internasjonale verdipapirer tilført 30 mrd. kroner i 1. kvartal. Ved utgangen av 2. kvartal ble det overført ytterligere 40 mrd. kroner til fondets kronekonto. Den samlede markedsverdien til Statens petroleumsfond var etter dette 304,6 mrd. kroner. Av dette var 121,8 mrd. kroner plassert i aksjer og 182,8 mrd. kroner plassert i obligasjoner og andre rentebærende verdipapirer.

Norges Bank har åpnet et kontor i London for å styrke arbeidet med kapitalforvaltningen, i første rekke aksjeforvaltningen. Kontoret skal være en base for oppfølging av eksterne tjenesteleverandører og for å innhente markedsinformasjon som grunnlag for bankens egen forvaltning. London-kontoret skal ikke selv stå for handel med verdipapirer, da all aksjehandel og den tilhørende sentrale risikostyringen av forvaltningen skal foregå fra Norges Banks lokaler i Oslo.

I henhold til § 3.2 i forvaltningsavtalen mellom Finansdepartementet og Norges Bank skal den godtgjøringen banken mottar for forvaltningen av Statens petroleumsfond fastsettes med utgangspunkt i prinsippet om full kostnadsdekning. Ved inngangen til 2000 ble satsene for i år fastsatt til 0,14 pst. av det gjennomsnittlige beløpet som i henhold til referanseporteføljen plasseres i egenkapitalinstrumenter, og 0,06 pst. av det gjennomsnittlige beløpet som plasseres i rentebærende instrumenter. Forvaltningsavtalen legger til grunn en årlig



Figur 3.10 Akkumulert avkastning av delporteføljene i Petroleumsfondet 1998–2000. Fondets valutakurv, indeks 31. desember 1997=100

Kilde: Norges Bank.

gjennomgang av forutsetningene for godtgjøringen, samt en justering i løpet av året ved vesentlige endringer. På bakgrunn av ny gjennomgang av kostnadene for 2000, har Finansdepartementet gitt sin tilslutning til Norges Banks forslag om å øke satsen for aksjeforvaltningen til 0,148 pst. og redusere satsen for renteforvaltningen til 0,046 pst. Dette gir en reduksjon av den samlede godtgjøringen på anslagsvis 14 mill. kroner i forhold til de tidligere satsene. Det samlede honoraret øker likevel i forhold til det som var lagt til grunn i RNB 2000 fordi beløpet under forvaltning er økt.

3.5.1.2 Forvaltningen av fondet

Petroleumsfondet forvaltes både av eksterne forvaltere og internt i Norges Bank. Ved utgangen av første halvår i år ble i alt vel 40 pst. av fondet forvaltet eksternt. Den eksterne forvaltningen var fordelt på til sammen 14 eksterne forvaltningsorganisasjoner.

Hovedtyngden av aksjeporteføljen forvaltes av eksterne indeksforvaltere. Ved utgangen av første halvår i år ble 61 pst. av aksjeporteføljen forvaltet på denne måten. Andelen såkalt aktiv aksjeforvaltning har økt gradvis siden aksjer ble inkludert som en del av porteføljen. Aktiv forvaltning skiller seg fra indeksforvaltning ved at forvalterne i større grad tilates å avvike fra referanseporteføljen, og at forvalterne utnytter denne muligheten til å velge aksjer ut fra et mål om å oppnå meravkastning i forhold til referanseporteføljen. I alt 25 pst. av aksjeporteføljen var ved utgangen av første halvår i år plassert i eksterne aktive mandater. Fra andre halvår 1999 ble det i noen grad startet med egen aktiv aksjeforvaltning i Norges Bank. Ved utgangen av første halvår 2000 utgjorde den interne aktive aksjeforvaltningen 6 pst. av samlet aksjeportefølje. Norges Bank hadde ved utgangen av første halvår plassert en stor del av de øvrige 8 pst. av fondets aksjeportefølje midlertidig i såkalte aksjefutures, hvor man kan oppnå eksponering mot aksjemarkedet uten å ha kjøpt aksjene. Slike instrumenter benyttes gjerne i forbindelse med overføringen av midler fra statskassen til fondet.

Andelen av fondet som er aktivt forvaltet vil i praksis være lavere enn hva prosenttallene som er referert til ovenfor kan tyde på. Grunnen er at med de risikorammer som de aktive forvalterne er pålagt av Norges Bank, vil også disse investere deler av porteføljen sin i aksjer som inngår i referanseindeksen.

Norges Bank har i alt tildelt ti eksterne mandater for aktiv aksjeforvaltning. Forvaltere til åtte av mandatene ble valgt innen utgangen av 1. kvartal i

år, jf. omtale i Revidert nasjonalbudsjett 2000. I tillegg er Scudder Kemper Investments tildelt et mandat for Japan, og ABN Amro Asset Management har fått et europeisk mandat.

Petroleumsfondets portefølje av rentebærende papirer forvaltes i all hovedsak internt i Norges Bank. Ved utgangen av første halvår 2000 ble 10 pst. av renteporteføljen forvaltet av eksterne forvaltere. Det er hittil utpekt tre forvaltere til de aktive rentemandatene, jf. omtale i Revidert nasjonalbudsjett 2000.

I mars 1999 innbød Norges Bank også til søknader om forvaltningsmandater for såkalt taktisk aktivaallokering for Petroleumsfondet. Dette er en type aktiv forvaltning hvor investeringene flyttes mellom ulike land, valutaslag og aktivaklasser (aksjer og obligasjoner). Aktivitetene er under oppbygging og det har så langt bare blitt tatt mindre posisjoner. Taktisk aktivaallokering har hittil vært drevet internt i banken. Norges Bank har tildelt ett eksternt mandat for taktisk aktivaallokering til Mellon Capital Management.

Norges Bank redegjør i brev av 5. september til Finansdepartementet for hvilken strategi som legges til grunn for å velge mellom forvaltning av Statens petroleumsfond internt i banken og utsetting til eksterne forvaltningsorganisasjoner. Brevet følger som trykt vedlegg til denne meldingen.

Norges Bank peker i brevet på flere hensyn som tilsier at det er nødvendig med både intern og eksternt forvaltning av Petroleumsfondet. For et stort fond vil det på den ene siden være naturlig å øke bredden i den aktive forvaltningen ved å engasjere flere eksterne aktive forvaltere. Det er imidlertid begrenset hvor mange eksterne forvaltere man kan følge opp på en tilfredsstillende måte. Risikohensyn tilsier også at det er grenser for hvor store porteføljer det vil være forsvarlig å gi til de enkelte eksterne forvalterne. Når det gjelder indeksforvaltning, vektlegger Norges Bank også at det er viktig å unngå å komme i et avhengighetsforhold til noen av de få store aktørene som opererer i dette markedet. Dette tilsier at Norges Bank også driver en viss forvaltning internt.

Norges Bank vil framover kombinere indeksforvaltning av aksjer i egen regi med fortsatt plassering av betydelige porteføljer hos eksterne indeksforvaltere. Dette er, ifølge banken, på linje med det andre store fond internasjonalt gjør. Det er også ifølge Norges Bank et gjennomgående trekk at økt forvaltningsstørrelse øker graden av intern forvaltning. Norges Bank understreker at banken selv står for den samlede risikostyringen av fondet, og at bankens resultatansvar også gjelder for de eksternt forvaltede porteføljene.

Norges Bank skriver at:

«Norges Bank har i mange år hatt høy kompetanse innen forvaltning i de internasjonale markedene for statsobligasjoner. Fra aksjer ble en aktivaklasse i Petroleumsfondet i 1998, har banken hatt som siktemål å bygge opp kompetanse for egen aksjeforvaltning. Norges Bank anser at egen forvaltning innen alle aktivaklasser er nødvendig for å utøve den løpende drifting og risikostyringen av Petroleumsfondet. Videre tilsier stordriftsfordelene i kapitalforvaltning at intern forvaltning i et stort fond kan drives meget kostnadseffektivt sammenlignet med kjøp av eksterne forvaltningstjenester. Et annet, men ikke avgjørende hensyn, er at oppfølging av eksterne forvaltere best ivaretas innen et miljø med løpende tilgang på markedsinformasjon og som selv driver forvaltning med klare krav til lønnsomhet.»

Finansdepartementet legger til grunn at det er banken selv, innenfor de retningslinjer som er fastsatt for forvaltningen av Petroleumsfondet, som beslutter den operative forvaltningsstrategien av fondet, herunder fordelingen mellom intern og eksternt forvaltning. Departementet tar bankens redegjørelse i brev av 6. september til etterretning.

Finansdepartementet har merket seg at Norges Bank vil vurdere forvaltningsstrategien med jevne mellomrom på bakgrunn av de faktiske resultatene som oppnås. Norges Bank offentliggjør i årsrapportene dekomponering av meravkastningen fordelt på hovedkilder. Dette gir løpende innsyn i hvordan lønnsomheten utvikler seg både i den interne og den eksterne forvaltningen.

3.5.1.3 Risikostyring – grensen for relativ volatilitet

Den løpende styringen av risikoen i Petroleumsfondet gjøres med utgangspunkt i de overordnede retningslinjene for fondet. Disse er blitt grundig beskrevet i tidligere budsjettdokumenter, se særlig Revidert nasjonalbudsjett 1997 og Nasjonalbudsjettet 1998 da retningslinjene for forvaltningen av Petroleumsfondet ble etablert. I utformingen av retningslinjene er det blitt lagt vekt på hensynet til å bevare fondets internasjonale kjøpekraft. Det er også blitt lagt til grunn en langsiktig investeringshorisont for fondet. Retningslinjene er gitt ved forskrift av 3. oktober 1997 med senere endringer og ved utfyllende bestemmelser i brev fra Finansdepartementet til Norges Bank.

Retningslinjene innebærer at fondets midler skal investeres med sikte på å oppnå en høyest mulig avkastning, innenfor fastsatte grenser for risiko.

Retningslinjene for Petroleumsfondet innebærer at midlene investeres spredt, både med hensyn til land og aktivatyper. Ved å spre investeringene kan man oppnå en reduksjon av samlet risiko uten at forventet avkastning blir mindre (såkalt diversifiseringsgevinst). Petroleumsfondets plasseringer er fordelt mellom aksjer og obligasjoner i 21 land, og aksjeplasseringene er spredt på over 2000 selskaper. Fondet utgjør således en svært diversifisert portefølje.

Ut fra hensynet til å bevare fondets internasjonale kjøpekraft, ble det tatt utgangspunkt i Norges importvekter for å fastlegge fondets valutafordeling. Når vurderingshorisonten er lang, vil imidlertid risiko knyttet til valutakursbevegelser reduseres og andre risikomomenter få økt betydning. Norge importerer mye fra land som likner mye på Norge i økonomisk struktur og som ligger nært oss geografisk. Det er derfor grunn til å tro at disse landene over tid vil kunne ha en økonomisk utvikling som likner mye på Norges. Det innebærer derfor en risikoreduksjon i å spre investeringene også til andre deler av verden. Amerika og Asia/Oceania har på denne bakgrunn en høyere vekt og Europa en lavere vekt i Petroleumsfondets plasseringer enn importvektene alene skulle tilsi.

Ved fastsettelsen av hvilke land Petroleumsfondet kan investeres i, er det blitt lagt til grunn entydige og objektive kriterier. Velfungerende og likvide finansmarkeder med betryggende selskaps-, børs- og verdipapirlovgeving har vært avgjørende i denne sammenhengen.

Petroleumsfondets avkastning og risiko bestemmes i vesentlig grad av retningslinjene for fondet. Retningslinjene har etter Finansdepartementets mening fungert godt i tråd med intensjonen så langt. Dette er imidlertid noe som må følges og vurderes over tid. Inkludering av flere framvoksende markeder i fondets investeringsunivers og referanseportefølje er et resultat av en slik vurdering, jf. avsnitt 3.5.1.4 nedenfor.

I henhold til forskriften for Petroleumsfondet skal Finansdepartementet fastsette en referanseportefølje for fondet, samt et risikomål for tillatt avvik for den faktiske porteføljen i forhold til referanseporteføljen. Det er i retningslinjene også fastsatt grenser for renterisiko og kredittisiko knyttet til Petroleumsfondets plasseringer. I forskriften heter det dessuten at «Norges Bank skal påse at det eksisterer betryggende risikosystemer og kontrollrutiner for de instrumenter som brukes i forvaltningen av fondet».

Referanseporteføljen for fondet er en tenkt portefølje som er satt sammen av aksje- og obligasjonsindekser fra de landene fondet kan investeres i. I

Boks 3.5 Relativ volatilitet

Referanseporteføljen anvendes som et risikostyringsverktøy ved at det settes en grense for forskjellen i risiko mellom den faktiske investeringsporteføljen og de tenkte investeringene i referanseporteføljen. *Relativ volatilitet* er et slikt risikomål. Med utgangspunkt i referanseporteføljen for Petroleumsfondet konstrueres en såkalt differanseportefølje, som er slik at referanseporteføljen og differanseporteføljen til sammen er identisk med den faktiske porteføljen. Differanseporteføljen er dermed «differansen» mellom den faktiske porteføljen og referanseporteføljen. Relativ volatilitet er definert som standardavviket til denne porteføljen. Hvis den faktiske porteføljen er identisk med referanseporteføljen, vil porteføljens relative volatilitet være null.

En øvre grense for relativ volatilitet kan tolkes som at den faktiske avkastningen på fondet vil ligge innenfor et intervall rundt avkastningen på referanseporteføljen. Grensen for relativ volatilitet for Petroleumsfondet er satt til 1,5 prosentpoeng. Dersom denne grensen utnyttes fullt ut, kan grensen (under visse forutsetninger om de statistiske egenskapene til dataene) tolkes slik at det er 67 pst. sannsynlighet for at avkastningsforskjellen mellom referanseporteføljen og den faktiske porteføljen blir mindre enn 1,5 prosentpoeng. Det er 95 pst. sannsynlighet for at avkastningsforskjellen er mindre enn 3 prosentpoeng (forutsatt lik forventet avkastning for fondet og referanseporteføljen).

Relativ volatilitet definerer intervallet for framtidige forventede avkastningsforskjeller. Anslaget er basert på historiske data for risiko og samvariasjon. Når man bruker relativ volatilitet til å si noe om maksimale avkastningsforskjeller i fremtiden, forutsetter man samtidig at historiske data er representative også for framtidig utvikling.



Figur 3.11 Verdiutvikling til referanseportefølje og faktisk portefølje med ulike mål for relativ volatilitet¹⁾

¹⁾ Figuren gir en forenklet framstilling, der en forutsetter at forventet meravkastning i forhold til referanseporteføljen er lik null. Trakten på figuren blir da symmetrisk rundt verdien til referanseporteføljen. Bruk av aktiv forvaltning gir imidlertid grunn til å forvente en meravkastning for faktisk portefølje i forhold til referanseporteføljen.

referanseporteføljen har man tatt utgangspunkt i midtpunktene i de rammene som i forskriften er satt for fondets investeringer. Når det f.eks. heter i retningslinjene at fondet kan plassere 30–50 pst. i aksjer, har man i referanseporteføljen en aksjeandel på 40 pst. Referanseporteføljen representerer

en nøytral investeringsstrategi ut fra retningslinjene.

Aksje- og obligasjonsporteføljene er fordelt på de tre regionene Amerika, Europa og Asia/Oceania med hhv. 30 pst., 50 pst. og 20 pst. Innen regionene er aksjeporteføljen fordelt mellom land etter stør-

relsen på aksjemarkedene i landene, mens obligasjonsporteføljen er fordelt etter størrelsen på landenes økonomi (BNP-vekter). Utviklingen i verdien av referanseporteføljen er da bestemt av et veiet gjennomsnitt av utviklingen i hhv. aksje- og obligasjonsindekser i de enkelte landene.

Referanseporteføljen anvendes som et risikostyringsverktøy, ved at det settes grenser for hva som aksepteres av forskjeller i risiko mellom de faktiske investeringene og referanseporteføljen. For Petroleumsfondet benyttes risikomålet relativ volatilitet, jf. boks 3.5.

Hvilken grense som skal settes for *relativ volatilitet*, blir et spørsmål om hvordan Petroleumsfondet skal forvaltes. Strategien for forvaltningen av Petroleumsfondet er at en stor del av fondet forvaltes med bare små avvik fra referanseporteføljen, såkalt indeksforvaltning. Transaksjonskostnader gjør imidlertid at det ikke alltid vil være ønskelig å kjøpe alle verdipapirene som inngår i indeksene. I tillegg forvaltes en mindre del av fondet etter en mer aktiv strategi, som også gjør at fondet vil få en sammensetning som avviker fra de nevnte indeksene i referanseporteføljen. Aktiv forvaltning er nærmere beskrevet i avsnitt 3.5.1.2.

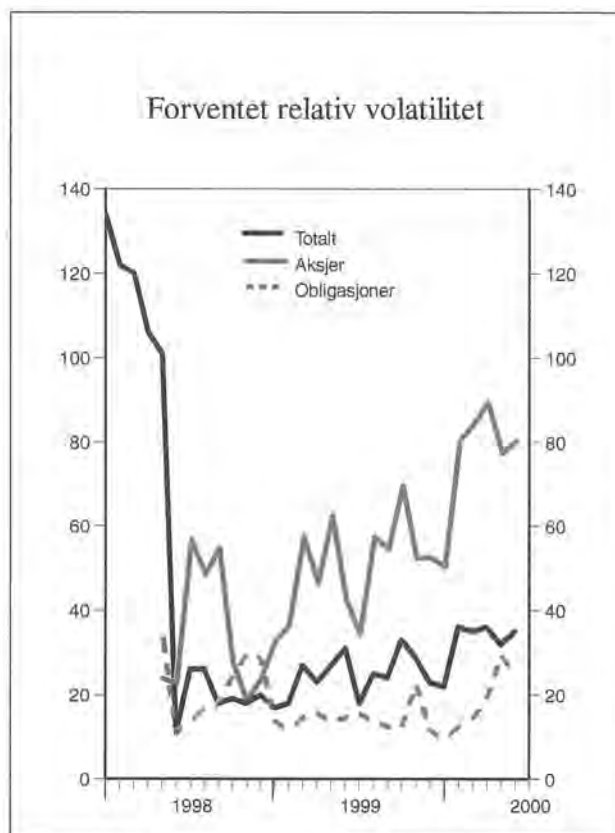
I henhold til § 4 i forskriften om forvaltning av Statens petroleumsfond skal Finansdepartementet fastsette en maksimal grense for relativ volatilitet i Petroleumsfondet, målt i forhold til fondets referanseportefølje. Finansdepartementet fastsatte i brev til Norges Bank av 19. desember 1997 grensen for relativ volatilitet til 1,5 prosentpoeng på årlig basis, og at den skal gjelde til enhver tid. Dette var i tråd med anbefalingen fra Norges Bank.

Departementet skrev i Nasjonalbudsjettet 1998 i forbindelse med etableringen av forskriften at:

«En vil senere vurdere grensen for relativ volatilitet i lys av de erfaringer man gjør, og i lys av at senere perioder med lavere vekst i fondets plasseringer trekker i retning av at det ikke er nødvendig å ha like stor toleranse for avvik fra referanseporteføljen som nå.»

I tråd med dette tok Finansdepartementet i brev av 21. april 1999 til Norges Bank initiativ til en ny vurdering av grensen for relativ volatilitet. I brevet heter det bl.a.:

«På denne bakgrunn vil Finansdepartementet be Norges Bank om en vurdering av grensen for relativ volatilitet. En er i denne sammenheng for det første interessert i erfaringer med risikomålet generelt og hvordan Norges Banks systemer håndterer dette. For det annet ønsker Finansdepartementet en vurdering av hvor høyt grensen for relativ volatilitet som bør settes i perioden framover.»



Figur 3.12 Forventet relativ volatilitet (basispunkter ved månedsslutt, 100 basispunkter=1 prosentpoeng)

Kilde: Norges Bank.

Norges Banks svarbrev av 5. mai 2000 følger som trykt vedlegg til denne meldingen. Norges Bank drøfter i brevet erfaringene med grensen for relativ volatilitet så langt, og gir en vurdering av det framtidige behovet for relativ volatilitet i forvaltningen av Petroleumsfondet. Norges Bank konkluderer i brevet med å anbefale at dagens grense for relativ volatilitet videreføres.

Erfaringene så langt viser at utnyttelsen av rammen for relativ volatilitet gjennomgående har vært moderat, jf. figur 3.12. Etter at opptrappingen av aksjeandelen i fondet ble fullført våren 1998, har forventet relativ volatilitet for Petroleumsfondet ligget lavere enn 0,4 prosentpoeng, med enkelte unntak som blir beskrevet nedenfor. Fra begynnelsen av juli 1998 til utgangen av 1999 har det gjennomsnittlige nivået på forventet relativ volatilitet vært om lag 0,25 prosentpoeng.

Den lave utnyttelsen av relativ volatilitet har sammenheng med at Petroleumsfondet i denne perioden i stor grad har blitt forvaltet som et *indeksfond*, og i liten grad ved *aktiv forvaltning*. Oppbyggingen av den aktive forvaltningen har skjedd gradvis, og ved utgangen av første halvår 2000 ble til

sammen om lag 38 mrd. kroner av totalt 305 mrd. kroner forvaltet med aktive mandater. Det meste av dette var aktiv aksjeforvaltning.

Petroleumsfondet forvaltes altså i stor grad etter en indekseringsstrategi, men der deler av fondet også forvaltes aktivt. Dette synes å være i tråd med praksis internasjonalt. Norges Bank skriver i brevet bl.a.:

«Blant investorer internasjonalt er det en trend å velge en blanding av en passiv og en aktiv strategi. Det vil si at en stor del av porteføljen forvaltes passivt etter indeksmandater (passiv kjerne), og at en mindre del av porteføljen forvaltes etter aktive mandater med nokså høy ramme for RV [relativ volatilitet]. Tanken er at forventet meravkastning kan skapes med lavere forvaltningskostnader når risikotakingen konsentreres til en mindre del av porteføljen. Dessuten gir bruk av spesialiserte mandater bedre muligheter for å utnytte den enkelte forvalters fortrinn. Andelen som indekseres er stigende. Om det betyr minkende grad av aktiv forvaltning generelt, er vanskelig å si siden den gjenværende delen kanskje forvaltes aktivt med større risiko. Det er få investorer som velger rene indeksstrategier.»

Det er gjort en rekke studier for å kartlegge om det er fordeler forbundet med aktiv forvaltning sammenliknet med å følge passive indekseringsstrategier. Studiene viser at det er vanskelig å oppnå risikostøttet meravkastning som overstiger kostnadene. Disse undersøkelsene omfatter i stor grad fond som er lite sammenliknbare med Petroleumsfondet. Norges Bank peker i brevet på to argumenter for å drive aktiv forvaltning:

«For det første representerer referanseindeksen bare et begrenset utvalg av fondets investeringsunivers. Det kan være mulig å øke avkastningen ved å investere i andre aktiva enn de som inngår i indeksen. For det andre finnes det i markedene ineffisiens som det er mulig å utnytte. For eksempel kan et stort innslag av indeksforvaltning skape ineffisiens ved prisbevegelser knyttet til inn- og utdefinering av bedrifter i indeksene. Et annet eksempel er ved emisjoner. Når en aksje blir inkludert i indeksen like etter en offentlig emisjon kan det være spesielt gode muligheter for å kjøpe aksjen til en lavere pris enn den vil gå inn i indeksen til.»

Om planene framover vedrørende aktiv forvaltning skriver Norges Bank i brevet:

«[...] aktiv forvaltning krever en organisasjon som det tar tid å bygge opp. Over tid tas det sikte på å utnytte en større del av risikokvoten, under forutsetning av at det viser seg å gi meravkastning.»

Norges Banks arbeid med hensyn til utvelgelse av eksterne aktive forvaltere og oppfølging av disse synes etter departementets mening å være svært grundig. En ser det også som betryggende at oppbyggingen av aktiv forvaltning skjer gradvis over tid, for å sikre at nødvendige kontrollrutiner kommer på plass og fungerer. Norges Bank peker også på at en ved å gå gradvis fram vil vinne erfaring med de forvalterne som er valgt. Dette vil igjen være avgjørende for den videre strategien med aktiv forvaltning. Finansdepartementet har merket seg at Norges Bank i denne sammenhengen vektlegger hensynet til fleksibilitet, og ikke legger opp til å ha langsiktige bindinger til de enkelte forvalterne.

Til sammen 14 eksterne forvaltere er hittil tildelt mandat for aktiv forvaltning, ti innen aksjeforvaltning, tre innen forvaltning av obligasjoner og renteinstrumenter og én innen området for såkalt taktisk aktivaallokering. Det vises til en nærmere omtale av dette i avsnitt 3.5.1.2 over. Norges Bank tildeler hver av de eksterne forvalterne egne risikogrenser for hvor mye den enkelte kan avvike fra referanseporteføljen. Norges Bank skriver at enkelte av de aktive mandatene i 1999 opererte med en relativ volatilitet på 5 prosentpoeng. Som følge av lav samvariasjon (korrelasjon) mellom de enkelte aktive mandatene, og mellom de aktive mandatene samlet og indeksporteføljen for aksjer, var imidlertid bidraget til Petroleumsfondets samlede risikotaking langt lavere. Samlet relativ volatilitet i aksjeporteføljen var, ifølge Norges Bank, mindre enn 0,5 prosentpoeng ved utgangen av 1999.

Departementet legger til grunn at grensene for relativ volatilitet for det enkelte aktive mandatet fastsettes på en måte som innebærer at de samlet gir betryggende marginer i forhold til Petroleumsfondets samlede grense for relativ volatilitet. Det må i denne sammenhengen bl.a. tas hensyn til at relativ volatilitet for fondet samlet av andre grunner vil kunne øke i enkelte perioder av året, jf. nedenfor.

Petroleumsfondet hadde i 1999 en meravkastning i forhold til referanseporteføljen på 1,26 prosentpoeng, noe som hovedsakelig kunne tilskrives de aktive aksjemandatene. Meravkastningen var svært god i forhold til det en kunne forvente med det nivået en fant ved målinger av forventet relativ volatilitet gjennom året. Den viktigste forklaringen på meravkastningen var, ifølge Norges Bank, forvalternes evne til å velge enkeltaksjer med høy avkastning, i en periode preget av unormalt store bevegelser i markedene.

Relativ volatilitet, slik dette målet benyttes i målingen av risikoen for Petroleumsfondet, fanger i liten grad opp den bedriftsspesifikke risikoen som er

knyttet til slike investeringsstrategier. Målet kan således undervurdere risikoen til slike plasseringer. Finansdepartementet og Norges Bank vil ha særlig fokus på dette i arbeidet med risikostyringen av Petroleumsfondet.

Norges Bank skriver i brevet:

«Slike selskapsspesifikke faktorer må med nødvendighet være dårlig representert ved modellering av risiko, og erfaringene i 1999 kan tyde på at dette bidro til at BARRA-modellen underestimerte markedsrisikoen. Samtidig ble korrelasjonsmønsteret mellom sektorer endret i 1999, særlig mellom teknologisektoren og de øvrige sektorene. Dette vil først bli fullt ut gjen speilt i BARRA-modellen når det nye mønsteret har vedvart i noen tid, og denne endringen var dermed ytterligere en grunn til underestimering av markedsrisikoen i 1999.»

Norges Bank benytter konsulentselskapet BARRAs analyseapparat for å beregne forventet relativ volatilitet for Petroleumsfondet. Norges Bank planlegger å ta i bruk en annen versjon av BARRAs modell, som ifølge banken på en bedre måte enn dagens globale modell fanger opp de risikofaktorene som er spesielle i hver enkelt region. Norges Bank forventer at den nye versjonen vil gi et bedre bilde av den faktiske markedsrisikoen. Det understrekes imidlertid at det alltid vil være feilkilder i en modellbasert måling av markedsrisiko, og en kan derfor aldri tolke målinger av forventet relativ risiko som fullstendig dekkende for den faktiske markedsrisikoen en står overfor. Norges Bank benytter også en rekke andre analyseverktøy for å overvåke markedsrisikoen i de ulike delporteføljene.

Også hensynet til å drive en *kostnadseffektiv forvaltning* er kilde til at det oppstår avvik mellom Petroleumsfondets faktiske portefølje og referanseporteføljen. Referanseporteføljen er, jf. over, bygget opp av landspesifikke aksje- og obligasjonsindekser. Aksjeindeksene består i sin tur av konkrete aksjer i selskaper, med en vekt tilsvarende de enkelte selskapenes verdi. Verdien til selskapene som inngår i de enkelte landindeksene, vil normalt utvikle seg forskjellig i forhold til hverandre over tid. Dette innebærer i sin tur behov for at Petroleumsfondets referanseportefølje må oppdateres for å reflektere kursutviklingen og endringene i landindeksene. På samme måte vil ulik verdiutvikling mellom land og mellom regioner, samt mellom aksjer og obligasjoner, medføre behov for å oppdatere referanseporteføljen. En oppdatering av referanseporteføljen vil sikre at referanseporteføljens land- og regionsvekter og fordeling mellom aksjer og obligasjoner igjen settes i tråd med retningslinjene. Slike oppda-

teringer av referanseporteføljen kalles *rebalanseringer*.

Overføringene av midler fra statsbudsjettet til Petroleumsfondet blir som hovedregel gjennomført ved utgangen av hvert kvartal, samtidig med de kvartalsvise rebalanseringene av referanseporteføljen. For å kunne gjennomføre overføringene på en kostnadseffektiv måte har Norges Bank opprettet en særskilt portefølje i valutareservene (petrobufferporteføljen). Hensikten med denne porteføljen er å samle de løpende valutakjøpene som hvert kvartal skal overføres til Petroleumsfondet. Samlede transaksjonskostnader blir lavere når en i oppbyggingen av petrobufferporteføljen kan undervekte aktiva som er overvektet i fondet (og omvendt). Det vil være gunstigst om petrobufferporteføljen bygges opp på en slik måte at den på overføringstidspunktet kan dekke mest mulig av rebalanseringsbehovet i Petroleumsfondet. Ordningen med petrobufferporteføljen tilsier derfor mindre løpende behov for relativ volatilitet i Petroleumsfondet til å oppnå kostnadseffektive transaksjoner ved overføringene til fondet. Formål og retningslinjer for petrobufferporteføljen er nærmere omtalt i Nasjonalbudsjettet 1999.

Norges Bank peker i brevet av 5. mai 2000 på at behovet for relativ volatilitet kan være spesielt stort den siste dagen før rebalansering av referanseporteføljen. Dette har sammenheng med at fondet da fortsatt vurderes i forhold til den gamle referanseporteføljen, mens petrobufferporteføljen som den dagen tillegges fondet er tilpasset den nye referanseporteføljen. Dette medførte at relativ volatilitet den 30. september og den 30. november 1998, ifølge Norges Bank, var henholdsvis 0,5 og 0,98 prosentpoeng målt mot gammel referanseportefølje etter tilførsel av nye aktiva fra petrobufferporteføljen. Behovet for så store risikokvoter til rebalanseringer kom ifølge Norges Bank i hovedsak av at markedene hadde beveget seg mye i forkant av disse to tidspunktene.

Overføringene fra statskassen, som skjer samtidig med rebalanseringstidspunktene, virker dempende på utslaget i relativ volatilitet. Behovet for relativ volatilitet kan forsterkes dersom tilførselen av nye midler til fondet blir mindre regnet som andel av fondets totale markedsverdi, ettersom tilpasningen da i større grad må skje i selve Petroleumsfondet. I årene framover vil tilførselene av nye midler utgjøre en stadig mindre del av fondets totale markedsverdi.

Etter forslag fra Norges Bank, fastsatte Finansdepartementet i brev av 29. juni 2000 til Norges Bank et system for Petroleumsfondets aksjereferanseportefølje med daglig rebalansering av land-

vektene innenfor hver region og daglig oppdatering av sammensetningen av aksjeindeksene. Justeringen påvirker bare utviklingen til referanseporteføljen mellom de kvartalsvise rebalanseringene, og ikke porteføljens sammensetning eller referanseporteføljens utvikling over tid. Endringen vil trolig bidra til at behovet for avvik mellom faktisk portefølje og referanseporteføljen mellom rebalanseringstidspunktene vil bli noe redusert framover.

Det må uansett også i framtiden tas høyde for at store markedsbevegelser kan føre til betydelige avvik i dagene rundt oppdateringen av referanseporteføljen. Norges Bank antyder at en må regne med at det i enkelte tilfeller vil være nødvendig med 0,5–0,6 prosentpoeng relativ volatilitet. Dette kommer i tillegg til den løpende indeksforvaltningen, som banken antar vil kreve 0,1–0,2 prosentpoeng.

Norges Bank konkluderer med følgende i sitt brev:

«Etter en samlet vurdering anbefaler Norges Bank at grensen for relativ volatilitet holdes uendret. Vi har ovenfor argumentert for at en del av den samlede risikokvoten må forbeholdes de kvartalsvise rebalanseringene. Det betyr at bruken av risiko i gjennomsnitt vil ligge en del lavere enn maksimumsgrensen.»

Finansdepartementet er innforstått med Norges Banks vurderinger om at det er hensiktsmessig med et visst innslag av aktiv forvaltning av Petroleumsfondet. Petroleumsfondet har økt markert siden de første overføringene i 1996, og framskrivningene i denne meldingen antyder at det vil øke betydelig også i årene som kommer. Erfaringer fra andre store fond har vist at det kan være vanskelig å drive aktiv forvaltning med store beløp. Finansdepartementet legger derfor til grunn at en stor del av Petroleumsfondet også framover bør forvaltes etter en langsiktig strategi der en bare har små avvik fra referanseporteføljen.

Behovet for å trekke på risikorammen har avtatt etter at oppbyggingen av aksjeandelen er ferdig. På den annen side er behovet for avvik fra referanseporteføljen i forbindelse med rebalanseringer blitt større i forhold til det en tidligere så for seg.

Normalnivået for utnyttelsen av rammen for relativ volatilitet har vært moderat fram til nå. Store markedsbevegelser rundt rebalanseringstidspunktene har imidlertid i betydelig grad trukket på fondets risikoramme. Dette vil også måtte påregnes i framtiden. Det største utslaget (30. november 1998) var likevel på under 1 prosentpoeng, dvs. godt under den øvre grensen på 1,5 prosentpoeng.

Forvaltningen av fondet må uansett legges opp slik at en selv under store markedsbevegelser ikke

overstiger den maksimale risikorammen. Det betyr at relativ volatilitet normalt må ligge betydelig lavere enn den øvre grensen som er satt. Omfanget av aktive mandater, og grensen for relativ volatilitet som settes for de enkelte mandatene, må ta hensyn til dette.

Det er vanskelig å sammenlikne nivået på relativ risiko i Petroleumsfondet med nivået i andre fond. Dette har sammenheng med at det internasjonalt er få fondsforvaltere som synes å styre forvaltningen etter en formell grense for relativ volatilitet i forhold til en gitt referanseportefølje. Inntrykket er likevel at maksimalrammen for relativ risiko i Petroleumsfondet er lavere enn gjennomsnittet av faktisk risiko blant andre forvaltere.

Etter en samlet vurdering slutter departementet seg til Norges Banks anbefaling om å videreføre dagens grense for relativ volatilitet på 1,5 prosentpoeng.

Finansdepartementet vil understreke at en også framover vil følge forvaltningen og risikostyringen av fondet nært. Valg av risikomål og hvilke risikogrensener som skal fastsettes, vil være under kontinuerlig vurdering i departementet.

3.5.1.4 Endringer i retningslinjene

Petroleumfondet ble opprinnelig bare investert i de mest utviklede finansmarkedene. En valgte å benytte den anerkjente markedsindeksen MSCI World Index som utgangspunkt for å definere hvilke land fondet skulle investeres i, fordi indeksen er konstruert etter samme type kriterier som er relevante for Petroleumsfondet. Hellas var da regnet som et framvoksende marked. Landet har derfor til nå vært inkludert i investeringsuniverset for obligasjoner eller i referanseporteføljen for aksjer eller obligasjoner.

Hellas vil bli opptatt som medlem i Den økonomiske og monetære union (ØMU) fra og med 1. januar 2001. MSCI World Index har også annonsert at landet vil bli flyttet til indeksen for utviklede markeder 31. mai neste år. Greske obligasjoner inkluderes derfor nå i investeringsuniverset for Petroleumsfondet. For aksjer inkluderes Hellas blant de utviklede markedene, og ikke blant framvoksende markeder som tidligere. Finansdepartementet har på denne bakgrunn endret forskriften for forvaltningen av Statens petroleumsfond samme dag som denne meldingen legges fram. Hellas inkluderes i referanseindeksene både for obligasjoner og aksjer fra årsskiftet. Dette er i samsvar med Norges Banks tilråding.

I Nasjonalbudsjettet 2000 ble det åpnet for aksjeinvesteringer i *syv framvoksende markeder*. Bra-

sil, Mexico, Hellas, Tyrkia, Taiwan, Thailand og Sør-Korea. Landene ble imidlertid ikke inkludert i fondets referanseportefølje, blant annet fordi en trengte noe mer tid på å identifisere egnede indekser som kan inngå i referanseporteføljen. Spørsmålet om å investere i obligasjoner i framvoksende markeder har så langt ikke blitt vurdert, jf. omtale i Nasjonalbudsjettet 2000.

Norges Bank har vurdert ulike problemstillinger knyttet til aksjeinvesteringer i disse landene nærmere. I brev av 30. august 2000, som følger som trykt vedlegg til denne meldingen, skriver banken blant annet:

«I alle disse markedene er det etablert tilsynsorganer og et juridisk rammeverk for verdipapirmarkedene. Kvaliteten på lovverk og tilsynsmyndigheter varierer, og det er ikke i alle tilfeller samsvar mellom det formelle apparatet og reell oppfølging. Tilstanden er imidlertid av en slik karakter at det vurdert ut fra krav til tilsynssystemer og lovgivning, vil være tilrådelig å investere i landene. Systemene for registrering og oppbevaring av verdipapirer holder jevnt over en tilfredsstillende kvalitet i samtlige land. Oppgjørs- og avregningssystemene er av varierende kvalitet. I få av markedene oppnås simultanitet i betaling mot levering, men jevnt over varer risikoeksponeringen over relativt korte tidsrom. Generelt gjelder at motpartene til Norges Bank må oppfylle de kravene til kredittverdighet som er fastsatt i regelverket for kapitalforvaltningen i Norges Bank. Oppgjørsrisikoen er høyere, og

tilsynssystemer og det juridiske rammeverket har lavere standard i framvoksende enn i utviklede markeder. Etter Norges Banks mening tilfredsstiller imidlertid de 7 markedene de kravene som det er rimelig å stille til framvoksende markeder.»

Det er antatt at avkastningen i framvoksende markeder på sikt vil være høyere enn avkastningen i utviklede markeder. Risikoen i disse markedene er imidlertid isolert sett også høyere. Imidlertid kan man redusere fondets samlede risiko ved å investere i flere typer aktiva der avkastningen ikke varierer i takt. Norges Bank har gjort beregninger som viser en slik risikoreduksjon for en kombinasjon av Petroleumsfondets ordinære portefølje og de syv markedene som er nevnt over for en periode fra 1989 til i dag, jf. tabell 3.11. Tabellen viser at avkastningen kunne ha økt og risikoen kunne ha blitt redusert ved å plassere en viss andel av fondet i framvoksende markeder.

I sitt brev skriver Norges Bank:

«For Petroleumsfondet viser beregningene basert på data fra perioden 1989 til juni 2000 at avkastningen til Petroleumsfondets aksjeportefølje ville ha økt, mens risikoen ville ha blitt noe lavere dersom en hadde investert en mindre del i framvoksende aksjemarkeder. [...] Det skyldes at samvariasjonen mellom avkastningen i framvoksende og utviklede markeder har vært relativt lav. Korrelasjonskoeffisienten på 90-tallet var om lag 0.4. [...] Resultatene [...] kan tale for

Tabell 3.11 Avkastning og risiko i Petroleumsfondet ved økende andel plassert i framvoksende markeder¹⁾

Andel i framvoksende markeder	Månedlig avkastning	Standardavvik
0 pst.	1,23 pst.	3,87 pst.
10 pst.	1,29 pst.	3,74 pst.
20 pst.	1,34 pst.	3,81 pst.
30 pst.	1,40 pst.	4,04 pst.
40 pst.	1,46 pst.	4,43 pst.
50 pst.	1,51 pst.	4,94 pst.
60 pst.	1,57 pst.	5,52 pst.
70 pst.	1,63 pst.	6,17 pst.
80 pst.	1,68 pst.	6,85 pst.
90 pst.	1,74 pst.	7,57 pst.
100 pst.	1,80 pst.	8,31 pst.

¹⁾ Tabellen viser at Petroleumsfondet uten investeringer i framvoksende markeder ville ha oppnådd en månedlig avkastning på 1,23 pst. i gjennomsnitt fra 1989 og fram til i år basert på de investeringsretningslinjene som gjelder i dag. Risikoen målt ved standardavviket til avkastningen ville ha vært 3,87 pst. Hadde en investert 10 pst. av porteføljen i de syv aktuelle framvoksende markedene, ville avkastningen ha økt til 1,29 pst. mens risikoen målt ved standardavviket ville ha falt til 3,74 pst. Hadde andelen investert i framvoksende markeder økt utover 20 pst., ville både avkastningen og risikoen ha økt.

å inkludere framvoksende aksjemarkeder i Petroleumsfondets referanseportefølje. Den store usikkerheten i estimatene for avkastning og risiko innebærer imidlertid at beslutninger om hvilken andel framvoksende markeder skal ha i referanseporteføljen ikke kan baseres bare på denne typen analyser.»

Norges Bank anbefaler å inkludere Brasil, Mexico, Tyrkia, Taiwan og Sør-Korea i referanseporteføljen. Banken mener at Thailand ikke bør inkluderes fordi markedet ifølge nye tall er mindre enn det som ble lagt til grunn tidligere. Transaksjonskostnadene vil dermed redusere avkastningen uforholdsmessig mye. Norges Bank anbefaler å inkludere de fem markedene i referanseporteføljen under sine respektive regioner med en andel som svarer til markedets størrelse. Banken skriver:

«Dette er en mindre andel enn det som synes optimalt ut fra porteføljeanalysen. Det er flere forhold som ligger til grunn for denne vurderingen. Bruk av markedsvekter er konsistent med det gjeldende systemet, og det er ingen åpenbar grunn til å fravike dette prinsippet for framvoksende markeder isolert sett. Framvoksende aksjemarkeder er også en ny aktivaklasse, og generelle forsiktighetsprinsipper kan tilsi at investeringene begrenses.»

Finansdepartementet er enig i Norges Banks vurdering. Risikoen i de framvoksende markedene er større enn risikoen i de utviklede markedene. En legger likevel til grunn at en kan kombinere investeringer i disse landene med investeringer i utviklede land samtidig som fondets samlede risiko holdes om lag på samme nivå som ved utelukkende å investere i utviklede land. Det er videre lagt vekt på at avkastningen i framvoksende markeder forventes å være større enn avkastningen i utviklede markeder. De framvoksende markedene plasseres under sine respektive regioner i referanseporteføljen og gis en vekt i forhold til markedets størrelse, og følger således det samme vektingsprinsippet som den øvrige del av fondets aksjeportefølje. Andelen i framvoksende markeder blir i utgangspunktet om lag 1,75 pst., men denne vil kunne endres med markedsutviklingen. I forskriften for forvaltning av Statens petroleumsfond er imidlertid investeringer i land som defineres som framvoksende markeder, begrenset til 5 pst. av fondets aksjeportefølje.

For de 21 utviklede markedene, som i dag inngår i referanseporteføljen for aksjer, brukes aksjeindeksene fra FTSE for å sette sammen en referanseportefølje. En vil på samme måte benytte FTSEs indekser for de framvoksende markedene for å konstruere en referanseportefølje for disse landene.

3.5.1.5 Miljøfondet

Miljøfondet på 1 mrd. kroner skal etableres ved utgangen av året i henhold til tidsplanen som ble skissert i Revidert nasjonalbudsjett 2000. Det er forutsatt at størrelsen på Miljøfondet skal vurderes på nytt etter tre år med tanke på en eventuell utvidelse av kapitalen. Før dette skal de økonomiske og miljømessige resultatene evalueres. Fondet skal utelukkende investeres i egenkapitalinstrumenter (aksjer). Det er tidligere besluttet at selskaper som oppfyller visse krav til miljørapportering eller miljøsertifisering, skal inkluderes. Dessuten inkluderes selskaper som vurderes å ha liten negativ innflytelse på miljøet, selv om de ikke oppfyller kravene til rapportering og sertifisering.

I Revidert nasjonalbudsjett 2000 informerte en om det videre arbeidet med miljøkriteriene. Det britiske konsultantselskapet Ethical Investment Research Service (EIRIS) innhenter og systematiserer miljødata for fondet. Det ble lagt til grunn at EIRIS' karaktersystem med fire nivåer (utmerket, god, moderat, dårlig) skulle benyttes ved rangeringen av selskapene. Det gjensto imidlertid å beslutte hvilket nivå en skulle kreve, siden en trengte ytterligere informasjon for å beregne porteføljens risiko. Det var også usikkert om miljødata kunne skaffes til veie for alle landene i Petroleumsfondets referanseportefølje.

EIRIS er nå ferdig med datainnsamlingen. Alle de utviklede markedene i referanseporteføljen kan inkluderes i Miljøfondet. Regjeringen legger opp til å inkludere selskaper som har en miljørapport eller et miljøstyringssystem som EIRIS gir minst nest beste karakter (god). Da blir fondets risiko akseptabel samtidig som miljøkravene er relativt ambisiøse.

Selskaper som etter EIRIS' vurdering tilhører sektorer med små negative miljøkonsekvenser, inkluderes automatisk. Disse selskapene utgjør om lag 65 pst. av markedsverdien i aksjeindeksen FTSE i de relevante landene. Selskapene som gjenstår, vurderes etter miljøkriteriene. Målt etter markedsverdi utelukkes drøyt halvparten av disse fra fondet. Miljøfondet vil da totalt inkludere om lag 80 pst. av markedsverdien til aksjene i FTSE-indeksene. Risikoen til Miljøfondet i forhold til en portefølje uten miljøkriterier er beregnet til 1,45 pst. målt ved forventet relativ volatilitet, jf. boks 3.5.

EIRIS skal årlig levere en liste over selskaper som fondet kan investere i. Når et selskap strykes i FTSE-indeksen, strykes det også fra Miljøfondet. For selskaper som legges til indeksen i løpet av året legges det opp til at EIRIS' vurderer disse én gang i kvartalet. Et selskap bør som hovedregel væ-

Tabell 3.12 Sammenlikning av referanseporteføljen for Miljøfondet og hovedfondet

	<i>Hovedfondet</i>	<i>Miljøfondet</i>
Indeks	FTSE – 27 land	FTSE – 22 land
Fordeling mellom regioner	Europa 50 pst. Amerika 30 pst. Asia/Oceania 20 pst.	Europa 50 pst. Amerika 30 pst. Asia/Oceania 20 pst.
Rebalansering av regionvektene	Hvert kvartal	Aldri
Tillatte selskaper	Alle	De som er godkjent
Landfordeling	Markedsveiet	Markedsveiet ut fra de tillatte selskapene
Fordeling innen hvert land	Markedsveiet	Markedsveiet ut fra de tillatte selskapene

re inkludert inntil EIRIS' vurdering foreligger, fordi Miljøfondet ellers systematisk ville bli liggende etter andre kjøpere når nye selskaper tas inn i indeksen. Videre er de fleste FTSE-selskapene inkludert i fondet, og transaksjonskostnadene blir derfor trolig minst ved denne handlingsregelen. Ulempen er at et selskap som senere viser seg ikke å oppfylle miljøkriteriene, kan bli inkludert i fondet inntil tre måneder. Departementet legger for øvrig opp til at visse selskaper som helt åpenbart ikke oppfyller kriteriene, utelukkes. Dette gjelder f. eks. fusjoner mellom to selskaper hvor ingen av dem har vært godkjent tidligere.

Opprettelsen av Miljøfondet er hjemlet i forskriften for forvaltning av Statens petroleumsfond. En tar ikke sikte på å fastsette detaljerte retningslinjer for Miljøfondet i forskriften, men vil gi retningslinjer i brev til Norges Bank. Norges Bank vurderte retningslinjene for forvaltningen av Miljøfondet i sitt brev av 29. mars 2000, som fulgte som trykt vedlegg til Revidert nasjonalbudsjett 2000. Finansdepartementet har lagt vekt på Norges Banks vurderinger i utformingen av retningslinjene, selv om en på noen punkter trekker andre konklusjoner enn banken. Dette knytter seg til om et selskap som legges til FTSE indeksen i løpet av året skal være inkludert fram til EIRIS' vurdering foreligger, jf. drøfting ovenfor, samt spørsmål om rebalansering, jf. omtalen nedenfor.

Finansdepartementet vil definere en referanseportefølje for Miljøfondet på samme måte som for hovedfondet, samt fastsette en grense for hvilket avvik fondet kan ha i forhold til referanseporteføljen. Miljøfondets referanseportefølje og hovedfondets referanseportefølje er ikke like. Dette skyldes dels miljøretningslinjene og dels andre forhold som

for eksempel kostnadmessige hensyn, jf. tabell 3.12.

I samsvar med Norges Banks tilråding settes regionfordelingen til Miljøfondets referanseportefølje i utgangspunktet lik regionfordelingen til hovedfondet, dvs. 50 pst. i Europa, 30 pst. i Nord-Amerika og 20 pst. i Asia/Oceania. Referanseporteføljen vil bestå av alle selskaper som etter EIRIS' vurdering tilfredsstiller miljøkriteriene for fondet. Landvektene innenfor hver region bestemmes av markedsverdien til de bedriftene som oppfyller kriteriene. Innenfor hvert enkelt land vektetes de godkjente selskapene i forhold til sin markedsverdi.

For hovedfondet endres regionvektene innen kvartalet dersom markedsverdiene i de ulike regionene utvikler seg forskjellig, men bringes tilbake til utgangspunktet (rebalanseres) ved utgangen av hvert kvartal. For Miljøfondet legges det ikke opp til en tilsvarende rebalansering fordi kostnadene ved rebalansering vil være høyere for Miljøfondet enn for hovedfondet. Dette skyldes særlig tre forhold:

- Det vil være mindre hensiktsmessig å bruke futuresmarkedet. Futureskontrakter vil gjerne avspeile et lands fullstendige aksjemarked, mens Miljøfondet i gjennomsnitt utelukker 20 pst. av markedet. En oppnår derfor ikke like lett den ønskede eksponeringen ved bruk av futureskontrakter.
- Det vil ikke være jevnlig tilførsel av midler til Miljøfondet, slik at noen aksjer må selges samtidig som andre kjøpes ved rebalansering.
- En vil ikke ha samme mulighet til å gjøre handler utenfor meglerapparatet fordi slike handler gjerne gjøres for andeler av anerkjente indekser.

Merkostnadene ved å rebalansere Miljøfondet kan anslås til om lag 0,05 pst. av fondet på årsbasis. I tillegg kommer økt ressursbruk i Norges Bank. Risikoreduksjonen en oppnår ved å rebalansere, vil være svært beskjeden hvis en ser Miljøfondet og hovedfondet under ett siden hovedfondet er så vidt mye større enn Miljøfondet. Norges Bank foreslo å rebalansere Miljøfondets referanseportefølje dersom det skjer vesentlige endringer i regionfordelingen. Siden Petroleumsfondets samlede risiko påvirkes lite av endrede regionvekter i Miljøfondet, legger departementet opp til ikke å rebalansere regionvektene i Miljøfondet.

Forskjeller i avkastning mellom Miljøfondet og hovedfondet vil ikke bare skyldes miljøkriteriene. Hovedfondet inneholder 60 pst. rentebærende instrumenter, mens Miljøfondet er et rent aksjefond. Aksjeporteføljen til hovedfondet omfatter fem framvoksende markeder, mens Miljøfondet bare inneholder utviklede markeder. Videre vil rebalanseringen av hovedfondet føre til ulik regionsammensetning over tid. Når regionsammensetningen er forskjellig, vil også avkastningen bli forskjellig.

Miljøfondets økonomiske og miljømessige resultater skal evalueres om tre år. Ved den økonomiske evalueringen vil en da sammenlikne Miljøfondets avkastning og risiko med en tenkt portefølje som har de samme karakteristika som Miljøfondet – med unntak av miljøretningslinjene. Slik blir det mulig å fastslå hvordan miljøkriteriene i seg selv har påvirket fondets økonomiske resultater.

Finansdepartementet setter en øvre grense for mye Norges Banks investeringer kan avvike fra referanseporteføljen målt ved forventet relativ volatilitet, jf. boks 3.5. Det legges opp til at den øvre grensen for forventet relativ volatilitet for Miljøfondet blir satt til 1 prosentpoeng. For hovedfondet er grensen for forventet relativ volatilitet satt til 1,5 prosentpoeng. En legger opp til at Miljøfondet forvaltes som et indeksfond, men lar det likevel være rom for visse avvik i forhold til referanseporteføljen. Dette gir Norges Bank rom til for eksempel å ta kostnadshensyn ved å la være å kjøpe alle aksjene i referanseporteføljen.

3.5.2 Folketrygdfondet

3.5.2.1 Innledning

Under behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2000 vedtok Stortinget følgende (jf. Innst. S. nr. 220 (1999–2000), vedtak LJ):

«Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til endring i Folketrygdfondets reglement, slik at Folketrygdfondet kan investere i børsnoterte aksjer i de øvrige nordiske land.»

Regjeringen følger opp Stortingets vedtak i denne meldingen.

Det er etter Regjeringens mening viktig at en adgang for Folketrygdfondet til å investere i børsnoterte aksjer i de øvrige nordiske land gjøres innenfor klart definerte rammer og retningslinjer. Dette gjelder både med hensyn til hvor mye fondet samlet skal kunne plassere på de nordiske børsene, hvor mye fondet skal kunne eie i enkeltselskaper og hvordan slike plasseringer blir innpasset i Folketrygdfondets samlede strategi for risikostyring.

3.5.2.2 Bakgrunn

Folketrygdfondet ble opprettet med hjemmel i folketrygdloven av 17. juni 1966 nr. 12, § 16–6, i forbindelse med innføringen av folketrygden. Den delen av folketrygdens inntekter som ikke gikk med til dekning av folketrygdens utgifter, skulle overføres Folketrygdfondet. I perioden 1967–1979 ble fondet tilført 11,8 mrd. kroner fra folketrygden og tidligere fond. Etter at folketrygdens utgifter begynte å overstige inntektene i 1979, har disse midlene blitt værende i Folketrygdfondet. I tillegg har fondet vokst med den årlige avkastningen. Folketrygdfondet er i dag fristilt fra folketrygden i den forstand at det ikke blir overført midler til eller fra fondet, og det finnes ikke regler som hjemler bruk av fondet som likviditetsreserve for folketrygden.

Folketrygdfondet har rettslig status som offentlig fond. Staten har i egenskap av å være Folketrygdfondets eier eierrådighet over fondet. Finansdepartementet er ansvarlig for oppfølgingen av fondet. Fokus for departementets oppgaver i denne forbindelse er resultatoppfølging av fondet, samt å påse at fondet etterfølger de retningslinjer og plasseringsrammer som er fastsatt av Stortinget og Finansdepartementet. Fondet rapporterer sine resultater til Finansdepartementet, som i sin tur informerer Stortinget gjennom kredittmeldingene.

I henhold til ny folketrygdlov § 23–11, fjerde ledd, gir Stortinget bestemmelser om Folketrygdfondet. Gjeldende «Regler for administrasjon av Folketrygdfondet og om forvaltning av midlene, revisjon mv.» ble fastsatt av Stortinget 20. juni 1997. Det gis her bl.a. bestemmelser om hvordan midlene kan anbringes, om ansettelse av personale og om avgivelse av beretning om Folketrygdfondets virksomhet. Økonomireglement for staten gjelder i sin alminnelighet ikke for Folketrygdfondet.

Folketrygdfondet ble gitt adgang til å investere i aksjer i 1991, jf. Stortingets behandling av St.prp. nr. 69 (1990–91). Begrunnelsen var å gi Folketrygdfondet mulighet til å oppnå høyere avkastning på sin formue, samt å bidra til å styrke tilgangen på

egenkapital til norsk næringsliv fra innenlandske kilder. Som finansiell investor skal Folketrygdfondet bidra til å bedre den generelle tilgangen av kapital til aksjemarkedet. Fondet er således ikke ment å være en strategisk investor eller å utøve et aktivt eierskap i de selskapene fondet har investert i. Fondet kan, i henhold til reglementet vedtatt av Stortinget, kjøpe aksjer både i norske og utenlandske selskaper, betinget av at de er notert på norsk børs. Fondet kan plassere inntil 20 pst. av sin forvaltningskapital i aksjer, og eie opp til 15 pst. av verdien til enkelt-selskaper. Aksjene utgjorde ved utgangen av 1999 rundt 12 pst. av fondets samlede bokførte kapital, som er på vel 117 mrd. kroner. Statspapirer (kontolån til staten og statsobligasjoner) utgjorde vel 60 pst. av kapitalen, og private og kommunale obligasjoner utgjorde den resterende delen av forvaltningskapitalen.

I reglementet for Folketrygdfondet heter det at fondets styre «har ansvaret for at fondets midler anbringes med sikte på best mulig avkastning under hensyntaken til betryggende sikkerhet og den nødvendige likviditet». Dette understreker rollen for fondet som en finansiell investor, som innenfor de retningslinjer fondet er underlagt skal investere på bakgrunn av forventet avkastning og risiko. Det ble i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2000 fastsatt at det skal etableres et risikostyringssystem for Folketrygdfondet, der det vil bli definert referanseindekser og mål for tillatte avvik fra disse referanseindeksene.

3.5.2.3 Folketrygdfondets plasseringer i statspapirer

Markedsverdien av Folketrygdfondets kapital utgjorde ved utgangen av 1999 vel 120 mrd. kroner. Vel 70 mrd. kroner av dette, eller rundt 60 pst., var plassert som lån til staten. Folketrygdfondet har således over tid bidratt vesentlig til å dekke statens finansieringsbehov. Kapitalregnskapet til staten, både gjelden og eiendelene, er på denne måten blitt blåst tilsvarende opp.

Finansdepartementet fastsetter i begynnelsen av hvert år en ramme for økningen av Folketrygdfondets beholdning av private og kommunale plasseringer for inneværende år. Denne rammen er avgjørende for hvor mye av Folketrygdfondets realisererte resultat som hvert år kan plasseres i statspapirer som lån til staten, og hvor mye som kan plasseres i aksjer og private obligasjoner. For årene inntil 1991 var en typisk ramme for økning i private og kommunale plasseringer på rundt 0,5 mrd. kroner (det var da ikke adgang til å plassere i aksjer). Rammeøkningen ble i 1992 hevet til 4,5 mrd. kro-

ner og i 1993 til 5 mrd. kroner. Deretter er rammeøkningen gradvis blitt trappet ned, til 3,5 mrd. kroner i 1995, 2,5 mrd. kroner i 1996, 2 mrd. kroner i 1997 og 1998 og 1,5 mrd. kroner i 1999 og 2000. Folketrygdfondets realisererte resultat var til sammenlikning på rundt 7 mrd. kroner i 1998 og 1999.

Økningen i 1994 av rammen for aksjeplasseringer fra 15 til 20 pst. av kapitalen skjedde under andre omstendigheter for norsk økonomi enn i dag. Kapital var på den tiden, i kjølvannet av bankkrisen, ikke like lett tilgjengelig for norsk næringsliv som i dag. De høye rammene for Folketrygdfondets plasseringssøkning i private og kommunale papirer i årene 1993–95 må også ses i en slik sammenheng.

Overskudd på statsbudsjettet blir kanalisert til Statens petroleumsfond. Dette betyr at staten i tiden framover vil ha behov for betydelige opptak av lån for å dekke sitt finansieringsbehov, bl.a. knyttet til refinansiering av eksisterende gjeld. Statens brutto finansieringsbehov fram til 2005 til refinansiering av statens utestående lån vil alene utgjøre rundt 120 mrd. kroner. Når rammen for Folketrygdfondets beholdningsøkning i private plasseringer holdes på et moderat nivå, betyr det at fondet vil bidra til å dekke finansieringsbehovet gjennom plasseringer i kontolån til staten. Dette vil i så fall isolert sett redusere statens lånebehov hos andre. Motsatt vil Folketrygdfondets plasseringer i det private markedet innebære at staten må øke sin opplåning andre steder. Dette tilsier at hovedplasseringsformen for Folketrygdfondet bør være i statlige plasseringer.

Stortinget vedtok i 1994 å øke Folketrygdfondets adgang til å plassere i aksjer fra 15 til 20 pst. av kapitalen, jf. over. En har i fastsettelsen av de årlige rammene for beholdningsøkning i private og kommunale plasseringer lagt vekt på at rammen ikke skal virke begrensende for Stortingets vedtak. Folketrygdfondet kan innenfor dagens ramme øke sine nettoplasseringer i aksjemarkedet opp til grensen på 20 pst. av forvaltningskapitalen ved omplasseringer av eksisterende bankinnskudd og private og kommunale obligasjoner. Den øvre rammen for aksjeplasseringer på 20 pst. av forvaltningskapitalen tilsvarer rundt 23 mrd. kroner. Fondets beholdning av aksjer (målt til kostpris) tilsvarte ved utgangen av 1999 13,6 mrd. kroner. Fondets beholdning av andre private plasseringer (obligasjoner mv.) utgjorde på samme tid mer enn 20 mrd. kroner.

3.5.2.4 Hensynet til avkastning og risiko

Staten er i ferd med å bygge opp en betydelig finansiell formue. Det er viktig for staten å spare nå for å være i bedre stand til å møte store statlige utgifter i

framtidig, bl.a. til pensjoner. En best mulig formuesforvaltning, med mål om å oppnå en høyest mulig avkastning til en akseptabel risiko, må således være en viktig målsetting for staten.

Det sentrale for staten, som for enhver finansiell investor, er å finne en effektiv avveining mellom avkastning og risiko på statens samlede netto formue. Folketrygdfondet inngår da som én del av formuen. Risiko- og kostnadshensyn kan tilsi at en bør være varsom med å spre forvaltningen av statens utenlandsplasseringer på flere hender. I dag er det Norges Bank som gjennom forvaltningen av bankens internasjonale reserver og Statens petroleumsfond har hovedansvaret for forvaltningen av statens fordringer i form av plasseringer i utlandet. Etter Regjeringens syn har dagens arbeidsdeling mellom Petroleumsfondet, som bare kan plasseres utenlands, og Folketrygdfondet, som plasserer sine midler i Norge, virket hensiktsmessig.

Folketrygdfondet bidrar til å dekke statens finansieringsbehov, jf. over. Plasseringer av Folketrygdfondet på børser i de øvrige nordiske landene vil i en slik forstand innebære at staten låner for å kjøpe aksjer i utlandet. Det er ikke opplagt at økt opplåning for staten for å øke sine aksjeplasseringer i nordiske land vil bidra til å redusere statens samlede risiko eller gi en bedre balanse mellom forventet avkastning og risiko.

3.5.2.5 Statlig eierskap i norsk næringsliv

Folketrygdfondet kan plassere 20 pst. av forvaltningskapitalen i aksjer. Rammen er på langt nær utnyttet. Fondets aksjeplasseringer utgjør i dag rundt 12 pst. av forvaltningskapitalen. En grunn for at rammen ikke i større grad blir utnyttet, er at fondet da vil bli en større aktør på Oslo Børs enn det fondet selv mener er hensiktsmessig. Ved en utvidelse av fondets plasseringsadgang til de nordiske børsene vil Folketrygdfondet kunne kjøpe aksjer i de øvrige nordiske landene uten å redusere sine norske aksjeplasseringer. I så fall vil ikke det statlige eierskapet i norsk næringsliv bli redusert av en utvidet plasseringsadgang for fondet.

3.5.2.6 Nordisk børssamarbeid

I avtale av 30. november 1999 ble OM Stockholmsbørsen AB, København Fondsbørs A/S og Oslo Børs enige om å forhandle og samarbeide med sikte på å inngå en avtale om å inkludere Oslo Børs i det eksisterende børssamarbeidet mellom de andre børsene. Børssamarbeidet betegnes som NOREX-alliansen. Avtalen er ennå ikke undertegnet. Gjennom samarbeidet skal det etableres kursnotering og handel i ett felles elektronisk handelssystem

med felles ordrebok der alle børsenes verdipapirer blir tilgjengelig for børsmedlemmer (meglere) gjennom en handelsterminal.

Sentrale elementer i avtalen er blant annet:

- Uavhengighet, dvs. at NOREX er et samarbeid mellom selvstendige børser. De enkelte børsene beholder sin selvstendighet innenfor samarbeidets rammer. Hver børs skal ha egne utstedere, børsmedlemmer og andre brukere.
- Prinsippet om ett noteringssted, dvs. én notering og én handelsplass for hvert verdipapir der det enkelte verdipapir handles på børs i det land der utstederen er registrert.
- Kryssmedlemsskap, dvs. at børsmedlemmer på den enkelte børs også skal gis enkel tilgang til medlemsskap på alliansens øvrige børser og felles handelsregister.
- Felles handelssystem og felles handelsregler.

Prinsippet om uavhengighet innebærer at det fremdeles skal være slik at de finansielle instrumentene tas opp til notering på den enkelte børs. NOREX-samarbeidet legger således ikke direkte føringer på spørsmålet om Folketrygdfondets plasseringsadgang på de øvrige nordiske børsene.

3.5.2.7 Hensynet til pengepolitikken

Plasseringsadgang i utlandet for Folketrygdfondet vil innebære at Folketrygdfondet vil bidra til kapitalstrømmer til og fra Norge. Som en finansiell investor, med sikte på å oppnå en høyest mulig avkastning, vil markedsforventninger om svekkelse eller styrking av den norske kronen kunne ha betydning for hvor gunstig det er for Folketrygdfondet å plassere i de øvrige nordiske landene. Folketrygdfondet vil på denne måten kunne bidra til å forsterke svingninger i kronekursen, og således bidra til å vanskeliggjøre den pengepolitiske styringen.

Dette vil trolig ikke bli et stort problem med de rammer for utenlandsplasseringer som foreslås i denne meldingen, jf. nedenfor. En høyere ramme enn dette kan imidlertid tale for at det bør vurderes om det er hensiktsmessig å pålegge Folketrygdfondet å valutastabile sine utenlandsplasseringer, slik at virkningen på det norske valutamarkedet blir nøytralisert.

3.5.2.8 Vurdering

De momentene som er blitt tatt opp ovenfor, tilsier at en adgang for Folketrygdfondet til å investere i børsnoterte aksjer i de øvrige nordiske land bør gjøres innenfor klart definerte rammer og retningslinjer.

Plasseringer i utlandet vil være nytt for Folkestrygdfondet. Slike plasseringer krever utvidet kompetanse. Dette taler også for at rammen for utenlandsplasseringer for Folkestrygdfondet bør være moderat.

Folkestrygdfondet kan i dag plassere inntil 20 pst. av sin kapital i aksjer notert på norsk børs. Ved utgangen av 1999 tilsvarte dette om lag 23 mrd. kroner. Rundt 13 mrd. kroner av denne rammen var utnyttet. Det foreslås at inntil 5 pst. av fondets ramme for aksjeplasseringer kan plasseres i børsnoterte selskaper i Sverige, Danmark og Finland. Dette tilsvarte ved utgangen av 1999 vel 1 mrd. kroner. Finansdepartementet er innstilt på at rammen kan økes fra 5 til 10 pst. i lys av de erfaringene en opparbeider seg.

Folkestrygdfondet kan i dag eie inntil 15 pst. av verdien i enkeltelskaper. Fondets eierandeler på selskapene på Oslo Børs varierer fra under 1 pst. til opp mot maksimalgrensen på 15 pst. Grensen må ses i sammenheng med fondets størrelse i forhold til den norske aksjemarkedet. Ved utgangen av 1999 utgjorde aksjeporteføljen til Folkestrygdfondet vel 3 pst. av verdien på Oslo Børs.

Folkestrygdfondet vil bli en liten aktør på børsene i Sverige, Finland og Danmark. Hensynet til fondets størrelse vil således ikke være førende for fastsettelsen av maksimal eierandel i enkeltelskaper.

Ved å spre investeringene på en rekke aksjer eller kjøpe andeler i fond, vil Folkestrygdfondet oppnå en diversifisering av porteføljen. Strategiske investeringer gir en dårligere spredning av investeringene. Risikohensyn tilsier at grensen for maksimal eierandel i enkeltelskaper settes lavt. En tilsvarende vurdering ligger til grunn for fastsettelsen av maksimal eierandel for Petroleumsfondet.

Det foreslås en maksimal grense for eierandel for Folkestrygdfondet i enkeltelskaper notert på børsen i Danmark, Finland og Sverige på 0,5 pst. Dette anses som en rommelig grense. Petroleumsfondet hadde ved utgangen av 1999 plassert til sammen om lag 4 mrd. kroner i aksjer på børsene i Sverige, Danmark og Finland. Den høyeste eierandelen i enkeltelskaper var likevel lavere enn 0,5 pst. Petroleumsfondets eierandelsbegrensning på 3 pst. må ses i sammenheng med at Petroleumsfondet vil vokse markert i årene framover.

Konkret foreslår Regjeringen følgende endring i § 5 i reglementet for Folkestrygdfondet (endring i kursivert skrift):

«Styret har ansvaret for at fondets midler anbringes med sikte på best mulig avkastning under hensyntaken til betryggende sikkerhet og den nødvendige likviditet. Styret skal påse at

det er etablert et betryggende risikostyringssystem for fondets forvaltning.

Fondets midler kan plasseres i norske ihennehaverobligasjoner og sertifikater, som kontolån til statskassen og som innskudd i forretnings- og sparebanker. Innenfor en ramme på 20 pst. av forvaltningskapitalen kan fondets midler plasseres i aksjer notert på norsk børs eller på børs i Danmark, Finland eller Sverige, og, etter godkjenning fra Finansdepartementet, aksjer i norske selskaper eller hvor aksjene er gjenstand for regelmessig og organisert omsetning, børsnoterte grunnfondsbevis i norske sparebanker, kredittforeninger og gjensidige forsikringsselskaper, og børsnoterte konvertible obligasjoner og børsnoterte obligasjoner med kjøpsrett til aksjer i norske selskaper. *Plasseringer i aksjer notert på børs i Danmark, Finland eller Sverige må samlet ikke overstige 5 pst. av Folkestrygdfondets ramme for aksjeplasseringer.* Fondet kan delta i emisjoner i ikke-børsnoterte aksjer i norske selskaper umiddelbart før børsintroduksjon, dersom det er klargjort på emisjonstidspunktet at de aktuelle aksjene vil bli børsnotert kort tid etter emisjonen.

Annet ledd er ikke til hinder for at Folkestrygdfondet kan beholde aksjer i norsk selskap som i forbindelse med oppkjøp, fusjon el. endrer status til å bli utenlandsk selskap.

Fondet kan videre, innenfor den samlede rammen på 20 pst. av fondskapitalen, gå inn med egenkapitalinnskudd i form av ikke-børsnoterte papirer, i tilfelle hvor fondet står i fare for å lide betydelige tap på plasseringer i obligasjoner. Dette må i så fall være ledd i en koordinert aksjon, hvor en dominerende gruppe av kreditorene deltar, og hvor siktemålet for fondet alene er å trygge fondets egne interesser.

Folkestrygdfondet kan eie andeler for inntil 15 pst. av total aksjekapital eller grunnfondsbeviskapital i ett enkelt selskap i Norge. *Folkestrygdfondet kan eie andeler for inntil 0,5 pst. av total aksjekapital i ett enkelt selskap i Danmark, Finland og Sverige.* Styret kan ta opp kortsiktige lån dersom dette finnes hensiktsmessig.

Folkestrygdfondet kan, etter nærmere retningslinjer fastsatt av Finansdepartementet, inngå salgs- og gjenkjøpsavtaler knyttet til egenkapitalinstrumenter og rentebærende instrumenter der erververen av instrumentene etter avtalen har plikt til å tilbakeføre disse til selger.»

Det vises til forslag til vedtak i Gul bok.

Spørsmålet om etablering av et risikostyringssystem for Folkestrygdfondet ble omtalt i Revidert nasjonalbudsjett 2000, hvor det blant annet heter:

«Folkestrygdfondet skal ut fra retningslinjer fastsatt av Stortinget opptre som en finansiell inves-

tor, og investere på bakgrunn av forventet avkastning og risiko. I denne sammenhengen er det ønskelig og naturlig at det utvikles mer systematiske retningslinjer for hvor stor risiko fondet kan ta. Dette kan for eksempel gjøres ved at det settes en grense for hvor store avvik det kan være mellom fondets faktiske plasseringer og en nærmere bestemt referanseportefølje. Et slikt mål, relativ volatilitet, er også satt for Statens petroleumsfond og er nærmere beskrevet i Nasjonalbudsjettet 1998.»

Det ble i vurderingen lagt vekt på at ulike referanseporteføljer og risikomål må ha en faglig forankring i for Folketrygdfondet. Det institusjonelle rammeverket for Folketrygdfondet gjør det naturlig at Finansdepartementets oppgave er å påse at Folketrygdfondets styre etablerer et risikostyringsystem. Et slikt pålegg ble tatt inn i reglementet for Folketrygdfondet gjennom tilføyselsen «Styret skal påse at det er etablert et betryggende risikostyringsystem for fondets forvaltning.»

Folketrygdfondets styre skrev i brev av 4. mars i år til Finansdepartementet at fondet er innstilt på å definere referanseindekser og å ta i bruk risikomålet relativ volatilitet som et ledd i fondets risikostyring, i kombinasjon med allerede eksisterende rammer og retningslinjer. Ved en utvidelse av plasseringsadgangen må Folketrygdfondet således også definere referanseindekser for plasseringene i de øvrige nordiske landene, og hvilke avvik i form av relativ volatilitet som skal tillates fra referanseindeksene.

I Revidert nasjonalbudsjett står det at det er naturlig at Folketrygdfondet gis vesentlig videre rammer enn Petroleumsfondet for hva som bør aksepteres av forskjeller i risiko mellom faktiske investeringer og referanseporteføljen. Dette har bl.a. sammenheng med at Folketrygdfondet er en forholdsvis stor aktør i det norske markedet, og at mulighetene til enhver tid å tilpasse seg til referanseporteføljen er begrenset. Dette vil imidlertid ikke være tilfellet for Folketrygdfondets plasseringer i utlandet. Dette tilsier at grensen for relativ volatilitet settes langt lavere for utenlandsplasseringene enn for de norske plasseringene. En kan ikke se grunner for at grensen for relativ volatilitet for Folketrygdfondet bør settes høyere enn det som gjelder for Petroleumsfondet på 1,5 prosentpoeng.

Det vises til at det i reglementet for Folketrygdfondet er tatt inn en bestemmelse om at «Styret skal påse at det er etablert et betryggende risikostyringsystem for fondets forvaltning.» Det forutsettes således at Folketrygdfondet ikke plasserer i øvrige nordiske land før fondet har lagt fram for Finansdepartementet et betryggende opplegg for risi-

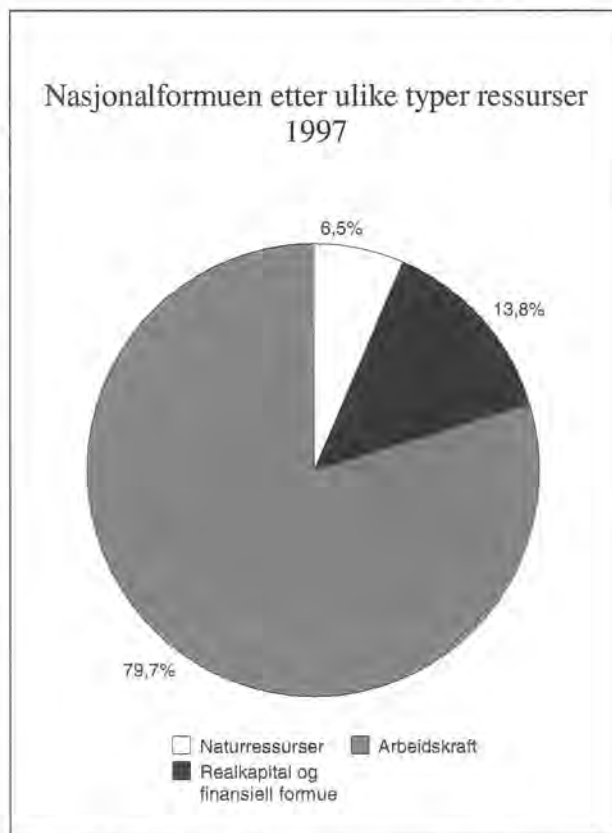
kostyring som på en god måte er innpasset i det risikostyringssystemet som er under etablering.

3.6 Sysselsettings- og trygdepolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet

3.6.1 Arbeidslinjen i sysselsettings- og trygdepolitikken

Etter oppgangskonjunktoren gjennom store deler av 1990-tallet, er yrkesdeltakelsen kommet opp på et rekordhøyt nivå, og arbeidsledigheten er halvert siden toppnivået i 1993. Lav arbeidsledighet er en styrke ved norsk økonomi. Samtidig er det en hovedutfordring framover å sikre en tilstrekkelig tilgang på arbeidskraft. Gjennom flere år har arbeidsstyrken økt sterkt til tross for at avgangen fra arbeidsmarkedet i form av tidligpensjonering og uføretrygding har tiltatt kraftig. Framover vil demografiske forhold bidra til at veksten i arbeidsstyrken blir betydelig svakere enn de siste tiårene.

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Det kan



Figur 3.13 Nasjonalformuen etter ulike typer ressurser. 1997

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

illustreres ved at beregninger av Norges nasjonalformue viser at den menneskelige kapitalen i form av arbeidsinnsats og kompetanse er mer enn 10 ganger høyere enn verdien av den samlede petroleumsformuen, jf. figur 3.13. Den framtidige verdiskapingen og videreutvikling av velferden er derfor avhengig av at vi klarer å opprettholde en stor og velkvalifisert arbeidsstyrke.

I internasjonal sammenheng er yrkesdeltakingen i Norge høy. I 1999 var 78 pst. av befolkningen i Norge i alderen 16–64 år sysselsatte. Til sammenlikning var sysselsettingsandelen for EU snaut 63 pst., mens den for OECD-området under ett var 66 pst. I løpet av de siste 30 årene er det bare tre medlemsland i OECD, Sverige, Island og Sveits, som har hatt en sysselsettingsfrekvens over 80 pst. I både Sverige og Island var sysselsettingsfrekvensen over 80 pst. i en kort periode med store pressproblemer i arbeidsmarkedet.

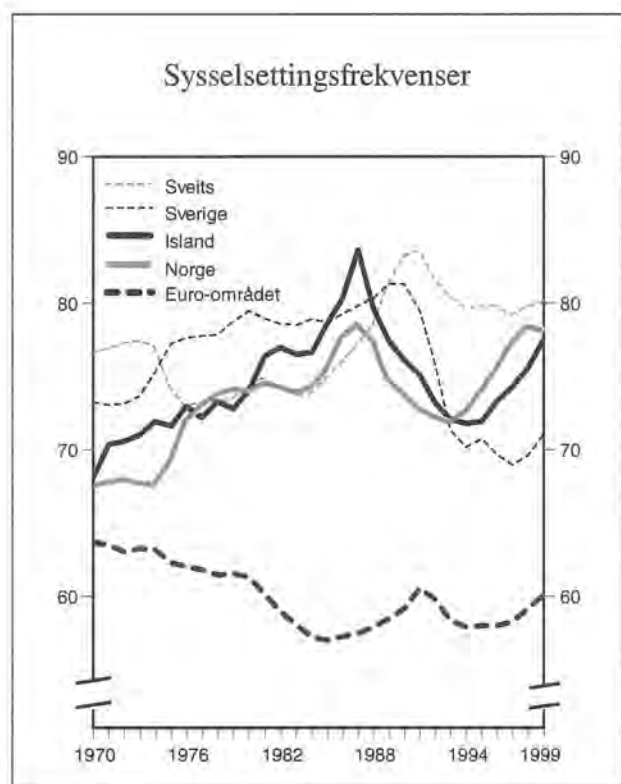
Potensialet for ytterligere vekst i yrkesfrekvensene i Norge er trolig begrenset. Mens arbeidsstyrken har økt med nesten 25 000 personer i gjennomsnitt pr. år fra begynnelsen av 1970-tallet fram til i fjor, er det anslått at demografiske forhold isolert sett vil gi en vekst i arbeidsstyrken på om lag 10 000 personer årlig fram til 2010. Deretter ventes veksten å avta ytterligere. Samtidig vil etterspørsele etter arbeidskraft i blant annet offentlig sektor

kunne øke betydelig framover. Det må ses i sammenheng med det økende behovet for tjenesteproduksjon i helse- og omsorgssektoren etter hvert som befolkningen eldes.

Statistisk sentralbyrå har anslått at behovet for arbeidskraft innen offentlig sektor vil øke med 27 000 årsverk dersom dagens standard (ressursbruk) og dekningsgrad skal opprettholdes fram til 2010. Ved full innfasing av vedtatte reformer innen bl.a. eldreomsorg, skole, psykiatri og somatiske sykehus vil det kunne være behov for 61 000 årsverk. Med en gjennomsnittlig stillingsbrøk i kommunesektoren på rundt 70 pst. svarer dette til et behov for i underkant av 90 000 nye sysselsatte ved full innfasing av reformene. Klarer vi ikke å opprettholde en tilstrekkelig høy vekst i arbeidsstyrken, vil resultatet lett bli høyt kostnadspress, jf. begreningene i avsnitt 2.2. Dette vil kunne føre til en nedbygging av virksomheter som er utsatt for internasjonal konkurranse. I tillegg vil mangel på arbeidskraft kunne medføre at viktige offentlige tjenester ikke kan tilbys i tilfredsstillende omfang.

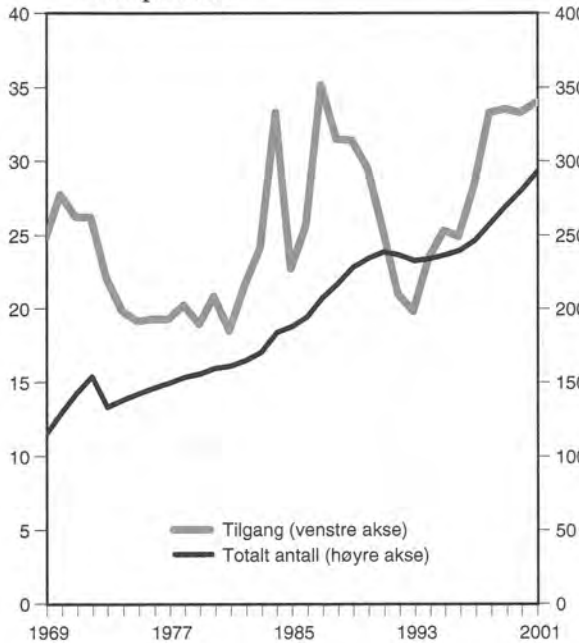
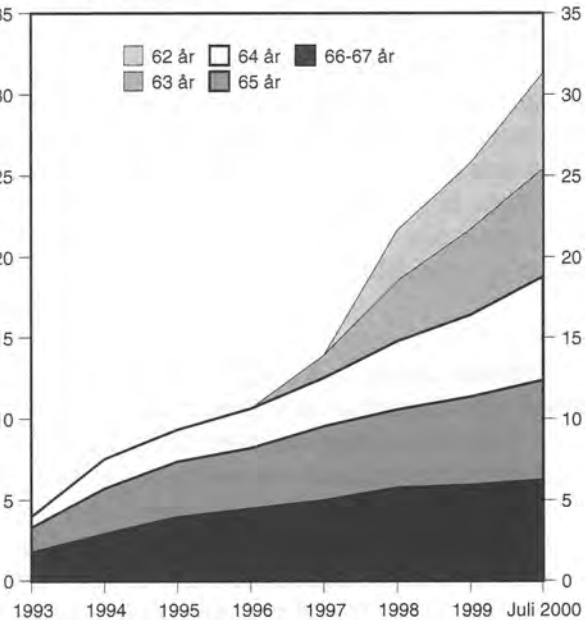
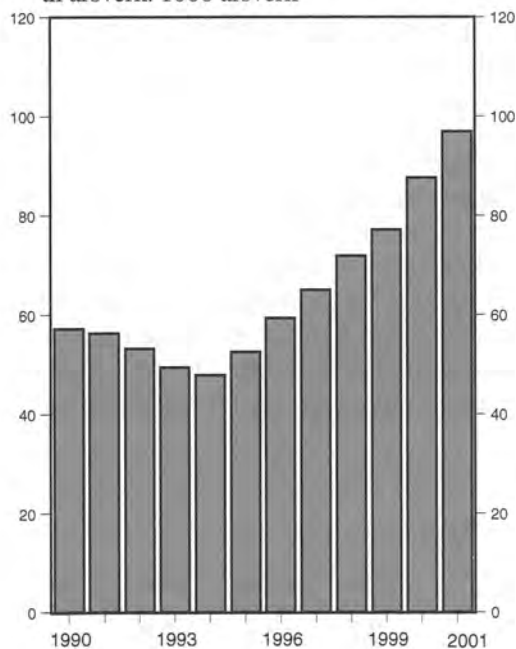
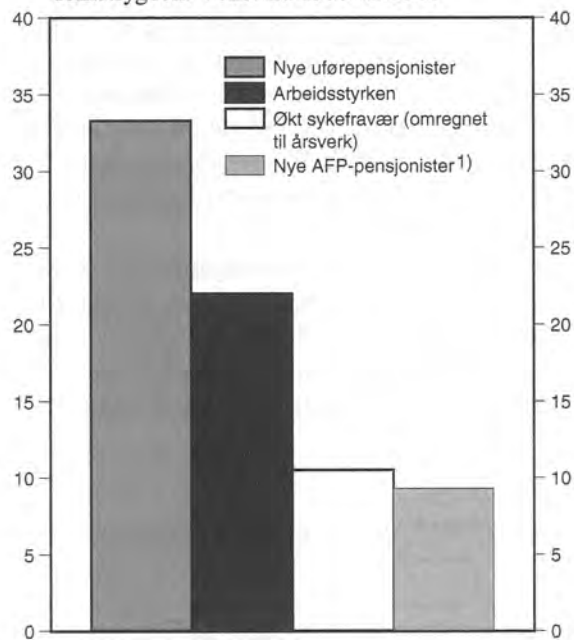
I 1999 ble vel 34 000 personer alderstrygdet. Antallet nye alderstrygdede vil gjennom de neste fem årene kunne holde seg på et noe lavere nivå. Til tross for dette er det flere forhold som kan føre til lav vekst i arbeidsstyrken framover:

- *Tilgangen til uføretrygd* har økt fra snaut 20 000 personer i 1993 til om lag 33 600 personer i 1999, jf. figur 3.15A. Størstedelen av denne økingen kan henføres til økt uføretrygding i de enkelte aldersgrupper. De nye uførepensjonistene blir stadig yngre, og gjennomsnittsalderen for uførepensjonistene har falt med vel 2½ år fra 1990 til 1999. I løpet av de neste 10 årene vil aldringen av arbeidsstyrken kunne øke antall nye uføretrygdede betydelig. Rikstrygdeverket har anslått at i 2005 kan mer enn 340 000 personer være uføretrygd, svarende til vel 11 pst. av befolkningen i alderen 16–67 år. I 1985 var antallet til sammenlikning 188 000, eller knapt 7 pst. av befolkningen i denne aldersgruppen.
- *Sykefraværet* har økt sterkt siden 1994, jf. figur 3.15C. For 2001 anslås sykefraværet som dekkes av folketrygden, å utgjøre om lag 14 sykedager pr. lønnstaker, svarende til om lag 100 000 årsverk. Veksten i sykefraværet gjennom 2000 anslås å tilsvare om lag 10 000 årsverk. Det betyr at nesten halvparten av veksten i arbeidsstyrken på 22 000 personer i praksis går med til å dekke opp det økte sykefraværet. I tillegg til sykefraværet som dekkes av folketrygden, kommer sykefraværet som dekkes av arbeidsgiver. Dette antas å ha om lag samme omfang som det trygdefinansierte fraværet.



Figur 3.14 Sysselsettingsfrekvenser, 16–64 år
Kilde: OECD.

Arbeidsstyrke og overføringsordninger

A. Tilgang og totalt antall av uførepensjonister.
1000 personerB. Antall AFP-pensjonister etter alder
1000 personerC. Sykefravær (i trygdeperioden) omregnet
til årsverk. 1000 årsverkD. Arbeidsstyrken og ordninger under
folketrygden. Vekst fra 1999 til 2000

Figur 3.15 Arbeidsstyrke og overføringsordninger

) Tall for januar til juli 2000.

Kilde: Rikstrygdeverket, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

- Antall nye tidligpensjonister, bl.a. under AFP-ordningen, har økt sterkt de siste årene, jf. figur 3.15B. I 1999 var det 10 100 nye personer som gikk av med AFP-pensjon, og i de første syv månedene i år har 9 300 personer gått av med AFP-pensjon. Om lag halvparten av disse kom fra offentlig sektor. Antall nye AFP-pensjonister i 1999 svarte til 20 pst. av dagens fødselskull.
- *Arbeidsinnvandring*, særlig fra Sverige, har de siste årene avhjulpet mangelen på arbeidskraft i bygge- og anleggssektoren og i enkelte service-næringer, herunder helsesektoren. Når nå den økonomiske aktiviteten tar seg opp i Sverige, er det tegn til at svenske arbeidstakere flytter hjem igjen, noe som bidrar til å forsterke knappheten på arbeidskraft.

Den tiltakende avgangen fra arbeidsmarkedet over i trygde- og tidligpensjonsordninger har sitt motstykke i den sterke utgiftsveksten i folketrygdens overføringsordninger. Sett over de tre årene 1999–2001, er realveksten i utgiftene til sykepenge anslått til om lag 6,5 mrd. kroner, mens utgiftene til uførepensjon øker reelt med 4,1 mrd. kroner. De siste årene har vel en tredel av den samlede utgiftsveksten i budsjettet blitt «spist opp» av veksten i disse to ordningene, jf. tabell 3.13. Hvis tilgangen til uførepensjon i perioden 1997–2001 hadde vært på samme nivå som i 1996, dvs. 24 000 personer, ville utgiftene til uføretrygd vært 2,7 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i budsjettforslaget for 2001. Samtidig ville det vært anslagsvis 26 000 flere personer i arbeidsstyrken. Sykefraværet anslås å øke med 12 pst. i år og 10 pst. i 2001. Med et sykefravær i 2001 på samme nivå som i 1996, ville sykepengeutgiftene vært 8 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i budsjettforslaget for 2001.

I årene framover vil det være tilgangen på og utnyttelsen av ressursene, og særlig arbeidskraft, som vil være avgjørende både for den økonomiske veksten og for hva slags rom det vil være for å videreutvikle det offentlige tjenestetilbudet framover.

En hovedutfordring er derfor å styrke arbeidslinjen i sysselsettings- og trygdepolitikken for å hindre at eldre og andre trekkes ut av arbeidsmarkedet og over i trygde- og pensjonsordninger. Ved å få flere til å delta i det ordinære arbeidslivet, vil det skapes rom for å satse mer på prioriterte områder, samtidig som potensialet for økonomisk vekst øker.

Blant kvinner og ungdom er det et visst potensial for økt yrkesdeltakelse. De fleste ungdommene som er i arbeid, har deltidsjobb i varehandel og servicenæringer. Yrkesdeltakelsen blant kvinner har økt sterkt gjennom lang tid, men er fortsatt lavere enn for menn. Som følge av at eldre kvinner som pensjoneres gjennomgående har svakere tilknytning til arbeidslivet enn yngre kvinner, kan yrkesdeltakelsen for kvinner fortsatt komme til å øke noe framover. I tillegg kan flere kvinner gå over fra å jobbe deltid til heltidsarbeid. Blant innvandrere er det også et potensial for økt yrkesdeltakelse. Innvandrere har en vesentlig lavere yrkesdeltakelse og om lag tre ganger så høy ledighet som hele befolkningen. Det er en sentral målsetting å få innvandrene bedre integrert i arbeidsmarkedet.

Den sterke veksten i sykefraværet og i tilgangen til uførepensjon de siste årene førte til at regjeringen Bondevik satte ned et offentlig utvalg (Sandman-utvalget) for å vurdere utviklingen i folketrygdens sykdomsrelaterte ordninger. Utvalget, som avga sin innstilling 15. september 2000, kom med en rekke forslag, jf. boks 3.6. Utvalgets innstilling er nærmere omtalt i St. prp. nr. 1 (2000–2001) (Gul bok og Sosial- og helsedepartementet). Innstillingen vil bli sendt på høring, og Regjeringen tar sikte på å legge saken fram for Stortinget i vårsesjonen 2001.

Arbeidsmarkedsetatens (Aetat) innsats overfor *yrkeshemmede arbeidssøkere* sikter mot å få flest mulig inn i yrkesaktivitet og å hindre varig utstøting fra arbeidslivet. I første halvår 2000 var det registrert 56 600 yrkeshemmede arbeidssøkere, som er noe høyere enn året før. Økningen må sees i sammenheng med at flere blir vurdert og får prøvd yrkesmessig atferd og at tiltaksaktiviteten for

Tabell 3.13 Underliggende økning i sykepenge og uførepensjon

	1997	1998	1999	2000	2001
Sykepenge og uførepensjon. Mrd. 2000-kroner	2,7	2,8	2,9	3,8	3,9
Realøkning i sykepenge og uførepensjon som andel av samlet reell underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter. Prosent	33	33	37	36	36

Kilde: Finansdepartementet.

Boks 3.6 Utvalg for å vurdere folketrygdens sykdomsrelaterte ordninger

Utvalget ble nedsatt 9. april 1999 og avga sin innstilling 15. september 2000. Utvalget, som ble ledet av fylkesrådmann Matz Sandman, var bredt sammensatt med deltagelse fra arbeidslivets organisasjoner, brukerorganisasjonene, berørte departementer, Rikstrygdeverket og uavhengige fagpersoner. Utvalget la fram en enstemmig innstilling, bortsett fra forslaget om redusert sykelønn i arbeidsgiverperioden.

Hovedprinsippene i innstillingen når det gjelder tiltak for å redusere *sykefraværet*, er sterkere ansvarliggjøring av arbeidsgiver, arbeidstaker og offentlige etater, der fokus i det sykefraværsforebyggende arbeidet må rettes mot arbeidsplassen. Utvalgets flertall fremmet en helhetlig tiltakspakke for å redusere sykefraværet og for å få et bedre oppfølgingssystem for sykmeldte. Utvalget la til grunn at tiltakene skal være kostnadsnøytrale for partene i forhold til dagens situasjon.

Hovedelementene i den helhetlige tiltakspakken er følgende:

- Arbeidsgiver får et medfinansieringsansvar på 20 pst. av sykepengeutbetalingene fom. 17. sykedag.
- Arbeidstakerne bidrar med en egenandel på 20 pst. redusert sykelønn i arbeidsgiverperioden (1. – 16. dag).
- Arbeidstakerne kompenseres gjennom lavere trygdeavgift, anslått til om lag 0,5 prosentenheter.
- Dagens egenmeldingsordning utvides til 8 kalenderdager pr. fraværstilfelle, med et øvre tak på 24 dager pr. år.
- Oppfølgingen av sykmeldte baseres på funksjonsvurdering, dialog mellom arbeidstaker og arbeidsgiver og tiltak på arbeidsplassen, med bistand fra trygdeetat. Ved fravær utover 8 uker skal arbeidsgiver og arbeidstaker i samarbeid lage en oppfølgingsplan. Behovet for yrkesrettede attføringstiltak utenfor bedriften skal avklares så raskt som mulig, og senest innen 6 måneder.
- Trygdeetaten får ansvar og virkemidler for å bistå arbeidsgiverne så lenge det arbeides med tiltak for at sykmeldte arbeidstakere skal kunne gjenoppta arbeidet i bedriften (bedriftsintern attføring). Arbeidslivstjenesten i Aetat overføres til trygdeetaten

Et mindretall bestående av bl.a. av representantene fra LO, YS, AF, FFO, SAFO går imot forslaget om en «egenandel» på 20 pst. redusert lønn i arbeidsgiverperioden.

Når det gjelder uførepensjon, finner utvalget ikke grunnlag for å redusere tilgangen til *uførepensjon* gjennom lavere ytelser eller innstramminger i de medisinske vilkår. Derimot skal det stilles strenge krav til at yrkesrettet attføring skal være forsøkt før uførepensjon innvilges. Utvalget foreslår ikke noen generell endring i inngangsvilkåret om 50 pst. nedsatt inntektsevne. Videre foreslås:

- Varig uførepensjon skal som hovedregel forbeholdes personer som er 100 pst. arbeidsuføre og ikke har utsikter til økt arbeidsevne.
- Personer der framtidig arbeidsevne er usikker, skal innvilges en tidsbegrenset uførestønad dersom ytterligere behandling eller attføring ikke forventes å gi resultater på kort sikt. Ytelsen skal ikke tilstås for mer enn fire år om gangen.
- Ved innføring av en tidsbegrenset uførestønad foreslår utvalget en revurdering av pensjonen til personer som har mottatt uførepensjon i mindre enn fem år. I første omgang begrenses dette til uførepensjonister under 50 år med en uføregrad lavere enn 100 pst.
- For å stimulere til å kombinere arbeid og trygd, foreslår utvalget å innføre en ordning for avkortning av tidsbegrenset uførestønad eller uførepensjon ved endret arbeidsinntekt.

gruppen har økt. Det er en betydelig gjennomstrømning i beholdningen av yrkeshemmede arbeidssøkere. I løpet av 1999 avsluttet over 30 000 personer attføring og om lag like mange kom til. Av de som avsluttet attføring gikk i underkant av 10 000 personer over i arbeid eller i en kombina-

sjon av arbeid og trygd, og om lag 5 000 personer ble registrert som ordinære arbeidssøkere. De resterende ble enten henvist til medisinsk behandling eller tilbakeført til trygdeetaten.

Den sterke prioriteringen av arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede foreslås videreført og styr-

ket i 2001. Budsjettforslaget under kap. 1592 Spesielle arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede gir rom for et gjennomsnittlig nivå på 20 450 plasser. Dette er noe høyere enn i 2000. I tillegg kan yrkeshemmede arbeidssøkere med rett til attføringsytelser over folketrygdens kap. 2543 delta i arbeidstrening og i ordinær skolegang. Dette er en rettighetsbasert ordning. I 2. kvartal i år deltok om lag 25 000 yrkeshemmede i tiltak finansiert over folketrygden.

Kravene for å få uføretrygd er noe innskjerpet ved at attføring i større grad skal prøves ut før eventuelt uførepensjon tilstås. Rikstrygdeverket og Aetat har utarbeidet felles operative retningslinjer for harmonisering av mål og prioriteringer for dette arbeidet.

3.6.2 Arbeidsmarkedspolitikken

Arbeidsmarkedspolitikken skal bidra til at arbeidssøkere hurtigst mulig kommer i jobb. I dagens situasjon, med mangel på arbeidskraft i flere sektorer, vil det være særlig viktig at arbeidsmarkedsetaten raskt formidler informasjon om ledige stillinger og arbeidssøkernes kvalifikasjoner til brukerne.

I første halvår 2000 gjennomførte Aetat 167 000 formidlinger, som er en øking på 50 pst. fra samme periode året før. I samme periode ble antall formidlede personer noe redusert. Det må ses i sammenheng med at formidlinger til kortvarige vikariater, ofte samme person til flere vikariater i løpet av samme år, har økt særlig sterkt de seneste årene.

For å avhjelpe mangelen på helsepersonell, har Aetat de senere årene økt innsatsen betydelig for å rekruttere kvalifisert helsepersonell fra utlandet. Rekruttering av sykepleiere har hatt størst tallmessig omfang, men det er også rekruttert relativt mange leger. I 1999 ble det rekruttert 220 sykepleiere, hovedsakelig fra Finland, og 110 leger, hovedsakelig fra Tyskland. Aetat vurderer også å rekruttere helsepersonell fra land utenfor EØS-området. De mest aktuelle landene er Polen og Ungarn.

Til innhøstingsarbeid innen jord- og hagebruksnæringen har det de senere årene blitt vanskeligere å rekruttere arbeidskraft, og kvoten for utenlandsk sesongarbeidskraft i jord- og hagebruksnæringen har derfor blitt utvidet. Kvoten i 2000 er på 10 135 personer. Fra og med 1. april i år opphørte de sesongmessige begrensningene i bruken av ordningen med kvotearbeidskraft. Kravene for å få arbeidstillatelse i Norge for personer utenom EØS-området er endret med virkning fra 1. mai 2000. Tidligere var det et krav at arbeidssøkeren var fagutdannet på høyt nivå eller hadde spesielle kvalifikasjoner. Regelendringen innebærer at det nå er tilstrekkelig at arbeidssøkeren er fagutdannet.

Regelverket for arbeidsleie og arbeidsformidling er nylig endret, slik at utleie av arbeidskraft og privat arbeidsformidling generelt er tillatt, jf. boks 3.7. Det er også åpnet opp for at Aetat kan tilby arbeidsmarkedstjenester (personalutvelgelse, vikardrift, utleie, omstillingsbistand og kompetanseheving) mot betaling.

Lov om lønnsplikt under permittering regulerer arbeidsgivers lønnsplikt ved permitteringer. Loven pålegger arbeidsgiver lønnsplikt for de tre første dagene av permitteringen og når arbeidstaker har vært permittert uten lønn i 52 uker. Stortinget vedtok i forbindelse med behandling av Ot.prp. nr. 59 (1999–2000) at så lenge permitterte arbeidstakere deltar på arbeidsmarkedstiltak, skal ikke arbeidsgivers lønnsplikt gjeninntre. Endringen ble vedtatt for å avhjelpe de akutte problemene innen verfts- og leverandørindustrien, og gjelder fram til 1. juli 2001. Endringen må ses i sammenheng med at Stortinget i budsjettinnstillingen for 2000 vedtok at inntil 3000 av Aetats tiltaksplasser skulle benyttes for å møte problemene i verfts- og leverandørindustrien.

Som følge av en bedret situasjon på arbeidsmarkedet, er nivået på de ordinære arbeidsmarkedstiltakene redusert fra om lag 60 000 plasser i 1993 til 8 400 plasser som gjennomsnitt for 1999. For inneværende år gir bevilgningen rom for om lag 11 000 tiltaksplasser. Økningen i tiltaksnivået fra 1999 er særlig rettet inn mot problemene i oljerelatert verkstedindustri. Statsbudsjettet for 2000 inneholder en tiltaksplan for oppsagte og permitterte arbeidstakere fra oljerelatert virksomhet, hvor arbeidsmarkedsetaten har en sentral rolle. Arbeidsdirektoratet har i den forbindelse opprettet en kontaktgruppe med Teknologibedriftenes Landsforening (TBL) og Fellesforbundet.

Regjeringen legger til grunn et tiltaksnivå på 10 000 plasser i første halvår 2001, mens tiltaksnivået for andre halvår vil bli nærmere vurdert i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett i lys av utviklingen på arbeidsmarkedet. Forslag til bevilgning til arbeidsmarkedstiltak under kap. 1591 svarer til et tiltaksnivå på om lag 9000 plasser som gjennomsnitt for 2001. Det noe lavere tiltaksnivået i 2001 enn i inneværende år må ses i sammenheng med at problemene i oljerelatert verkstedindustri er noe mindre og av mer midlertidig karakter enn tidligere lagt til grunn. Likevel kreves tiltaksplasser også i 2001 for å følge opp de forutsetningene som lå til grunn i opplegget for 2000 rettet mot verkstedindustrien. De ordinære arbeidsmarkedstiltakene vil i første rekke bli satt inn overfor ungdom og langtidsledige, som har behov for kvalifisering og arbeidstrening for å komme i arbeid. Tiltakene vil og-

Boks 3.7 Nye regler for arbeidsleie og arbeidsformidling

Med virkning fra 1. juli 2000 er reglene for arbeidsleie og arbeidsformidling endret, slik at privat arbeidsformidling generelt er tillatt, begrensningen av adgangen til utleie av arbeidskraft er fjernet og adgangen til innleie av arbeidskraft følger samme regler som ansettelse av midlertidig arbeidskraft.

Med de nye reglene for *utleie og innleie av arbeidskraft* reguleres utleie gjennom sysselsettingslovens § 27, mens innleie reguleres gjennom arbeidsmiljølovens § 55 K og L. Ingen virksomheter som leier ut arbeidskraft, kan:

- begrense arbeidstakers rett til å ta fast arbeid hos innleier når leieforholdet er avsluttet,
- leie ut personer til tidligere arbeidsgiver før det er gått seks måneder siden denne sluttet, eller
- ta betalt av arbeidstakeren for utleietjenester.

Innleie fra vikarbyråer er tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig tilsetning etter arbeidsmiljølovens § 58A nr. 1 første ledd. Begrensningen av innleie til de tilfeller det er tillatt med midlertidig tilsettelse, kan fravikes ved avtale mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte i virksomheter som er bundet av tariffavtale.

Innleie kan også finne sted fra virksomheter som ikke har til formål å drive utleie. Innleie er i disse tilfellene ikke underlagt de samme begrensninger som innleie fra vikarbyråer. Innleier skal imidlertid foreta drøftelser med tillitsvalgte som til sammen representerer et flertall av den arbeidstakerkategori innleien gjelder, før beslutning om innleie foretas. Det er et krav at den innleide har fast ansettelse hos utleier. Videre sier loven at det skal inngås avtale med de tillitsvalgte hvis innleien overstiger 10 pst. av de ansatte og har en varighet over ett år.

Det offentlige monopolet for *formidling av arbeidskraft* er opphevet, og private aktører kan drive formidling av arbeidskraft på lik linje med den statlige arbeidsmarkedsetaten (Aetat). Sysselsettingslovens §26 setter krav til virksomheter som skal drive privat arbeidsformidling. Virksomhetene kan ikke ta betalt fra arbeidssøkeren for formidlingstjenester. Virksomhetene må oppfylle egenkapitalkravene for aksjeselskap. Dette gjelder likevel ikke offentlige institusjoner og arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner samt ideelle organisasjoner.

Samtidig med at de nye reglene for arbeidsformidling og arbeidsleie trådte i kraft, ble det åpnet for at *Aetat kan tilby arbeidsgivere enkelte tjenester mot betaling*. Aetat tilbyr nå personalutvelgelse, vikardrift, kompetanseheving, omstillingstjenester og utleie av arbeidskraft mot betaling. Innføring av disse tjenestene skal bidra til å fremme de målene som er satt for etatens virksomhet. Aetats kjernetjenester skal fortsatt ytes vederlagsfritt til arbeidssøkere og arbeidsgivere.

så bli brukt for å mobilisere arbeidskraftressurser blant innvandrere. I en situasjon med mangel på arbeidskraft i flere bransjer og sektorer vil de ordinære arbeidsmarkedstiltakene særlig bli rettet inn mot kvalifisering, bl.a. gjennom kortvarige, yrkesrettede arbeidsmarkedsoplæringskurs (AMO). Dette er nødvendig for å sikre at ledige hurtigst mulig kan tilføres kvalifikasjoner tilpasset virksomhetenes kompetansebehov. Overfor arbeidssøkere med svak utdanningsbakgrunn, bl.a. innvandrere, kan det være aktuelt med AMO-kurs av noe lengre varighet. Innenfor det planlagte tiltaksnivået for 2001 vil ungdomsgarantien, som sikrer tilbud om arbeidsmarkedstiltak til ungdom under 20 år uten skoleplass eller arbeid, bli videreført.

Tiltak overfor yrkeshemmede er omtalt i avsnitt 3.6.1.

3.6.3 Det inntektspolitiske samarbeidet

Det inntektspolitiske samarbeidet skal bidra til en moderat lønns- og prisvekst, slik at grunnlaget for varig høy sysselsetting og lav arbeidsledighet styrkes. Det inntektspolitiske samarbeidet har vært en sentral del av den økonomiske politikken i Norge. Dette har bidratt til at vi har hatt lavere arbeidsledighet enn de fleste andre OECD-land. Den økonomiske utviklingen på 1990-tallet i Norge ville trolig ikke vært like god hvis ikke myndighetene og partene i arbeidslivet gjennom et forpliktende inntektspolitisk samarbeid hadde vist vilje og evne til å møte de krevende utfordringene norsk økonomi har stått overfor.

På lang sikt er det grunn til å regne med at real-lønnsveksten vil være bestemt av produktivitets-

veksten i økonomien. Et land kan over tid ha høyere reallønnsvekst enn sine handelspartnere hvis produktivitetsveksten er høyere enn hos handelspartnerne. Den viktigste testen på et vellykket inntektspolitisk samarbeid er derfor om vi over tid klarer å holde lav arbeidsledighet og høy sysselsetting.

Utvalget for sysselsetting og verdiskaping (Holden-utvalget), hvor blant annet alle hovedorganisasjonene var representert, avga sin innstilling i slutten av juni. Utvalget støtter opp om det inntektspolitiske samarbeidet. Samtidig påpekte utvalget at det inntektspolitiske samarbeidet er stilt overfor betydelige utfordringer og uttalte i den sammenheng:

«Det inntektspolitiske samarbeidet er i dag stilt overfor utfordringer med basis i både nasjonale og internasjonale utviklingstrekk. Internasjonalt legges det stor vekt på å holde stabile priser. Den europeiske sentralbanken sikter mot å holde inflasjonen i euroområdet under 2 pst. Lav lønns- og prisvekst hos våre handelspartnere, kombinert med stabil valutakurs over tid, medfører at vår kostnadsmessige konkurransevne bare kan opprettholdes med en tilsvarende lav lønns- og prisvekst i vårt eget land. Dette innebærer at den nominelle lønnsveksten framover må være lavere enn det som var vanlig tidligere. Nasjonalt har et stramt arbeidsmarked gjort det mer krevende å videreføre en linje med moderat lønns- og prisvekst. Et vellykket inntektspolitisk samarbeid fordrer en lønnsdannelse som sikrer tilgangen på kvalifisert arbeidskraft og som er tilstrekkelig fleksibel for å møte arbeidsmarkedets behov.»

Utvalget lanserte også flere forslag til hvordan det inntektspolitiske samarbeidet må justeres for å møte disse utfordringene, jf. boks 3.8.

I årets lønnsoppgjør ble de sentrale tilleggene avtalt både for inneværende og neste år i alle store forhandlingsområder. Dermed vil det ikke bli gjennomført sentrale forhandlinger i disse områdene i 2001. Resultatene fra oppgjøret tyder på at lønnsveksten også i år blir høyere enn hos våre handelspartnere. Den gjennomsnittlige årslønnsveksten fra 1999 til 2000 kan anslås til 4¼ pst. Anslaget bygger på at tariff tilleggene bidrar til å øke årslønnen med 1¼ pst. og at lønnsglidningen blir noe lavere enn de siste årene. Til sammenlikning var årslønnsveksten 4,9 pst. fra 1998 til 1999. Tariff tilleggene vil bidra vesentlig mindre til årslønnsveksten i 2001 enn i inneværende år. Dersom en legger til grunn at lønnsglidningen til neste år blir noe lavere enn de siste årene, kan årslønnsveksten fra 2000 til 2001 anslås til 4 pst. I årets tariffoppgjør ble det avtalt å utvide

ferien med 2 dager i 2001 og med ytterligere 2 dager i 2002. Kostnadene knyttet til utvidet ferie inngår ikke i årslønnsveksten. Økt ferie vil isolert sett bidra til å trekke opp veksten i timelønnskostnadene med om lag ¾ prosentenheter både i 2001 og 2002. I tillegg vil Regjeringens forslag om å innføre en konjunkturavgift isolert sett øke timelønnskostnadene med om lag 1¼ prosentpoeng i 2001.

I forbindelse med meklingen i årets lønnsoppgjør mellom LO/NHO formidlet Riksmeklingsmannen en anmodning til Regjeringen fra partene angående støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon. I Statsministerens svar av 9. mai heter det:

«Regjeringen legger til grunn at partene er enige om at utviklingen av en eventuell ordning vedrørende støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon må skje i et samspill mellom arbeidslivets parter og de politiske myndigheter.

Partene ønsker å få utredet nærmere hvordan en slik støtteordning kan utformes og at dette bør skje i et utredningsarbeid sammen med myndighetene.

Regjeringen bekrefter at et slikt utredningsarbeid vil bli igangsatt med sikte på å etablere en ordning som gjelder hele arbeidslivet. Regjeringen vil utarbeide mandat og framdriftsplan for utredningsarbeidet i nært samarbeid med partene og fremme nødvendige forslag for Stortinget.»

Regjeringen vil i nær framtid oppnevne et offentlig utvalg for å utrede støtte til livsopphold under utdanningspermisjon.

De siste lønnsoppgjørene har gitt en lønnsvekst i Norge som er vesentlig høyere enn hos våre handelspartnere. Også i 2000 og 2001 ligger det an til at lønnsveksten i Norge blir høyere enn i de landene vi konkurrerer med, jf. figur 3.16C. Ser en de siste seks årene under ett, har lønnskostnadsveksten i Norge vært vel 8 pst. sterkere enn hos handelspartnerne.

Lærerne er blitt høyt prioritert i årets inntektsoppgjør, og denne gruppen vil både i 2000 og i 2001 ha en lønnsvekst som er vesentlig høyere enn gjennomsnittet for offentlig sektor. Det er særlig tre forhold som bidrar til å heve lærerlønningene. For det første heves lønnen med 2 lønnstrinn pr. 1. august 2000 som følge av en ny arbeidstidsavtale for lærerne. For det andre økes lønnen med 1 lønnstrinn pr. 1. januar 2001 for å kompensere for at økningen i den tariffestede ferien ikke skal redusere lærernes undervisningstid. For det tredje ble lærerne prioritert i de sentrale justeringsforhandlingene. Hensikten med den nye arbeidstidsavtalen er bl.a. å bidra til en bedre bruk av lærernes arbeidsår.

Boks 3.8 Forslag fra utvalget for sysselsetting og verdiskaping for å styrke det inntektspolitiske samarbeidet

Utvalget for sysselsetting og verdiskaping avleverte sin innstilling i slutten av juni. I utvalget var det bred enighet om å opprettholde:

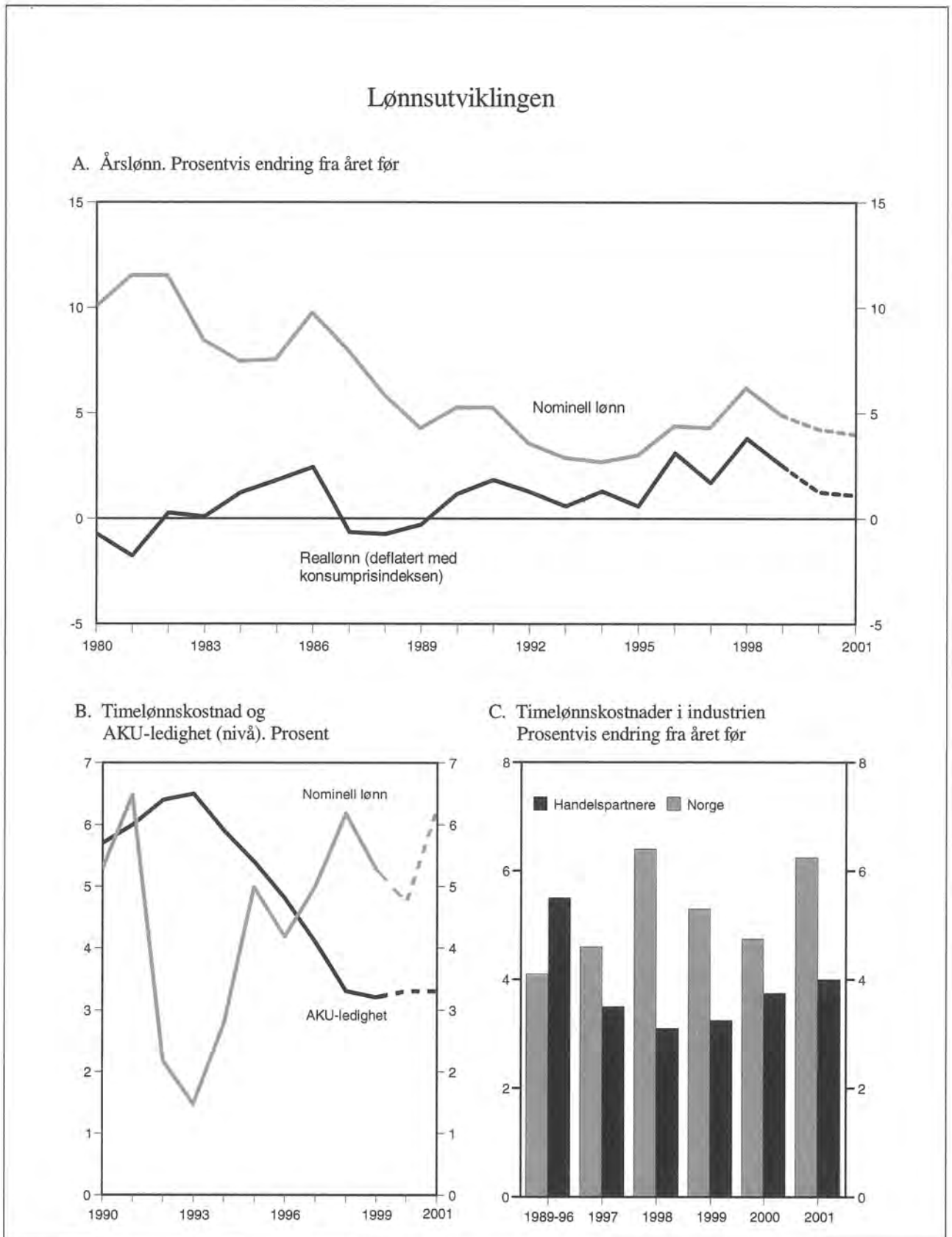
- «Et inntektspolitisk samarbeid som sikter mot at *lønnsveksten i Norge skal være på linje med våre handelspartnere*. Det er bare dersom produktivitetsveksten over tid er høyere enn i andre land, at det er grunnlag for høyere lønnsvekst enn hos våre handelspartnere. Dersom lønnsveksten er høyere i Norge, uten en tilsvarende høyere produktivitetsvekst, vil økende kostnadsnivå over tid svekke virksomheter som er utsatt for internasjonal konkurranse, og derved undergrave mulighetene til å holde varig høy sysselsetting....
- Partene i arbeidslivet og myndighetene har en felles interesse i at reallønnen sikres gjennom lave nominelle tillegg. På kort sikt kan arbeidstakerne være tjent med høyere lønnsvekst, men på lengre sikt vil det true arbeidsplassene og offentlige velferdsgoder. Erfaringene både fra Norge og andre land er at *fellesinteressene knyttet til lav nominell lønnsvekst kan best ivaretas ved koordinering i lønnsdannelsen...*»

Utvalget påpekte imidlertid at det de siste årene har oppstått betydelige spenninger i lønnsdannelsen og i det inntektspolitiske samarbeidet. Disse spenningene er bl.a. knyttet til graden av koordinering i lønnsoppgjørene, til endringer i måten arbeidet og arbeidslivet organiseres på og den relative lønnsutviklingen mellom ulike grupper. Utvalget ønsker å videreføre frontfagsmodellen, som innebærer at internasjonalt konkurranseutsatte næringer setter en ramme for lønnsoppgjørene ut fra hva disse sektorene kan tåle for å opprettholde konkurranseevnen. Utvalget foreslår følgende strategi for å bedre det inntektspolitiske samarbeidet:

- «Det er ønskelig med en sterkere koordinering mellom organisasjonene i arbeidslivet, men dette kan neppe erstatte den sentrale rolle som frontfaget spiller når det gjelder å sette en ramme for lønnsoppgjørene ut fra hva de internasjonalt konkurranseutsatte sektorene kan tåle. Også framover virker det *hensiktsmessig at frontfaget etablerer en samlet ramme på linje med lønnsveksten hos våre handelspartnere*, og at dette fungerer som en retningslinje for den samlede rammen for andre grupper. Frontfagsmodellen er imidlertid ikke opprettholdbar over tid dersom enkelte grupper systematisk får lavere lønnsvekst enn lønnsveksten i de internasjonalt konkurranseutsatte sektorene, inkludert lønnsveksten for funksjonærer og ledere.
- Hensikten med frontfagsmodellen er å fastlegge totalrammen for lønnsoppgjørene, mens det i utgangspunktet er *liten grunn til at andre forhold ved lønnsoppgjørene, som profil og gjennomføring av sosiale reformer, bestemmes gjennom oppgjørene i frontfaget*. Sosiale ordninger som blir forhandlet fram i frontfaget eller på LO-NHO-nivå har som regel fått overslag inn i de øvrige tariffområdene. Dette innebærer at de øvrige partene i arbeidslivet, og samfunnet for øvrig, i liten grad har mulighet til å delta i utformingen av ordninger som etter hvert kan komme til å omfatte flere deler av arbeidslivet enn frontfaget. Dette tilsier større grad av koordinering blant hovedorganisasjonene både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden når det gjelder utforming av nye sosiale ordninger.
- Lønnsdannelsen må *sikre tilgangen på kvalifisert arbeidskraft*, og være tilstrekkelig fleksibel til å møte arbeidslivets behov. En større andel av lønnsveksten bør settes av til lokale forhandlinger i de avtaleområder hvor det i dag er forholdsvis liten lokal fleksibilitet.»

Konsumprisene anslås å øke med 3 pst. fra 1999 til 2000. Sterk prisvekst på energivarer mot slutten av fjoråret og i første halvår i år har bidratt til at veksten i konsumprisene har blitt noe sterkere enn tidligere lagt til grunn. Den forventede utviklingen i elektrisitetspriser utover i andre halvår, vil bidra til å trekke konsumprisveksten noe ned framover. Importprisene har tatt seg opp siden slutten av fjor-

året. Det legges til grunn en avdemping av veksten til neste år. Det foreslåtte avgiftsopplegget for 2001 anslås ikke å øke prisnivået i vesentlig grad utover et prisjustert avgiftsopplegg. Imidlertid vil den foreslåtte konjunkturavgiften føre til høyre lønnskostnader for bedriftene, som kan bli veltet over i prisene. Samlet sett anslås veksten i konsumprisene fra 2000 til 2001 til om lag 2³/₄ pst. Anslagene i denne



Figur 3.16 Lønnsutviklingen

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.14 Utviklingen i lønninger og inntekter. Årlig økning

	1982– 1987 ¹⁾	1987– 1992 ²⁾	1992– 1997 ¹⁾	1997	1998	1999	2000 ²⁾
Nominell årslønn ³⁾	8,3	4,9	3,5	4,3	6,2	4,9	4¼
Konsumpriser	7,2	4,2	2,0	2,6	2,3	2,3	3
Reallønn	1,0	0,6	1,4	1,7	3,8	2,5	1¼
Husholdningenes disponible realinntekt	1,8	2,6	3,3	3,9	5,2	2,2	2,6
Relative lønnskostnader, nasjonal valuta	3,2	-1,5	-0,3	0,7	3,3	2,0	1

¹⁾ Gjennomsnittlig årlig vekst.

²⁾ Anslag.

³⁾ Årslønn definert som lønn for en heltidsansatt person som arbeider normal avtalefestet arbeidstid.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

meldingen gir en reallønnsvekst på om lag 1¼ pst. både i inneværende år og neste år. Det er noe høyere enn den gjennomsnittlige årlige reallønnsvek-

sten de siste 20 årene. En nærmere omtale av lønns- og prisutviklingen er gitt i avsnitt 2.9.

4 Skatter og avgifter

4.1 Hovedtrekk i forslaget for 2001

Regjeringen vil føre en skatte- og avgiftspolitik som sikrer offentlige inntekter, bidrar til en rettferdig inntektsfordeling og til at ressursene brukes på en effektiv måte. Regjeringens politikk er basert på prinsippene bak skattereformen i 1992 og de retningslinjene som er trukket opp i Regjeringens tiltrøstelseserklæring. Politikken innrettes med sikte på bredere skatte- og avgiftsgrunnlag og lave satser. Regjeringen vil også arbeide for å forenkle skatte- og avgiftsreglene, å redusere antall smutthull og for økt likebehandling av ulike næringer, investeringer og spareformer. Regjeringen vil opprettholde høy skatt på grunnrente og gjøre bruk av avgifter som korrigerer markedene på en positiv måte, f.eks. miljøavgifter.

Innenfor et ansvarlig budsjettopplegg der det foreslås økt satsing på en rekke prioriterte områder, mener Regjeringen det er behov for å innføre en konjunkturavgift som demper presset i norsk økonomi. Ved utformingen av skatte- og avgiftsopplegget for 2001 har Regjeringen i tillegg lagt stor vekt på å styrke fordelingsprofilen i skattesystemet.

Regjeringen foreslår på denne bakgrunn skatte- og avgiftsendringer som vil øke skatte- og avgiftsnivået med drøyt 12 mrd. kroner påløpt, medregnet endringer i barnetrygden og innføring av en konjunkturavgift. Av dette utgjør konjunkturavgiften om lag 9,3 mrd. kroner. Fratrasket kompensasjon til stat og kommuner, øker påløpte skatter og avgifter med knapt 9,6 mrd. kroner. Innbetalte skatter og avgifter øker reelt med knapt 8,9 mrd. kroner i 2001. I tillegg budsjetteres det med auksjonsinntekter fra tildelinger av konsesjoner for fiskeoppdrett, bruk av frekvenser for 2. generasjons mobilkommunikasjon og reklamefjernsyn. Blant annet fordi inntektene fra de enkelte auksjonene er svært usikre er auksjonsinntektene slått sammen på en felles inntektspost hvor også salg av Oslo Børs inngår. De samlede inntektene på denne posten utgjør 2,0 mrd. kroner.

Hovedtrekkene i Regjeringens forslag til skatte- og avgiftsopplegg for 2001 er:

- Det innføres en konjunkturavgift på 1,5 pst. på grunnlaget for lønn og næringsinntekt. Statlig og kommunal sektor kompenseres for de økte kostnadene denne avgiften medfører.
- Det innføres en skatt på utbytte til personlig skattytere for utbytte som er besluttet utdelt f.o.m. 5. september 2000. Regjeringen tar sikte på at det f.o.m. 2002 innføres et system for næringsbeskatning der kun avkastning utover en nærmere fastsatt andel av selskapets kapital får økt skatt.
- Det innføres generell merverdiavgiftsplikt på omsetning av tjenester f.o.m. 1. juli 2001, med visse unntak. Det foreslås nullsats for luftfarten og 12 pst. på persontransport og overnatting.
- Avgiftene på bensin og diesel reduseres nominelt med 50 øre pr. liter fra 1. januar 2001. Avgiftene reduseres ytterligere med 32 øre pr. liter i forbindelse med merverdiavgiftsreformen fra 1. juli 2001. Avgiftslettelsene innebærer en samlet reell avgiftsreduksjon på bensin og diesel på hhv. 1,20 og 1,13 kroner pr. liter inkl. merverdiavgift.
- Avgiften på brennevin reduseres med 17,5 pst. reelt fra 1. juli 2001 og det innføres momskompensasjonsordning på kjøtt som tilsvarer en merverdiavgiftssats på 18 pst.
- Delingsmodellen strammes inn og avskrivningssatsen på ervervet forretningsverdi (goodwill) reduseres.
- Det gis lettelse i beskatningen av lønnsinntekter mv. ved at den øvre grensen i minstefradraget økes.
- Barnetrygden endres, bl.a. ved å oppheve søskengraderingen og å innlemme forsørgerfradraget i barnetrygden.
- Ligningsverdien på fast eiendom økes. Det innføres et særskilt inntektsfradrag for landbruk mv. med virkning f.o.m. inntektsåret 2000.
- Personfradragene, lønnsfradraget, toppskattegrensene, grensene for skattefri nettoinntekt for pensjonister og fradraget for arbeidsreiser lønnsjusteres. Øvrige fradrag og beløpsgrenser holdes nominelt uendret.
- Skattefavouriseringen av premiefond i pensjonsordninger reduseres.
- El-avgiften og grunnavgiften på fyringsolje økes reelt med 1,5 øre/kWh. Det foreslås også å inn-

føre el-avgift på 1 øre/kWh på industrien og veksthusnæringen.

- Engangsavgiften på biler legges om og årsavgiften på kjøretøy økes.
- Flypassasjeravgiften endres i lys av krav fra ESA.

Regjeringen følger også opp Stortingets vedtak om å frita næringsseideler for formuesskatt. Fritaket dekkes inn gjennom å oppheve aksjerabattene og 80-prosentregelen. Etter Regjeringens syn er det uheldig å frita næringsseideler for formuesskatt, og derfor presenteres også et alternativt formuesskatteopplegg som gir større skattemessig likebehandling og bedre fordeling.

Tabell 4.3 gir en oversikt over de ulike skatte- og avgiftsforslagene og provenyvirkningene av disse.

Det vises til St.prp. nr. 1 (2000-2001) Skatte-, avgifts- og tollvedtak for en nærmere redegjørelse for skatte- og avgiftsopplegget for 2001.

4.2 Nærmere om skatte- og avgiftsopplegget

Regjeringens forslag til skatte- og avgiftsopplegg for 2001 innebærer isolert sett at skattenivået øker. Norge vil imidlertid fortsatt ha et skatte- og avgiftsnivå målt som andel av BNP som er vesentlig lavere enn f.eks. Sverige. Det er trolig mulig å ha et noe høyere skattetrykk i Norge enn i mange andre land fordi inntektsskattegrunnlaget er bredere enn i de fleste andre land. Det vil imidlertid kunne bli et økt press på viktige skatte- og avgiftsgrunnlag på grunn av skattekonkurranse og grensehandel mv. i årene framover. Dette vil gjøre det mer krevende å opprettholde skatte- og avgiftsnivået i Norge, og det blir derfor viktig å finne fram til skatte- og avgiftsgrunnlag som er mindre følsomme for skatte- og avgiftssatsene i andre land. I boks 4.1 er det gitt en oversikt over skatte- og avgiftsnivået i Norden og EU.

Boks 4.1 Skatte- og avgiftsnivået i Norden og EU

Skatte- og avgiftsnivået var betydelig høyere i Danmark og i Sverige enn i Norge i 1998, målt som andel av BNP. Også Finland hadde et høyere skattenivå enn Norge dette året. Mens det var 43,6 pst. av BNP i Norge, var nivået i Danmark, Sverige og Finland hhv. 53,0 pst., 49,3 pst. og 46,9 pst. av BNP. Det gjennomsnittlige skattenivået målt som andel av BNP utgjorde om lag 41,5 pst. (i 1997) for landene i EU, dvs. noe i underkant av nivået i Norge.

Det er spesielt skatt på inntekt og overskudd (bedrifts- og personbeskatningen) og arbeidsgiveravgiften som er høyere i Sverige og Finland enn i Norge. På den annen side har Norge et relativt høyt avgiftsnivå på varer og tjenester i forhold til disse landene, samt ift. EU. I Danmark var skatt på inntekt og overskudd vesentlig høyere enn i Norge, mens arbeidsgiveravgiften var vesentlig lavere. Eiendomsskatten var lav i Norge sammenliknet med Sverige, Danmark og EU.

Det må tas i betraktning at skatt som andel av BNP ikke er et presist mål på forskjeller i reelt skattetrykk. Det skyldes bl.a. at skattenivået i ulike land vil ha sammenheng med i hvilken grad de ulike landene har offentlige eller private pensjonssystemer, og i hvilken grad pensjoner og andre offentlige kontantytelser er skattepliktige. Norge og de andre nordiske landene har et relativt godt utbygd offentlig pensjonssystem sammenliknet med andre OECD-land og pensjoner mv. er normalt skattepliktige. Begge disse forholdene bidrar til økt skatt som andel av BNP.

Tabell 4.1 Skatter og avgifter i Norge, Finland, Sverige, Danmark og EU i 1998. Pst. av BNP

	Norge ¹⁾	Finland	Sverige	Danmark	EU ²⁾
Skatt på inntekt og overskudd	16,1	19,4	21,7	29,1	14,6
Arbeidsgiveravgift	10,2	11,8	17,6	1,8	11,8
Eiendomsskatt	1,1	1,1	1,9	1,8	1,8
Avgifter på varer og tjenester	16,3	14,5	11,7	16,5	12,6
Annet	0,0	0,0	0,1	0,0	0,2
Totalt	43,6	46,9	53,0	49,3	41,5

¹⁾ Utenom sokkelvirksomhet.

²⁾ 1997-tall.

Kilde: OECD.

Tabell 4.2 Beregnet endring i inntektsskatt, barnetrygd mv. og formuesskatt for alle personer¹⁾ sammenlignet med referansesystemet for 2001. Negative tall betyr skattelettelser/økt barnetrygd²⁾

Bruttoinntekt inkl. skattefrie ytelser pr. person i 2001 ¹⁾ . Kroner	Antall	Andel. Pst.	Gj.sn. skatt pr. person i ref. systemet. Kroner	Endringer i skatt, pr. person. Kroner	Herav: Endringer i barnetrygd og forsørgerfradrag. Kroner	Herav: Formuesskattepakken. Kroner
0 – 149 999	1 040 500	30	8 100	100	100	0
150 000 – 299 999	1 586 700	45	46 900	100	100	-100
300 000 – 449 999	672 300	19	97 000	100	100	-100
450 000 – 599 999	130 700	4	165 500	2 400	100	0
Over 600 000	94 400	3	313 400	25 100	100	2 500
I alt	3 524 500	100	56 500	900	100	0

¹⁾ For ektepar er samlet bruttoinntekt og skatt fordelt likt mellom ektefellene. Barnetrygd, småbarnstillegg og kontantstøtte er ikke inkludert i bruttoinntekten.

²⁾ Tallene er avrundet til nærmeste 100 kroner.

Kilde: Statistisk Sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 4.2 viser at Regjeringens forslag til skatteopplegg for 2001 har en god fordelingsprofil. Dette skyldes at det i hovedsak er høyinntektsgruppene som får skatteskjerpelsen gjennom innstramminger i delingsmodellen og økt skatt på aksjeutbytte. Personer med midlere og lave inntekter får samlet sett om lag uendret skatt ift. referansesystemet for 2001. I gjennomsnitt innebærer opplegget en skatteskjerpelse på om lag 900 kroner pr. person.

Konjunkturavgift

Regjeringen foreslår å innføre en konjunkturavgift på 1,5 pst. for å motvirke den sterke etterspørselsveksten i privat sektor og gi rom for økte bevilgninger til prioriterte utgiftsområder. Avgiften skal beregnes på samme grunnlag som arbeidsgiveravgift i alle soner og grunnlaget for folketrygdavgift på næringsinntekter. Regjeringen foreslår at statlig og kommunal sektor kompenseres for de økte lønnskostnadene. Konjunkturavgiften anslås å gi en provenyøkning på om lag 9,3 mrd. kroner påløpt. Fra trukket kompensasjonen til stat og kommuner, gir konjunkturavgiften drøyt 5,2 mrd. i netto økte inntekter på 2001-budsjettet.

Utbytte- og næringsbeskatningen

For å styrke fordelingsvirkningene av skattesystemet og å bidra til økt skattemessig likebehandling av arbeidsinntekter og utbytter, foreslår Regjeringen å innføre 14 pst. skatt på utbytter fra aksjeselskaper eller likestilte selskaper. Skatteøkningen gjelder utbytter som er besluttet utdelt f.o.m. 5. sep-

tember 2000. Omleggingen skal omfatte alle personlige skattytere. For å unngå omgåelser i form av bl.a. tilbakekjøp av aksjer og innløsning av enkeltaksjer, foreslås det også enkelte innstramminger i gevinstbeskatningen av aksjer. På usikkert grunnlag anslås forslagene å øke skatteinntektene med 1,7 mrd. kroner påløpt.

Regjeringen tar sikte på at den økte utbytteskatten f.o.m. 2002 skal erstattes av et system der kun avkastning utover en nærmere fastsatt andel av foretakets kapital skal få økt skatt. Målet med en slik reform av næringsbeskatningen er å innføre et system med bedre fordelingsvirkninger og økt skattemessig likebehandling av ulike investeringer, virksomheter og organisasjonsformer enn i dag, men uten at dette i særlig grad svekker motivene til å spare og investere i Norge. Forslaget er nærmere omtalt i avsnitt 4.3.

I tillegg foreslås det enkelte innstramminger i delingsmodellen. Forslagene innebærer at driftsmidler anskaffet etter 1. januar 2000 fastsettes til skattemessig verdi i kapitalavkastningsgrunnlaget, risikotillegget i kapitalavkastningsraten reduseres med 1 prosentpoeng til 4 pst., og det strammes inn i identifikasjonsreglene og takene for ikke-liberale yrker. Regjeringen foreslår også å redusere avskrivningssatsen på ervervet forretningsverdi til 20 pst. Disse innstramminger i næringsbeskatningen er samlet sett anslått å øke skatten med vel 1 mrd. kroner.

Omlegging av barnetrygd og forsørgerfradrag

Både forsørgerfradraget og barnetrygden er innført for å dekke merutgifter ved å forsørge barn. Hoved-

forskjellen mellom ordningene er at det ene gis som et fradrag i skatten og det andre som en konstant utbetaling. Av forenklingshensyn foreslår derfor Regjeringen å innlemme forsørgerfradraget i barnetrygden. De økte skatteinntektene som følger av å oppheve forsørgerfradraget benyttes i sin helhet til å øke barnetrygdsatsene.

Regjeringen foreslår å holde satsene i barnetrygden nominelt uendret, herunder småbarnstillegget og den ekstra barnetrygden i Finnmark og Nord-Troms. Det foreslås også å fjerne søskengraderingen i barnetrygden ved at forskjellen mellom satsen for 1. og 2. barn og satsen for 3. og følgende barn oppheves.

Den generelle barnetrygdsatsen (etter innlemming av forsørgerfradraget) øker fra 9 948 kroner til 11 664 kroner pr. barn.

Forslaget til endringer i barnetrygden og forsørgerfradraget innebærer til sammen en innstramning på om lag 760 mill. kroner påløpt.

Formuesbeskatningen

Regjeringen legger fram et forslag som følger opp Stortingets vedtak om å frita næringseiendeler for formuesskatt f.o.m. 2001. Regjeringen mener at denne omleggingen bidrar til en uheldig økning av den skattemessige forskjellsbehandlingen av ulike formuesobjekter. Omleggingen innebærer at personers eiendeler i næring, som bl.a. fast eiendom, driftsmidler og varelager fritas for formuesskatt. Forslaget er nærmere omtalt i avsnitt 4.4.

Reduserte avgifter på drivstoff og alkohol

Prisøkningen på råolje har ført til høye drivstoffpriser. De høye norske drivstoffavgiftene kan bidra til handelslekkasje av drivstoff. For å redusere handelslekkasjen og den økonomiske belastningen for bl.a. transportører og transportbrukere, foreslår Regjeringen at avgifteue på bensin og diesel blir redusert med 50 øre pr. liter nominelt fra 1. januar 2001. I sammenheng med merverdiavgiftsreformen fra 1. juli 2001 foreslås det at avgiftene reduseres ytterligere med 32 øre pr. liter. Til sammen gir dette en reell reduksjon i særavgiftene på bensin på 97 øre pr. liter f.o.m. 2. halvår 2001, noe som vil innebære en reell avgiftsreduksjon på om lag 1,20 kroner pr. liter inkl. merverdiavgift. Tilsvarende gir dette reell reduksjon i særavgiften på diesel på 92 øre pr. liter, noe som innebærer en reell avgiftsreduksjon på 1,13 kroner pr. liter inkl. merverdiavgift. Lettelsene i drivstoffavgiftene gir et samlet påløpt provenytap på nesten 2,5 mrd. kroner i 2001. I un-

derkant av 2,0 mrd. kroner av provenytapet skyldes lettelsene fra 1. januar 2001.

De høye alkoholavgiftene bidrar også til grensehandel og smugling. Ikke minst er problemet stort for brennevin, der over halvparten av forbruket kommer fra grensehandel, turistimport og illegale kilder. Det foreslås at avgiftene på alkoholholdige drikkevarer holdes nominelt uendret fra 1. januar 2001. I forbindelse med merverdiavgiftsreformen fra 1. juli 2001 foreslås det at avgiften på brennevin reduseres med vel 15 pst., slik at den samlede reelle nedgangen blir på 17,5 pst.

Økte avgifter på energibruk

For dempe veksten i energiforbruket og stimulere til økt bruk av nye, fornybare energikilder, foreslo Regjeringen Bondevik å trappe opp avgiftene på elektrisitet og fyringsolje over en tiårsperiode, jf. St.meld. nr. 29 (1998–99) Om energipolitikken. Fra 1. januar 2000 ble avgiftene på elektrisitet og fyringsolje økt med 2,5 øre/kWh.

I år med gjennomsnittlig temperatur og normale nedbørs- og tilsigsforhold er Norge netto importør av kraft. Samtidig er mulighetene for å bygge ut ny vannkraft begrenset. For å bidra til å nå målene i energipolitikken og samtidig sikre tilstrekkelige skatte- og avgiftsinntekter, foreslår Regjeringen å øke el-avgiften reelt med 1,5 øre/kWh fra 1. januar 2001. Det foreslås at grunnavgiften på fyringsolje økes tilsvarende, dvs. med 11,2 øre pr. liter reelt. Samtidig foreslås det at passasjertransport til sjøs blir fritatt for avgiften på fyringsolje.

Beregningene som ble presentert i Energiutredningen illustrerte at det er viktig at mest mulig av kraftforbruket omfattes av avgiften dersom økt el-avgift skal bidra effektivt til å begrense kraftforbruket, jf. NOU 1998: 11 Energi- og kraftbalansen fram mot 2020. Industrien har hatt fullt fritak for el-avgiften siden 1994, mens veksthusnæringen har hatt fullt fritak siden 1993. Tidligere har industrien og veksthusnæringen i perioder hatt full sats, lav sats eller utvalgte deler av industrien hatt lav eller ingen avgift. Regjeringen mener at også industrien og veksthusnæringen må være med å bære kostnadene ved å begrense kraftforbruket. Det foreslås derfor at industrien og veksthusnæringen får en lav el-avgift på 1 øre/kWh. Dette er samme nominelle avgiftssats som størstedelen av industrien hadde i 1982, og vesentlig lavere enn på begynnelsen av 1990-tallet.

Forslagene om økt el-avgift og økt grunnavgift på fyringsolje innebærer en samlet påløpt avgiftsøkning på om lag 1,6 mrd. kroner.

Endringer i avgiftene på kjøp og eie av bil

Regjeringen foreslår at engangsavgiften på biler legges om fra en importavgift til en registreringsavgift fra 1. april 2001. Dersom gjeldende avgiftssatser skulle beholdes, ville omleggingen gi et provenytap som følge av at engangsavgiften trekkes ut av grunnlaget for å beregne merverdiavgift. Regjeringen foreslår derfor at satsene i engangsavgiften økes. For å unngå at næringsdrivende som har fradragsrett for merverdiavgiften skal komme dårligere ut ved kjøp av bil, foreslås det at de blir fritatt for investeringsavgift. Samlet sett er omleggingen provenynøytral. Regjeringen foreslår også enkelte andre mindre endringer i avgiftene på kjøretøy.

Regjeringen foreslår dessuten å øke årsavgiften på kjøretøy med 10 pst. reelt. Forslagene innebærer en samlet innstramming på om lag 500 mill. kroner påløpt.

Endringer i flypassasjeravgiften

For at flypassasjeravgiften skal være i overensstemmelse med EØS-avtalen, har Regjeringen sett seg nødt til å legge om avgiften fra 1. april 2001, jf. omtale i Revidert nasjonalbudsjett 2000. Forslaget innebærer at det blir lik sats på flyginger innenlands og til utlandet, og at flere flyginger innenlands blir omfattet av avgiften. Regjeringen har også sett omleggingen i sammenheng med merverdiavgift på persontransporttjenester. Samlet sett er omleggingen av flypassasjeravgiften og innføring av merverdiavgift for luftfarten provenynøytral på årsbasis.

Inntekter ved tildelinger av konsesjoner

Regjeringen legger opp til å auksjonere ut nye konsesjoner for oppdrett av laks og ørret, 2. generasjons mobilfrekvenser og landsdekkende reklamefjernsyn. Auksjonen av konsesjon for landsdekkende reklamefjernsyn vil bli gjennomført etter en prekvalifiseringsrunde. Det er budsjettet med 2 mrd. kroner i samlede inntekter fra auksjoner og inntekter fra salg av Oslo Børs i 2001.

Petroleumsskatteutvalget

Utvalget som har utredet petroleumsskattesystemet, la fram sin innstilling 20. juni i år. Utvalgets innstilling, NOU 2000: 18 Skattlegging av petroleumsvirksomhet, er sendt på høring med høringsfrist 16. oktober 2000.

I mandatet ble utvalget spesielt bedt om å vurdere visse sider ved petroleumsskattesystemet.

Utvalget har med utgangspunkt i mandatet pekt på tre hovedområder hvor dagens petroleumsskattesystem kan gi uheldige virkninger:

- Stor mulighet til å finansiere sokkelselskapets øvrige aktiviteter med ubeskattet sokkelinntekt.
- For generøse investeringsbaserte fradrag.
- Lete- og investeringsinsentiver avhenger av skatteposisjon.

Utvalget har foreslått en rekke endringer i petroleumsskattesystemet for å forsøke å bøte på svakhetene i det eksisterende systemet. Forslaget til nytt petroleumsskattesystem er målrettet mot å beskatte grunnrenten. Systemet er bygget opp etter prinsipper som skal sikre størst mulig grad av nøytralitet overfor investeringsbeslutninger. Utvalget viser i den forbindelse bl.a. til at det foreslåtte skattesystemet i utgangspunktet virker nøytralt for nye investeringer, uavhengig av nivået på særskatten og selskapenes lønnsomhetskrav.

Utnyttelsen av knappe naturressurser gir opphav til en avkastning utover normalavkastning (grunnrente). Myndighetene har anvendt skattesystemet for å trekke inn en stor del av grunnrenten, og petroleumsskattesystemet gir således betydelige inntekter over tid. Provenyhensyn står derfor sentralt i vurderingen av skattesystemet på sokkelen. For å sikre høy avkastning i sektoren og dermed et betydelig skattegrunnlag, er det viktig at beskatningen i minst mulig grad bidrar til å redusere effektivitet og verdiskaping. Dette oppnås gjennom et nøytralt skattesystem.

Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med vurderinger av petroleumsskattesystemet og eventuelle forslag til endringer med sikte på at Stortinget om ønskelig kan behandle saken i løpet av vårsesjonen 2001, jf. omtale av denne saken i Revidert nasjonalbudsjett 2000.

4.3 Næringsbeskatningen

Etter gjeldende regler er det stor forskjell i marginalskatten på arbeids- og kapitalinntekter. Skatten på lønnsinntekter er progressiv med en marginalskatt på inntil 55,3 pst. eksklusiv arbeidsgiveravgift og 64,7 pst. inklusive arbeidsgiveravgift, mens kapitalinntekter skattlegges med en flat sats på 28 pst. De store satsforskjellene mellom arbeids- og kapitalinntekter har gjort det nødvendig å innføre delingsmodellen, som er en sjablonmetode for å fastsette avkastningen av arbeid for næringsdrivende og aktive aksjonærer. Delingsmodellen skal bidra til skattemessig likebehandling av arbeidsavkast-

ningen til vanlige arbeidstakere på den ene side og personlig næringsdrivende og aktive eiere på den annen, og er således også en viktig del av fordelingspolitikken. Dagens satsforskjeller fører imidlertid til at motivene til å omdanne arbeidsinntekt til kapitalinntekt, for dermed å spare skatt, er svært sterke. Sjablonreglene i delingsmodellen er ikke tilpasset en så stor satsforskjell, og det har følgelig blitt omfattende tilpasninger til delingsmodellen.

Etter Regjeringens vurdering er det på denne bakgrunn behov for å vurdere endringer i skattesystemet som kan sikre en bedre balanse mellom hensynet til god fordeling og hensynet til å gi gode incentiver, der en bl.a. også må unngå å svekke motivene til å spare og investere i Norge i særlig grad. En slik endring vil også være i tråd med hovedprinsippene fra skattereformen i 1992 med bredt skattegrunnlag og relativt lave satser. Regjeringens mål er å få et skattesystem for næringsvirksomhet som sikrer en større grad av reell skattemessig likebehandling av ulike investeringer, virksomheter og organisasjonsformer enn i dag.

For å redusere forskjellen i skatt på arbeidsinntekter og kapitalinntekter har Regjeringen vurdert en klassisk utbyttmodell, der beskatningen av utbytte økes ved å redusere aksjonærens godtgjørelsesfradrag. Utbyttet blir dermed skattlagt både i selskapet og på aksjonærens hånd, og vil således bidra til at forskjellen i marginalsatt mellom arbeidsinntekter og utbytter blir redusert for aksjonærer.

Forslaget om økt utbytteskatt hos mottaker innebærer at de med de høyeste inntektene må betale mer skatt. I 1998 mottok de 5 pst. av befolkningen med høyest alminnelig inntekt (bruttoinntekt minus fradrag) nesten 90 pst. av husholdningenes samlede utbytte. Økt skatt på utbytte vil også bidra til en reduksjon i satsforskjellene mellom arbeidsinntekter og utbytter, slik at de skattemessige motivene for aktive eiere til å ta ut reelle arbeidsinntekter som utbytte gjennom å tilpasse seg delingsmodellen blir redusert.

Regjeringen foreslår derfor at det innføres en skatt på 14 pst. på mottakers hånd for utbytter fra aksjeselskap og likestilt selskap utdelt til personer, som kommer i tillegg til skatten som blir betalt av selskapet. Ordningen vil gjelde for utbytter som er besluttet utdelt f.o.m. 5. september 2000. Forslaget gjennomføres ved å halvere det nåværende godtgjørelsesfradraget, dvs. aksjonærenes skattefradrag for skatten selskapet allerede har betalt. Etter Regjeringens forslag vil samlet beskatning på utbytte øke fra 28 pst. til 38,1 pst. når en ser selskapet og eieren under ett. For å unngå problemene med kjedebeskatning foreslås det at selskaper ikke må

betale skatt på mottatt utbytte fra andre selskaper. I tillegg foreslås det enkelte innstramminger i gevinstbeskatningen ved tilbakekjøp av aksjer, innløsning av enkeltaksjer mv.

En modell med utbytteskatt vil imidlertid ha enkelte svakheter. Aksjonærene kan ha motiver til å holde overskudd tilbake i etablerte selskaper, og kan således hindre at kapitalen anvendes der den er samfunnsøkonomisk mest lønnsom. Videre vil en slik ordning innebære at kapitalinntekter som opptjenes i selskapssektoren, skatlegges hardere enn andre kapitalinntekter, f.eks. bankinnskudd. Det kan føre til at gjeldsfinansiering blir favorisert framfor egenkapitalfinansiering, siden selskapene får fradrag for renteutgifter i alminnelig inntekt. Redusert godtgjørelsesfradrag vil ikke gjelde utenlandske aksjonærer, og utbytteskatten vil dermed kunne vri eierforholdet mellom utenlandsk og norsk eierskap i norske selskaper.

Over tid vil et system med skatt på utbytte måtte suppleres med regler som tar sikte på å redusere mulighetene til å tilpasse seg bort fra denne skatten. Samtidig ville slike tilpasninger til utbytteskatten i løpet av noen år i vesentlig grad svekke de fordelingsmessige virkningene av skatten. Siden utbytteskatt vil gjøre aksjekapitalfinansiering av selskaper dyrere enn lånefinansiering, kan utbytteskatten isolert sett gi en uheldig finansieringsstruktur av selskapene. Det kan framtvinge supplerende regler som f.eks. skattefradrag for selskapene i forbindelse med aksjeemisjoner.

Departementet har derfor vurdert en alternativ modell for økt skatt på kapitalinntekter som bidrar til å styrke fordelingsegenskapene ved skattesystemet, uten at dette bryter med prinsippet om skattemessig nøytralitet. I en slik modell er det bare kapitalinntekter utover normalavkastningen på investert kapital som blir skattlagt hardere enn i dag. En slik skjerming av normalavkastningen kan skje ved at det gis et kapitalavkastningsfradrag (KAF) som tilsvarende en nærmere fastsatt normalavkastning på kapitalen som er bundet i virksomheten. Et slikt skille mellom normalavkastning og avkastning utover normalavkastning er trolig enklere å håndheve enn det skillet mellom arbeids- og kapitalinntekter som en er nødt til å håndheve i gjeldende regler.

Modellen innebærer at det innføres et progressivt element også i kapitalbeskatningen. Fordelen med en KAF-modell sammenliknet med en klassisk utbytteskatt, er at skatten virker nøytralt i forhold til investeringsbeslutninger, siden den høyere skatten kun ilegges når avkastningen overstiger normalavkastningen. Selv med en økt skattesats på avkastning utover normalavkastning, vil investorene likevel sitte igjen med en betydelig ekstrafortjenes-

te også etter skatt sammenliknet med å investere i noe som kun gir normalavkastning.

I et slikt system vil en dermed for det første opprettholde en lav, flat beskatning av investeringer som har en avkastning som er lik eller lavere enn den fastsatte normalavkastningen. Videre blir all avkastning utover normalavkastning skattlagt likt, uavhengig av om årsaken til at et selskap har ekstra høy avkastning er forhold knyttet til lokaliseringen, f.eks. ved bruk av naturressurser eller nærhet til kundene, eller andre forhold som markeds-makt e.l. Skatten er også uavhengig av om avkastningen skyldes at en investering er spesielt lønnsom, eller om det skyldes at aktive aksjonærer tar ut en lavere lønn enn den reelle arbeidsavkastningen deres skulle tilsi. En KAF-modell kan dermed gi grunnlag for å oppheve delingsmodellen helt eller delvis, noe som i så fall vil bidra til en vesentlig forenkling av skattesystemet. Dette forutsetter imidlertid at satsforskjellene mellom arbeidsinntekter og kapitalinntekter reduseres.

I et slikt system vil en oppnå en bedre balanse mellom hensynet til rettferdig fordeling av skattebyrden og hensynet til å ha effektive og nøytrale skatteregler, både sammenliknet med gjeldende system og med et system med klassisk utbyttebeskatning. Regjeringen vil på derfor utrede en slik modell, med sikte på å fremme forslag om en reform av næringsbeskatningen ifm. budsjettet for 2002. Det vises til St.prp. nr. 1 (2000–2001) Skatte-, avgifts- og tollvedtak for en nærmere beskrivelse av forslaget.

4.4 Formuesskatten

Et flertall i Stortinget bestående av Fremskrittspartiet, Høyre, Venstre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Kystpartiet ba i Stortingsvedtak av 16. juni 2000 Regjeringen legge fram forslag om fritak for formuesskatt for næringsseideler i budsjettet for 2001.

Formuesskatten er en viktig del av den samlede kapitalbeskatningen. Personlig eid finans- og realkapital både i og utenfor næring er skattepliktig. I prinsippet skal formuesobjekter verdsettes til omsetningsverdi. En svakhet ved formuesbeskatningen er at det kan være vanskelig å verdsette ulike formuesobjekter på en ensartet måte. I dag verdsettes spesielt bolig, ikke-børsnoterte aksjer og forbrukskapital svært lavt sammenliknet med f.eks. børsnoterte aksjer og bankinnskudd. En slik forskjell i verdsettelsen fører til at formuesskattens

størrelse påvirkes av hvordan formuen er sammensatt. Dagens verdsettelsesregler kan dermed bidra til å påvirke sammensetningen av sparingen, noe som kan medvirke til en ressursbruk som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsom. Denne forskjellsbehandlingen kan også svekke fordelingsegenskapene i formuesskatten. På tross av formuesskattens svakheter, bidrar den likevel til jevnere fordeling ved at personer med de høyeste inntektene også betaler mest i formuesskatt.

Med bakgrunn i Stortingets vedtak foreslås det å frita personers eiendeler i næring som bl.a. fast eiendom, driftsmidler og varelager for formuesskatt. I tillegg foreslås det å frita næringsseideler i delingspliktige ikke-børsnoterte selskaper og i delingspliktige deltakerlignede selskaper for formuesskatt. Aksjer i børsnoterte selskap og aksjer/andeler i selskap som ikke er delingspliktige, fritas ikke for formuesskatt på eiendeler i selskapet. Med denne avgrensingen av formuesskattefritaket, vil aksjonærer/andelstakere i delingspliktige selskaper som normalt har en nær tilknytning til næringsvirksomheten bli likebehandlet med personlige næringsdrivende. Tilsvarende vil eiere som ikke identifiseres med selskapets næringsvirksomhet, bli skattemessig likebehandlet med eiere av børsnoterte selskaper og ikke delingspliktige selskaper. Lettelser i formuesskatten dekkes i hovedsak inn gjennom å oppheve aksjerabattene og 80-prosentregelen i formuesskatten.

Forslaget om å frita næringsseideler for formuesskatt har blitt vurdert og avvist en rekke ganger tidligere, bl.a. i Revidert nasjonalbudsjett 1993. Det er flere tungtveiende økonomiske og administrative momenter som taler mot en slik skatteomlegging:

- Et fritak av næringsseideler fra formuesgrunnlaget øker forskjellsbehandlingen av ulike formuesobjekter. Dette bryter med prinsippet om likebehandling av ulike typer kapital, som var et sentralt prinsipp i forbindelse med skattereformen fra 1992.
- Å frita næringsseideler fra formuesskatt vil isolert sett svekke fordelingsvirkningene av formuesskatten ettersom det er personer med de høyeste inntektene og formuene som får den største skatteletelsen.
- Avgrensningen av næringsformue reiser en rekke praktiske problemstillinger, bl.a. som følge av at det er vanskelig å skille mellom bedriftens eiendeler som er næringsformue og eiernes privatkapital.
- Som det framgår av forslaget i Ot.prp. nr. 1 (2000–2001), må slike regler delvis utformes ved bruk av skjønsmessige kriterier. Dette

kan gi opphav til skattemessig forskjellsbehandling.

- Et system hvor næringsseideler fritas for formuesskatt forutsetter at en også fordeler gjelden mellom skattepliktig og ikke-skattepliktig formue.

Et fritak for formuesskatt på næringsseideler vil derfor bidra til å komplisere reglene vesentlig sammenlignet med gjeldende regler, samtidig som omgåelsesmulighetene øker. Det vil også svekke fordelings- og effektivitetsegenskapene til formuesskatten.

Etter Regjeringens syn går derfor Stortingets vedtak om å fritas næringsseideler for formuesskatt i motsatt retning av hva som ville vært nødvendige og ønskelige endringer. Etter Regjeringens vurdering hadde det vært en bedre løsning med større grad av likebehandling av ulike formuesobjekter, kombinert med lavere satser og høyere bunnfradrag. En slik reform av formuesskatten etter mønster av skattereformen fra 1992 ville både gi høyere samfunnsøkonomisk avkastning av husholdningenes sparing og bidra til en bedre fordelingsprofil i formuesskatten. I St.prp. nr. 1 (2000–2001) Skatte-, avgifts- og tollvedtak presenteres det derfor også et alternativt formuesskatteopplegg som bidrar til økt skattemessig likebehandling og bedre fordeling.

4.5 Merverdiavgift på flere tjenester fra 1. juli 2001

Regjeringen legger fram forslag til en merverdiavgiftsreform i forbindelse med budsjettet for 2001, jf. Ot.prp. nr. 2 (2000–2001) Merverdiavgiftsreformen 2001. Regjeringen foreslår å innføre generell merverdiavgiftsplikt på omsetning av tjenester fra 1. juli 2001. Generell avgiftsplikt innebærer at alle tjenester blir omfattet av merverdiavgiften, med mindre de uttrykkelig blir unntatt fra avgiftsplikten, jf. NOU 1990: 11 Generell merverdiavgift på omsetning av tjenester.

I dag er varer generelt avgiftsbelagt, mens bare de tjenestene som er eksplisitt nevnt i loven avgiftslegges. Enkelte tjenester er allerede belagt med merverdiavgift, f.eks. håndverkstjenester, gods-transport, telekommunikasjonstjenester, reklame-tjenester, matservering og frisører. Regjeringen foreslår at flere grupper av tjenester, bl.a. innen helse, undervisning og kultur, fortsatt skal være unntatt fra merverdiavgiftsplikten.

Det er flere forhold som tilsier at det bør legges avgjørende vekt på at merverdiavgiften skal være en generell avgift på innenlandsk forbruk:

- Et bredt grunnlag med få unntak framstår som mer rimelig og er normalt lettere å begrunne enn et system med mange unntak.
- Forskjellsbehandlingen av avgiftsbelagte varer og tjenester i forhold til avgiftsfrie tjenester bidrar til å vri ressursbruken fra avgiftsbelagt til avgiftsfri produksjon.
- Et bredere avgiftsgrunnlag gir større inntekter til staten som gjør det mulig å holde lavere merverdiavgiftssats eller andre skatter og avgifter lavere.
- Merverdiavgift på flere tjenester er god fordelingspolitikk, siden tjenestenes andel av forbruket stiger med inntekten.
- Generell merverdiavgift på tjenester sikrer at nye tjenester automatisk blir avgiftspliktig. Tjenestenes andel av forbruket har økt fra 39 pst. av samlet privat forbruk i 1978 til 46 pst. i 1999, og andelen tjenesteforbruk forventes å øke ytterligere i årene framover.
- Generell avgiftsplikt gir færre avgrensingsproblemer og vil lette praktiseringen av regelverket, bl.a. ved at flere næringsdrivende unngår å ha både avgiftsfri og avgiftspliktig omsetning.
- Mulighetene for avgiftsmotiverte tilpasninger og avgiftsunndragelser blir mindre.
- Regelverket i Norge vil samsvare bedre med regelverket hos våre viktigste handelspartnere.

Generell merverdiavgift på tjenester medfører økt likebehandling av varer og tjenester. Merverdiavgiften er en generell forbruksavgift som i prinsippet bør omfatte alt forbruk. All omsetning av varer og tjenester bør derfor som hovedregel stå overfor en generell merverdiavgiftssats. I den grad enkelte områder er fritatt for merverdiavgiften, bør dette være særskilt begrunnet. Det er i utgangspunktet bedre å gi direkte og målrettet støtte til prioriterte områder enn å benytte særordninger og unntak i merverdiavgiftssystemet. Unntak og særordninger er ofte lite målrettede og innebærer en skjult form for støtte.

Merverdiavgiften er en av statskassens viktigste inntektskilder, og bidrar til å finansiere en fjerdedel av statsbudsjettets utgifter. Merverdiavgift praktiseres i dag i over 115 land. Norge er det eneste OECD-landet som har et merverdiavgiftssystem uten generell avgiftsplikt for tjenester, og avgiftsgrunnlaget er smalere enn i andre land.

Det gjeldende regelverket er vanskelig å håndtere både for avgiftsmyndighetene og for nærings-

drivende. Regelverket er spesielt komplisert for virksomheter som både har avgiftspliktig og avgiftsfri omsetning. Nye typer tjenester og omsetningsformer fanges heller ikke opp av regelverket, fordi avgiftsplikten for tjenester bare gjelder for dem som positivt er nevnt i loven. Dette gir et tilfeldig skille mellom avgiftsbelagte og avgiftsfrie tjenester.

Ved innføring av en generell merverdiavgift på tjenester, må imidlertid hensynet til et generelt merverdiavgiftssystem vurderes mot andre viktige forhold, f.eks. distriktshensyn og stabilitet i rammevilkårene for enkelt næringer. Regjeringen har derfor foreslått redusert sats på enkelte tjenester. Av hensyn til reiselivsnæringen og kollektivtransporten, er det foreslått at persontransport og overnattingstjenester får en redusert merverdiavgiftssats på 12 pst. Også i flere andre land er disse tjenestene avgiftsbelagt med lav sats. For luftfarten iverksettes nødvendige endringer i passasjeravgiften fra 1. april 2001 for å etterkomme krav fra ESA, jf. omtalen i avsnitt 4.2. Regjeringen ser denne omleggingen i sammenheng med endringene i merverdiavgiftssystemet, og foreslår at luftfarten får null-sats fra 1. juli 2001. Samlet sett blir omleggingen for luftfarten provenynøytral i 2002, mens omleggingen gir en påløpt innstramming i 2001 på 75 mill. kroner.

Regjeringen forslag innebærer at flere tjenester blir omfattet av avgiftsplikten. Samlet sett gir Regjeringens forslag knapt 2,9 mrd. kroner i økte inntekter fra merverdiavgiften på årsbasis. Avgiftsplikt for flere tjenester vil innebære at nye avgiftspliktige virksomheter skal beregne 23 pst. merverdiavgift på omsetningen. Samtidig vil virksomhetene oppnå fradragsrett for merverdiavgift på sine anskaffelser. Kostnadsøkningen for de nye avgiftspliktige tjenestene vil dermed bli mindre enn merverdiavgiftssatsen på 23 pst.

Offentlig forvaltning har ikke fradragsrett for merverdiavgift og får dermed økte kostnader som følge av at flere tjenester blir avgiftspliktige. Regjeringen foreslår derfor at både stat og kommune blir kompensert for merutgiftene som følge av en utvidet avgiftsplikt. Regjeringen forslår også å kompensere enkelte andre prioriterte områder for økt merverdiavgiftsbelastning, bl.a. ved å øke støtten til kollektivtransport og fri rettshjelp. Samlet sett er det foreslått kompensierende tiltak på nesten 1,4 mrd. kroner på årsbasis.

De gjenværende inntektene foreslår Regjeringen å benytte til lettelse i avgiftene på drivstoff og alkohol, og til å innføre en momskompensasjonsordning for kjøtt. Prisene på kjøtt, alkohol og drivstoff er vesentlig høyere i Norge enn i Sverige, og tiltak for å redusere prisdifferansen kan bidra til at grensehandelen blir redusert.

Avgiftene på bensin og diesel foreslås satt ned med 32 øre pr. liter fra 1. juli 2001. Sammen med den foreslåtte reduksjonen på 50 øre pr. liter nominelt fra 1. januar 2001, blir samlet reduksjon nær 1 krone pr. liter reelt fra 1. juli 2001. Dette vil bidra til en samlet reell avgiftsreduksjon på opp mot 1,20 kroner pr. liter inkl. merverdiavgift. Det foreslås også å innføre en momskompensasjonsordning for kjøtt som tilsvarer en merverdiavgiftssats på 18 pst. Avgiften på brennevin foreslås satt ned med vel 15 pst. Sammen med virkningen av å holde alkoholavgiftene nominelt uendret fra 1. januar 2001, vil den reelle reduksjonen bli om lag 17,5 pst. fra 1. juli 2001.

Samlet sett gis det lettelse i særavgifter på nesten 1,1 mrd. kroner på årsbasis, mens det bevilges 500 mill. kroner på årsbasis til kompensasjonsordningen for kjøtt. Regjeringen foreslår også økt satsing på forebygging av rusmisbruk og økt grensekontroll.

Samlet sett innebærer denne reformen en samlet lettelse på i overkant av 100 mill. kroner på årsbasis, inkl. kompensasjon. Tabell 4.4 viser provenyvirkningen av merverdiavgiftsreformen.

4.6 Anslag på skatte- og avgiftsinntektene

Tabell 4.3 viser anslag på provenyvirkningene som følger av de foreslåtte regelendringene for 2001. Skatteforslagene er målt i forhold til et referansesystem der nominelle grenser og fradrag oppjusteres med anslått lønnsvekst på 4 pst. Avgiftsendringene er anslått i forhold til et referansesystem for 2001 der alle mengdeavgifter er justert opp med en anslått prisvekst på 2,8 pst. De påløpte tallene i tabell 4.3 viser provenyvirkningen for 2001 og på helårsbasis av endringene i skatte- og avgiftsreglene. De bokførte størrelsene viser endringer i innbetalte skatter- og avgifter i 2001.

Tabell 4.3 Provenyvirkninger av forslaget til regelendringer for skatter og avgifter for 2001 målt i forhold til referansesystemet. Negative tall betyr redusert skatt/økt barnetrygd. Mill. kroner

	Påløpt	Bokført
<i>Tiltak for forenkling og fordeling</i>	1 240	1 230
Økt øvre grense i minstefradraget	-1 130	-900
Økt skatt på aksjeutbytte	1 700	1 300
Delingsmodellen:		
Redusert risikotillegg	95	50
Innstramming i identifikasjonsreglene	175	0
Innstramming i kapitalavkastningsgrunnlaget ¹⁾	0	240
Innstramming i takene for ikke-liberale yrker	400	320
Lavere avskrivningssats på ervervet goodwill ¹⁾	0	220
<i>Konjunkturavgift²⁾</i>	9 310	7 730
<i>Barnetrygd og forsørgerfradrag</i>	760	335
Nominell videreføring av satsene i den generelle barnetrygden, særskilt barnetrygd i Nord-Troms og Finnmark og småbarnstillegget	520	520
Oppheving av søskengraderingen i barnetrygden	160	160
Nominell videreføring av forsørgerfradraget	80	65
Innlemming av forsørgerfradraget i skatt i den generelle barnetrygden, herav:	0	-410
Fjerne forsørgerfradraget	2 030	1 620
Øke barnetrygden	-2 030	-2 030
<i>Øvrige endringer i skatteopplegget</i>	703	97
Innføre særskilt inntektsfradrag for landbruk ¹⁾	-265	-690
Økte ligningstakster på fast eiendom (ekskl. skog) med 10 pst.	525	420
Særfradrag for forsørgelse	3	2
Redusert nedre grense for betaling av restskatt	35	35
Folketrygdavgift på sokkelen	180	145
Nominell videreføring av spesielle grenser og fradrag i personbeskatningen og samspillseffekter	225	185
<i>Avgiftsopplegget</i>	54	-145
Nominell reduksjon i drivstoffavgifter med 50 øre ³⁾	-1 970	-1 810
Nominell videreføring av alkoholavgifter	-125	-115
Økt el-avgift	1 410	1 060
Økt grunnavgift på fyringsolje	220	200
Fritak for grunnavgift på fyringsolje for passasjertransport til sjøs	-50	-45
Engangsavgift for varebiler klasse 2	35	30
Økt årsavgift på kjøretøy	470	470
UMTS-avgift	80	80
Tollreduksjoner i hht. WTO-forpliktelsen	-16	-15
<i>Formuesskattepakken</i>	0	0
Fritak for næringsformue	-1 090	-870
Oppheving av aksjerabattene	850	680
Oppheving av 80-prosentregelen	190	150
Nominell videreføring av bunnfradraget i formuesskatt	50	40
<i>Skatt på tjenestepensjoner</i>	0	0
Innføring av innskuddspensjon i arbeidsforhold	-250	0
Innstramming i premiefond og fortsettelsesforsikringer	250	0

Forts. tabell 4.3

	Påløpt	Bokført
<i>Merverdiavgiftsreformen</i>	-10	-385
Samlet skatte- og avgiftsopplegg inkl. barnetrygd	12 057	8 862
Auksjonsinntekter, samt salg av Oslo Børs mv.	2 000	2 000

¹⁾ Innføres med virkning f.o.m. 2000.

²⁾ Ekskl. kompensasjonen til statlig og kommunal sektor, øker inntektene på budsjettet for 2001 med om lag 5,2 mrd. kroner.

³⁾ Avgiftene på drivstoff og alkohol reduseres ytterligere fra 1. juli 2001 i forbindelse med merverdiavgiftsreformen.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 4.4 viser den påløpte virkningen av merverdiavgiftsreformen i 2001 og på årsbasis.

Tabell 4.4 Påløpt provenyvirkninger av merverdiavgiftsreformen. Mill. kroner

Tjenesteområde	2001	Årsbasis
Rådgiving og konsulenttjenester	350	700
Posttjenester	300	600
Persontransport (12 pst.)	210	420
Romutleie i hoteller mv. (12 pst.)	200	400
Andre tjenester	381	762
Samlet, tjenester	1 441	2 882
Fjerning av null-sats på ferging av kjøretøy (12 pst.)	35	70
Avgiftsomlegging for luftfarten	75	0
Samlet hele reformen før kompensasjon	1 551	2 952
Kompensasjon	-717	-1 392
Kompensasjon til offentlig forvaltning	-350	-700
Kompensasjon til kollektivtransport	-195	-375
Andre kompensasjoner	-172	-317
Samlede inntekter etter kompensasjon	834	1 560
Lettelser i alkoholavgiftene	-60	-120
Lettelser i avgifter på drivstoff	-494	-990
Momskompensasjonsordning for kjøtt (18 pst.)	-250	-500
Forebygging og grensekontroll	-40	-80
Netto inntekter fra reformen	-10	-130

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 4.5 og 4.6 gir en oversikt over viktige skatte- og avgiftssatser og beløpsgrenser for 2000

og forslag til regler i 2001. Tabellene viser også endringer i pst. fra 2000 til 2001.

Tabell 4.5 Skattesatser og beløpsgrenser mv. for 2000 og forslag til 2001-regler

	2000-regler	Forslag 2001	Endring i pst. fra 2000 til 2001
Konjunkturavgift¹⁾	-	1,5 pst	
Trygdeavgift			
Lønnsinntekt	7,8 pst.	7,8 pst.	
Næringsinntekt i jordbruk, skogbruk og fiske	7,8 pst.	7,8 pst.	
Annen næringsinntekt ²⁾	10,7 pst.	10,7 pst.	
Pensjonsinntekt mv.	3,0 pst.	3,0 pst.	
Nedre grense	21 400 kr	22 200 kr	3,7
Opptrappingsatts	25,0 pst.	25,0 pst.	
Toppskatt³⁾			
<i>Trinn 1</i>			
Sats	13,5 pst.	13,5 pst.	
Innslagspunkt, klasse 1	277 800 kr	289 000 kr	4,0
Innslagspunkt, klasse 2	329 000 kr	342 200 kr	4,0
<i>Trinn 2</i>			
Sats	19,5 pst.	19,5 pst.	
Innslagspunkt, klasse 1	762 700 kr	793 200 kr	4,0
Innslagspunkt, klasse 2	762 700 kr	793 200 kr	4,0
Skatt på alminnelig inntekt			
Personer	28,0 pst.	28,0 pst.	
Personer i Finnmark og Nord-Troms	24,5 pst.	24,5 pst.	
Etterskuddspliktige (bedrifter)	28,0 pst.	28,0 pst.	
Maksimale marginale skattesatser			
På alminnelig inntekt	28,0 pst.	28,0 pst.	
Samlet maksimal marginalskatt på lønn og næringsinntekt	55,3 pst.	55,3 pst.	
Personfradrag (tidligere klassefradrag)			
Klasse 1	27 700 kr	28 800 kr	4,0
Klasse 2	55 400 kr	57 600 kr	4,0
Minstefradrag			
Sats	22,0 pst.	22,0 pst.	
Øvre grense	36 600 kr	40 300 kr	10,1
Nedre grense	4 000 kr	4 000 kr	0,0
Særskilt fradrag i arbeidsinntekt⁴⁾	30 600 kr	31 800 kr	4,0
Særfradrag for alder og uførhet mv.	17 640 kr	17 640 kr	0,0
Skattebegrensningsregelen for pensjonister mv.			
Avtrappingssats	55,0 pst.	55,0 pst.	
Skattefrie nettoinntekt			
Enslig	73 800 kr	76 800 kr	4,0
Ektepar	120 600 kr	125 400 kr	4,0
Formuestillegget			
Sats	2,0 pst.	2,0 pst.	
Grense	200 000 kr	200 000 kr	0,0
Grense for fradrag for reiser mellom hjem og arbeid	8 500 kr	8 800 kr	3,5
Foreldrefradrag for legitimerede utgifter til pass og stell av barn			
<i>Øvre grense</i>			
Ett barn	25 000 kr	25 000 kr	0,0
To barn eller flere	30 000 kr	30 000 kr	0,0

Forts. tabell 4.5

	2000-regler	Forslag 2001	Endring i pst. fra 2000 til 2001	
Forsørgerfradrag i skatt pr. barn				
Barn (0–15 år)	1 820 kr	oppheves	-100	
Ungdom (16–18 år)	1 820 kr	oppheves	-100	
Generelle satser for barnetrygd pr. år⁵				
1. og 2. barn	9 948 kr	11 664 kr	17,3	
3. og følgende barn	10 944 kr	11 664 kr	6,6	
Ekstra barnetrygd til barn mellom 1 og 3 år (småbarnstillegget)				
	7 884 kr	7 884 kr	0,0	
Ekstra barnetrygd i Finnmark og Nord-Troms				
	3 792 kr	3 792 kr	0,0	
Arbeidsgiveravgift⁶				
Sone 1	14,1 pst.	14,1 pst.		
Sone 2	10,6 pst.	10,6 pst.		
Sone 3	6,4 pst.	6,4 pst.		
Sone 4	5,1 pst.	5,1 pst.		
Sone 5	0,0 pst.	0,0 pst.		
Beregnet inntekt av egen bolig og fritidshus				
Grense ⁷ for ligningsverdi, 1. trinn	51 250 kr	51 250 kr	0,0	
Sats, 1. trinn	2,5 pst.	2,5 pst.		
Grense for ligningsverdi, 2. trinn	451 000 kr	451 000 kr	0,0	
Sats, 2. trinn	5,0 pst.	5,0 pst.		
Formuesskatt				
	2000-regler		Forslag 2001	
	Grenser. Kroner	Satser	Grenser. Kroner	Satser
<i>Kommune</i>				
Klasse 1 og klasse 2	0 – 120 000	0,0 pst.	0 – 120 000	0,0 pst.
	120 000 –	0,7 pst.	120 000 –	0,7 pst.
<i>Stat</i>				
Klasse 1	0 – 120 000	0,0 pst.	0 – 120 000	0,0 pst.
	120 000 – 540 000	0,2 pst.	120 000 – 540 000	0,2 pst.
	540 000 –	0,4 pst.	540 000 –	0,4 pst.
Klasse 2	0 – 150 000	0,0 pst.	0 – 150 000	0,0 pst.
	150 000 – 580 000	0,2 pst.	150 000 – 580 000	0,2 pst.
	580 000 –	0,4 pst.	580 000 –	0,4 pst.

¹⁾ Konjunkturavgiften legges på samme grunnlag som arbeidsgiveravgiften og trygdeavgiften for næringsinntekter, inkl. i jordbruk, skogbruk og fiske.

²⁾ Avgiften er 7,8 pst. for næringsinntekt over 12 G.

³⁾ For skatteyttere i Nord-Troms og Finnmark gjelder en sats på 9,5 pst. i 1. trinn. 2. trinn gjelder også for skatteyttere i Nord-Troms og Finnmark.

⁴⁾ Skattytere får det maksimale av minstefradrag og særskilt fradrag i arbeidsinntekt.

⁵⁾ Fra 1. mai 2000 ble barnetrygden utvidet til å gjelde den måneden barnet fyller 18 år. Ifm. RNB 2000 ble det vedtatt at fra 1. juli 2000 skal barnetrygden utbetales t.o.m. måneden før barnet fyller 18 år.

⁶⁾ For lønn over 16 G illegges en ekstra arbeidsgiveravgift på 12,5 pst.

⁷⁾ For fritidshus er det ikke bunnbeløp på 51 250 kroner for 1. trinn.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 4.6 Foreslåtte satser for særavgifter for 2001

Avgiftskategori	Gjeldende sats	Forslag 2001	Økning i pst.
<i>Brennevin og vin</i>			
kr pr. vol pst. og liter			
Brennevin	7,04	7,04	0,0
Fra 1.7.2001 (mva-reformen)		5,97	-15,2
Sterkvin	3,65	3,65	0,0
Svakvin	3,65	3,65	0,0
<i>Øl</i>			
kr pr. liter			
a) 0,00–0,70 vol pst.	1,58	1,62	2,8
b) 0,70–2,75 vol pst.	2,51	2,51	0,0
c) 2,75–3,75 vol pst.	9,45	9,45	0,0
d) 3,75–4,75 vol pst.	16,37	16,37	0,0
Øl over 4,75 vol pst. kr pr. vol pst. og liter	3,65	3,65	0,0
<i>Tobakkvarer</i>			
Sigarer, kr/100 gram	162	167	2,8
Sigaretter, kr/100 stk.	162	167	2,8
Røyketobakk, kr/100 gram	112	115	2,8
Snus, kr/100 gram	53	54	2,8
Skrå, kr/100 gram	53	54	2,8
Sigarettpapir, kr/100 stk.	2,4	2,5	2,8
<i>Engangsavgift¹</i>			
<i>Kjøretøygruppe a</i>			
<i>Vektavgift, kr/kg</i>			
første 1150 kg	25,16	32,07	27,5
neste 250 kg	50,32	64,14	27,5
neste 100 kg	100,64	128,29	27,5
resten	117,05	149,21	27,5
<i>Slagvolumavgift, kr/cm³</i>			
første 1200 cm ³	7,43	9,47	27,5
neste 600 cm ³	19,45	24,79	27,5
neste 400 cm ³	45,74	58,31	27,5
resten	57,15	72,85	27,5
<i>Motoreffektavgift, kr/kW</i>			
første 65 kW	97,18	123,88	27,5
neste 25 kW	354,45	451,82	27,5
neste 40 kW	709,12	903,93	27,5
resten	1 200,00	1 529,66	27,5
<i>Årsavgift, kr/år</i>			
Alminnelig sats	2 005	2 265	13,1
Campingtilhengere	1 025	1 160	13,1
Motorsykler	1 580	1 785	13,1
Kjøretøy med totalvekt over 3,5 tonn	1 165	1 315	13,1
<i>Bensin, kr/liter</i>			
Blyfri	4,34	4,06	-6,5
Fra 1.7.2000 (mva-reformen)		3,74	-13,8

Forts. tabell 4.6

Avgiftskategori	Gjeldende sats	Forslag 2001	Økning i pst.
<i>Autodiesel</i> , kr/liter	3,54	3,04	-14,1
Fra 1.7.2000 (mva-reformen)		2,72	-23,2
<i>Elektrisk kraft</i> , øre/kW			
Forbruksavgift, alminnelig sats	8,56	10,30	20,3
Forbruksavgift, lav sats	-	1,00	-
<i>Avgift på mineralske produkter</i>			
Grunnavgift på fyringsolje			
Mineralolje kr/liter	0,19	0,307	61,5
CO ₂ -avgift, generell sats			
Mineralolje, kr/liter	0,47	0,48	2,8
Kull og koks mv, kr/kg	0,47	0,48	2,8
Bensin, kr/liter	0,94	0,72	-23,4
CO ₂ -avgift, redusert sats			
Mineralolje, kr/liter	0,26	0,27	2,8
Bensin, kr/liter	0,24	0,25	2,8
Svovelavgift, generell sats			
Mineralolje, kr/liter	0,07	0,07	-
Kull og koks, kr pr. kg SO ₂	6,00	6,17	2,8
Raffineringsanlegg, kr pr. kg SO ₂	6,00	6,17	2,8
Svovelavgift, høy sats			
Autodiesel, kr/liter	0,25	0,26	2,8
Svovelavgift, redusert sats			
Mineralolje, kr/liter	0,026	0,027	2,8
<i>Avgift på sluttbehandling av avfall</i> , kr pr. tonn			
Opplagsplasser for avfall	306	315	2,8
Anlegg for forbrenning av avfall			
Grunnavgift	77	79	2,8
Tilleggsavgift	229	235	2,8
<i>Dokumentavgift</i> , pst. av salgsverdi	2,5	2,5	-
<i>Avgift på flyging</i> ²			
Innenlands kr/passasjer	116	128	10,3
Utlandet, kr/passasjer	232	128	-44,8

¹) Omleggingen av engangsavgiften og økningen av satsene utover prisjustering vil skje fra 1. april 2001.

²) Når avgiften legges om fra 1. april 2001, vil flere flyruter innenlands bli omfattet av avgiften.

Kilde: Finansdepartementet.

4.7 Fordeling og nivå på offentlige skatte- og avgiftsinntekter

Tabell 4.7 gir en samlet oversikt over hovedgruppene av skatter og avgifter, og hvilken del av offentlig sektor som mottar disse. De samlede skatte- og avgiftsinntektene fra stat, kommuner og fylkeskommuner er anslått til 604,9 mrd. kroner i 2000. Staten får 84,6 pst. av de totale skatte- og avgiftsinntektene, mens kommunenes og fylkeskommunenes andel er hhv. 10,2 pst. og 5,2 pst. Størstedelen av kom-

munenes og fylkeskommunenes skatteinntekter kommer fra inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere.

Tabellen viser videre at drøyt 36 pst. av statens inntekter kommer fra merverdiavgift, investeringsavgift og særavgifter. Knappe 23 pst. kommer fra inntekts- og formuesskatt og trygdeavgift fra personlige skattytere, mens drøyt 19 pst. er inntektskatt fra bedrifter og arbeidsgiveravgift fra Fastlands-Norge. Knappt 19 pst. av statens inntekter i 2000 kommer fra petroleumssektoren.

Tabell 4.7 Påløpte skatter og avgifter fordelt på skattekreditorer¹⁾. Anslag for 2001. Mrd. kroner

	Stat	Kommune	Fylke	I alt
<i>Personlige skattytere</i>	117,4	57,7	31,0	206,1
Skatt på alminnelig inntekt	49,9	53,2	31,0	134,1
Toppskatt	15,0	-	-	15,0
Trygdeavgift	50,7	-	-	50,7
Formuesskatt	1,8	4,5	-	6,3
<i>Bedrifter (etterskuddspliktige)</i>	27,6	1,2	0,2	29,0
Inntektsskatt (medregnet kraftverk) ²⁾	27,5	1,2	0,2	28,9
Formuesskatt	0,1	0,0	-	0,1
<i>Eiendomsskatt</i>	-	2,8	-	2,8
<i>Arbeidsgiveravgift</i>	70,9	-	-	70,9
<i>Avgifter</i>	186,8	-	-	186,8
Merverdi- og investeringsavgift	119,4	-	-	119,4
Særavgifter og toll	67,4	-	-	67,4
<i>Petroleum</i>	96,8	-	-	96,8
Skatt på inntekt	90,0	-	-	90,0
Avgift på utvinning mv.	6,8	-	-	6,8
<i>Andre skatter og avgifter</i>	12,3	0,2	-	12,5
Trygde- og pensjonspremier, andre stats- og trygderegnskaper ³⁾	7,8	-	-	7,8
Skatt på utbytte til utenlandske aksjonærer	0,5	-	-	0,5
Andre skatter og avgifter ⁴⁾	4,0	0,2	-	4,2
Samlede skatter og avgifter	511,8	61,9	31,2	604,9

¹⁾ Totaltallene er i samsvar med definisjonene i nasjonalregnskapet, men inndelingen i skattearter er noe annerledes.

²⁾ Medregnet tonnasjeskatt for rederier.

³⁾ Blant annet Statens pensjonskasse.

⁴⁾ Herunder en del inntektsposter som grupperes som skatteinntekter i nasjonalregnskapet, men som ikke føres som skatteinntekt i statsbudsjettet.

Kilde: Finansdepartementet.

4.8 Skatteutgifter

4.8.1 Innledning

I skatte- og avgiftsreglene er det en rekke unntak og særordninger som bidrar til å redusere de offentlige inntektene. I Nasjonalbudsjettet 1999 og 2000 ble det presentert en oversikt over slike ordninger. De representerer en fordel for dem som omfattes, sammenliknet med å bli skattlagt etter de ordinære reglene. Denne fordelingen kan sidestilles med å motta en tilsvarende offentlig overføring over budsjettet. Skattelettelser som følger av unntaksordningen og særregler har fått betegnelsen *skatteutgifter*. Tilsvarende kan det i skatte- og avgiftssystemet også finnes enkelte eksempler på *skattesanksjoner*, dvs. at det i noen tilfeller ilegges en skatt som er høyere enn det som følger av et generelt og ensartet regelverk.

Skatteutgifter kan på tilsvarende måte som direkte overføringer og reguleringer være uttrykk for politiske prioriteringer på ulike områder. For eksempel må enkelte av skatteutgiftene knyttet til særskilte skatte- og avgiftsregler for Nord-Troms og Finnmark ses i sammenheng med en målsetning om spredt bosetting. Tilsvarende må også flere av skatteutgiftene knyttet til næringsbeskatningen, betraktes som støtte til enkelte næringer. Dette kommer også til uttrykk i avsnitt 5.2. Her sammenholdes skatteutgifter knyttet opp mot næringsvirksomhet med tall for statlig budsjettmessig næringsstøtte. I tillegg er skatteutgifter for næringsvirksomhet for første gang inkludert i beregningene av effektive støtterater («ERA-beregninger»).

Enkelte skatteutgifter kunne alternativt vært utformet som direkte støtte over statsbudsjettets utgiftsside. En slik oversikt over skatteutgiftene bidrar dermed til at en får et mer fullstendig bilde av det offentliges engasjement på forskjellige områder.

Beregningene av skatteutgifter i dette avsnittet er basert på skatte- og avgiftssystemet for 2000. I årets budsjett gis det imidlertid kun en beskrivelse av nye skatteutgifter (skattesanksjoner) fra 1999 til 2000, samt for skatteutgifter hvor det er gjort endringer i beregningsmetoden. Dette innebærer at de fleste skatteutgiftene for inntektsåret 2000 kun er omtalt i tabell 4.8. Det vises til Nasjonalbudsjettet for 2000 og vedlegg 1 for en nærmere beskrivelse av både tallfestede og ikke tallfestede skatteutgifter, samt hvilken metode som er lagt til grunn for beregning av skatteutgiftene. Dette vedlegget inneholder også en beskrivelse av skattefrie og skattefremforderte overføringsordninger.

I avsnitt 4.8.2 presenteres beregninger over

skatteutgiftene knyttet til sentrale skatte- og avgiftsregler. I avsnitt 4.8.3 gis en oversikt over skattefrie og skattefremforderte overføringsordninger. Avslutningsvis gis det i avsnitt 4.8.4 en omtale over endringer i skatteutgifter og skattesanksjoner fra 1999 til 2000.

4.8.2 Skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til skatte- og avgiftsreglene

I tabell 4.8 gis det en oversikt over de beregnede skatteutgiftene og skattesanksjonene knyttet til skatte- og avgiftsreglene i 2000. Tabellen viser skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til hhv. lønns- og pensjonsinntekter og nærings- og kapitalbeskatningen. Det gis også en slik oversikt knyttet til merverdiavgiften, investeringsavgiften og andre fiskale avgifter og særavgifter, samt til miljø- og energirelaterte avgifter. Beregningene er i hovedsak basert på statistikk fra Statistisk sentralbyrå.

I budsjettopplegget for 2001 legger Regjeringen fram forslag til en merverdiavgiftsreform f.o.m. 1. juli 2001, som vil innebære at flere av skatteutgiftene knyttet til denne ordningen vil bli redusert f.o.m. annet halvår i 2001.

Nedenfor gis det en kort omtale av skatteutgifter der det enten har skjedd endringer i beregningsmetodene eller innført nye skatteutgifter ift. det som ble presentert i Nasjonalbudsjettet for 2000.

Skatteutgifter som ikke tidligere er anslått

- I budsjettet for 2001 foreslår Regjeringen å innføre et særskilt fradrag på næringsinntekt for *jordbruk og hagebruk* på 18 000 kroner med virkning f.o.m. 2000. Fradraget foreslås økt til 36 000 kroner i 2001. Forslaget bidrar til lavere skatt for jordbruksnæringsen, og må derfor anses som en skatteutgift.
- Bedrifter med *tjenestepensjonsordninger* for sine ansatte gis i dag avsetningsadgang til premiefond. Denne endringen innebærer bl.a. at det ikke skjer noen løpende skattlegging av premiefondets avkastning. Dette er en særskilt skattefremforderte overføringsordninger, som bør regnes som en skatteutgift. På premiefondene var det innestående drøyt 25 mrd. kroner pr. 31.12.98. I beregningen er det lagt til grunn at disse midlene har en avkastning på 7 pst. før skatt, og som ville blitt beskattet med en sats på 28 pst., dersom en ikke hadde hatt slike særlige skatteregler for premiefond.
- *Grunnavgiften på fyringsolje* ble innført fra 1. januar 2000. Hensikten med avgiften var å unngå at en økning i elektrisitetsavgiften medførte

Tabell 4.8 Anslag for skatteutgifter og skattesanksjoner¹⁾. 2000

	Mill. kroner
Inntektsbeskatning av lønn og pensjon	
Særskilte skatteregler for skattytere bosatt i Nord-Troms og Finnmark	560
Skatteklasse 2	1 655
Forsørgerfradrag i skatt	2 020
Foreldrefradrag	1 205
Ekstra minstefradrag i underholdsbidrag mv.	265
Fradrag for daglig arbeidsreise	1 670
Fradrag for besøksreise i hjemmet for pendlere	135
Fradrag for merutgifter kost og losji for pendlere	420
Fradrag for fagforeningskontingent	335
Særfradrag for sjømenn og fiskere	595
Særfradrag for store sykdomsutgifter	220
Særfradrag for forsørgelse	30
Skattefaviserte naturalytelser	-
Arbeidsgiveravgiften	
Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift	6 800
Ekstra arbeidsgiveravgift på lønnsinntekter over 16 G	-645
Arbeidsgiverfritak for frivillige organisasjoner	-
Arbeidsgiverfritak for lønnet arbeid i privat hjem og fritidsbolig	-
Arbeidsgiverfritak for godtgjørelse for privat pass av barn	-
Nærings- og kapitalbeskatningen	
BSU-ordningen	420
Skattefri avkastning i premiefond	500
Fradrag for premie til egen pensjonsavtale mv. ²⁾	280
Fradrag for premie til pensjonsordning i arbeidsforhold mv. ²⁾	1 600
Inntektsfradrag for bønder	280
Trygdeavgift jordbruk, skogbruk og fiske ³⁾	320
Særskilte skatteregler for skogbruket ⁴⁾	140
Særskilte skatteregler for rederier ⁵⁾	570
Avskrivningssats fiskefartøy og innenriks skipsfart ²⁾	160
Avskrivningssats petroleumssektoren ²⁾	5 900
Avskrivningssats forretningsbygg i distriktene	-
Inntektsbeskatning av egen bolig og fritidshjem	17 500
Formuesskatten på egen bolig og fritidshjem	8 700
Formuesskatten -35 pst. aksjerabatt for ikke-børsnoterte aksjer og aksjer notert på SMB-listen	1 000
Formuesskatten – 80-prosentregelen ⁵⁾	190
Arveavgiften – 70 pst. aksjerabatt for ikke-børsnoterte aksjer	180
Arveavgiften – fradrag for dokumentavgift i grunnlaget ved generasjonsskifte i familieeide bedrifter	30
Arveavgiften – redusert grunnlag for jord- og skogbrukseiendommer	-
Enkelte særskilte skatteregler for jordbruk og skogbruk	-
Skattefrie institusjoner	-
Merverdiavgift og investeringsavgift	
Persontransport utenfor mva-systemet	2 500
Romutleie utenfor mva-systemet	800
Juridisk, økonomisk og adm. Tjenesteyting utenfor mva-systemet	700
Kringkastingstjenester utenfor mva-systemet	600
Reisebyråtenester utenfor mva-systemet	300

Forts. tabell 4.8

	Mill. kroner
Undervisningstjenester og kjøreskoler utenfor mva-systemet	300
Kino og konserter utenfor mva-systemet	200
Fornøyelsesparker, sirkus og diskotek utenfor mva-systemet	200
Formidlingstjenester, herunder eiendomsmegling, utenfor mva-systemet	100
Billettinntekter idrettsarr. utenfor mva-systemet	50
Posttjenester utenfor mva-systemet	600
Tannhelsetjenester utenfor mva-systemet	600
Andre tjenester utenfor mva-systemet	100
Fritak (null-sats) fra mva for aviser	1 000
Fritak (null-sats) fra mva for tidsskrifter	100
Fritak (null-sats) fra mva for bøker	1 200
Fritak (null-sats) fra mva på el-kraft i Nord-Troms og Finnmark	450
Fritak (null-sats) fra mva for ferging av kjøretøyer	130
Investeringsavgiften	-6 500
Andre fiskale avgifter og særavgifter	
Tax-free kvoter på alkohol og tobakk ⁶⁾	1 250
Redusert tobakkavgift på rulletobakk, snus og sigarer mv.	1 655
Fritak for grunnavgift engangsemballasje for melk og melkeprodukter	530
Redusert engangsavgift kombinerte biler	280
Årsavgift for lastebiler og trekkbiler	-45
Redusert årsavgift for campingvogn, kombinerte biler mv.	45
Vektsårsavgift over EUs minimumssatser	-70
Omregistreringsavgift for busser og lastebiler	-200
Dokumentavgift – næringslivets innbetalinger	-600
Dokumentavgift – fritak for borettslagsleiligheter mv.	200
Passasjeravgift flyging – fritak for privatreiser innenlands	400
Passasjeravgift flyging – avgift på arbeidsreiser	-590
Engangsavgift på motorvogner – avgift på varebiler brukt til næringsformål (sanksjon)	-
Engangsavgift på motorvogner – redusert avgift på varebiler brukt til private formål og fritak for el-biler og hybridbiler (utgift)	-
Fritak båtmotoravgift for el-motorer	-
Div. skattefritak for utenlandske diplomater mv.	-
Miljø- og energirelaterte avgifter	
Forbruksavgiften på elektrisk kraft – fritak for industri mv.	3 940
Forbruksavgiften på elektrisk kraft – fritak for Nord-Troms og Finnmark	140
Lavere avgift på autodiesel enn på bensin	880
Høy CO ₂ -avgift på bensin og på sokkelen ⁷⁾	-1 615
Fritak eller redusert CO ₂ -avgift på enkelte anvendelser	2 175
Fritak eller reduserte satser SO ₂ -avgift	525
Sluttbehandlingsavgift av avfall – differensierte satser	100
Sluttbehandlingsavgift av avfall – fritak for returfiber	10
Grunnavgift på fyringsolje	-45

¹⁾ Skattesanksjoner er oppgitt som negative tall. Skatteutgifter som en ikke har grunnlag for å tallfeste er også inkludert i tabellen.

²⁾ Disse skatteutgiftene er regnet som en nåverdi.

³⁾ Anslaget overvurderer den faktiske skatteutgiften noe, siden en ikke har kunnet ta hensyn til at differansen mellom høy og middels trygdeavgiftssats for fiskere finansieres gjennom produktavgiften.

⁴⁾ Det er ikke spesifisert hvilket år dette gjelder.

⁵⁾ 1998-tall.

⁶⁾ Punktanslag. Anslaget er svært usikkert og i størrelsesorden 1–1,5 mrd. kroner.

⁷⁾ Hhv. 1 065 mill. kroner på bensin og 550 mill. kroner på sokkelen (brutto). Nettovirkningen på sokkelen, når en tar hensyn til at denne kan trekkes fra mot særskatten og at SDØE betaler deler av avgiften, er 110 mill. kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

overgang til fyring med olje. Avgrensingsproblemer medførte at avgiften også ble ilagt drivstoff brukt i passasjertransport til sjøs, selv om det ikke kan begrunnes med å hindre overgang fra bruk av elektrisk kraft. Dette bør følgelig regnes som en skattesanksjon.

Skatteutgifter der beregningsmetoden er endret

- I Nasjonalbudsjettet 2000 ble skatteutgiften knyttet til *bolig* anslått ved å legge til grunnat markedsverdien i gjennomsnitt er fire ganger så høy som ligningsverdien, og ved å oppheve de særskilte bunnfradragene i inntektsskatten. Skatteutgiften ble beregnet ift. en avkastningsrate på 2,5 pst. Etter departementets vurdering er det mer korrekt å beregne skatteutgiften i forhold til en avkastningsrate på 5 pst. som anslag på markedsavkastningen på boliginvesteringen. I årets beregninger har en også tatt hensyn til at formuesverdien av forretningseiendommer er lavere enn markedsverdien. Disse forholdene bidrar til at anslaget for skatteutgiften knyttet til boliginvesteringer er vesentlig høyere enn i fjorårets budsjett.
- *Arbeidsgiveravgiften er i hovedsak regionalt differensiert* i fem geografisk soner, der satsen vari-

erer fra 0 pst. i Nord-Troms og Finnmark (sone 5) til 14,1 pst. i sentrale strøk (sone 1). Skatteutgiften av denne differensieringen er regnet ift. satsen i sone 1 på 14,1 pst. I motsetning til i fjor er det i beregningen nå mulig å ta hensyn til at staten betaler høyeste sats for statsansatte uavhengig av deres bosted. Anslaget i tabellen er derfor lavere enn i Nasjonalbudsjettet 2000.

- Skatteutgiftene av de særskilte skattereglene for *skogbruksnæringen* er noe lavere enn i 1999. Det skyldes ikke regelendringer, men en feil i fjorårets beregninger, som bidro til en overvurdering av skatteutgiften knyttet til den særskilte skogavgiftsordningen.
- *Ikke-børsnoterte aksjer* blir i sammenheng med arv verdsatt til 30 pst. av skattemessig verdi. Dette er en fordel for mottakere av arv, og regnes derfor som en skatteutgift. I Nasjonalbudsjettet 2000 var verdien av dette ikke tallfestet.

4.8.3 Skattefrie og skattefaviserte overføringsordninger

I dette avsnittet gis det en oversikt over den fordel som ligger i at enkelte offentlige stønader er skattefrie. Det er beregningsmessig lagt til grunn at mottakeren i gjennomsnitt skal sitte igjen med

Tabell 4.9 Skattefordelen knyttet til offentlige overføringer¹⁾. 2000. Mill. kroner

	Økte skatteinntekter ved å innføre skatteplikt, gitt uendret nivå på gjennomsnittlige bruttoytelser	Anslått økning i trygdeutgifter for uendret gjennomsnittlig nivå på nettoytelser
Barnetrygd	4 450	7 100
Kontantstøtte	1 060	1 650
Økonomisk sosialhjelp	1 170	1 750
Bostøtte	460	700
Engangsstønad ved fødsel	150	220
Grunnstønad	360	520
Hjelpestønad	250	330
Stønad til barnetilsyn	300	480
Særskilte skatteregler for pensjonister mv.	13 200	19 500
Engangsstønad ved adopsjon	-	-
Attføringsstønad	-	-
Utdanningsstønad	-	-
Gravferdsstønad	-	-
Stønader for visse helsetjenester	-	-
Enkelte andre skattefrie ytelser	-	-

¹⁾ Skattefrie overføringer som en ikke har grunnlag for å tallfeste er også inkludert i tabellen.
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

samme netto overføring etter skatt som etter gjeldende regler. Innføring av skatteplikt på de enkelte stønadene ville isolert sett ført til reduserte overføringer. For at nettoytelsen (ytelsen etter skatt) i dette tilfellet skal være uendret, må derfor overføringene før skatt økes. For barnetrygden er det eksempelvis gjort ved å øke barnetrygdsatsene så mye at nettoutgiftene til det offentlige er uendret selv om barnetrygden er gjort skattepliktig. Anslågene er usikre, både fordi modellen er basert på en utvalgsundersøkelse og fordi det er usikkerhet knyttet til denne måten å anslå bruttooverføringer på. Det vises til omtalen i Nasjonalbudsjettet 2000 og i vedlegg 1 for en nærmere beskrivelse av beregningsmetodene.

Kolonnen til høyre i tabell 4.9 viser hvor mye trygdeutgiftene måtte øke ved en innføring av skatteplikt, gitt at gjennomsnittlige nettoytelser etter skatt skulle være som i gjeldende system. Venstre kolonne i tabellen viser til sammenlikning hva økningen i skatteinntektene ville ha blitt ved opphevelse av skattefordelene, uten kompensasjon i form av økt bruttotrygd.

4.8.4 Endringer i skatteutgifter og skattesanksjoner fra 1999 til 2000

Fra 1999 til 2000 ble det foretatt reduksjoner i samlede skatteutgifter på om lag 1 mrd. kroner. Følgende endringer i skatte- og avgiftsreglene har bidratt til dette:

- Forsørgerfradraget i skatt pr. barn ble redusert fra 2 540 til 1 820 for ungdom mellom 16 og 18 år. Forsørgerfradraget for denne aldersgruppen avtrappes imidlertid ikke mot ungdommens inntekt, som tidligere.
- Det er foretatt innstramminger i rederibeskatningen tilsvarende påløpt provenyøkning på om lag 230 mill. kroner. Tiltakene omfattet innstramming i fradrag retten for gjeldsrenter, økt skatt ved høy egenkapital, innføring av skatteplikt for valutagevinster og økt tonnasjeavgift.
- Effekten av en rekke andre skatteutgifter er redusert ved at flere beløpsgrenser i skattesystemet ble holdt nominelt uendret.
- Svovelavgiften for en som betaler lav sats ble økt fra 1,3 øre til 2,6 øre på olje, kull og koks.

– Dette reduserte skatteutgiften med om lag 15 mill. kroner.

- Avgiften på rulletoakk ble økt med 15 pst. reelt. Dette reduserte skatteutgiften med om lag 455 mill. kroner.
- Engangsavgiften på kombinerte biler ble økt fra 35 pst. til 45 pst. av engangsavgiften på personbiler fra 1. januar, og med ytterligere 10 prosentpoeng fra 1. august. Dette har medført at skatteutgiften knyttet til denne avgiften reduseres med om lag 180 mill. kroner.

Følgende endringer i skatte- og avgiftsreglene har bidratt til økte skatteutgifter med om lag 1,5 mrd. kroner:

- Innføring av et særlig fradrag for næringsvirksomhet i landbruket på 280 mill. kroner i 2000.
- El-avgiften ble økt med 2,5 øre/kWh utover prisjustering fra 1. januar 2000. Siden industri, bergverk og veksthus har fritak for denne avgiften, bidro satsøkningen til å øke skatteutgiftene knyttet til fritaket med 1 150 mill. kroner i forhold til 1999. I tillegg har brukere i Nord-Troms og Finnmark fritak for avgiften. Dette har økt skatteutgiften med ytterligere 40 mill. kroner.

Følgende endringer i avgiftsreglene har bidratt til å redusere skattesanksjonene med om lag 670 mill. kroner fra 1999 til 2000:

- CO₂-avgiften på sokkelen ble redusert fra 72 øre til 47 øre fra 1. januar 1999. Dette medfører isolert sett en reduksjon i skattesanksjonen på 550 mill. kroner
- I utgangspunktet regnes hele investeringsavgiften som en skattesanksjon. Fra 1. juli 2000 ble det innført fritak for investeringsavgift for kraftverk. Dette har isolert sett medført en reduksjon i skattesanksjonen på 115 mill. kroner ift. 1999.

Følgende endringer i avgiftsreglene har bidratt til økte skattesanksjoner:

- Grunnavgift på fyringsolje ble innført fra 1. januar 2000. Denne skattesanksjonen er anslått til 45 mill. kroner.

5 Tiltak for å bedre økonomiens virkemåte

5.1 Innledning

Tiltak for å bedre økonomiens virkemåte skal bidra til at landets ressurser blir utnyttet så effektivt som mulig. Effektiv ressursbruk er viktig for å opprettholde høy verdiskaping og virkeliggjøre vekstmulighetene i økonomien. Dette gir grunnlag for å videreutvikle velferdsordningene i samfunnet.

En viktig del av strukturpolitikken er å bidra til at den økonomiske aktiviteten i offentlig sektor blir så målrettet og effektiv som mulig. En annen viktig oppgave er å bidra til økt verdiskaping i privat sektor ved å legge til rette rammebetingelsene for bedrifter og husholdninger. Dette skjer dels via skatter, overføringer og andre bevilgninger, og dels gjennom å regulere markedene ved hjelp av lover og regler.

I produktmarkedene griper myndighetene inn på flere måter:

- *Næringsstøtte* kan benyttes til å styrke forskning og utvikling eller andre formål som den enkelte bedrift ikke ivaretar fullt ut alene. Næringsstøtte kan imidlertid også påvirke konkurransen mellom ulike bedrifter. Samtidig er det realøkonomiske kostnader knyttet til å finansiere næringsstøtten. Ulike former for næringsstøtte bør derfor evalueres jevnlig for å sikre at de ønskede virkningene oppnås på en kostnadseffektiv måte. Næringsstøtte er omtalt i avsnitt 5.2.
- *Konkurranspolitikken* skal sørge for effektiv bruk av ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse. Det er vanskelig å utforme enkle handlingsregler for hvordan konkurranspolitikken bør utformes i praksis. Konkurransemyndighetene er derfor avhengig av detaljert innsikt i enkeltmarkeder for å utøve bestemmelsene i konkurranseloven. Konkurranspolitikken er omtalt i avsnitt 5.3.
- I en del tilfeller er det nødvendig med særskilt *regulering* for at et marked skal fungere effektivt. Særskilt regulering er f.eks. nødvendig i fiskerisektoren, der bl.a. utviklingen av bedre kvotesystemer har bidratt til en mer effektiv forvaltning av fiskeressursene. I andre sektorer fører myndighetene tilsyn med vilkårene for bruk av infrastruktur som benyttes av hele næringsen. Dette er f.eks. tilfelle i telesektoren og kraftsek-

toren. I enkelte markeder er det også omfattende offentlig *eierskap*. Regulering av viktige enkeltsektorer og eierskap er omtalt i avsnitt 5.3. Det vises til St.prp. nr. 1 (2000–2001) for Nærings- og handelsdepartementet for en omtale av forslaget om å opprette et statlig/privat investeringselskap med en kapitalbase på 5 mrd. kroner.

Innen offentlig sektor er det viktig å etablere *styringssystemer* som sikrer effektiv ressursutnyttelse. Strukturpolitikken i offentlig sektor er omtalt i avsnitt 5.4.

Arbeidskraften er den viktigste ressursen i økonomien. Et godt fungerende arbeidsmarked er derfor sentralt for effektiv ressursutnyttelse. En nærmere omtale av arbeidslinjen i sysselsettings- og trygdepolitikken og arbeidsmarkedspolitikken er gitt i avsnitt 3.6.

Skatter og avgifter påvirker ressursutnyttelsen både i produktmarkeder og i arbeidsmarkedet. Kapittel 4 om skatter og avgifter gir en oversikt over Regjeringens skatteopplegg for 2001.

5.2 Næringsstøtte

5.2.1 En oversikt over næringsstøtten

Næringsstøtte kan defineres som offentlige tiltak som gir en bedrift eller en gruppe av bedrifter særskilte økonomiske fordeler. Støttetiltak kan ofte begrunnes med ulike former for markedssvikt eller at samfunnet har andre mål enn den enkelte bedrift for sin aktivitet. Næringsstøtten kan ha mange former. I tillegg til rene tilskudd, vil for eksempel lån eller garantier gitt på gunstige vilkår, tjenester som det offentlige ikke tar fullt betalt for, manglende krav til avkastning på statlig aksjekapital samt lempelige skatte- og avgiftsregler regnes som næringsstøtte. Tiltakene kan også komme i former som ikke direkte belaster statlige budsjetter, for eksempel i form av skjerming mot konkurranse.

All næringsstøtte vil påvirke konkurransen mellom bedrifter og dermed også ressursbruken i økonomien. Samtidig er det realøkonomiske kostnader knyttet til å finansiere næringsstøtten. Det er derfor

Tabell 5.1 Statlig budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring. Nettokostnader¹⁾. Mill. 1999-kroner²⁾

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ³⁾
Primærnæringer	14 262	13 930	13 575	13 503	13 212	13 278
Herav:						
- Jordbruk ⁴⁾	13 459	13 257	12 886	12 797	12 512	12 596
- Skogbruk	265	258	250	281	265	271
- Reindrift	115	120	115	110	104	100
- Fiske og havbruk	423	295	325	315	332	312
Industri, bergverk og tjenester	5 627	5 699	5 221	4 916	4 787	4 561
Ikke næringsfordelt ⁵⁾	1 106	886	857	696	628	625
Sum	20 995	20 515	19 654	19 115	18 627	18 464

¹⁾ Nettokostnader beregnes som differansen mellom de årlige utgifts- og inntektsstrømmene under en ordning. Utgifter er bl.a. utbetaling av tilskudd, tapsavskrivning på lån, innlånskostnader på utestående lån, konstaterte tap på garantier og manglende avkastning på aksjer. Inntekter er bl.a. renteinntekter og garantipremie/provisjon. Tallene er i noen grad revidert i forhold til tidligere år.

²⁾ Deflatert med prisindeksen for BNP for Fastlands-Norge.

³⁾ Anslag. For støttetiltak hvor poster i statsbudsjettet er benyttet, er tilleggsbevilgningene i 2000 inkludert.

⁴⁾ Tallene for 2000 er justert for endringer som ble vedtatt under årets jordbruksoppgjør. Hovedvirkningen av årets jordbruksoppgjør vil komme i 2001. Fra 1997 er øremerkede tilskudd til landbruksforvaltning på kommunenivå lagt inn i rammetilskuddet til kommunene.

⁵⁾ Omfatter bl.a. regionale programmer for næringsutvikling, INTERREG, andel av kommunale næringsfond, utbetalt støtte fra SND som ikke er registrert på næring, samt enkelte arbeidsmarkedstiltak.

Kilde: Finansdepartementet.

viktig at målene for de enkelte tiltakene presiseres, og at tiltakene evalueres jevnlig for å sikre at målene oppnås på en kostnadseffektiv måte.

Finansdepartementet gjennomfører årlig beregninger av *statlig budsjettmessig støtte*. Beregningene omfatter statens nettokostnader knyttet til støttetiltakene. Nettokostnadene beregnes som differansen mellom de årlige utgifts- og inntektsstrømmene under en ordning. Beregningene omfatter bare støtteordninger som finansieres over budsjettets utgiftsside. Nettokostnadene knyttet til særskilte skatte- og avgiftsregler for enkelte næringer er ikke tatt med. Slik støtte omtales særskilt i eget avsnitt nedenfor.

Finansdepartementets beregninger kan ikke sammenliknes direkte med internasjonale beregninger av støtte i andre land på grunn av forskjeller i metodikk og utvalg.

Hovedresultatene fra Finansdepartementets næringsstøtteberegning er vist i tabell 5.1. Den beregnede næringsstøtten på 18,6 mrd. kroner i 1999 utgjorde 1,6 pst. av BNP. Den nedadgående trenden i næringsstøtten i 1990-årene fortsatte i 1999. Fra 1998 til 1999 ble støtteomfanget redusert med om lag 3 pst. I perioden 1995–1999 er årlig budsjettmessig støtte redusert med om lag 11 pst. I 2000 ventes en mindre nedgang i utbetalt næringsstøtte.

Tabellen illustrerer hvordan den samlede næringsstøtten fordeler seg på hovednæringene. Utbetalingene fra bl.a. generelle støtteordninger un-

der Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) og Norges forskningsråd (NFR), er fordelt etter mottakernæring.

Den budsjettmessige næringsstøtten til *landbruket* har blitt redusert, men svakere enn den samlede næringsstøtten. I perioden 1995–1999 er landbruksstøtten redusert med 7 pst. Det meste av støtten til landbruket gis over jordbruksavtalen.

Støtteutbetalingene til *fiskerisektoren* er beregnet til 332 mill. kroner i 1999. Et vesentlig støttebidrag til sektoren er overføringer over fiskeriavtalen. Det har vært en reduksjon i overføringene over denne avtalen i 1990-årene. I 1999 var utbetalingene over fiskeriavtalen 95 mill. kroner. Til sammenlikning var utbetalingene i 1991, regnet i 1999-kroner, om lag 1,3 mrd. kroner. Etter 1996 har det ikke vært nedgang i den samlede støtten til fiskerisektoren. For å unngå unødvendig kapasitetsoppbygging er imidlertid støtten til fiskeflåten de siste årene dreid fra støtte til nyinvesteringer i fartøy over mot støtte til kondemnering. Fiskerisektoren er nærmere omtalt i avsnitt 5.3.11.

Støtten til *industri, bergverk og private tjenester* utgjorde om lag 4,8 mrd. kroner i 1999. Dette er en reell nedgang på 2,6 pst. fra 1998. Den næringsspesifikke støtten har imidlertid økt. Dette skyldes i det alt vesentlige en fortsatt betydelig økning i kontraktrelatert driftsstøtte til skipsbyggingsindustrien. Samlet utbetalt støtte rettet mot skipsbyggingsindustrien utgjorde i 1999 over 36 pst. av all støtte

Tabell 5.2 Statlig budsjettmessig næringsstøtte. Fordelt etter næringsspesifikk og generell støtte. Faste priser. Indeks 1995=100

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ¹⁾
Generell støtte ²⁾	100,0	95,1	112,7	90,3	83,3	83,2
Næringsspesifikk støtte	100,0	98,5	90,5	92,1	91,2	89,6
Herav:						
- primærnæringene	100,0	97,8	95,2	94,6	92,4	93,0
- andre næringsgrupper ³⁾	100,0	101,9	68,8	80,5	85,5	74,2
Total støtte ⁴⁾	100,0	97,7	93,6	91,0	88,7	87,9

¹⁾ Anslag. For støttetiltak hvor poster i statsbudsjettet er benyttet, er tilleggsbevilgningene i 2000 inkludert.

²⁾ Støtte utbetalt fra ordninger rettet mot et bestemt formål uavhengig av næring. Ordningene kan likevel være organisert i flere bransjeprogrammer.

³⁾ Omfatter utbetalinger fra ordninger hvor bevilgningen i utgangspunktet er avgrenset til en spesifikk bransje innenfor gruppen industri, tjeneste eller bergverk eller til et spesifikt selskap. Omfatter også utbetalinger fra den særskilte bevilgningen til næringsmiddelindustrien i 1994 og den særskilte bevilgningen til petroleumsrettet virksomhet i 1999 og 2000.

⁴⁾ Omfatter også enkelte arbeidsmarkedstiltak. Disse tiltakene er ikke medtatt under generell eller spesifikk støtte ovenfor. Budsjettet forbruk under disse tiltakene i 2000 er i hovedsak rettet inn mot offshorerettet verfts- og leverandørindustri.

Kilde: Finansdepartementet.

til industri- og tjenestesektoren. Kontrakttilskuddet til skipsbygging utbetales først tre til ni måneder etter at levering av skipet har funnet sted. De høye utbetalingstallene i 1998 og 1999 reflekterer den betydelige økningen i kontraheringer på slutten av 1997. I 2000 ventes støtteutbetalingene til skipsbyggingsindustrien å falle. I henhold til det eksisterende EØS-regelverket for skipsbyggingsindustrien skal all driftsstøtte avvikles for kontrakter inngått etter 1. januar 2001.

I tabell 5.2 er det skilt mellom utbetalinger fra næringsspesifikke og generelle støtteordninger. Bare støtte som eksplisitt er begrunnet i ønsket om å opprettholde produksjonen eller bedre konkurransevnen i en bestemt næring, er definert som næringsspesifikk. Det finnes flere støtteordninger som i utgangspunktet er åpne for alle næringer, men hvor virkemidlene delvis er organisert etter bransjeprogrammer. Disse er likevel plassert under generell støtte. Utbetalingene fra bevilgningen i 1999 og 2000 til prosjektrettet teknologi i petroleumsrelatert virksomhet, er eksempler på næringsspesifikk støtte. Tabellen viser at den generelle støtten har falt prosentvis mer enn den næringsspesifikke støtten fra 1995 til 1999. I 1999 utgjorde støtten fra de generelle støtteordningene vel 15 pst. av de samlede støtteutbetalingene.

I tabell 5.3 er den totale næringsstøtten videre fordelt etter formål. En slik kategorisering vil inneholde elementer av skjønn. En del støtteordninger kan oppfylle flere formål samtidig. I tabellen er støtten søkt plassert etter det primære formålet for den aktuelle ordningen.

Utbetalingene fra støtteordninger hvor målet primært er *forskning og utvikling*, viser en fortsatt nedgang fra toppåret i 1997. Dette skyldes en nedgang i utbetalingene fra NFR samt at utbetalingene fra tilskuddsordningen for forsknings- og utviklingskontrakter i SND ligger vesentlig lavere enn i 1997. Mer enn en fjerdedel av næringsstøtten til forskning og utviklingsinvesteringer utbetales fra ordninger med andre primærformål (bl.a. ordninger for miljøteknologi, SNDs utviklingstilskudd og distriktutviklingstilskudd). Dersom denne støtten inkluderes, er samlet støtte til forskning og utvikling i næringslivet beregnet til om lag 0,9 mrd. kroner i 1999.

Støttetiltak med et direkte regionalt primærformål, utgjorde om lag 1,3 mrd. kroner i 1999. Dette er en liten nedgang fra 1998. I 2000 er det igjen ventet en svak økning i utbetalt regionalstøtte.

I 1999 utgjorde den definerte regionalstøtten om lag 7 pst. av den beregnede næringsstøtten. En rekke andre støttetiltak har også et regionalt formål. Dette gjelder særlig en vesentlig del av støtten forbeholdt bestemte næringer. Fra en slik synsvinkel er en meget stor del av næringsstøtten regionalt begrunnet. Kommunal- og regionaldepartementet har satt i gang en utredning for å vurdere effektene av den samlede statlige innsatsen i forhold til regional utvikling og distriktspolitiske mål. Målet er å avdekke hvilke statlige tiltak som best bidrar til å oppnå regional utvikling og distriktspolitiske mål og motvirke regionale ubalanser og forskjeller. Vurderingen omfatter i stor grad også tiltak som ikke defineres som næringsstøtte.

Tabell 5.3 Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål. Nettokostnader. Mill. 1999-kroner¹⁾

Formål	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ²⁾
Forskning og utvikling	739	834	878	746	697	689
Regionalutvikling	1 591	1 364	1 587	1 356	1 318	1 365
Små og mellomstore bedrifter ³⁾	513	542	770	538	408	354
Miljø og energi	176	134	179	152	168	167
Eksport og nærings samarbeid ⁴⁾	346	368	283	268	252	249
Jordbruk	13 430	13 231	12 857	12 778	12 489	12 586
Skogbruk	265	258	246	278	259	263
Reindrift	115	120	115	110	104	100
Fiske og havbruk	342	229	257	225	228	211
Annen næringsrettet støtte ⁵⁾	2 709	2 856	2 028	2 359	2 521	2 056
Herav:						
- Skipsbygging ⁶⁾	1 376	1 342	900	1 385	1 741	1 282
- Sjøfart ⁷⁾	407	397	460	437	318	320
- Presse	299	293	288	256	217	156
- Film	196	175	166	185	154	131
Statsaksjeselskap ⁸⁾	402	315	111	146	140	252
Arbeidsmarkedstiltak ⁹⁾	286	228	156	109	17	131
Annet ¹⁰⁾	81	36	187	50	27	42
Sum	20 995	20 515	19 654	19 115	18 627	18 464

¹⁾ Deflatert med prisindeksen for BNP for Fastlands-Norge.

²⁾ Anslag. For støttetiltak hvor poster i statsbudsjettet er benyttet, er tilleggsbevilgninger i 2000 inkludert.

³⁾ Omfatter bl.a. utbetalinger fra SNDs landsdekkende utviklingstilskuddordning fratrukket utbetalinger fra den særskilte bevilgningen til næringsmiddelindustrien i 1994, veiledningstjenesten, tapsavsetninger til såkornfond og ordningen med etablererstipend.

⁴⁾ Omfatter støtte til eksportfremmende tiltak samt utbetalinger til nærings samarbeid med Øst-Europa. Av ordningene under GIEK inngår bare anbudsgarantiordningen. For GIEKs andre ordninger er nettokostnadene negative de fleste årene i perioden.

⁵⁾ De oppgitte tallene omfatter i tillegg til de spesifiserte bransjene, også bl.a. utbetalinger fra den særskilte bevilgningen til næringsmiddelindustrien i 1994 og den særskilte bevilgningen til petroleumsrettet virksomhet i 1999 og 2000.

⁶⁾ For fond til støtte ved skipskontrakter er støtten ført det året den utbetales fra fondene.

⁷⁾ Omfatter tilskudd til sysselsetting av sjøfolk og NIS.

⁸⁾ Omfatter også selskap hvor staten har minoritetsinteresser.

⁹⁾ Omfatter utbetalinger til bedriftsintern opplæring og andel av utbetaling til utdanningsvikariater. Tallene for 1999 og 2000 er basert på tilsagn. Budsjettert forbruk under bedriftsintern opplæring i 2000 er i sin helhet rettet inn mot offshorerettet verfts- og leverandørindustri.

¹⁰⁾ Omfatter SNDs landsdekkende risikolån og garantiordninger.

Kilde: Finansdepartementet.

Som omtalt ovenfor, er særskilte skatte- og avgiftsregler for enkelt næringer ikke tatt med i Finansdepartementets årlige næringsstøtteberegninger. Skattelettelse som følger av unntaksordninger og særregler, har fått betegnelsen *skatteutgifter*. I Nasjonalbudsjettet 1999 beregnet Finansdepartementet skatteutgifter for første gang. Disse beregningene er nå videreutviklet, jf. omtale i avsnitt 4.8.

Tabell 5.4 viser beregnede skatteutgifter etter næring i 2000 fordelt etter formål. I tabellen er det bare tatt med den delen av skatteutgiftene som er direkte rettet mot næringsaktører. Dette samsvarer ikke nødvendigvis med de skatteutgiftene som reelt sett har størst betydning for næringslivet. Som det framgår av tabellen, øker den regionale og nærings spesifikk støtten vesentlig dersom en tar med støtte i form av skatte- og avgiftslempninger. Negative tall i tabellen betyr at det er en skattesank-

sjon, og dette er nærmere forkart i vedlegg 1. For enkelte av skatteutgiftene har en ikke grunnlag for tallfesting.

Differensiert arbeidsgiveravgift tilsvarer alene en beregnet fordel på om lag 6,8 mrd. kroner i 2000. ESAs krav til endringer i ordningen er gjennomført med virkning fra 1. januar 2000. Endringene innebærer at enkelte næringer ikke lenger kan nyte godt av differensieringen. De samlede merkostnadene for næringslivet i distriktene som følge av endringene, ble beregnet til under 3 pst. av den samlede fordelene ved differensieringen. I tillegg ble det gjennomført mindre endringer i virkeområdet.

Petroleum og sjøfart er de enkelt næringene som får mest nærings spesifikk støtte i form av særlige skatteregler. For petroleumsnæringen er det imidlertid ikke tatt hensyn til den samlede virkningen av petroleumsskattesystemet.

Tabell 5.4 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet i 2000¹⁾

Ordning	Formål	Mill. kroner
Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift ²⁾	Regional	6 800
Dobbel avskrivningssats for forretningsbygg i distriktene	Regional	-
Særskilte skatteregler for rederier ³⁾	Sjøfart	570
Høy avskrivningssats innenriks skipsfart ⁴⁾ ⁵⁾	Sjøfart	34
Høy avskrivningssats fiskefartøy ⁴⁾ ⁵⁾	Fiske	126
Særskilte skatteregler for skogbruk	Skogbruk	140
Lav trygdeavgift for jordbruk og skogbruk ⁶⁾	Landbruk	320
Særfradrag for sjømenn og fiskere	Sjøfart, fiske	595
Særfradrag for bønder	Jordbruk	280
Fritak for eller redusert CO ₂ -avgift	Sjøfart, fiske, sement og leca, luftfart, fiskemel, treforedling, prosessindustri ⁷⁾	2 175
Fritak for og redusert SO ₂ -avgift	Sjøfart, fiske, luftfart, petroleum ⁸⁾	525
Høy avskrivningssats petroleumsektoren ⁹⁾	Petroleum	5900
Høy CO ₂ -avgift på sokkelen ⁹⁾	Petroleum	-550
Investeringsavgiften	Kraftproduksjon, tjenester, bygg og anlegg ¹⁰⁾	- 6500
Forbruksavgiften for elektrisk kraft - fritak for industri mv.	Industri, bergverk og veksthus	3 940
Forbruksavgiften for elektrisk kraft - fritak for Nord-Troms og Finnmark ¹¹⁾	Regional	140
Årsavgift for lastebiler og trekkbiler	Transport	-45
Omregistreringsavgift for busser og lastebiler	Transport	-200
Vektsårsavgift over EUs minimumssatser	Transport	-70
Engangsavgift på motorvogner - varebiler til næringsformål (sanksjon)	-	-
Lav avgift på autodiesel	Generell/transport	880
Ekstra arbeidsgiveravgift for lønnsinntekter over 16 G	Generell	-645
Passasjeravgift flyving – avgift på arbeidsreiser	Generell/regional ¹²⁾	-590
Dokumentavgift – næringslivets innbetalinger	Generell	-600

¹⁾ Tabellen omfatter skatteutgifter- og sanksjoner som kan knyttes direkte til næringslivets skatte- og avgiftsinnbetaling, jf. tabell 4.7. Skattesanksjoner er oppgitt som negative tall.

²⁾ Tallet omfatter også kommunal sektor. Det er ikke justert for at enkelte næringer f.o.m. 1. januar 2000 må betale høyeste avgift som følge av ESAs vedtak.

³⁾ 1998-tall, men justert for innstramningen i rederibeskatningen f.o.m. 2000.

⁴⁾ 1999-tall.

⁵⁾ Disse skatteutgiftene er regnet i nåverdi, jf. note til tabell 4.7.

⁶⁾ Lavere trygdeavgift bidrar til skattefordel for næringsdrivende innen jordbruk og skogbruk. For fiske motvirker produktavgiften fordelene med lav trygdeavgiftssats.

⁷⁾ Sjøfart omfatter her skip i utenriksfart og godstransport i innenriks sjøfart. Prosessindustrien har fordel av fritak for CO₂-avgift på prosessutslipp.

⁸⁾ Petroleum omfatter her ilandførings- og raffineringsanlegg og drivstoff for anlegg på sokkelen. Sjøfart omfatter skip i utenriksfart. Fiske omfatter fiske i fjerne farvann.

⁹⁾ Nettvirkningen på sokkelen er 110 mill. kroner i 2000, jf. note til tabell 4.7.

¹⁰⁾ Tjenester omfatter bl.a. varehandel, forretningsmessig tjenesteyting og telekommunikasjon. Fra og med 1. juli 2000 er kraftverk fritatt for investeringsavgift.

¹¹⁾ Skatteutgiften som tilfaller hushold og offentlig sektor, er omfattet.

¹²⁾ Avgiften pålegges bare på visse strekninger. Det er generelt fritak for Nord-Troms og Finnmark.

Kilde: Finansdepartementet.

Statlig næringsstøtte kan også gis i form av ordninger som ikke kommer fram på statsbudsjettet. Slik støtte kan bestå i skjerming fra utenlandsk konkurranse eller konsesjonsregler som begrenser etableringer innen en næring. Statistisk sentralbyrå (SSB) kartlegger annet hvert år omfanget av ulike former for næringsstøtte fordelt på næringer. I disse beregningene er også skjerming fra utenlandsk konkurranse og prisdiskriminering av elektrisk kraft inkludert, jf. omtale i Nasjonalbudsjettet 1996. SSB oppsummerer den samlede støtten i begrepet «effektive støtterater» («Effective Rates of Assistance» – ERA). Den effektive støtten defineres som den ekstra godtgjørelsen eierne av primærfaktorene arbeidskraft og kapital får som følge av offentlige støttetiltak.

Statistisk sentralbyrå har nå gjennomført slike beregninger for 1998. De fleste av næringene kommer ut med positiv effektiv støtte, og støtten har gjennomgående økt i forhold til tidligere beregninger. Det siste kan i stor grad forklares med endringer i behandlingen av skatte- og avgiftstiltak. I forhold til tidligere år er analysen utvidet ved at en del skatte- og avgiftstiltak overfor primærfaktorene arbeidskraft og kapital er blitt inkludert. I tillegg er behandlingen av avgifter pålagt næringer eller varer blitt endret. Mens disse tidligere i sin helhet ble ansett som negative støtteelementer, er prinsippene for Finansdepartementets beregninger av skatteutgifter nå i hovedsak lagt til grunn. Skatter og avgifter som avviker fra det som følger av et generelt og ensartet regelverk, anses som negativ eller positiv næringsstøtte. Avgifter på produserte innsatsfaktorer med et rent fiskalt formål regnes fortsatt i alle tilfeller som negativ støtte.

Dersom en korrigerer for disse definisjonsmessige virkningene, er den effektive støtten for de fleste næringene gått ned fra 1996 til 1998. Det viktigste unntaket er jordbruket, der støtten har økt. Støtten til jordbruket i 1998 er beregnet til 18,3 mrd. kroner, svarende til en effektiv støtterate på 96,4 pst. av faktorinntekten. Den effektive støttesatsen til jordbruket består nesten utelukkende av subsidier og skjermingsstøtte. Veksten i jordbruksstøtten i 1998 skyldes i hovedsak økt skjermingsstøtte som følge av reduserte verdensmarkedspriser, uten tilsvarende nedgang i norske produsentpriser.

Ved siden av jordbruket, peker foredling av kjøtt og meieriproduksjon seg ut når det gjelder effektiv støtte. Et viktig formål med støtteordninger for næringsmidler er å veie opp for fordyrende skjermingsstøtte på viktige innsatsvarer fra jordbruket. Den direkte skjermingsstøtten til næringen er imidlertid større enn et slikt kompensasjonsbe-

hov skulle tilsi. Statistisk sentralbyrå har beregnet den positive effektive støtteraten til å utgjøre 76,8 pst. av faktorinntekten i næringen.

Produksjon av metaller har også en høy effektiv støtterate på 39,5 pst. av faktorinntekten. Næringen drar stor fordel av fritaket for forbrukeravgift på elektrisk kraft, fritaket for CO₂-avgiften og gunstige kraftavtaler.

Utenriks skipsfart, som tidligere ikke har vært inkludert i ERA-beregningene, har en effektiv støttesats på 9,5 pst. Det viktigste bidraget kommer fra gunstige kapitalbeskatningsregler.

Skjermingsstøtte er også inkludert i OECDs internasjonale indikator for støtte til jordbrukssektoren, jf. omtale under.

En svært lite synlig støtteform er tapte offentlige inntekter som følge av at *knappe rettigheter* tildeles gratis eller til en lav pris. På en rekke områder er antallet aktører i et marked begrenset av offentlige reguleringer. I noen tilfeller kan slike begrensninger være nødvendige for å sikre en effektiv forvaltning av knappe ressurser, som f.eks. fisk. I andre tilfeller er det aktuelle markedet så lite at det bare gir rom for én eller et fåtall aktører. Et eksempel på dette er de enkelte flyrutene i kortbanenettet.

Tradisjonelt har knappe rettigheter ofte blitt tildelt gjennom administrative eller politiske prosesser der tildelingskriteriene til dels har vært uklare. Det er nå en tendens i OECD-området til i stedet å benytte ulike former for auksjoner, ofte kombinert med kvalitetskrav for dem som skal delta i auksjonen. Bruk av auksjoner gjør at en unngår å knytte et støtteelement til tildelingen av knappe rettigheter.

I *internasjonale handelsavtaler* legges det økt vekt på å regulere støtte som påvirker handelen over landegrensene. Næringsstøtte utenom landbrukssektoren og fiskerisektoren er omfattet av EØS-avtalens bestemmelser om støtte. I tillegg til EØS-avtalen inneholder også Subsidieavtalen i WTO bestemmelser om støtte til vareproduserende sektorer. Støtte til landbrukssektoren er primært regulert av Landbruksavtalen i WTO-avtalen. EØS-avtalens regelverk for offentlig støtte begrenser ikke den totale støtten til næringslivet, men setter kriterier for hva som kan støttes, og grenser for støtteintensiteten i hvert enkelt prosjekt knyttet til kostnadstyper og støtteformål.

5.2.2 Nærmere om landbruksstøtten

Ugunstige topografiske og klimatiske forhold, kombinert med målene om bosetting og aktivt landbruk over hele landet, matvareberedskap, samt miljø- og kulturhensyn, er begrunnelser for nærings-

Tabell 5.5 Utviklingen i PSE¹⁾ i prosent av produksjonsverdien²⁾ i jordbruket for noen OECD-land

Land	1986–1988	1997–1999	1997	1998	1999
Australia	8	7	7	7	6
Canada	34	17	14	18	20
EU ³⁾	44	44	38	45	49
Island	74	64	57	67	68
Japan	67	61	57	62	65
Sør-Korea	71	65	65	56	74
New Zealand	11	2	2	1	2
Norge	66	66	64	67	69
Sveits	73	70	67	70	73
USA	25	20	14	22	24
Gjennomsnitt OECD	40	36	31	36	40

¹⁾ PSE («Producer Subsidy Equivalent») er definert som summen av budsjettstøtte og skjermingsstøtte. Skjermingsstøtten er definert som forskjellen mellom innenlandsk produsentpris og en referansepris multiplisert med produsert mengde. Referanseprisen er et uttrykk for verdensmarkedsprisen. Skjermingsstøtten er fratrukket foravgifter og omsetningsavgift.

²⁾ Produksjonsverdien er her regnet som summen av produksjonsinntekter og budsjettstøtte.

³⁾ EU-12 1986–1994, EU-15 f.o.m. 1995.

Kilde: OECD.

støtten til landbruket i Norge, jf. St.meld. nr. 19 (1999–2000) Om norsk landbruk og matproduksjon og Innst. S. nr. 167 (1999–2000). Meldingen tar utgangspunkt i hovedlinjene for landbrukspolitikken slik disse tidligere er fastsatt av Stortinget, jf. St.prp. nr. 8 (1992–93) Landbruk i utvikling.

Det er viktig å gjennomføre tilpasninger i norsk landbruk som kan redusere det høye kostnads- og overføringsnivået. Støtten til jordbruket i Norge er høyere enn i de fleste andre OECD-land. OECD beregner årlig en internasjonal indikator for landbruksstøtte. Indikatoren blir kalt PSE («Producer Subsidy Equivalent»). PSE skal måle verdien av alle overføringer fra skattebetalerne og konsumentene på grunn av særlige tiltak for jordbruket. Det er lagt opp til å gi et totalmål for brutto støtte som også omfatter indirekte støtteformer som skatte- og avgiftslettelser i tillegg til skjermingsstøtte og budsjettoverføringer. Skatte- og avgiftsordninger er imidlertid i varierende grad tatt med i beregningene for de enkelte land, selv om de kan bety relativt mye for totalmålet på støtte. Det kan også være problemer knyttet til å måle verdien av importbegrensninger.

For sammenlikninger mellom land oppgis gjerne PSE i prosent av den totale produksjonsverdien i jordbruket. Produksjonsverdien er definert som bruttoinntekten inkludert tilskudd. Tabell 5.5 viser PSE i prosent av produksjonsverdien i jordbruket for noen land.

I 1999 økte den samlede støtten til jordbruket i Norge med 2 prosentpoeng til 69 pst. av produksjonsverdien. Det var bare i Sveits og Sør-Korea

støtten til jordbruket utgjorde en høyere andel av produksjonsverdien enn i Norge. I EU utgjorde støtten 49 pst. av produksjonsverdien i jordbruket. Både i Norge og i OECD samlet økte PSE-andelene for andre år på rad. Økningen kan i stor grad forklares med at lavere verdensmarkedspriser ikke ble fulgt opp av tilsvarende prisreduksjoner i hjemmemarkedene.

Utformingen av pris- og markedssystemene i jordbruket skjer innenfor rammene av et *importvern*. WTO-avtalen fastsetter bl.a. maksimale tollsatser og støttebeløp. Internstøtten er fremdeles under maksimalt tillatt nivå, ikke minst etter målprisreduksjonene i årets jordbruksoppgjør. (Internstøtte, eller «gul støtte», er definert som summen av budsjettmessig prisstøtte og skjermingsstøtte, fratrukket miljøavgifter, omsetningsavgift og merpris for kraftfôr.) På dette området legger også nasjonale markedsforhold begrensninger på utviklingen. WTO-avtalen setter videre klare rammer for omfanget av eksportstøtten.

I 1999 fortsatte utviklingen i Norge bort fra produksjonsavhengig støtte over til støtte basert på areal og dyreantall. Om lag en tredjedel av de direkte overføringene til jordbruket er bundet til produksjonsvolum. Støtte bundet til forbruk av innsatsfaktorer ble redusert i 1999, men utgjør fremdeles halvparten av de direkte subsidieutbetalingene. Med virkning fra 1. januar 2000, ble miljøavgiften på kunstgjødsel og investeringsavgiften i jordbruket fjernet, mens miljøavgiften på plantevernmidler ble trappet opp og differensiert etter miljø- og helsefare.

Jordbruksoppjøret 2000 medførte en reduksjon i budsjetttrammen for jordbruksavtalen på 400 mill. kroner.

I samsvar med Jordbruksavtalen 2000 skal det innføres et inntektsfradrag ved beskatning av næringsinntekt fra jord- og hagebruk på 36 000 kroner pr. bruk. Fradraget innføres med halv virkning for 2000 og med full virkning for 2001. Inntektsfradraget er koblet til målprisreduksjoner på 900 mill. kroner og en viss forenkling og omfordeling av budsjettoverføringene innenfor jordbruksavtalen. Fra 1. juli 2001 tas det videre sikte på å etablere et nytt pris- og markedssystem for korn uten statlig kjøpeplikt kombinert med et tollkvotesystem.

5.3 Reguleringsreformer og konkurransepolitikk

5.3.1 Generelt om reguleringsreformer

Et moderne samfunn krever reguleringer på mange områder. Gjennom lover og forskrifter har myndighetene nedfelt et stort antall bestemmelser som stiller krav til selskaper og enkeltpersoner. Et hensiktsmessig og oversiktlig regelverk er viktig for å kunne oppnå målene til rimelig administrasjonskostnad og bruk av tid – og for å sikre likebehandling av dem som berøres. Reguleringer setter også grenser for hva utøvende myndigheter kan foreta seg, og kan dermed bidra til stabilitet og forutsigbarhet.

Selv om regelverket spenner over et vidt spekter av formål, er det likevel mulig å gruppere ulike reguleringer under tre hovedkategorier:

- *Økonomiske reguleringer* griper direkte inn i hvordan markeder fungerer, f.eks. prisfastsettning, konkurranseforhold, markedsadgang, etableringer og nedleggelse.
- *Sosiale reguleringer* har til hensikt å beskytte samfunnsinteresser som f.eks. helse, sikkerhet, miljø og sosialt samhold.
- *Administrative reguleringer* omfatter oppgaveplikter mv. som myndighetene krever.

Fra 1970-årene har en rekke OECD-land gjennomført omfattende *reguleringsreformer*. Til å begynne med var oppmerksomheten mye rettet mot deregulering av markeder og privatisering av selskaper. Etter hvert har en også blitt mer oppmerksom på betydningen av sosiale og administrative reguleringer.

OECD startet i 1998 et omfattende program for reguleringsreformer – «the Regulatory Reform Programme». Hensikten med programmet er å bidra

til at medlemslandene kan forbedre kvaliteten av sine reguleringer; dvs. gjennomføre reformer av reguleringer som unødvendig hindrer konkurranse, innovasjon og vekst, samtidig som reguleringene fremmer sosiale mål på en effektiv måte. Programmet bygger opp under andre initiativ i OECD, bl.a. de årlige økonomiske landstudiene, sysselsettingsstudien, prinsipper for ledelse av selskaper, samt arbeid mot spesielt skadelig kartellvirksomhet, uheldig skattekonkurranse og korrupsjon. Et utdrag av OECDs generelle anbefalinger om reguleringsreformer er gjengitt i Nasjonalbudsjettet 1998.

Omfanget av *sosiale og administrative reguleringer* er raskt økende i OECD-landene. Det henger sammen med økte ambisjoner på mange politikk-områder og at problemene en søker å løse har blitt mer komplekse. Men det kan også skyldes at veksten i reguleringsmengden ikke har fått tilstrekkelig oppmerksomhet, og at det i mange land mangler gode prosedyrer eller organer med uttrykt formål å kontrollere veksten i reguleringene.

Sentralt i *OECDs anbefalinger til medlemslandene* er å etablere et bredt politisk program for reguleringsreformer med klare mål og rammer for gjennomføringen. Når det forberedes forslag om nye reguleringer, bør behovet for disse vurderes kritisk, bl.a. i forhold til kostnader ved å gjennomføre reguleringene både for dem som berøres og for myndighetene (virkningsanalyser av reguleringer – «Regulatory Impact Analysis»). Eventuelt bør det vurderes om andre virkemidler kan være et alternativ til reguleringer, f.eks. bruk av økonomiske virkemidler eller informasjonstiltak. OECD anbefaler også at eksisterende regelverk gjennomgås med sikte på forenklinger og fjerning av overflødige eller foreldede bestemmelser. Noen få land har etablert rutiner for at eksisterende regelverk skal opp til ny vurdering med jevne mellomrom.

En viktig del av OECDs program for reguleringsreformer er *gjennomgang av reformarbeidet i medlemslandene*. Gjennomgangene er dels basert på medlemslandenes egne vurderinger av slikt arbeid i eget land og dels på analyser og sammenlikninger foretatt av en ekspertgruppe fra OECD. Hitil har åtte land, bl.a. Danmark og Nederland, vært gjennom en slik undersøkelse av sine reguleringsreformer. I år er det ytterligere fire land som gjennomgås, bl.a. Irland.

Landgjennomgangene omfatter det makroøkonomiske grunnlaget for reguleringsreformer, myndighetenes evne til å sikre regelverk av høy kvalitet, konkurransepolitikkenes rolle, reformer for økt markedsadgang og reguleringsreformer i elektrisitets- og telemarkedene. OECD vil i en slik sammenheng gi konkrete råd for det videre reformarbeidet,

som legges fram i en egen rapport for hvert av landene som undersøkes.

En landgjennomgang bør kunne gi et godt og konstruktivt bidrag til det videre arbeidet med effektivisering av økonomien, fornyelse av forvaltningen og forbedringer av regelverket. Norge har derfor bedt om å få en slik gjennomgang i 2001. Hvert år er det fire land som gjennomgås, og med interesse fra flere land er det usikkert om dette lar seg gjennomføre allerede neste år.

5.3.2 Næringslovgivning

Næringslovgivningen påvirker ressursbruken i økonomien både gjennom de krav og handlinger som næringsvirksomheten pålegges, og den administrative behandlingen som må til for å etterleve reguleringene. Gjennomføring av reguleringer krever ressurser både i bedriftene og i offentlig forvaltning. Et dårlig regelverk skaper unødig merarbeid både for dem som reguleres og for myndighetene, og gjør det vanskelig å nå målene som ligger til grunn for reguleringen.

Næringslovutvalget har vært i funksjon siden 1990, og har i løpet av denne perioden fremmet mer enn 30 forslag til endringer i lover og andre ordninger som har betydning for etablering og drift av næringsvirksomhet. Utvalgets mandat er å gjennomgå lovgivning som innvirker på mulighetene for næringsutvikling, og å fremme forslag til forenklinger og andre tiltak som kan stimulere til økt næringsaktivitet. Fra 1. januar 2000 er funksjonstiden forlenget med tre år.

Det pågår arbeid med *forenkling av regelverk og oppgaveinnkreving* i flere sammenhenger. Forskriftsverket er under gjennomgang med sikte på opprydding og forenklinger. I tillegg har departementer og underliggende etater som innhenter informasjon fra næringsvirksomhet, gjennomgått sine skjemaer og spørsmål. Det tas sikte på å gjøre innsamlingen enklere, mindre omfattende og bedre tilpasset data som bedriftene likevel utarbeider for eget bruk. Nærings- og handelsdepartementet har utviklet en veileder om vurdering av konsekvenser for næringsvirksomhet, til bruk ved forberedelse av regelendringer. Det gjennomføres i år forsøk med bruk av bedriftstestpanel ved utarbeiding av nytt regelverk med konsekvenser for næringsvirksomhet. Testpanelet består av 950 bedrifter. Bedriftene forelegges forslag til tre ulike lover og forskrifter, og skal vurdere sine administrative kostnader og tidsbruk dersom forslagene skulle bli gjennomført. Erfaringene med forsøket vil inngå i vurderingen av om bedriftstestpanel bør innføres som en permanent ordning.

Regelverket for *helse, miljø og sikkerhet* (HMS) forvaltes av flere departementer. Gjennom 1990-årene har myndighetene på HMS-området samarbeidet for å oppnå en forenkling av regelverket og en samordnet tilsynspraksis og styring. Med HMS-myndighetene menes i denne sammenheng forvalterne av forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften), dvs. Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet, Barne- og familiedepartementet og Justisdepartementet, samt disse departementenes underliggende tilsynsetater på HMS-området – Arbeidstilsynet, Statens forurensningstilsyn/fylkesmennene, Produkt- og Elektrisitetstilsynet, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern/lokale brannmyndigheter- og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon. Et resultat av samarbeidet er at alt tilsyn ved en bedrift som strekker seg utover én dag, samordnes mellom de nevnte etatene.

De ansvarlige departementene på HMS-området forbereder nå hvordan en skal gå videre med forenklinger og komme lengre i samordningsarbeidet. Det er aktuelt å vurdere nye tiltak spesielt på områdene regelverk, tilsyn på lokalt nivå, informasjon (særlig overfor små og mellomstore bedrifter) og risikovurderinger.

5.3.3 Konkurranselovgivning

Konkurranspolitikken fremmer effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse, bl.a. gjennom regler og tilsyn.

Et viktig virkemiddel i konkurranspolitikken i Norge er konkurranseloven fra 1993. I Ot.prp. nr. 97 (1998–99) ble det lagt fram forslag til endringer i konkurranseloven. Endringsforslagene ble vedtatt ved lov av 5. mai 2000. I proposisjonen ble behovet for en bred gjennomgang av norsk konkurranselov og den norske konkurranseloven omtalt. Det er i denne sammenheng besluttet å sette ned et offentlig utvalg.

Som følge av EØS-avtalen har det siden 1994 vært to sett konkurransereguleringer; konkurranseloven og EØS-avtalens konkurranseregler (EØS-konkurranseloven). Begge regelsett har til formål å sørge for at ervervsdrivende gjennom sin atferd ikke hindrer eller skader konkurransen. Likevel er de to regelsettene svært forskjellig utformet. Et hovedspørsmål ved utforming av en ny norsk konkurranselov er derfor om en ny lov i større grad bør harmoniseres med EØS-reglene.

Etter EØS-konkurranseloven har Konkurransetilsynet i dag kompetanse til å innhente informasjon og gjennomføre kontroller i forbindelse med håndhevingen av EØS-avtalens konkurranseregler. Nor-

ske myndigheter har imidlertid ikke hjemmel til å sanksjonere overtredelser av EØS-avtalens forbud mot hhv. konkurransebegrensende samarbeid og misbruk av markedsrett. Konkurransetilsynet bistår i praksis ESA i deres arbeid med å håndheve EØS-avtalens konkurranseregler. EU-kommisjonen arbeider nå med å modernisere regelverket for håndheving av EUs konkurranseregler. Bakgrunnen for moderniseringsarbeidet er et behov for mer effektiv kontroll. For å oppnå dette har Kommisjonen bl.a. foreslått at nasjonale myndigheter bør få kompetanse til å håndheve EUs konkurranseregler fullt ut. Det er derfor aktuelt å vurdere om norske myndigheter bør få hjemmel til også å sanksjonere overtredelser av EØS-avtalens forbudsbestemmelser. Det innebærer i tilfelle at Konkurransetilsynet skal håndheve både den norske konkurranseloven og EØS-avtalens konkurranseregler fullt ut.

En ny norsk konkurranselov må så langt som mulig sikre en effektiv kontroll med og håndheving av grenseoverskridende konkurransereguleringer. EØS-samarbeidet er et viktig bidrag i kampen mot skadelige konkurransereguleringer på tvers av landegrensene. Nordiske konkurransemyndigheter har utarbeidet en rapport der det anbefales at landene gjennomfører lovendringer som vil muliggjøre et nærmere samarbeid mellom de nordiske konkurransemyndighetene. Enkelte av endringene i konkurranseloven som ble vedtatt i mai 2000, åpner for at norske konkurransemyndigheter i større grad vil kunne samarbeide med andre lands konkurransemyndigheter.

5.3.4 Kraftmarkedet

Det har skjedd omfattende endringer i kraftmarkedet i 1990-årene. Med grunnlag i energiloven av 1990, ble kraftforsyningen endret fra en organisering som fokuserte på lokal kraftoppdekning, til en markedsorganisering, der prisene balanserer produksjon og forbruk. Det vokste fram en markedsbasert nordisk kraftomsetning. Videre ble det gitt konsesjon til flere kabler for kraftutveksling til kontinentet. Krafthandelen i Norden og Nord-Europa vil i økende grad ha betydning for utviklingen i det norske energimarkedet.

På eiersiden har mange kommuner og fylkeskommuner omgjort energiverkene til aksjeselskaper og konsern, blant annet for at de skal være bedre tilpasset konkurransen i markedet. Det har den senere tid vært en utvikling i retning av økt samarbeid og fusjoner mellom energiverkene, samt oppkjøp av distribusjonsselskaper og kundeporteføljer i kraftomsetningen.

Energiloven gir også det juridiske grunnlaget

for regulering av nettvirksomheten (monopolkontrollen). Monopolkontrollen er etablert som virkemiddel for å sikre brukernes rettigheter samt sikre en effektiv utvikling og drift av overføringsnett. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) står for kontroll av nettvirksomheten. For den konkurranseutsatte delen av kraftmarkedet gjelder konkurranselovreguleringen ved siden av energiloven.

Mulighetene til å skifte kraftleverandør er blitt stadig bedre for sluttbrukerne. Fra og med 1998 kan alle sluttbrukere kostnadsfritt skifte leverandør hver uke. Antall kraftleverandører som tilbyr kraft til kunder i hele landet, har økt til over 50. I 1. kvartal 2000 hadde om lag 252 000 av i alt 2,2 mill. husholdningskunder en annen kraftleverandør enn den dominerende i sitt område. Fortsatt har den største kraftleverandøren i hvert nettområde normalt en stor markedsandel.

Spredningen i kraftprisene er betydelig redusert. Et mål på spredning er standardavvik. Standardavviket for husholdningskunder med en variabel kontraktspris (det mest vanlige) var 1,3 øre/kWh i 2. kvartal i år. Dette var om lag uendret fra samme periode året før. I 1993 var standardavviket for alle typer husholdningskontrakter 3,35 øre/kWh. Det viser en klar utvikling i retning av mindre prisforskjeller, og indikerer at konkurransen i markedet fungerer selv om det er en relativt liten andel av husholdningskundene som skifter leverandør.

5.3.5 Telemarkedet

Telekommunikasjon er en næring hvor det produseres tjenester med utgangspunkt i ett eller flere nettverk. Den teknologiske utviklingen på området har gitt mulighet for et bredt utvalg av nye tjenester. Samtidig har utviklingen ført til at de store, faste kostnadene i næringen er redusert. Dette har gitt grunnlag for å innføre markedsbasert konkurranse i telesektoren. Fra 1. januar 1998 ble resterende eneretter, på generell teleinfrastruktur og taletelefoni i det faste nettet, avviklet.

Telenor AS har i de fleste delmarkedene for telekommunikasjon så langt beholdt en sterk markedsstilling. Bortsett fra i markedet for GSM-mobiltelefoni har konkurrentene bare tatt mindre markedsandeler i markedene for privatkunder, mens de har lyktes noe bedre i markedene for bedriftskunder.

Tilgang til aksessnett er et sentralt spørsmål i den videre reguleringen av sektoren. For aktører med sterk markedsstilling i det faste nettet, er det aktuelt å forskriftsfeste en plikt til å tilby andre aktører å leie de faste aksesslinjene fra abonnentsiden av endesentralen og fram til abonnenten (gjerne omtalt som LLUB – «local loop unbundling»). Dette

spørsmålet er også under vurdering i EU. Det har også vært reist spørsmål om tilsvarende tilgang til mobiloperatørenes radioaksessnett, særlig for tilbydere uten eget nett, bl.a. såkalte virtuelle mobiloperatører. Et slikt pålegg vil kunne bidra til økt konkurranse i mobilnettene, men kan også føre til for svak interesse for videre utbygging. Dette er en problemstilling EU foreløpig ikke har tatt stilling til, og det er uklart hva situasjonen vil bli i resten av Europa. Stortinget har sluttet seg til at det nå ikke bør innføres et pålegg overfor eksisterende mobiloperatører om å gi virtuelle operatører adgang i mobilnettene.

Spørsmålene om tilgang til aksessnett ble behandlet i St.meld. nr. 24 (1999–2000) og Innst. S. nr. 146 (1999–2000). Det ble i den forbindelse også vedtatt å innføre et nytt *tredje generasjons system for mobilkommunikasjon* i Norge. Det er utlyst fire landsdekkende konsesjoner for etablering og drift av et tredje generasjons system, som skal tildeles etter en anbudskonkurranse. For anbudene stilles det blant annet krav om at søkerne innen fem år minimum må dekke landets elleve største tettsteder pluss Bodø. I tillegg til administrasjonsgebyrene til Post- og teletilsynet, vil de som blir tildelt konsesjon bli pålagt å betale en engangsavgift til staten i forbindelse med konsesjonstildelingen, samt årlige avgifter for disponeringen av frekvensene. Da fristen for å komme med anbud løp ut 14. august 2000, var det kommet inn syv søknader. Det er forutsatt at de søkerne som best oppfyller kriteriene, vil få tildelt konsesjon. Tildeling forventes å kunne skje i november 2000.

Med bakgrunn i markeds- og teknologiutviklingen er det igangsatt en *gjennomgang i EU av det regulatoriske rammeverket for telesektoren* – «Communications Review». Markedsutviklingen på teleområdet har gitt grunnlag for å vurdere i hvilken grad det er behov for en fortsatt sektorspesifikk regulering. Videre har teknologiutviklingen gitt grunnlag for å se nærmere på mulighetene for en mer horisontal regulering av all kommunikasjonsinfrastruktur på tvers av tidligere skillelinjer. Etter tidsplanen legges det opp til at det nye regulatoriske rammeverket kan iverksettes i 2002/2003. Prosessen i EU følges nøye av telemyndighetene, og det er igangsatt en tilsvarende gjennomgang av gjeldende norsk teleregulering.

Etter at den norske og svenske stat ble enige om at arbeidet med å slå sammen Telenor AS og Telia AB skulle avbrytes, jf. St.prp. nr. 59 (1999–2000), har det blitt arbeidet med å forberede en *delprivatisering og børsnotering* av Telenor AS. Ved behandlingen av St.prp. nr. 66 (1999–2000) har Stortinget fastlagt en fremgangsmåte for hvordan dette skal skje, jf. Innst. S. nr. 242 (1999–2000).

Bruken av Internett er tiltakende, og tjenestene i nettet skaper økt behov for nett med stor overføringskapasitet. Dette vil trolig utløse en overgang fra dagens smalbåndskommunikasjon til digital bredbåndskommunikasjon. Foreløpig eksisterer det kun i begrenset grad et massemarked for bredbåndskommunikasjon, og tjenesteutviklingen er i en tidlig fase. Regjeringen har satt i gang et arbeid med å utarbeide en *handlingsplan for norsk bredbåndsutvikling*.

5.3.6 Luftfart

Det norske luftfartsmarkedet har de seneste årene utviklet seg fra et marked basert på eneretter til et *regulert konkurransemarked*, men med til dels dominerende aktører. Allerede i 1993 ble det gitt fri adgang for flyselskaper hjemmehørende i EØS-området til å trafikkerer ruter mellom landene. Fra 1997 har selskaper fra EØS-området dessuten hatt adgang til å trafikkerer innenriksruter i andre EØS-land. Inntil åpningen av Oslo lufthavn, Gardermoen, høsten 1998, var imidlertid tilgangen på landings- og avgangstider ved Norges hovedflyplass sterkt begrensende for etableringen av konkurrerende rutetilbud.

Etter åpningen av *hovedflyplassen på Gardermoen* ble SAS og Braathens utsatt for økt konkurranse i innenriksmarkedet fra det nyetablerte selskapet Color Air. Dette gav en betydelig økning i flytilbudet til og fra Oslo, og en intensivering av rabattkonkurransen. Dessuten var det en betydelig trafikkøkning til og fra Sandefjord lufthavn, Torp, noe som trolig har sammenheng med lokaliseringen av hovedflyplassen nord for Oslo. Om lag samtidig med tilbudsøkningen, inntraff en utflating i etterspørselen etter flyreiser, og spesielt forretningsmarkedet falt med 10 – 15 pst. Det ble dermed en sterk overkapasitet. Sammen med visse driftsforstyrrelser, bl.a. vinterproblemer på Gardermoen, medvirket dette til svake økonomiske resultater for flyselskapene i Norge i 1999.

Color Air opphørte høsten 1999. Siden har Braathens og SAS redusert flyvingene om lag tilbake til 1998-nivået for ruter til og fra Oslo, samt økt billettprisene. Likevel ventes lønnsomheten i norsk innenriks luftfart å bli svak også i 2000, bl.a. fordi forretningstrafikken bare i begrenset omfang har tatt seg opp. Med bare to konkurrerende selskaper er konsentrasjonen stor i innenriks luftfart, og den strategiske avhengigheten mellom selskapene er derfor sterk. Flyselskapenes lojalitetsprogrammer (bonussystemer), storkundeavtaler og rabattbilletter overfor spesielle kundegrupper påvirker mulighetene for etablering av nye selskaper. Så langt er

det ingen utenlandske selskaper som har funnet det interessant å ta opp konkurransen i det norske innenriksmarkedet.

Etableringen av *internasjonale allianser* i luftfarten de senere år påvirker konkurransesituasjonen. Tendensen er fortsatt at omfanget av ulike former for allianser eller samarbeid mellom flyselskaper, øker. EU-kommisjonen har tatt opp enkelte avtaler mellom europeiske og amerikanske luftfartsselskaper til vurdering etter konkurransereglene. Generelt anses alliansene å bidra til høyere konsentrasjon, redusert konkurranse i markedene og redusert potensial for nyetableringer.

Flyselskapenes *gruppeunntak fra EØS-avtalens konkurranseregler* for flyvinger innenfor EØS er forlenget til 30. juni 2001. I praksis medfører unntaket at flyselskapene kan konsultere hverandre om prisøkninger på fullpris- og rabattbilletter på innenriksruter og fullprisbilletter på utenriksruter i EØS. Gruppeunntaket kan derfor isolert sett bidra til å svekke konkurransen også på innenriksrutene. Sammen med høy konsentrasjon, og nevnte bonus-systemer og storkundeavtaler, innebærer gruppeunntaket at konkurransen fortsatt må karakteriseres som begrenset.

På ulønnsomme flyruter som vurderes som nødvendige å opprettholde av distriktpolitiske hensyn, kan staten gripe inn med såkalt *forpliktelse til offentlig tjenesteytelse* (FOT). Dette skal være basert på vurderinger av blant annet transportstandard og tilbudet andre transportformer kan gi. Der som ingen flyselskaper er villige til å betjene en rute på forretningsmessig basis i samsvar med kravene til flyrutebetjeningen (FOT-krav), gjennomføres anbud etter prosedyrer fastsatt i Rådsforordning (EØF) nr. 2408/92. Anbud skal utlyses i hele EØS, og alle selskaper med gyldig lisens kan legge inn anbud. Vinneren av anbudskonkurransen tildeles enerett på FOT-ruten i anbudsperioden, som etter forordningens bestemmelser er begrenset oppad til tre år. Ifølge regelverket er det bare etter slik anbudskonkurranse at eksklusive trafikkrettigheter og tilskudd kan tildeles til flyrutedrift innen EØS. I Norge er enerett etter anbud gitt til i alt seks selskaper, for ruter til totalt 27 regionale lufthavner og én helikopterplass.

Regelverket medfører at det hvert tredje år vurderes hvilke ruter som skal omfattes av FOT. Flyselskapene får da mulighet til å fly tidligere FOT-ruter på kommersielle vilkår, slik Widerøe's Flyveselskap ASA startet med fra april 2000 for tre tidligere FOT-ruter. I slike tilfeller bortfaller eneretten, og det gjelder fri markedsadgang.

De regionale flyrutene som omfattes av anbud og enerett, fungerer ofte som materuter til og fra

det landsdekkende, kommersielle flyrutenettet. For at selskapene på det kommersielle rutenettet skal ha mest mulig like vilkår i konkurransen om tilslutningstrafikken fra anbudsrutene, er det f.o.m. 1. april 2000 satt en rekke anbuds vilkår med siktemål å legge til rette for nøytral overgang av passasjerer mellom anbudsrutene og de øvrige rutene. Kravene omfatter bl.a. vilkår om nøytrale tilslutningspriser mellom alle selskaper og forbud mot bonusprogrammer på anbuds-/enerettrutene.

Begrensningen i maksimal kontraktperiode antas å kunne redusere konkurransen om anbudene fordi etableringskostnadene for kortbanedriften i Norge ofte er høye i forhold til en driftsperiode på tre år. Samferdselsdepartementet gjennomfører i 2000 en omfattende evaluering av anbudsregelverk og -prosess.

5.3.7 Jernbane

Norge er blant de landene i Europa som organisatorisk og lovmessig har kommet lengst med å legge forholdene til rette for å åpne for *konkurranse på jernbanenettet*. Ved oppsplittingen av forvaltningsbedriften NSB i 1996, ble infrastrukturen skilt ut i et eget forvaltningsorgan under navnet Jernbaneverket. Trafikkdelen i NSB ble omdannet til særlovselskapet NSB BA. Samtidig ble Statens jernbanetilsyn opprettet for å ivareta sikkerheten i jernbanetrafikken. På tross av utskillelsen av infrastrukturen, er NSB fremdeles stort sett alene om å trafikere det norske jernbanenettet.

Regjeringen vil legge til rette for økt konkurranse på det norske jernbanenettet. Dette kan styrke jernbanen som transportmiddel gjennom økt effektivitet, og bedre utnyttelsen av ledig kapasitet på dagens jernbanenett. Tilrettelegging for flere aktører vil bl.a. bli vurdert ut fra hensynet til tilgjengelig sporkapasitet og til trafikkikkerheten. Det legges i første omgang vekt på i større grad å åpne jernbanenettet for godstransport.

Norge er gjennom EØS-avtalen underlagt EUs rådsdirektiv om utvikling av jernbanesektoren. Direktivet regulerer blant annet plikten til å gi tilgang til infrastrukturen for jernbaneselskaper fra andre EØS-land. EU-kommisjonen har lagt fram et forslag til nytt direktiv på jernbaneområdet, hvor det legges opp til ytterligere åpning for konkurranse på internasjonal godstrafikk. Det er så langt ikke enighet innad i EU om graden av liberalisering.

5.3.8 Post

I 1996 ble forvaltningsbedriften Postverket omdannet til Posten Norge BA (Posten), som er et selskap

organisert etter egen lov. I 1997 ble Post- og teletilsynet opprettet som en reguleringsmyndighet med ansvar for post- og telesektoren. Post- og teletilsynet er underlagt Samferdselsdepartementet, som også eier Posten.

Postens enerett til å tilby såkalte reserverte posttjenester ble opprettholdt tilnærmet uendret fram til 1999. Da ble formidling av bøker, kataloger, aviser og blad som tidligere var omfattet av eneretten, tatt ut av *enerettsområdet* i tråd med EUs postdirektiv. Konsekvensene antas å være relativt små. I dag omfatter Postens enerettsområde håndtering av lukket og adressert brevpost inntil 350 gram med enkelte begrensninger for brev med lav vekt og høy pris. Med Postens enerett følger også en rekke plikter, blant annet plikt til å tilby basistjenester i hele landet. Videre godkjenner Samferdselsdepartementet takster for A-post innenlands innenfor enerettsområdet, mens styret for Posten fastsetter alle andre takster. Merkostnader ved å opprettholde et tilbud av posttjenester utover det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt, forutsettes dekket av overskudd fra Postens enerettstjenester, sammen med statlige bevilgninger til kjøp av posttjenester.

Utenfor det reserverte området er Posten i prinsippet utsatt for konkurranse fra både norske og utenlandske aktører. EUs postdirektiv er også ment å begrense de nasjonale postverkens muligheter for dekke inn eventuelle underskudd i det konkurranseutsatte området gjennom overføring av midler fra enerettsområdet. For å unngå uønsket krysssubsidiering har det vært stilt krav til Posten om produktregnskap (separate regnskaper for enerettstjenester og konkurranseutsatte tjenester). Posten har fra og med regnskapsåret 1999 levert produktregnskap i tråd med bestemmelsene i konsesjonen.

Ifølge EUs postdirektiv skal det treffes beslutninger om å videreføre den gradvise og kontrollerte liberaliseringen av postmarkedet i Europa, bl.a. med en vektgrense på 50 gram. Forslaget vil gjennom EØS-avtalen ventelig også få betydning for utviklingen på postområdet i Norge.

5.3.9 Drosjer

Drosjenæringen har tradisjonelt vært strengt regulert. Fylkeskommunene regulerer etablering i markedet gjennom å tildele *løyver*. Videre har Konkurransetilsynet regulert prisene i markedet gjennom å fastsette *maksimale drosjetakster*. Løyveordningen er regulert i samferdselsloven, mens maksimale takster fastsettes med hjemmel i en forskrift til konkurranseloven. Takstreguleringens primære formål har vært å hindre at drosjenæringen utnytter

begrensningene i antall drosjeløyver til å sette for høye priser.

Fra 1. mai 2000 opphørte Konkurransetilsynets regulering av takstene for drosjer i områder der det ligger til rette for konkurranse mellom ulike sentraler. Dette gjelder i første omgang Oslo og Akershus, samt Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Drammen med enkelte nabokommuner.

Oppheving av takstreguleringen medfører at drosjetakstene i de ovennevnte områdene fastsettes av aktørene i drosjemarkedet. Bestemmelsene i samferdselsloven er uendret. Tilbudet av drosjetjenester er derfor fortsatt delvis bestemt av fylkeskommunenes praktisering av løyveordningen. Konkurransetilsynet skal evaluere erfaringene med å oppheve takstreguleringen etter ett år. Inntil erfaringene er evaluert, skal eventuelle forslag om å oppheve reguleringen i nye områder der det etableres flere sentraler, forelegges Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Konkurransetilsynet skal fortsatt fastsette maksimalpriser i områder med kun én sentral eller der tilsynet av andre grunner ikke har funnet at forholdene ligger til rette for konkurranse mellom drosjesentraler.

5.3.10 Legemidler

Legemidler er en viktig innsatsfaktor i helsevesenet. Målt i utsalgspris fra apotek ble det i 1999 omsatt legemidler for om lag 10,7 mrd. kroner i Norge. Et bedre fungerende marked for legemidler er viktig for å begrense kostnadsveksten i helsevesenet. Det norske markedet for legemidler har vært og er fortsatt preget av omfattende reguleringer. Blant de viktigste er krav til sortiment og distribusjon for legemiddelgrossistene, regulering av apotekenes innkjøps- og utsalgspriser på reseptpliktige legemidler og apotekenes tilnærmede enerett til salg også av reseptfrie legemidler.

Stortinget har vedtatt *ny apoteklov*, som legger opp til at det skal bli lettere å etablere apoteker, jf. Ot.prp. nr. 29 (1998–1999) og Innst. O. nr. 52 (1999–2000). Etablering skjer i dag etter behovsprøving av Statens helsetilsyn, og bare farmasøyter kan få konsesjon. Norge har i dag dårligere apotekdekning i forhold til innbyggertallet enn andre europeiske land det er naturlig å sammenlikne med. I den nye apotekloven skilles det mellom konsesjon til eierskap og konsesjon til drift av apotek. Eierskapskonsesjon kan gis så vel selskaper som enkeltpersoner, men ikke de som foreskriver eller produserer legemidler. Driftskonsesjon gis kun til farmasøyter. Opprettelse av apotek vil kreve at eier har eierkonsesjon og har ansatt en farmasøyt med driftskonsesjon. Dette vil sikre at den faglige stan-

darden opprettholdes, samtidig som det åpnes for flere etableringer og økt konkurranse mellom apotekene.

Lettere etableringsadgang er en forutsetning for virksom konkurranse mellom apotek eller kjeder av apotek. Dette vil igjen kunne legge grunnlaget for et høyere servicenivå, bedre tilgang og lavere priser på legemidler og handelsvarer. Den nye apotekloven framhever konkurranse som et egnet middel for å nå helsepolitiske mål om lavere priser og bedre tilgjengelighet til legemidler. Samtidig vil imidlertid myndighetene ha adgang til å begrense antall eierskapskonsesjoner i sentrale strøk. Formålet er å forhindre at det blir mangel på farmasøyter i andre deler av landet.

Den nye apotekloven vil tre i kraft i løpet av første halvår 2001. Sosial- og helsedepartementet har imidlertid satt i verk tiltak for å legge bedre til rette for konkurranse i legemiddelmarkedet. Dette er gjennomført ved å endre praksis allerede under gjeldende lov, slik at hensynet til konkurranse vil være et avgjørende kriterium ved behandling av søknader om å få etablere nye apotek.

Praksis for fastsettelse av *maksimalpriser for reseptpliktige legemidler* er endret med virkning fra 1. juli 2000, jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (1999–2000) og St.prp. nr. 61 (1999–2000). Under den nye praksisen vil maksimalprisene fastsettes i hovedsak med henblikk på salgsprisene i land innenfor EØS-området, men med unntak av sør-europeiske land. Som hovedregel settes prisen lik gjennomsnittet i de tre billigste av sammenlikningslandene. Bakgrunnen for endringen er et klart potensial for innsparing, og legemiddelindustriens kritikk av myndighetene for manglende innsyn og forutsigbarhet.

5.3.11 Fiske og havbruk

Et særtrekk ved fiskerinæringen er *det omfattende regelverket* som er knyttet til utøvelse av næringsvirksomheten. Et overordnet mål for ressursforvaltningen er å regulere høstingen av det enkelte fiske-slag slik at en sikrer en forsvarlig utnyttning av ressursene. Gjennom en bærekraftig forvaltning av ressursene skal en også søke å nå de øvrige fiskeripolitiske målene.

Overkapasitet i fiskeflåten bidrar til at det enkelte fartøys fangstkapasitet og potensial ikke utnyttes, slik at inntjeningen fra driften blir mindre enn hva den ville ha vært med en kapasitet som var bedre tilpasset. For samfunnet er dette feil bruk av kapitalressurser, som i tillegg medfører press i retning av større ressursuttak for å øke inntjeningen på fartøyene. En annen konsekvens av overkapasi-

tet er at reguleringene av fisket blir mer omfattende og detaljerte, og kontrollkostnadene blir høyere.

Kapasiteten i fiskeflåten reguleres gjennom *innsatsreguleringer* i form av konsesjonsordninger (ervertstillatelse etter deltakerloven og bestemmelser for utskifting av fartøy) og adgangsbegrensninger (årlige deltakerreguleringer). I tillegg kan det gis tilskudd til fornyelse og kapasitetstilpasning. Fiskeridepartementet arbeider med å endre utskiftingsbestemmelsene i konsesjonsregelverket for torske-trålflåten, ringnotflåten og reketrålflåten. De nye bestemmelsene for torske-trål er nylig vedtatt, mens det for ringnot og reketrål tas sikte på å fastsette nye bestemmelser om utskifting i løpet av høsten 2000.

Uttaket av de aller fleste fiskeslag er begrenset gjennom kvotereguleringer. For deler av flåten er det innført *enhetskvoteordninger*. Tidligere omfattet dette torske-trål-, ringnot- og grønlandsreketrålflåten. Fra juli 2000 er det innført enhetskvoteordning også for konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter. Det er nå aktuelt å starte arbeidet med en enhetskvoteordning for seitrålerne, og med ulike fleksible kvoteordninger for andre fartøy under 28 meter.

Enhetskvoter innebærer at fiskekvoter fra flere fartøy i en tidsavgrenset periode kan samles på ett fartøy (eventuelt en avkortet del av kvoten), mot at andre fartøy blir tatt ut av fisket. Det medfører et styrket driftsgrunnlag for det fartøyet som får overført kvote. Samlet førstehandsverdi fra den delen av flåten som kunne benyttet seg av enhetskvoteordning, utgjorde om lag 48 pst. av total førstehandsverdi for hele flåten i 1999. Med unntak av for torske-trålerflåten har enhetskvoteordningen virket i kort tid. Likevel er om lag 10 pst. av fartøyene i de ulike gruppene som har vært omfattet, trukket ut av fiske.

Fiskeridepartementet vil i løpet av høsten 2000 sette ned et utvalg som skal gjennomgå problemstillinger i forbindelse med *eierskap til fiskefartøy*.

Havbruksnæringen har vist kraftig vekst over flere år, hovedsakelig fra oppdrett av laks og ørret. Lønnsomheten i næringen har vært varierende, men er kraftig forbedret fra 1996. Beregninger fra Fiskeridirektoratet viser at selskapene med matfiskproduksjon av laks og ørret hadde meget god lønnsomhet både i 1998 og 1999. Den positive utviklingen har fortsatt i år, med økte eksportpriser. Lønnsomheten i oppdrett av skjell og andre marine arter er fortsatt svak.

For å kunne drive med oppdrettsvirksomhet må det først innhentes en tillatelse fra fiskerimyndighetene. Praksisen har vært meget restriktiv når det gjelder nye tillatelser til oppdrett av laks og ørret

som matfisk. For laks gjelder i tillegg førkvoter, som i stor grad er bestemmende for hvor mye fisk som kan produseres. Innenfor oppdrett av andre arter (marine arter og skjell) er det åpent for å tildele konsesjoner. Fiskeridepartementet arbeider med en helhetlig revisjon av oppdrettsloven med sikte på å legge fram forslag om ny havbrukslov. Det vises videre til omtalen i kapittel 5 i St.prp. nr. 1 (2000–2001) Skatte-, avgifts- og tollvedtak om auk-sjonering av nye tillatelser til oppdrett av laks og ørret.

5.4 Offentlig sektor

5.4.1 Generelt om strukturpolitikken i offentlig sektor

Spørsmål av sentral betydning for effektivitet og strukturpolitiske tiltak i offentlig sektor har relativt nylig vært vurdert i flere offentlige utvalg. Disse utredningene danner et viktig grunnlag for Regjeringens arbeid med å fornye, omstille og effektivisere offentlig forvaltning.

Offentlig sektor står for en stor del av ressursbruken i samfunnet. I 1999 utgjorde offentlig konsum vel 21 pst. av bruttonasjonalproduktet. Tilsvarende ble knapt 27 pst. av totale timeverk utført i offentlig forvaltningsvirksomhet.

Utvalget for sysselsetting og verdiskaping har drøftet effektivitet og kvalitet i offentlig sektor, jf. NOU 2000: 21. Utvalget påpeker at hovedparten av offentlig tjenesteproduksjon er preget av bl.a. følgende trekk:

- Høy arbeidsintensivitet og relativt høy kostnadsvekst.
- Etterspørselen øker prosentvis mer enn økningen i inntektsnivået i samfunnet.
- Fellesfinansiering av ytelser som tilfaller enkelte grupper gratis eller svært billig.
- Informasjonsproblem ved at tjenesteprodusentene ofte har et informasjonsovertak, både overfor brukerne av tjenestene og myndighetene.

De fleste tjenester som hører inn under det offentlige ansvarsområde, f.eks. innenfor utdanning, helse, pleie og omsorg, er arbeidsintensive tjenester. På disse sentrale områdene av offentlig tjenesteyting vil ikke teknologisk utvikling i særlig grad kunne føre til forenkling av arbeidsoppgaver på en måte som reduserer behovet for arbeidskraft. Tvert imot vil ofte teknologiske framskritt og nyvinninger skape behov for mer arbeidskraft. Dette gjelder trolig i særlig grad innenfor helsesektoren. Mange tje-

nester kan dessuten bli mer kompliserte som følge av den teknologiske utviklingen, og dermed kreve flere typer spesialisert arbeidskraft. Slike tjenester vil derfor ha en tendens til å legge beslag på en stadig større del av samfunnets realressurser, uavhengig av om produksjonen skjer i privat eller offentlig regi.

Norske og internasjonale undersøkelser gir likevel støtte til at det er et potensial for mer effektiv ressursbruk innen offentlig tjenesteproduksjon. Resultatene viser at det ofte er til dels betydelige forskjeller i effektivitet mellom sammenliknbare enheter, og at en stor del av forskjellene i ressursbruk trolig skyldes forhold som det i prinsippet er mulig å gjøre noe med. Det er imidlertid betydelige metodiske problemer knyttet til slike effektivitetsanalyser, bl.a. hvordan en tar hensyn til forskjeller i kvalitet. Selv om det gjennom slike analyser kan avdekkes et potensial for effektivisering, gjenstår det uansett store utfordringer knyttet til utformingen av tiltak og styringsmekanismer.

En grunnleggende forutsetning for effektiv ressursbruk i offentlig sektor er en hensiktsmessig *forvaltningsstruktur* og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, og en styringsstruktur mellom staten og lokale og regionale forvaltningsnivåer som fremmer effektivitet. En nærmere vurdering av reformbehovet i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene er gitt i rapporten fra oppgavefordelingsutvalget, jf. NOU 2000: 22. Utvalget drøfter bl.a. ulike hovedmodeller eller veivalg for organiseringen av det regionale nivået.

I forbindelse med behandlingen av Kommuneøkonomiproposisjonen for 2000 sluttet Stortinget seg til Regjeringens plan for avvikling eller innlemming i inntektssystemet av øremerkede tilskudd. Planen vil gi mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren ved at kommunene kan tilpasse tjenestetilbudet til lokale behov. Redusert øremerking vil også bety at offentlig sektor kan overføre ressurser fra administrasjon og kontroll av øremerkede tilskudd til produksjon av tjenester. Planen vil samtidig gi jevnere inntektsfordeling mellom kommuner, og redusere dagens problemer med at ulike tilskudd motvirker hverandre innenfor et uoversiktlig system.

Organisasjons- og kompetanseutvikling er et sentralt tiltak for å effektivisere ressursbruken i et flertall av offentlige virksomheter. Dette kan bidra til en mer effektiv ressursbruk først og fremst gjennom en bedre bruk av arbeidstakernes kompetanse og en bedre prioritering og målretting av oppgavene. Økt grad av desentralisering og delegasjon av ansvar og myndighet har bl.a. preget utviklingen i kommunesektoren i de senere årene. Dette kan bi-

dra til økt effektivitet, men stiller samtidig økte krav til resultatrapportering og styringssystemer. På noen områder kan det også være gevinster knyttet til samarbeid mellom ulike virksomheter, f.eks. i form av felles innkjøp eller utnyttelse av IT-utstyr.

5.4.2 Politi, domstoler og kriminalomsorg

Omstilling av *politi- og lensmannsetaten* er bl.a. en oppfølging av NOU 1999: 10 En bedre organisert politi- og lensmannsetat. Forslagene omfattet både endringer i organiseringen av politidistriktene og endringer i den sentrale politiledelsen, herunder opprettelse av et politidirektorat. Oppfølgingen er todelt. Politidirektoratet etableres fra 1. januar 2001, jf. Ot.prp. nr. 7 (1999–2000) og Innst. O. nr. 40 (1999–2000). Den andre delen vil være en stortingsmelding om politiet, som vil invitere til en bred politisk debatt om politiets oppgaver, ressurser og om den regionale og distriktvis organiseringen av politi- og lensmannsetaten.

Det har vært arbeidet med *regionalisering av kriminalomsorgen* i tråd med omtale i St.meld. nr. 27 (1997–1998) og Innst. S. nr. 6 (1998–1999). Et sentralt tiltak er at det opprettes seks regioner. Hver region vil bestå av de fengslene og friomsorgskontorene som ligger innenfor regionens grenser, med en felles ledelse. Den nye organisasjonsmodellen, som iverksettes fra 1. januar 2001, vil dermed ha følgende tre nivåer:

- Sentralt nivå (Justisdepartementet/Fengselsstyret).
- Regionalt nivå (nytt).
- Lokalt nivå (det enkelte fengsel og friomsorgskontor, hybelhus).

Innføring av det nye regionale leddet vil gjøre det mulig å desentralisere beslutningsmyndighet fra sentralt nivå, slik at den regionale ledelsen får tilført handlefrihet under gjennomføringen av sentralt fastsatte mål og rammer. Justisdepartementet vil delegere en betydelig saksmengde til de nye regionene, og lokalt nivå vil i større grad enn tidligere fatte vedtak i første instans. Dette vil ha lovgrunnlag i en odelstingsproposisjon om lov om gjennomføring av straff, som fremmes høsten 2000.

Den framtidige organiseringen, lokaliseringen og styringen av *den sentrale domstolsadministrasjonen* er under vurdering. I dette arbeidet baserer Justisdepartementet seg på NOU 1999: 19 Domstolene i samfunnet, samt høringsuttalelsene til utredningen. Flere organisasjonsmodeller vurderes: Opprettelse av en egen frittstående domstolsadministrasjon ledet av et styre, beholde administrasjonen i Justisdepartementet samtidig som det oppret-

tes et eget Domstolsråd, samt ulike mellomløsninger. Regjeringens forslag til ny organisasjonsmodell og lokalisering av domstolsadministrasjonen planlegges lagt fram for Stortinget innen 1. kvartal 2001.

Det arbeides også med en stortingsmelding om *embetsreguleringer i herreds- og byrettene*. Grunnlaget her er NOU 1999: 22 Domstolene i første instans, der bl.a. domstolenes størrelse og organisering, domsogninndeling, lokalisering og bemanning er gjennomgått. Dersom forslagene til flertallet følges på alle punkter, vil antall domstoler i første instans reduseres fra 93 til 54. Utredningen har vært på en omfattende høring. Stortingsmeldingen planlegges lagt fram i løpet av året.

Dessuten er den framtidige organiseringen av *den sivile rettspleien på grunnplanet* til vurdering. Mulige strukturendringer knytter seg til organiseringen av og ansvaret for forlikrådene, sektretariatsfunksjonen til forlikrådene, namsmannsfunksjonen og hovedstevnevitnefunksjonen.

5.4.3 Utdanningssektoren

I høyere utdanning legges det opp til at institusjonene får bedre omstillingsevne gjennom økt frihet i faglige og økonomiske spørsmål. Myndighet til å opprette og nedlegge studietilbud med 30 vekttalls omfang på lavere grads nivå og å etablere desentraliserte studietilbud med samme omfang, ble fra 1. januar 2000 delegert til institusjonene. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har arbeidet med en ytterligere fristilling i form av *nettobudsjettering ved universitetene*. En omlegging til nettobudsjettering vil bl.a. gi universitetene større frihet og fleksibilitet til å disponere midler. Stortinget vedtok i forbindelse med behandlingen av endringer på statsbudsjettet våren 1999 at det innføres nettobudsjettering som prøveordning så snart som praktisk mulig, jf. St.meld. nr. 67 (1998–1999) og Innst. S. nr. 236 (1998–1999). Prøveordningen kommer i gang fra 1. januar 2001.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har i dag tre underliggende institusjoner med *voksenopplæring* som arbeidsområde, Norsk fjernundervisning (NFU), Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt (NVI) og Statens ressurs- og voksenopplæringsssenter (SRV). Ut fra de utfordringene som følger av Kompetansereformen, jf. Innst. S. nr. 78 (1998–1999), og forslaget om rett for voksne til videregående opplæring, jf. Ot.prp. nr. 44 (1999–2000), er det behov for å samle ressurser og kompetanse for å få en handlekraftig og faglig god institusjon. Sammenslåingen av de tre institusjonene til en felles institusjon skal gjelde fra 1. januar

Boks 5.1 Forslag om fornyelse av høyere utdanning

Mjøs-utvalget har i sin innstilling om norsk høyere utdanning bl.a. lagt fram flere forslag som tar sikte på å effektivisere institusjonene, jf. NOU 2000: 14 Frihet med ansvar.

Et utgangspunkt for analysen er at kompleksiteten i høyere utdanning er økende, og at det forutsetter en nærhet mellom problem og beslutningstaker. Utvalget mener det derfor er nødvendig å delegerer mer ansvar til den enkelte institusjon. Overordnede myndigheter bør i større grad kunne konsentrere seg om langsiktige kunnskapspolitiske strategier. Med større frihet er det imidlertid en fare for at institusjonene i ensidig grad tilpasser undervisningen og forskningen til markedets behov. For å sikre nasjonale utdanningsmål ser utvalget behov for en overordnet rammestyring gjennom kontrakter. Flertallet går inn for at institusjonene bør organiseres som egne rettssubjekter i særlovselskaper. Mindretallet mener at forvaltningsorgan med særskilte og utvidete fullmakter er den mest egnede organisasjonsformen.

Fristilling av institusjonene vil kreve endringer i finansieringsmodellen. Utvalget mener at institusjonenes inntekter i større grad enn i dag må komme som resultat av deres evne til å tilby høyere utdanning og forskning. På denne bakgrunnen foreslår utvalget at institusjonenes grunnbevilgning i større grad knyttes opp til resultatene av virksomheten gjennom en stykkprisfinansiering, som skal baseres på en kombinasjon av vektall og kandidattall. Et flertall ønsker at dette kombineres med et system med «voucher» eller gebyrstipend, hvor deler av bevilgningen til institusjonene går gjennom studentene.

Utvalget mener likevel det er nødvendig med en viss sentral styring for å sikre nødvendig kapasitet og kompetanse innenfor ulike fagområder og utdanningstyper. Regionale hensyn kan også kreve særskilte tiltak. Det tilsier at det samtidig må etableres virkemidler som har til hensikt å skjerme visse fagmiljøer, f.eks. i form av generelle basistilskudd.

Forskning har betydning utover følgene for læringsmiljøet. Utvalget mener derfor at finansieringen av forskning og undervisning bør skilles, slik at bevilgningene til forskning skjer uavhengig av variasjonene i antallet studenter, og mer ut fra forskningspolitiske begrunnelser.

2001, jf. St.prp. nr. 63 (1999–2000) og Innst. S. nr. 225 (1999–2000).

Flere utvalg som har utredet sentrale spørsmål om styring og finansiering av høyere utdanning og fagskoler, har relativt nylig levert sine innstillinger, jf. NOU 2000: 14 Frihet med ansvar – om høgre utdanning og forskning i Norge, NOU 2000: 5 Mellom barken og veden – om fagskoleutdanninger, og NOU 1999: 33 Nyttige lærepenger – om utdanningsfinansieringen gjennom Lånekassen. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet tar sikte på en felles oppfølging av disse spørsmålene våren 2001.

5.4.4 Sosial- og helsesektoren

Det offentlige finansierer en større andel av helse-tjenestene i Norge enn i de fleste av OECD-landene, mens innslaget av private løsninger har et tilsvarende beskjedent omfang. Data fra sykehussektoren kan tyde på at kostnadsnivået har økt relativt kraftig fra midten av 1990-årene, også når en ser bort fra lønnsvekst. Det er imidlertid en rekke problemer ved å vurdere slike data, bl.a. med å korri-

gere for kvalitetsendringer og for at stadig flere pasienter behandles utenfor sykehusene.

Ifølge anslag fra OECD utgjorde helseutgifter (inkludert utgifter til pleie og omsorg) 8,9 pst. av BNP i Norge i 1998. Målt som andel av BNP hadde Norge dermed de sjette høyeste utgiftene i OECD-området og de tredje høyeste i EU/EØS-området (etter Tyskland og Frankrike). Statistisk sentralbyrå har et noe lavere anslag for helseutgifter i 1998 enn OECD (8,5 pst. av BNP), men selv denne andelen innebærer at Norge har den høyeste andelen av helseutgifter i Norden. I 1990 hadde Norge til sammenlikning den laveste andelen av helseutgifter i Norden (7,8 pst. av BNP). Mål for helseutgifter pr. innbygger bekrefter utviklingen i det norske utgiftsnivået. Ifølge OECD hadde Norge de høyeste helseutgiftene pr. innbygger i EU/EØS-området i 1998 (22 282 kroner pr. innbygger).

Samtidig har Norge falt noe tilbake i forhold til andre land etter forventet levealder, men ligger fortsatt høyt (over EØS-gjennomsnittet). Det er imidlertid en rekke andre forhold enn helsetjenestene som virker inn på levealderen.

Det er et omfattende reformbehov i de offentlige

sykehusene. En grunnleggende utfordring er å klargjøre delingen av ansvar for overordnet helsepolitisk styring av sektoren gjennom de generelle rammebetingelsene og ansvaret for intern styring av driften i det enkelte sykehus. Flere reformer i sykehusvesenet er gjennomført eller vedtatt de siste årene. Innsatsstyrt finansiering, fritt sykehusvalg og økt vektlegging av det regionale helseplanarbeidet vil ha store konsekvenser for ressursbruken i sykehusene. De etablerte reformene har åpnet muligheter for en bedre samordning og rollefordeling mellom enkeltsykehus, og vil derfor være viktige premisser for vurderingen av sykehusenes tilknytningsform.

Helsetjenesten skal fungere slik at alle som trenger det, får behandling i rett tid, og at det ikke er store forskjeller avhengig av hvor i landet man bor. Dette er utgangspunktet for arbeidet med å fornye helsetjenesten. Regjeringen legger videre til grunn at det er behov for bedre samordning og bedre utnyttelse av ressursene. Samtidig med forslag om økt ressursinnsats i helsesektoren, vil Regjeringen arbeide med tiltak som er rettet inn mot dette.

Regjeringen vil allerede nå signalisere noen av de temaene som det arbeides videre med. Organiseringen av sykehusene, herunder eierskap, vurderes som en viktig forutsetning for å oppnå en best mulig samordning og effektiv utnyttelse av ressursene. Regjeringen vil som et ledd i dette vurdere statlig eierskap til sykehusene. Dette vil gi grunnlag for en klarere ansvarsstruktur og dermed bedre rammebetingelsene for utøvelse av ledelse i sykehus. Finansieringsordningene rettet mot sykehusene skal gjennomgås, og det skal bl.a. vurderes behov for endringer i finansieringen av investeringer i sykehussektoren. Det vil også bli foretatt en gjennomgang av helsetjenestene på tvers av forvaltningsnivåene, med sikte på forenkling og best mulig utnyttelse av ressursene. Den sentrale helseforvaltningen skal også vurderes med tanke på samordning.

Stortinget har vedtatt at det åpnes for en ny, alternativ tilknytningsform for fylkeskommunale sykehus, *fylkeskommunalt sykehusselskap*, jf. Ot.prp. nr. 25 (1999–2000) og Innst. O. nr. 88 (1999–2000). Sosial- og helsedepartementet sender nå utkast til forskrifter til loven på høring, med sikte på at loven skal kunne tre i kraft fra årsskiftet 2000/2001. Lov om fylkeskommunale sykehusselskaper gjør det mulig for fylkeskommunene å omdanne sine sykehus til selskaper som økonomisk og juridisk er fristilt, uten å velge aksjeselskapsformen. Den nye loven er en oppfølging av utvalget som utredet tilknytningsformer for offentlige sykehus, jf. NOU

1999: 15 Hvor nært skal det være? Utvalget mente imidlertid at modellen burde gjelde generelt for kommunal og fylkeskommunal virksomhet, og ikke begrenses til sykehusvirksomhet.

Den nye tilknytningsformen for sykehusene har felles trekk med statsforetaksformen, men er også tilpasset fylkeskommunenes særlige styringsbehov. Et viktig siktemål med loven er å oppnå mer målrettet drift, mer effektiv utnyttelse av ressursene og bedre økonomistyring gjennom en bedre rolle- og ansvarsdeling mellom eier og sykehus. Sykehusselskapets styre og daglige leder får videre fullmakter i driften av sykehuset, særlig i personal- og økonomisaker. Tilknytningsformen åpner dessuten for at fylkeskommunen kan stille krav til sykehusenes ytelser gjennom inngåelse av kontrakter.

En overgang til fylkeskommunalt sykehusselskap medfører ikke noen fullstendig fristilling. Lov om fylkeskommunale sykehusselskaper innebærer ikke noen endring i fylkeskommunenes adgang til fortsatt å organisere sine sykehus som forvaltningsorganer, men stiller til disposisjon en ny organisatorisk løsning som eventuelt kan velges i stedet for dagens forvaltningsorganisering. Fra 1. januar 2000 kan sykehus på linje med annen kommunal eller fylkeskommunal virksomhet også organiseres som kommunalt foretak, som er en tilknytningsform der sykehuset fortsatt vil være en del av fylkeskommunen som juridisk person, jf. Ot.prp. nr. 53 (1997–1998).

Også i staten gjennomføres nå tiltak for å gi de statseide sykehusene en friere organisatorisk stilling. I regi av Sosial- og helsedepartementet gjennomføres det et arbeid med sikte på å omdanne sykehusene til statsforetak. Siktemålet er både å legge til rette for den ønskede politiske styringen av sykehusene, og for at sykehusledelsene skal gis bedre kontroll og styring med driften av sykehusene. Målet er bedre utnyttelse av helseressursene slik at flere kan få nytte av tjenestene.

Fritt sykehusvalg skal innføres 1. januar 2001. Rett for pasienten til å velge på hvilket offentlig sykehus eller distriktpsykiatrisk senter behandlingen skal foretas, følger av ny lov om pasientrettigheter, jf. Ot.prp. nr. 12 (1998–1999) og Innst. O. nr. 91 (1998–1999). Hensikten med det frie sykehusvalget er å styrke pasientrollen og å bedre utnyttelsesgraden av eksisterende kapasitet ved at pasientene søker seg til sykehus med ledig kapasitet. Et sentralt premiss er at det finnes kapasitet ved sykehusene som ikke utnyttes i dag.

Fastlegereformen planlegges innført fra 1. juni 2001, jf. Ot.prp. nr. 99 (1998–1999) og Innst. O. nr. 49 (1999–2000). Reformen vil innebære en organisatorisk endring med fastere tilknytning mellom le-

ge og innbyggere. Alle innbyggere gis rett til å være tilknyttet en navngitt fastlege. Fastlegen vil ha plikt til å prioritere innbyggere på sin liste og ha ansvar for å følge opp innbyggeren over tid. Reformen bidrar dermed til å klargjøre ansvar for innbyggerens allmennlegetjeneste. For legenes samarbeidspartnere er det av stor betydning å vite hvilken lege som plikter å ivareta innbyggerens medisinske behov ved en tverrfaglig oppfølging.

Allmennlegen er ofte innbyggerens primærkontakt med helsevesenet, og påvirker dermed utgifterne i andre deler av helsetjenesten, bl.a. gjennom henvisning og foreskriving av medikamenter. Bedre oversikt vil redusere risiko for overforbruk av legetjenester, f.eks. unødig gjentakelse av allerede gjennomførte undersøkelser. Faglig forsvarlig praksis vil også innebære at fastlegen vil ha oversikt over foreskriving av medikamenter til innbyggerne på sin liste. Bedre samordning og klargjøring av ansvar forventes slik sett å bidra til mindre forbruk av legemidler og mer rasjonell bruk av spesialisthelsetjenesten.

Fastlegeordningen gir legen bedre oversikt og mulighet for å følge opp pasientene. Det gjør at det blir lettere å drive fag- og kvalitetsutvikling, f.eks. ved sammenlikning av legepraksiser. Reformen kan også bidra til å gi bedre oversikt over befolkningens legebruk og sykdommer. Dermed gis et bedre grunnlag for målrettede forebyggingstiltak.

Rett til refusjon fra trygden begrenses til leger som inngår fastlegeavtale med kommunen. Det blir dermed en forutsetning for refusjon at legen har avtale og arbeider innenfor den offentlig styrte helsetjenesten.

Utvikling av *kvalitetsmål* for helsetjenestene er viktig som stimulans i arbeidet for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling. Kvalitetsmål vil både gå inn som en del av styringsgrunnlaget for sektoren, og benyttes som målestokk for effekten av reformer og effektiviseringstiltak. Fritt sykehusvalg og økt fristilling vil i økende grad stille krav til at helseinstitusjoner kan dokumentere sin kvalitet for omverdenen. Utvikling av medisinske kvalitetsregistre vil i tillegg bidra til bedre og mer oppdatert kunnskap om de beste medisinske behandlingsmåtene.

Et godt *statistikksystem i pleie- og omsorgssektoren* er et viktig grunnlag for å følge utviklingen i sektoren, ved utforming av effektiviseringstiltak og for å kunne evaluere reformene. Den årlige nasjonale statistikken for pleie- og omsorgssektoren har vist seg ikke å være tilstrekkelig for å gi gode plan-data for utviklingen av tjenestene i kommunene. Statistikksystemet Gerix, som noen kommuner har

tatt i bruk, gir et langt bedre grunnlag, men har også en rekke svakheter. Sosial- og helsedepartementet arbeider med å utvikle et nytt statistikksystem, IPLOS (individbasert pleie- og omsorgsstatistikk), som skal erstatte dagens statistikk og inngå i kommune-stat-rapporteringen, KOSTRA.

5.4.5 Vegsektoren

Stortinget har bedt om en utredning av *Offentlig privat samarbeid (OPS)*, og at det legges fram en vurdering av mulige prøveprosjekt, jf. Budsjettinnst. S. I Tillegg nr. 1 (1998–99). Konsulentselskapet ECON har, på oppdrag for Samferdselsdepartementet, utredet konsekvenser av en slik organisering. Vegdirektoratet har samtidig vurdert vegloven og budsjettssystemet i forhold til OPS. Videre arbeid med OPS vil omfatte prinsipielle spørsmål og arbeid med mulige prøveprosjekter, jf. nærmere omtale i Nasjonal transportplan 2002–2011.

Statens vegvesen er et forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet. Etaten er organisert med et sentralt direktorat og ett vegkontor i hvert fylke. Hvert vegkontor og direktoratet har en produksjonsavdeling. Produksjonsavdelingene utfører utbyggings-, drifts- og vedlikeholdsoppgaver på riks- og fylkesvegnettet. Statskonsult har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet kartlagt konkurranseforholdene i produksjonsvirksomheten, jf. Rapport 1999:14 Vegene videre. Rapporten viser at det er vanskelig å måle konkurransevnen for produksjonsvirksomheten, bl.a. på grunn av at rammebetingelsene er svært ulike for private aktører og produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen.

Som en oppfølging av rapporten vil Samferdselsdepartementet vurdere hvordan produksjonsvirksomheten kan organiseres med sikte på mest mulig effektivitet, samtidig som nødvendige strategiske hensyn ivaretas. På denne bakgrunn vil det i løpet av høsten 2000 startes opp et utredningsarbeid som ser på ulike organisasjonsmodeller for produksjonsavdelingene i Statens vegvesen.

Finansdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Finansdepartementet av 22. september 2000 om Nasjonalbudsjettet 2001 blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Skatteutgifter – oversikt over prinsipper, beregningsmetode og datagrunnlag***1. Beregningsmetode og datagrunnlag*

I likhet med de fleste andre land benytter departementet inntektstapsmetoden for å beregne skatteutgifter. Det betyr at skatteutgiften settes lik de skatteinntektene som det offentlige taper som følge av at ulike skatteyttere eller ulike typer aktiviteter skatlegges mer lempelig enn i det valgte *referansesystemet*. Tilsvarende gjelder for skattesanksjoner der skatten er høyere enn det som følger av referansesystemet. I tråd med tidligere år er det valgt å ta utgangspunkt i et referansesystem der utgangspunktet er at like personer, aktiviteter og varer mv. skal skatlegges etter de samme prinsippene. Det innebærer at avvik fra den regelen som gjelder generelt, og som ikke kan begrunnes ut fra rent praktiske hensyn eller ut fra et overordnet formål med skatte- og avgiftssystemet, regnes som en skatteutgift eller skattesanksjon. Det innebærer bl.a. at det er i tråd med referansesystemet å ha progressiv beskatning av lønns- og pensjonsinntekter, men at avvik fra hovedregelen regnes som en skatteutgift:

- normen for bedrifts- og kapitalbeskatningen er at den reelle avkastningen av investeringer/plasseringer skal skatlegges med en flat sats på 28 pst. Gjeldende delingsmodell, særskatten på sokkelen og særskilte skatteregler for kraftsektoren er videre forutsatt å være en del av normen.
- miljøavgifter er en del av normen, men særskilte unntak fra avgiftene regnes som en skatteutgift.
- referansesystemet for fiskale avgifter er at alt konsum skal skatlegges etter samme sats. I følge prinsippene for optimal beskatning, skal det ikke legges fiskale avgifter på produserte innsatsfaktorer. En alternativ norm for fiskale avgifter kunne vært at også produserte innsatsfaktorer skulle skatlegges med lik sats.
- for skatter og avgifter med en differensiert satsstruktur har en som hovedregel lagt til grunn at skatteutgiften beregnes ift. den generelle skatte- eller avgiftssatsen.

Beregningen av skatteutgifter er så langt som mulig basert på de ovenfor nevnte prinsippene. Skillet mellom miljøavgifter og avgifter har betydning for skatteutgiftsberegningene. Departementet vil imidlertid peke på at det her er vanskelig å lage et klart skille mellom miljøavgifter og fiskale avgifter. Dette skillet har betydning for skatteutgiftsberegningene. Det skyldes at ifølge den valgte normen skal *fiskale* avgifter på produserte innsatsfaktorer regnes som en skattesanksjon, og at fritak fra slike avgifter ikke skal regnes som en skatteutgift. For *miljøavgifter* skal derimot alle avvik fra den valgte normerte avgiftssatsen, uansett om de gjelder for næringslivet eller privatpersoner, regnes som en skatteutgift eller en skattesanksjon. Departementet har for beregningstekniske formål klassifisert alle aktuelle avgifter som enten miljørelaterte eller fiskale.

Det faktiske provenyvirksomheten av en eventuell opphevelse av enkelte av skatteutgiftene overvurderes i beregningene, ettersom en beregningsteknisk har antatt at det ikke skjer noen atferdsendringer. Dette er ikke en realistisk forutsetning i de tilfellene der de økonomiske konsekvensene av endringer i regelverket er store. Dersom det gjøres store inngrep i en del av det gjeldende systemet, vil det dessuten trolig samtidig foreslås endringer i andre deler av skatte- og avgiftssystemet.

Det er også viktig å peke på at en ikke får en samlet oversikt over omfanget av skatteutgifter (skattesanksjoner) ved å summere enkeltvirkningene. Det skyldes at det for flere av skatteutgiftene vil være samspillseffekter, som innebærer at den samlede virkningen av å oppheve flere skatteutgifter samtidig kan være forskjellig fra summen av de anslåtte enkeltvirkningene.

De fleste skatteutgiftene knyttet til beskatning av lønns- og pensjonsinntekter, samt enkelte av skatteutgiftene knyttet til kapitalbeskatningen, er beregnet ved hjelp av Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE. Blant annet fordi denne modellen er basert på en utvalgsundersøkelse, vil anslagene være usikre. Endringene i skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til arbeidsgiveravgiften er ba-

sert på tall fra Statistisk sentralbyrås Lønns- og trekkoppgaveregister (LTO). De fleste skatteutgiftene og skattesanksjonene knyttet til avgiftsreglene er også i stor grad basert på statistikk fra Statistisk sentralbyrå.

2. Skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til skattereglene

Nedenfor følger en gjennomgang av skatteutgifter knyttet til *beskatningen av lønn og pensjon*.

- I inntektsbeskatningen gjelder særskilte *skatteregler for skattytere bosatt i Nord-Troms og Finnmark*. Skatt på alminnelig inntekt for personlige skattytere er 24,5 pst. mot 28 pst. i resten av landet. Toppskattesatsen er 4,5 prosentpoeng lavere enn i landet for øvrig. Det er også et særskilt inntektsfradrag på 15 000 kroner i klasse 1 og 30 000 kroner i klasse 2. Disse ordningene kan regnes som distriktpolitiske virkemidler.
- Skattytere med forsørgelsesansvar for ektefeller og enslige forsørgere kan skattlegges i *skatteklasse 2*. For ektepar lønner det seg dersom den ene ektefellen har lav eller ingen inntekt. Skattytere i klasse 2 får bl.a. dobbelt personfradrag (klassefradrag) og har høyere innslagspunkt for toppskatten enn skattytere i klasse 1. Ettersom dette må regnes som en støtte via skattesystemet til visse familietyper, har departementet valgt å regne dette som en skatteutgift.
- Det gis et særskilt *forsørgerfradrag i skatt* på 1 820 kroner for barn inntil 18 år. Forsørgerfradraget regnes som en skatteutgift ettersom det er en overføring til barnefamilieene som i det vesentlige fungerer på samme måte som barne-trygden.
- Det gis et fradrag for *dokumenterte utgifter til pass og stell av barn* (foreldrefradrag) på inntil 25 000 kroner pr. år for ett barn og inntil 30 000 kroner for to eller flere barn. Ettersom det ikke er noe krav om at begge foreldrene skal ha yrkesinntekt for å få dette fradraget, har departementet valgt å regne dette som en skatteutgift.
- Det gis et *ekstra minstefradrag i mottatt underholdsbidrag, barnepensjon mv.* Det ekstra minstefradraget gis til barna dersom de har arbeidsinntekt, eller til foreldrene når underholdsbidraget mv. blir lignet hos dem. Ettersom dette må regnes som en støtte via skattesystemet til mottakere av underholdsbidrag mv., har departementet valgt å regne dette som en skatteutgift.
- Det gis fradrag for beregnede *utgifter til daglig reise mellom hjem og arbeidssted* på 1,40 kroner pr. km med en nedre grense på 8 500 kroner i

2000. Ettersom dette innebærer en særskilt fordel for personer som er bosatt langt unna arbeidsstedet, mens mange med kortere reiser ikke får fradrag i skatt, har departementet valgt å regne dette som en skatteutgift.

- Det gis fradrag for *merutgifter til kost og losji* forbundet med arbeidsopphold som krever at en bor utenfor hjemmet. I tillegg gis fradrag for beregnede *utgifter til besøksreiser i hjemmet* utover 8 500 kroner i 2000 (det er felles beløpsgrense med fradrag for daglig arbeidsreise).
- Det gis fradrag for innbetalt *fagforeningskontingent* eller bidrag innbetalt til frivillige organisasjoner på inntil 900 kroner. Dette innebærer en fordel for skattytere som er medlem i en fagforening eller som bidrar til frivillige organisasjoner.
- Det gis et særskilt *fradrag i inntekt fra sjøfart og fiske* på inntil 70 000 kroner. Fradraget innebærer en fordel for personer som arbeider i fiskeri- og sjøfartsnæringen.
- Det kan etter visse kriterier gis et *særfradrag for store sykdomsutgifter* når årlige utgifter minst utgjør 5 880 kroner og gjelder varig sykdom eller svakhet hos dem selv eller noen de forsørger. Ettersom verdien av et slikt fradrag alternativt kunne vært gitt som direkte støtte over trygdebudsjettet, kan dette anses som en skatteutgift.
- Det kan etter visse kriterier gis et *særfradrag for forsørgelse* på inntil 5 000 kroner for hver person som blir forsørget. I praksis gjelder dette hovedsakelig forsørgelse av personer bosatt i utlandet, samt forsørgelse av andre enn barn bosatt i Norge og ektefelle. Den støtten som gis gjennom skattesystemet regnes som en skatteutgift.

Nedenfor følger en gjennomgang av skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til *arbeidsgiveravgiften*.

- *Arbeidsgiveravgiften er hovedsakelig regionalt differensiert* i fem geografiske soner, der satsen varierer fra 0 pst. i Nord-Troms og Finnmark (sone 5) til 14,1 pst. i sentrale strøk (sone 1). Departementet har valgt å anse differensieringen som en skatteutgift regnet ift. satsen i sone 1 på 14,1 pst. Det betales alltid høyeste sats for statsansatte, uavhengig av bosted. Det betales også høy sats for ansatte knyttet til stedbundne næringer, næringer med spesifikke sektorregler for støtte og noen konkurranseutsatte tjenesteytende næringer, uavhengig av arbeidstakerens bosted.
- Det er en *særskilt arbeidsgiveravgift på 12,5 pst. på lønnsinntekter over 16 G* (om lag 785 000 kroner i 2000). Ettersom departementet benytter

satsen i sone 1 som referansesystem, regnes den særskilte arbeidsgiveravgiften for lønninger over 16 G som en skattesanksjon.

Nedenfor følger en gjennomgang av skatteutgifter knyttet til *nærings- og kapitalbeskatningen*.

- Gjennom *BSU-ordningen* (boligsparing for ungdom under 34 år) gis det et fradrag i skatt tilsvarende 20 pst. av innskudd på inntil 15 000 kroner pr. år, maksimalt 100 000 kroner. De oppsparte pengene må benyttes til kjøp av ny bolig eller nedbetaling av gjeld på egen bolig. Ordningen medfører at slik boligsparing skattlegges gunstigere enn annen sparing.
- Bedrifter med *pensjonsordninger* får etter gjeldende regler fradrag for avsetninger til pensjonsordninger. I tillegg får selskaper anledning til å sette av midler i premiefond. Selskapene må betale arbeidsgiveravgift for avsetninger til pensjonsordninger, men får som nevnt fradrag for avsetningene. Sammenlignet med å betale ut lønn er dermed besparelsen 28 pst. med tillegg av trygdeavgift og eventuell toppskatt. På den andre siden blir midlene skattlagt som pensjonsinntekt når midlene tas ut. Departementet har valgt å regne skattefritaket for avkastning på midler i premiefond som en skatteutgift. Skatteutgiften er beregnet som verdien av fradraget for årets avsetning i premiefond og avkastningen på akkumulerte avsetninger i premiefondet. Avkastningen er satt til 7 pst.
- Det gis fradrag i alminnelig inntekt for *premie innbetalt til individuell pensjonsavtale (IPA)*, og i tillegg er avkastningen av pensjonsformuen fritatt for skatt på alminnelig inntekt og formuesskatt. Utbetalingene blir skattlagt som pensjonsinntekt. I beregningene har en regnet nå verdien av den skattebesparelsen som oppnås, når en også tar hensyn til at utbetalingene skattlegges som pensjonsinntekt med en marginalskatt på 44,5 pst. Gjennomsnittlig formuesskattesats er antatt å være 0,7 pst. Det er brukt en diskonteringsrente på 5 pst. etter skatt og en avkastning av midlene på 7 pst. Det antas videre at avsetningen i gjennomsnitt står 10 år i ordningen, og at utbetalingen skjer over 10 år.
- Det gis fradrag i alminnelig inntekt for *premie til pensjonsordning i arbeidsforhold*. Skatteutgiften tilknyttet dette er beregnet på samme måte som skatteutgiften ved IPA, bortsett fra at en antar en gjennomsnittlig formuesskatt på 0,4 pst. Videre er det antatt at avsetningen i gjennomsnitt står 20 år i ordningen, og at utbetalingen skjer over 15 år.
- Det gis et særskilt *inntektsfradrag i næringsinntekt for landbruket* på 18 000 kroner. Det skal økes til 36 000 kroner f.o.m. 2001. Fradraget innebærer en gunstigere beskatning av personer som jobber i landbruksnæringen, og er derfor vurdert som en skatteutgift.
- Som hovedregel skal det betales en trygdeavgift i næringsinntekt på 10,7 pst., mens *trygdeavgiften i næringsinntekt fra jordbruk, skogbruk og fiske* er satt til 7,8 pst. Produktavgiften dekker forskjellen mellom høy sats og mellom sats for trygdeavgiften for fiskere. For de øvrige næringsdrivende i primærnæringene bidrar den lavere trygdeavgiftssatsen til en skattefordel.
- Det gjelder enkelte særskilte skatteregler for *skogbruksnæringen*. Skogeierne kan innenfor visse grenser få fradrag for *avsetning til skogavgiftskonto* ved beregning av alminnelig inntekt, og trenger kun å inntektsføre fra 65 til 95 pst. av utbetalte beløp fra skogavgiftskontoen dersom de brukes til skogkulturformål mv. Videre kan *utgifter til skogsbilveier utgiftsføres direkte*, selv om slike utgifter ofte skulle vært aktivert og avskrevet etter ordinære skatteregler. Videre skattlegges skogeierne basert på *gjennomsnittsligning*, dvs. at skatten utlignes på grunnlaget av gjennomsnittet av de siste fem års overskudd.
- *Rederiselskaper* kan, hvis de oppfyller visse vilkår, skattlegges etter særskilte regler. Rederiselskaper innenfor ordningen er fritatt for skatt på årlig overskudd (alminnelig inntekt), så lenge det holdes tilbake i selskapet. Unntaket er at de fleste nettofinansinntekter skattlegges etter ordinære regler. Rederier innenfor ordningen betaler årlig tonnasjeskatt beregnet på grunnlag av skipenes nettotonnasje. Utdelt utbytte av ubeskattet inntekt skattlegges som alminnelig inntekt med 28 pst. Ved beregning av skatteutgiften har en skjønsmessig antatt at skattepliktig overskudd etter de ordinære skattereglene ville vært to tredeler av *regnskapsmessig* resultat før skatt i 1998. Skatteutgiften er satt lik samlet skatt beregnet på denne måten (drøyt 1 mrd. kroner) fratrukket hva rederiselskapene innenfor ordningen faktisk betalte i samlet skatt i 1998 (om lag 212 mill. kroner, inkl. tonnasjeskatt). I tillegg er det som nevnt tatt hensyn til innstramminger i rederibeskatningsreglene, som isolert sett reduserer skatteutgiften med i størrelsesorden 230 mill. kroner. Beregningene er svært usikre, bl.a. fordi en ikke kjenner rederienes tilpasning dersom de hadde blitt skattlagt etter de ordinære reglene.
- Dersom *skattemessige avskrivningssatser* for enkelte driftsmidler er høyere enn hva reelt øko-

nomisk verdifall på de aktuelle driftsmidlene tilsier, bør dette regnes som en skatteutgift. Fordelen ved avskrivningssatser som er høyere enn reelt økonomisk verdifall er knyttet til at dette gir en skatteutsettelse (skattekreditt) og ikke at det gir et endelig skattefritak.

Departementet har valgt å beregne skatteutgifter knyttet til *avskrivningssatsen for skip og fiskefartøy* (20 pst.) og *avskrivningssatsen på sokkelen* (16,67 pst. lineært). For å unngå dobbeltregning må en skille mellom investeringer i skip i selskaper innenfor og utenfor rederiskatteordningen. Det er ikke mulig å gjøre dette på grunnlag av Statistisk sentralbyrås statistikk, og departementet har derfor kun regnet skatteutgiften knyttet til skip i innenriks fart (750 mill. kroner i 1999) og fiskefartøy (2,8 mrd. kroner i 1999) da disse i liten grad omfattes av rederiskattereglene. Dette undervurderer trolig den samlede skatteutgiften av de gunstige avskrivningsreglene.

Investeringene i petroleumssektoren i 2000 er anslått til drøyt 28 mrd. kroner (ekskl. SDØE). Det er usikkert hva faktisk økonomisk verdifall er, noe som innebærer at det er betydelig usikkerhet knyttet til disse beregningene. Det økonomiske verdifallet er derfor skjønnsmessig fastsatt, og antas å være 10 pst. saldo både for skip og i petroleumssektoren. Skatteutgiften er beregnet som nåverdien av skatteutsettelsen som følge av gunstige avskrivningsregler for investeringene i 1999 for skip og petroleum (28,4 mrd. kroner i 1999). Beregningsteknikk er det brukt en diskonteringsrente på 7 pst. etter skatt. Det gjelder særskilte skatteregler for petroleumssektoren, og de gunstige avskrivningsreglene må derfor ses i sammenheng med det øvrige skattesystemet for denne næringsen. Selv om det isolert sett er en skatteutgift knyttet til avskrivningsreglene, trenger det ikke være betydelige skatteutgifter knyttet til petroleumsskattereglene som helhet.

- Ut fra hensynet til skattemessig likebehandling kan det argumenteres for at avkastning av investeringer i egen bolig og fritidshjem skal skattlegges på samme måte som avkastningen av andre former for kapital plasseringer. I Norge er beskatningen av boliger basert på en sjablonmessig nettoavkastning på 2,5 pst. av ligningsverdien mellom 51 250 kroner og 451 000 kroner og 5 pst. av ligningsverdien over 451 000 kroner. I beregningen av skatteutgiften har en sjablonmessig antatt at markedsverdien i gjennomsnitt er fire ganger så høy som ligningsverdien, noe som påvirker både inntektsskatten og

formuesskatten. I beregningen av skatteutgiften i formuesskatten knyttet til forretningseiendom, er det på usikkert grunnlag antatt at formuesverdien er om lag halvparten av markedsverdien. I beregningen av skatteutgiften knyttet til inntektsbeskatningen av bolig og fritidshjem har en videre opphevet de særskilte bunnfradragene, ettersom dette er en særordning sammenliknet med beskatningen av andre kapitalinntekter. Det er lagt til grunn en avkastningsrate på 5 pst. som anslag på markedsavkastningen på boliginvesteringen.

- *Aksjerabatten i formuesskatten* innebærer at ikke-børsnoterte aksjer og aksjer notert på SMB-listen verdsettes til 65 pst. av den skattemessige verdien av kapitalen i selskapet. Dette innebærer en lempeligere formuesbeskatning enn av f.eks. bankinnskudd og aksjer i børsnoterte selskaper. Markedsverdien av disse aksjene er anslått med utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås selvangivelsesstatistikk for 1998, informasjon om andel aksjer eid av norske privatpersoner og utviklingen i markedsverdien på Oslo Børs. Gjennomsnittlig formuesskattesats er antatt å være 0,9 pst.
- *80-prosentregelen i formuesskatten* innebærer at formuesskatten blir nedsatt for skattytere der summen av formuesskatt og skatt på alminnelig inntekt overstiger 80 pst. av alminnelig inntekt før særfradrag for alder mv. Skatteutgiften er beregnet med utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås skattestatistikk for 1998.
- *Ikke-børsnoterte aksjer* blir i sammenheng med arv verdsatt til 30 pst. av skattemessig verdi. Dette innebærer en skattefordel for mottakere av arv, og regnes derfor som en skatteutgift.
- Det gis et fradrag i *arveavgiften* for betalt dokumentavgift ved generasjonsskifte i familieeide bedrifter. Dette regnes som en skatteutgift.

3. Skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til avgiftsreglene

Nedenfor følger en gjennomgang av skatteutgifter knyttet til merverdiavgiftssystemet.

- Merverdiavgiften (mva.) er en fiskal avgift på forbruk, ved at inngående mva. er fradragsberettiget for næringsvirksomhet. De fleste *tenester er utenfor merverdiavgiftssystemet* etter gjeldende regler. Dette innebærer en avgiftsmessig forskjellsbehandling mellom forbruk av varer og forbruk av tjenester, noe som kan regnes som en skatteutgift. Skatteutgiften er regnet i forhold til en merverdiavgiftssats på 23 pst. Enkelte varer og tjenester er utenfor mva-syste-

met, enten fordi det er teknisk vanskelig å ilegge mva. eller fordi virksomheten ikke driver omsetning i vanlig forstand slik at de ville levert negative avgiftsoppgaver (og dermed fått et økt subsidium ved å bli inkludert i mva-systemet). Det anses som en del av normen at disse fortsatt holdes utenfor mva-systemet.

- *Enkelte varer og tjenester er fritatt for merverdiavgift (null-sats)*, men virksomhetene får likevel fradrag for inngående merverdiavgift. Dette er en støtte til produksjon av slike varer og tjenester sammenliknet med varer og tjenester som er avgiftspliktige med ordinær sats på 23 pst., og regnes følgelig som en skatteutgift.
- *Investeringsavgiften* er en fiskal avgift som ilegges næringsdrivendes anskaffelse av og arbeid på visse driftsmidler. Dette er en avgift på produserte innsatsfaktorer, og er dermed i henhold til den valgte normen å anse som en skattesanksjon. Videre er det i utgangspunktet en rekke unntak fra avgiftsplikten, dels ved at de fleste tjenestene er fritatt som følge av at de ikke omfattes av mva-systemet, og dels ved at det er en rekke øvrige unntak, bl.a. for driftsmidler til bruk ved fabrikkmessig produksjon av varer. Det medfører at investeringsavgiften framstår som en særavgift på enkelte investeringer, bl.a. investeringer i kraftverk, forretningsmessig tjenesteyting, varehandel og bygg- og anleggsvirksomhet.

Nedenfor følger en gjennomgang av skatteutgifter knyttet til andre *fiskale avgifter og særavgifter*.

- *Alkohol- og tobakkaavgiftene* kan regnes som fiskale avgifter, men de har også en helsemessig begrunnelse. Uansett begrunnelse bør unntaket for teknisk sprit ikke regnes som en skatteutgift. Ved utenlandsreiser kan alle personer ta med en viss kvote alkohol og tobakk avgiftsfritt (*tax-free kvoten*) inn i landet. Dette er en særlig fordel for dem som reiser til utlandet og må anses som en skatteutgift. Videre er *avgiften på rulletobakk og snus mv.* vesentlig lavere enn avgiften på sigaretter, uten at dette kan gis noen helsemessig begrunnelse. Departementet har valgt å bruke avgiften på sigaretter som norm, og følgelig er den lavere avgiften på rulletobakk mv. en skatteutgift.
- Melk og melkeprodukter er fritatt for *grunnavgiften for engangsemballasje*. Dette innebærer en avgiftsmessig gunstigere behandling av slike produkter enn av andre, og regnes dermed som en skatteutgift.
- *Engangsavgiften på motorvogner* er en fiskal avgift. Fritak for lastebiler, busser og ambulanser

regnes ikke som skatteutgift, siden dette anses som innsatsfaktorer. Departementet har derimot valgt å definere den reduserte avgiften for *kombinerte biler* som en skatteutgift, siden slike biler primært brukes til private formål.

- *Årsavgiften* er en fiskal avgift med differensierte satser, noe som innebærer at årsavgift på lastebiler og trekkbiler etter den valgte normen blir å anse som en skattesanksjon. Fritaket for rutebusser og ambulanser er i tråd med normen. Utover dette har departementet valgt å anse årsavgiften på personbiler som norm, og øvrige fritak og reduserte avgiftssatser (campingvogn, kombinerte biler mv.) anses dermed som skatteutgifter.
- *Vektårsavgiften* er en fiskal avgift, men Norge er bundet til å ha visse minimumsavgifter gjennom EØS-avtalen. Departementet har derfor valgt å benytte disse minimumssatsene som norm. Vektårsavgiften ble redusert til EU-nivå fra 1. juli 2000. Siden endringen først kom i annet halvår, innebærer det imidlertid at vektårsavgift i gjennomsnitt for 2000 er noe høyere enn disse minimumssatsene. Differansen regnes som en skattesanksjon.
- *Omregistreringsavgiften* er en fiskal avgift, som kan betraktes som et alternativ til merverdiavgift ved omsetning av kjøretøyer. Ettersom dette er en fiskal avgift, har departementet lagt til grunn at avgiften på busser og lastebiler er å anse som en skattesanksjon. Avgiften er gradert etter alder og vekt og varierer mellom ulike grupper av kjøretøyer. Ettersom differensieringen er ment å gjenspeile verdien på de ulike kjøretøyene, legger departementet til grunn at det ikke er skatteutgifter knyttet til de differensierte satsene.
- *Dokumentavgiften* på 2,5 pst. av omsetningsverdien ved overdragelse av fast eiendom er fiskalt begrunnet. Det innebærer at *næringslivets* innbetaling av dokumentavgift etter den valgte normen er å anse som en skattesanksjon. For *borrettslagsleiligheter mv.* betales det imidlertid kun et beløp på 1 000 kroner, noe som gjør det avgiftsmessig mer gunstig å kjøpe en slik leilighet. Forskjellen mellom dette og en sats på 2,5 pst. må følgelig regnes som en skatteutgift.
- Det ilegges en *passasjeravgift* på 116 kroner pr. passasjer på strekninger mellom Gardermoen og hhv. Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand og på 232 kroner pr. passasjer på utenlandsflygninger. Andre innenlandsflygninger er fritatt for avgift, og det er et generelt fritak for Nord-Troms og Finnmark. Departementet har valgt å klassifisere avgiften som en fiskal avgift,

og det følger av den valgte normen at avgiften på arbeidsreiser er en skattesanksjon. Fritakene for privatreiser på strekninger som ikke er avgiftsbelagt regnes som en skatteutgift, siden de innebærer en avgiftsmessig fordel for de som flyr på slike strekninger. Ved beregningen er det antatt at halvparten av alle reiser innenlands og utenlands er arbeidsreiser. Fritaket for posisjonsflyging er hovedsakelig teknisk begrunnet, og regnes ikke som en skatteutgift.

Nedenfor følger en gjennomgang av skatteutgifter knyttet til miljø- og energirelaterte avgifter.

- Det er en rekke fritak knyttet til *forbruksavgiften på elektrisitet* (el-avgift), bl.a. for industri og bergverk og veksthusnæringen. Øvrige deler av næringslivet blir ilagt el-avgift. I tillegg er forbruk i Nord-Troms og Finnmark fritatt. Det kan argumenteres for at el-avgiften er en fiskal avgift. Ettersom elektrisitet er en innsatsfaktor i produksjonen, skulle avgiften for de regnes som en skattesanksjon, som er anslått til knapt 1,4 mrd. kroner etter den valgte normen. Fritaket for husholdninger i Nord-Troms og Finnmark ville derimot blitt regnet som en skatteutgift. El-avgiften er imidlertid et sentralt energipolitisk virkemiddel, der et av formålene med avgiften er å bidra til å dempe kraftforbruket i Norge. Dette tilsier at alle fritak regnes som skatteutgifter. Departementet har i disse beregningene valgt å benytte den energipolitiske begrunnelsen for avgiften, og regner således alle fritak som skatteutgifter.
- Departementet har valgt å definere bensinavgiften og *autodieselavgiften* som miljøavgifter, dvs. at det ikke skal være noen fritak fra disse. Ut fra et miljøperspektiv bør det være samme nivå på autodieselavgiften og bensinavgiften. Den lavere avgiften på autodiesel framstår dermed som en fordel for de som benytter autodiesel som drivstoff. Forskjellen mellom bensinavgift og autodieselavgift regnes følgelig som en skatteutgift. Det er enkelte andre fritak fra disse avgiftene, bl.a. for motorsager, båter og snøscootere i veiløse strøk. Dette er hovedsakelig anvendelser utenfor vei, og regnes følgelig ikke som skatteutgifter.
- *CO₂-avgiften* er en miljøavgift. Dette tilsier at satsen bør være like for alle anvendelser. Etter gjeldende regler er det ulike satser for ulike anvendelser, og det er i tillegg en del anvendelser som er fritatt for CO₂-avgiften. Eksempelvis er avgiften for bensin i 2000 94 øre pr. liter, mens den på sokkelen er 70 øre pr. liter og for mineralolje, kull og koks er 47 øre pr. liter. Det er

imidlertid en rekke fritak for avgiften på mineralolje, bl.a. for skip i utenriks fart og fiske i nære og fjerne farvann. I tillegg har sildemel-, fiskemel- og treforedlingsindustrien halv sats. Det er også fritak fra avgiften på kull og koks for anvendelse som reduksjonsmiddel eller råvare i industrielle prosesser og til energiformål i produksjon av sement og leca. Videre ble det ved behandlingen av St.prp. nr. 54 (1997–98) Grønne skatter vedtatt å innføre en CO₂-avgift på 26 øre pr. liter mineralolje for bl.a. luftfarten, godstransport i innenriks sjøfart og supplyflåten. De mange ulike avgiftssatsene bidrar til at det er uklart hva som bør regnes som en referansesats for CO₂-avgiften. I Nasjonalbudsjettet 2000 valgte en å benytte avgiften på mineralolje som referansesats, og departementet har valgt å benytte den samme satsen i år. Det innebærer at det er en skatteutgift knyttet til anvendelser som har lavere avgift enn 47 øre pr. liter (alle fritak og reduserte satser), mens det er en skattesanksjon knyttet til anvendelser som har høyere avgift (sokkelen og bensin).

- *SO₂-avgiften* er en miljøavgift, og bør følgelig etter normen ilegges med samme sats for alle anvendelser. Etter gjeldende regler er satsen 7 øre pr. liter pr. påbegynt 0,25 pst. vektandel svovel, men med en nedre grense for avgiftsplikt på 0,05 pst. svovelinnhold. Det er imidlertid redusert sats for bl.a. kull og koks, ilandsførings- og raffineringanlegg og drivstoff for anlegg på sokkelen. Det er videre fritak for bl.a. mineralolje til skip i utenriksfart, fiske i fjerne farvann og forbrenningsanlegg. Departementet har valgt å bruke satsen på 7 øre som referansesats.
- Ved behandlingen av St prp nr. 54 (1997–98) Grønne skatter ble det innført en miljøbegrunnet avgift på *sluttbehandling av avfall* på 300 kroner pr. tonn. Avgiften er imidlertid *differensiert etter energiutnyttelsesgrad i forbrenningsanlegg*. Formålet med differensieringen er å motivere til økt energiutnyttelse av avfallet, og vil ha samme effekt som om en hadde innført et direkte subsidium knyttet til slik utnyttelse av avfall. Departementet har følgelig lagt til grunn at dette er en skatteutgift. I tillegg er det *fritak for restavfall for utnyttelse av returfiber i treforedlingsindustrien*. Formålet er å motivere til økt bruk av returfiber, og igjen vil dette regnes som en skatteutgift siden dette alternativt kunne vært et direkte subsidium.
- *Grunnavgift på fyringsolje* ble innført fra 1. januar 2000. Hensikten med avgiften var å unngå at en økning i elektrisitetsavgiften medførte overgang til fyring med olje. På grunn av problemer

med avgrensninger ble avgiften også ilagt drivstoff brukt i passasjertransport til sjøs. Da passasjertrafikk til sjøs ikke skal svare en fyringsoljeavgift kan dette regnes som skattesanksjon.

4. Ikke tallfestede skatteutgifter

Nedenfor følger en kort gjennomgang av skatteutgifter der en foreløpig ikke har kunnet tallfeste fordelene som ligger i de ulike ordningene.

- I utgangspunktet er alle fordeler vunnet ved arbeid skattepliktig, uavhengig av om det mottas som lønn eller i form av ulike former for *naturallytelser* mv. Det er imidlertid en rekke begrensninger i skatteplikten. I prinsippet må dette anses som en skatteutgift, siden det innebærer at personer som mottar deler av arbeidsgodtgjørelsen i form av naturallytelser betaler mindre i skatt på sin arbeidsgodtgjørelse enn personer som mottar all godtgjørelse i form av lønn. Et eksempel på en slik skatteutgift er at *ansattes kjøp av aksjer i egen bedrift* til underkurs er skattefritt opp til en fordel på 1 500 kroner. Videre kan en få et *rentefritt lån av arbeidsgiver* på inntil 60 pst. av grunnbeløpet i folketrygden (1 G tilsvarer 49 096 kroner fra 1. mai 2000) uten at dette er skattepliktig, dersom lånet betales ned i løpet av ett år. I andre tilfeller kan det være mer usikkert i hvilken grad det er en skatteutgift knyttet til naturallytelsen. Eksempelvis regnes det at arbeidsgiver betaler *telefon, abonnement på avis og tidsskrifter og hjemme-PC* innenfor visse grenser ikke som skattepliktig fordel, forutsatt at arbeidstakeren har behov for dette i forbindelse med jobb. Det er f.eks. isolert sett en fordel at arbeidsgiver betaler hele telefonregningen, men samtidig er formålet å dekke kostnader knyttet til at arbeidstakeren må benytte telefonen i jobbsammenheng. Tilsvarende kan arbeidsgiver dekke *kostnader til etter- og videreutdanning* for sine ansatte, uten at dette er skattepliktig for arbeidstakeren selv om også arbeidstakeren har en fordel av å bli sendt på et slikt kurs. Videre gjelder det sjablonregler for skatting av bl.a. fordelene ved *firmabil og billig lån i arbeidsforhold*. Eksempelvis blir den ansatte i 2000 kun skattlagt dersom renten er lavere enn 5 pst., selv om dette for tiden er lavere enn markedsrenten. Forskjellen mellom markedsrenten og 5 pst. for et lån fra arbeidsgiver kan i prinsippet regnes som en skattefri fordel vunnet ved arbeid. I tilfeller der skatteplikten er regulert gjennom en sjablonregel fastsatt av myndighetene, er det imidlertid tvisomt om

dette bør regnes som en skatteutgift. Det kan også diskuteres om manglende skatteplikt på velferdsgoder som *bedriftsbarnehage, personalrabatter, subsidiert kantine, tilgang på bedriftshytte* mv. skal regnes som skatteutgifter eller ikke. Departementet vil arbeide videre med å vurdere skatteutgifter knyttet til skattingen av naturallytelser.

- *Frivillige organisasjoner er fritatt for arbeidsgiveravgift* for ansatte som tjener inntil 30 000 kroner i frivillige organisasjoner som har samlede lønnsutgifter på inntil 300 000 kroner. Dette er en særskilt fordel for små frivillige organisasjoner som store frivillige organisasjoner og andre organisasjoner ikke har.
- Det skal, under visse vilkår, ikke svares *arbeidsgiveravgift for lønnet arbeid i privat hjem og fritidsbolig* dersom beløpet samlet sett ikke er høyere enn 30 000 kroner pr. år. Dette er innført av forenklingshensyn, men kan i prinsippet regnes som en særskilt fordel knyttet til å inngå avtale med en enkeltperson framfor å leie et firma til å gjøre jobben.
- Det skal ikke svares *arbeidsgiveravgift av godtgjørelse for privat pass av barn* som er under 12 år eller som har særskilte omsorgsbehov, selv om beløpet overskrider 30 000 kroner pr. år. Dette er innført av forenklingshensyn, men kan i prinsippet regnes som en særskilt fordel for dem som velger dagmamma mv. framfor barnepassordninger der arbeidsgiveren må betale arbeidsgiveravgift (barnehage mv.).
- Den *doble avskrivningssatsen på forretningsbygg i distriktene* (2 pst. mot 1 pst. i landet for øvrig) kan anses som en skatteutgift. Det foreligger imidlertid ikke regionalt fordelte avskrivningstall for investeringer i forretningsbygg, og det har derfor ikke vært mulig å anslå skatteutgiften knyttet til dette. Departementet vil i tiden framover vurdere om det kan være skatteutgifter også tilknyttet andre avskrivningssatser.
- Det finnes enkelte *særskilte skattereglene for jordbruk og skogbruk* utover dem som omtalt i avsnitt foran. Blant annet gis det løpende *fradrag for årlige kårytelser* (føderåd), men i tillegg gis det fradrag i form av avskrivninger ved at en kan føre dagens verdi av alle framtidige ytelser opp i balansen og avskrive sammen med eienkomsten. Det gis mao. fradrag to ganger for samme utgift. Det er videre *skattefrihet for salgsgevinster* etter 10 års eiertid.
- *Skattefrie institusjoner* er organisasjoner, foreninger, stiftelser mv. som ikke har erverv som formål. Eksempelvis er frivillige organisasjoner fritatt for skatt på medlemskontingent og inn-

samlede midler. Dette skattefritaket regnes ikke som en skatteutgift. Slike institusjoner er derimot skattepliktig for eventuell økonomisk virksomhet de måtte drive, men kun dersom den skattepliktige omsetningen er over 70 000 kroner pr. år. For veldedige organisasjoner er grensen 140 000 kroner pr. år. Bunnbeløpet er innført av forenklingshensyn, men kan i prinsippet regnes som en særskilt fordel sammenliknet med virksomheter som er skattepliktig uavhengig av omsetningens størrelse.

- Etter loven skal *arveavgiften* beregnes med utgangspunkt i antatt salgsv verdi av de avgiftspliktige driftsmidlene. Arveavgiftsgrunnlaget for *jord- og skogbruks eiendommer* utgjør kun tre fire deler av bruksverdien. Også for andre eiendeler kan det ha utviklet seg en praksis som innebærer at disse ikke i alle tilfeller blir verdsatt til markedsverdien, men det er vanskelig å regne dette som en skatteutgift siden det etter loven er salgsv verdi som skal legges til grunn. Mottaker av arv og gaver, der midlene blir brukt til «allmenntilgittige formål», skal ikke betale arveavgift. Enkelte av disse institusjonene, bl.a. sykehjem, museer og universitetene, får betydelige offentlige overføringer. Fritaket for arveavgift vil øke inntektsgrunnlaget for dem som mottar arv utover det som bevilges av det offentlige, og slik sett kunne dette blitt regnet som en indirekte støtte og dermed som en skatteutgift. Departementet har likevel valgt å legge til grunn at arveavgiftsfritaket ikke er en skatteutgift, etter som arveavgiftsfritaket også gjelder frivillige organisasjoner som normalt ikke vil være skattepliktige for sin ordinære virksomhet.
- Det er redusert *engangsavgift for varebiler*. Varebiler brukes både til næringsformål og private formål, og den lave avgiften skal i prinsippet regnes som skatteutgift dersom bilene kjøpes av privatpersoner, og som en skattesanksjon dersom de brukes til næringsformål. Departementet har imidlertid ikke grunnlag for å skille mellom kjøp til de to formålene. Det er også *fritak for el-biler og hybridbiler*, noe som må regnes som en skatteutgift.
- *Avgift på båtmotorer* anses som en fiskal avgift, og følgelig er fritaket for fiskebåter ikke en skatteutgift. *Fritaket for el-motorer* er derimot en skatteutgift.
- *Diplomater mv.* har en rekke fritak for ulike avgifter, bl.a. alkohol- og tobakkavgifter, ulike bilavgifter og sukkeravgiften. Disse fritakene er i prinsippet å regne som skatteutgifter.

5. Skattefrie og skattefaviserte overføringsordninger

Beregningene i tabell 4.9 er gjort ved Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE ved å «blåse opp» nivået på overføringene etter gjeldende regler så mye at utgiftene til det offentlige øker like mye som skatteinntektene når de aktuelle overføringene blir skattlagt som lønn i modellen.

Nedenfor følger en oversikt over skattefrie og skattefaviserte overføringsordninger.

- *Barnetrygd* gis pr. barn uavhengig av foreldrenes inntekt. Det gis et ekstra småbarnstillegg for barn mellom 1 år og 3 år og ekstra barnetrygd i Nord-Troms og Finnmark.
- *Kontantstøtte* gis for ett- og toåringer som ikke går i offentlig subsidiert barnehage. Den gis uavhengig av foreldrenes inntekt.
- *Økonomisk sosialhjelp* ytes av kommunene, og er ment å være en midlertidig ytelse som kan gis etter en individuell vurdering for å sikre at ingen står uten midler til å dekke kostnader til livsopphold. Ved utmåling av sosialhjelp tas det hensyn til andre inntektskilder mottakeren har fra lønn, andre offentlige overføringer mv., slik at sosialhjelpen skal dekke forskjellen mellom mottakerens andre inntekter og nødvendige utgifter til livsopphold.
- *Bostøtte* kan gis inntil en øvre beløpsgrense til visse barnefamilier og pensjonister, og formålet er å gi disse bedre mulighet til å skaffe seg en nøktern, men god bolig. Ordningen er behovsprøvd mot inntekt.
- Kvinner som føder barn, men som ikke har rett til fødselspenger, får istedet en *engangsstønad ved fødsel* for hvert barn. I motsetning til fødselspenger er engangsstønaden en skattefri ytelse.
- *Grunnstønad* skal gi økonomisk kompensasjon for nødvendige ekstraavgifter til tekniske hjelpemidler, transport mv. som følge av varig sykdom, skade eller lyte.
- *Hjelpstønad* skal gi økonomisk kompensasjon for nødvendige ekstraavgifter til særskilt tilsyn og pleie som følge av varig sykdom, skade eller lyte.
- Det kan gis *stønad til barnetilsyn* til enslig mor eller far som er arbeidssøkende eller under utdanning og til gjenlevende ektefelle/skilt person. Ordningen er behovsprøvd mot inntekt, og gjelder inntil yngste barn har fullført fjerde skoleår. Det gis inntil 70 pst. kompensasjon for faktiske utgifter inntil en øvre beløpsgrense.
- Det finnes i tillegg enkelte andre skattefrie ytelser fra folketrygden, men som det ikke er mulig å anslå fordelene knyttet til vha. skattemodellen

LOTTE. Det gjelder bl.a. *engangsstønad ved adopsjon, visse former for attføringsstønad, utdanningsstønad til enslig mor eller far mv., gravferdsstønad og stønad ved visse helsetjenester.*

Det gjelder også særskilte skatteregler for pensjonister mv. som sikrer at pensjonister betaler lavere skatt enn lønnstakere med tilsvarende inntekt. Dette gjelder på alle inntektsnivåer, men forskjellen er relativt størst for personer med lave inntekter. De viktigste reglene er knyttet til lavere trygdeavgift (3 pst.), særfradrag for alder og uførhet (17 640 kroner) og at pensjonister med lav eller midlere inn-

tekt får redusert inntektsskatten etter en særskilt skattebegrensningsregel. Fordelen ved de særskilte skattereglene for pensjonister i tabell 4.9 er anslått på tilsvarende måte som de skattefrie overføringene, ved at en i Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE har «blåst opp» de aktuelle trygdeinntektene slik at nettoutgiftene til det offentlige er uendret selv om trygdeinntekter skattlegges etter de samme reglene som lønnsinntekter. Det innebærer at de som omfattes av disse særskilte reglene *i gjennomsnitt* sitter igjen med det samme som etter gjeldende regler, selv om ytelsene skattlegges som lønn.

Vedlegg 2

Om valg mellom egen og ekstern forvaltning i Statens petroleumsfond

Brev fra Norges Bank til Finansdepartementet 5. september 2000

1 Innledning

Vi viser til brev fra Finansdepartementet av 29. august 2000 og oversender en nærmere beskrivelse av hvilken strategi som legges til grunn for å velge mellom forvaltning av Statens petroleumsfond internt i banken og utsetting til eksterne forvaltningsorganisasjoner. Strategien er avledet av målet om å oppnå høyest mulig avkastning innenfor de retningslinjer og rammer som er fastsatt av Finansdepartementet. Viktige kriterier i denne sammenhengen er at en skal ha betryggende risikostyring, kostnadseffektiv forvaltning og forventet meravkastning i forhold til den fastsatte referanseporteføljen.

Eksterne forvaltere ble tatt i bruk første gang i januar 1998 da investeringene i aksjemarkedet ble påbegynt. Bruken av eksterne forvaltere er senere utvidet til også å omfatte obligasjonsforvaltning og taktisk aktivaallokering. Ved utgangen av juli i år var det i alt 14 eksterne forvaltere. De forvaltet til sammen 43,1 prosent av porteføljen.

Vi viser ellers til den løpende rapporteringen til Finansdepartementet om forvaltningen. Særlig i årsrapportene er strategi og veivalg belyst utførlig.

2 Forvaltningsmandatet

I henhold til loven om Statens petroleumsfond er Finansdepartementet ansvarlig for forvaltningen av fondet. Finansdepartementet har delegert den operative forvaltningen til Norges Bank. Departementet har definert en referanseportefølje for forvaltningen og fastsatt rammer for hvor store avvik Norges Bank kan ta fra denne. Forvaltningsmandatet til Norges Bank fremgår av forskrift og skriftlige presiseringer av denne samt en egen forvaltningsavtale mellom Finansdepartementet og Norges Bank.

Målsettingen for Norges Banks forvaltning av Petroleumsfondet er fastlagt i forskriften for forvaltningen av Petroleumsfondet:

«Norges Bank skal søke å oppnå en høyest mulig avkastning på plasseringene i utenlandsk va-

luta innenfor de begrensninger som følger av forskriften og de retningslinjer som er gitt i medhold av denne.»

Retningslinjene som følger av forskriften, angir i første rekke hvilke markeder og instrumenter fondet kan investeres i, grenser for allokering mellom aktivaklasser, samt allokering mellom regioner og renterisiko. Samtidig er det lagt en ramme for maksimal forventet forskjell i avkastning mellom fondet og referanseporteføljen ved at det er definert et øvre tak på forventet relativ volatilitet.

Norges Banks adgang til å bruke eksterne forvaltere er hjemlet i forskriften og forvaltningsavtalen. I forskriften stilles det krav om at slike forvaltere må ha betryggende interne etiske retningslinjer for sin egen virksomhet. I forvaltningsavtalen heter det:

«Norges Bank kan benytte eksterne forvaltere og også for øvrig gjøre bruk av eksterne tjenesteytere ved forvaltningen av fondsmidlene. Norges Bank er avtalepart med slike tjenesteytere, og skal føre tilsyn med deres virksomhet på vegne av fondet.»

Forvaltningsavtalen pålegger Norges Bank å orientere Finansdepartementet om grunnlaget for valg av de enkelte forvaltere på forhånd. Departementet skal godkjenne avtaler som har direkte innvirkning på godtgjøringen. Finansdepartementet betaler til Norges Bank.

Avtalen mellom Finansdepartementet og Norges Bank er en forretningsmessig avtale som kan sies opp med ett års varsel av begge parter. Forvaltningsoppdraget er definert så presist at både Finansdepartementet og omverdenen har godt innsyn i hvilke resultater Norges Bank oppnår.

I vurderingen av Norges Banks forvaltning vil Finansdepartementet blant annet kunne følge avkastningsforskjellene mellom den faktiske porteføljen og referanseporteføljen, hvor mye relativ markedsrisiko banken har tatt for å oppnå resultatet og hvor store kostnader som er påløpt. Norges Banks resultatansvar gjelder hele forvaltningen, også den delen som er satt bort til eksterne forvaltere.

Den forvaltningsmodellen som er valgt for forvaltning av Petroleumsfondet, gir Finansdepartementet styring med alle hovedspørsmål i forvaltningen. Utformingen av de overordnede retningslinjene for fondet har langt større betydning for avkastningen enn det resultatet Norges Bank kan oppnå ved å forvalte aktivt innenfor de risikorammer som er satt. Regel- og avtaleverket overlater til Norges Bank selv å velge hvordan banken skal utnytte sine frihetsgrader til å oppnå høyest mulig avkastning. Innen Norges Bank skjer den operative forvaltningen i en egen enhet, Norges Bank Kapitalforvaltning. Den drives og følges opp adskilt fra de vanlige sentralbankfunksjonene. Norges Bank Kapitalforvaltning forvalter også den langsiktige delen av Norges Banks valutareserver og Statens petroleumsforsikringsfond.¹

3 Forvaltningen hittil

Norges Bank startet opp forvaltningen av Statens petroleumsfonds særskilte portefølje i valuta i juni

1996. Forvaltningsstrategien lå nært opp til den som gjaldt for forvaltningen av Norges Banks valutareserver. Fondet ble plassert i statsobligasjoner og all forvaltning skjedde internt i Norges Bank.

Da det i 1997 ble klart at aksjer skulle inkluderes i investeringsuniverset fra januar 1998, utlyste Norges Bank oppdrag innen indeksforvaltning av aksjer. Oppgaven var å replikere en bred markedsportefølje så kostnadseffektivt som mulig, og med marginale avvik mot en representativ markedsindeks. Dette ble ansett som mest betryggende i en periode mens Norges Bank bygget opp organisasjon og systemer.

Indeksering ble vurdert som en kostnadseffektiv måte å sikre eksponering mot aksjemarkedene, samtidig som det var klart at Petroleumsfondet i kraft av sin størrelse uansett måtte plassere store deler av aksjeporteføljen som indeksmandater. Imidlertid ble det åpnet for at deler av porteføljen kunne plasseres mer aktivt for å oppnå meravkastning innen de fastsatte risikorammene.

De første mandatene for ekstern aktiv aksjeforvaltning ble utlyst i februar 1998. I september sam-

Tabell 2.1 Oversikt over eksterne forvaltere av Statens petroleumsfond pr. 31. juli 2000

	Mandat	Type
<i>Obligasjonsforvaltning</i>		
Bridgewater Associates Inc, USA	Global	Aktiv
Morgan Stanley Dean Witter Investment Management, UK	Global	Aktiv
Gjensidige NOR Kapitalforvaltning	Global	Aktiv
<i>Aksjeforvaltning</i>		
Capital International Limited	Japan	Aktiv
	Europa	Aktiv
Fidelity Pensions Management	Japan	Aktiv
	Pacific	Aktiv
Gartmore Investment Management	Europa	Aktiv
Merill Lynch Investment Managers	Storbritannia	Aktiv
Scudder Kemper Investments	Japan	Aktiv
Storebrand Kapitalforvaltning	Europa	Aktiv
Dresdner RCM Global Investors	Sektor, Nord Amerika	Aktiv
ABN Amro Bank N.V.	Europa	Aktiv
Gartmore Investment Management	Storbritannia	Indeks
Barclays Global Investors	Regionale/Sektor	Indeks
Deutsche Asset Management	Regionale	Indeks
<i>Taktisk Aktivaallokering</i>		
Mellon Bank, N.V.	Globalt	Aktiv

¹ En nærmere beskrivelse av oppbyggingen av forvaltningsorganisasjonen i Norges Bank er gitt i årsrapporten for forvaltningen av Statens petroleumsfond i 1999.

me år ble det også utlyst eksterne aktive rentemandater og senere er det utlyst og implementert eksterne aktive mandater innen taktisk aktivaallokering. I taktisk aktivaallokering flyttes investeringer mellom aktivaklasser og markeder.

I 1998 ble det prioritert å etablere et godt oppfølgingssystem for de eksterne indeksforvalterne, samt å gjennomføre en grundig prosess for valg av eksterne aktive forvaltere. Det ble samtidig forbedret å sette i gang intern forvaltning av aksjer.² Den interne aktive aksjeforvaltningen startet opp sommeren 1999

Obligasjonsporteføljen har i hele denne perioden i hovedsak vært forvaltet internt. Den er forvaltet nært opp mot referanseporteføljen, men med klare elementer av aktiv forvaltning. Parallelt med at det er bygget opp kompetanse for å drive intern forvaltning av aksjer, er også den interne renteforvaltningen bygget ut videre med sikte på å øke forventet meravkastning. Dette gjelder også den interne forvaltningen innen taktisk aktivaallokering.

Ved utgangen av juli 2000, var 93,4 prosent av aksjeporteføljen plassert hos eksterne forvaltere. For obligasjonsporteføljen var andelen 8,8 prosent. Høy andel intern obligasjonsforvaltning må sees på bakgrunn av at indeksforvaltningen her skjer internt.

De aktive eksterne forvalterne står samlet for en overveiende del av den aktive forvaltningen av Petroleumsfondet. Forvaltningshonoraret til eksterne forvaltning er langt større enn kostnadene knyttet til den interne forvaltningen. Dette har delvis sammenheng med at aktiv forvaltning generelt er mer kostnadskrevende, men også at stordriftsfordeler tilsier at et stort fond kan drive intern forvaltning kostnadseffektivt.

4 Ulike funksjoner innen den operative forvaltningen av Statens petroleumsfond

Den operative forvaltningen av Petroleumsfondet kan deles i tre deler: drifting av porteføljer og risikostyring, indeksering og aktiv forvaltning. Hver av disse delene må utføres med sikte på å forvalte fondet med ønsket risikoprofil på en kostnadseffektiv måte og med høyest mulig forventet avkastning. Mens drifting og risikostyring er oppgaver som i overveiende grad må utføres ved intern forvaltning, kan indeksering og aktiv forvaltning også utføres eksternt.

² Jf. redegjørelse i årsrapporten for forvaltningen av Statens petroleumsfond i 1998.

Drifting og risikostyring

En viktig del av den operative forvaltningen er drifting av porteføljer og risikostyring. Dette er viktige oppgaver som Norges Bank må løse, uansett hvor mye av forvaltningen som for øvrig settes ut til eksterne. De viktigste funksjonene er:

- Investering av den løpende tilflyten av valuta som hvert kvartal overføres til Petroleumsfondet. Rente- og aksjeinstrumenter samles opp i en særskilt del av valutareservene (kalt Petrobufferporteføljen) og forvaltes med sikte på at de samlede transaksjonskostnadene holdes så lavt som mulig. Hittil har eksponeringen i renteinstrumenter i hovedsak vært gjort som kjøp av obligasjoner og i noen grad som kjøp av rentefutures, mens all eksponering av tilflyt i egenkapitalinstrumenter har skjedd ved kjøp av aksjefutures.
- Rebalansering av Petroleumsfondet skjer ved utgangen av hvert kvartal for å bringe hele Petroleumsfondets portefølje nært i samsvar med referanseindeksens fordeling på aktivaklasser. De kvartalsvise rebalanseringene krever til dels betydelige transaksjoner i markedene. Når det er stor tilflyt av midler til Petroleumsfondet, vil mye aveller hele rebalanseringen skje som en del av overføringen fra Petrobufferporteføljen.
- Petroleumsfondet er i en spesiell situasjon fordi det er stor tilflyt av nye midler hvert kvartal. En viktig del av Norges Banks forvaltning er å sikre at midlene plasseres i markedet med lavest mulige transaksjonskostnader. Ved overføring av midler til eksterne forvaltere er det bankens erfaring at det mest effektive er selv å styre hvilke former for handler som skal utføres (kryssing, programhandler og enkelthandler av de minst likvide verdipapirene).³ Banken kjøper selv inn de faktiske porteføljer som siden overføres til de konti hvor eksterne forvaltere har myndighet. Prosessen innebærer ofte at banken plasserer midler midlertidig i futuresmarkedene i påvente av at det oppstår muligheter for å krysse med andre investorer.
- Norges Bank styrer risikoen i Petroleumsfondet på daglig basis. Også porteføljer som er forvaltet av eksterne forvaltere, overvåkes daglig. Løpende avvik fra referanseporteføljen vil oppstå, selv når hver av delporteføljene er nær sine referanseporteføljer. I risikostyringen tar man bort de avvik fra referanseporteføljen som ikke er tilsiktet for å oppnå meravkastning. Risikostyringen av aksjeporteføljen skjer ved bruk av

³ Dette er nærmere forklart i årsrapportene om forvaltningen av Petroleumsfondet.

aksjefutures, men vil fra fjerde kvartal 2000 bli utført mer presist ved også å ta i bruk handel i enkeltaksjer. For obligasjoner benyttes både enkeltpapirer og futures.

- Utlån av verdipapirer er en inntektskilde både innenfor obligasjons- og aksjeforvaltningen. Mens denne virksomheten drives internt på rentesiden drives den på aksjesiden av Petroleumsfondets globale depotinstitusjon. Her vurderes løpende andre alternativer.

Samlet innebærer disse aktivitetene meget omfattende intern forvaltning. Dette dreier seg om styringsoppgaver som er lite egnet for å bli satt ut til eksterne forvaltere. Som eksempel på omfang av oppgaven, kan nevnes at Norges Bank i år trolig vil gjøre handler for mer enn 120 milliarder kroner i de internasjonale markedene for aksjefutures. Denne aktiviteten er i hovedsak knyttet til driftsoppgavene nevnt over, og er uavhengig av hvor stor del av aksjeporteføljen Norges Bank forvalter selv, og i liten grad avhengig av hvor aktiv forvaltning man tilstreber å utøve.

Indeksforvaltning

Indeksforvaltning tar i utgangspunktet sikte på å minimere avkastningsavvikene mellom den faktiske porteføljen og referanseporteføljen. Dette er en kostnadseffektiv form for forvaltning, men uten særlige muligheter for å oppnå høyere avkastning enn referanseporteføljen. Normalt vil Petroleumsfondet ved å følge en ren indeksstrategi neppe klare helt å oppnå den samme avkastningen som på referanseporteføljen. Dette skyldes særlig transaksjonskostnader og skatt.⁴

Norges Bank har gjennom mange år hatt aktivitet knyttet til forvaltning av midler i rente- og valutamarkedene gjennom forvaltning av valutareserve- ne. Indeksforvaltningen av Petroleumsfondets obligasjonsporteføljer har derfor naturlig skjedd internt. Norges Bank hadde ikke samme erfaring og infrastruktur når det gjaldt egenkapitalinstrumenter og valgte derfor å benytte flere eksterne indeksforvaltere ved innfasingen av aksjer i Petroleumsfondet. Grunnlaget for det valget var med andre ord i første rekke basert på de operative begrensninger som forelå.

Markedet for indeksforvaltning er preget av noen få store aktører, som leverer standardiserte produkter til lav pris. Målet for indeksforvalterne er å oppnå en avkastning som er nærmest mulig avkast-

ningen på referanseporteføljen. Det er imidlertid mulig å oppnå noe høyere avkastning ved systematisk å utnytte ulike egenskaper ved markedene. Perioder der aksjer går inn eller ut av indekser, kan gi ubalanser i tilbud og etterspørsel etter enkelte papirer og det kan være mulig å utnytte slike ubalanser til å bedre avkastningen i indeksforvaltningen. Selskaphendelser som emisjoner og fusjoner m.v. gir også mulighet til å oppnå en bedre spredning i tid av kjøp og salg av aksjer og dermed oppnå bedre avkastning enn en mekanisk replikering av indeks.

Norges Bank har søkt etter forvaltere som kan dekke behovet for slik såkalt aktiv indeksering. Dette er et marked som er lite utviklet. De eksisterende aktører krever honorar for disse tjenestene som ligger klart over kostnadene ved å drive virksomheten internt. Petroleumsfondets størrelse gjør det regningssvarende å bygge opp slik kompetanse internt. Norges Bank arbeider av disse grunner med å utvikle en intern infrastruktur som muliggjør forvaltning av relativt store indeksporteføljer. Dette har skjedd gjennom etablering av en ekstern oppgjørsfunksjon og etablering av en egen enhet for gjennomføring av transaksjoner i markedet.

Aktiv forvaltning

Retningslinjene gir Norges Banks en viss adgang til å avvike fra den fastsatte referanseporteføljen. Dette er delvis motivert ut fra hensynet til å holde transaksjonskostnadene på et lavest mulig nivå, og delvis for å utnytte muligheter til å oppnå høyere avkastning enn på referanseporteføljen.

I årsrapporten for forvaltningen av Petroleumsfondet for 1999 ble Norges Banks strategi for å oppnå høyest mulig avkastning presentert i en egen temaartikkel. En viktig konklusjon her er at diversifisering av den aktive forvaltningen er nødvendig for å oppnå forventet stabil meravkastning over tid:

«I planen for å oppnå meravkastning er det gjort et grunnleggende valg ved å foretrekke å ta mange og mindre posisjoner mot referanseindeksen fremfor å ta færre og store posisjoner. Vår strategi er at spredning av vår aktive forvaltning på mange ulike typer posisjoner (diversifisering av risikotakingen) kan gjøre meravkastningen mer robust i forhold til generelle svingninger i markedet. Med mindre man er helt spesielt dyktig til å forutsi trender i markedsutviklingen, gir en bevisst holdning til å spre risikoen i posisjonstakingen det beste bytteforholdet mellom meravkastning og risiko.»

Aktiv risiko kan tas gjennom å avvike fra referanseporteføljes sammensetning med hensyn til

⁴ Nærmere forklaring er gitt i temaartikkelen «Kan indeksforvaltning oppnå indeksavkastning» i årsrapporten for forvaltningen av Statens petroleumsfond i 1999.

aktivaallokering mellom aktivaklasser og geografiske regioner eller gjennom valg av enkeltpapirer innenfor rente eller aksjemarkedene.

Tre operative avdelinger (aksjeforvaltning, renteforvaltning og taktisk aktivaallokering) har ansvar for ulike deler av denne forvaltningen. Hver av disse har definert resultatansvar både for den interne og den eksterne forvaltningen. I årsrapportene om forvaltningen av Petroleumsfondet brytes resultatene ned på disse seks hovedkildene til meravkastning (intern og ekstern forvaltning i hvert av de tre resultatområdene).

Kjøp av aktive forvaltningstjenester fra eksterne forvaltere gir en bredde i forvaltningen som det ikke vil være mulig eller regningssvarende å bygge opp i Norges Bank. Den interne aktive forvaltningen vil drives fokusert på områder der det er mulig å utvikle tilstrekkelig god kompetanse og der dette er lønnsomt.⁵

Mulighetene for å oppnå meravkastning i den aktive forvaltningen varierer over tid og mellom markeder. Jo mer velutviklede markeder, desto mindre sannsynlighet for at man kan klare å oppnå konsistent høyere avkastning enn gjennomsnittlig avkastning i markedene. Av denne grunn har Norges Bank differensiert graden av aktiv forvaltning mellom ulike markeder.

Valg og oppfølging av eksterne aktive forvaltere

Det er bare lønnsomt å drive aktiv forvaltning om man over tid oppnår en avkastning som er høyere enn indeksavkastningen og samtidig dekker inn merkostnadene ved aktiv forvaltning sammenlignet med indeksforvaltning. Historiske erfaringer viser at det er et mindretall av forvaltningsorganisasjoner som klarer å opprettholde slik lønnsomhet i forvaltningen konsistent over tid. Det er heller ikke slik at tidligere gode resultater gir noen garanti for at fremtidige resultater vil være tilfredsstillende.

Det stilles derfor helt kritiske krav til utvelgelse og oppfølging av eksterne forvaltere for å oppnå lønnsomhet. Valg av forvaltere kan oppfattes som investeringsbeslutninger med klare likhetstrekk til investeringer i markeder eller enkeltinstrumenter; det er forventningen til fremtidig avkastning som er det vesentlige kriteriet for å foreta investeringen.

For å kunne rangere ulike eksterne forvaltningsorganisasjoner, kreves forståelse for hva som driver fram gode investeringsbeslutninger og hvor-

dan disse best mulig kan iverksettes på en risiko-kontrollert og effektiv måte. God oppfølging innebærer overvåking av transaksjoner, markedsutvikling, sammensetningen av porteføljen, risikostyring mv.⁶

Diversifisering av den aktive forvaltningen er en viktig del av investeringsstrategien. Hele porteføljen av eksterne forvaltere må settes sammen innen en helhetlig risikostyring. Det gir lite å addere forvaltere som stort sett gjør det samme som andre forvaltere man allerede har i porteføljen. Det er heller ikke økonomisk fornuftig å bruke aktive forvaltere som for en stor del holder seg nær de oppgitte referanseindeksene, siden man da kunne skilt ut den delen som er indeksforvaltning og fått den utført av andre til lavere pris. Konsekvensen av dette er at Norges Bank i økende grad vil benytte eksterne forvaltere som er spesialister på spesielle områder, og i mindre grad benytte aktive forvaltere med generelle mandater.

Mer av den eksterne aktive forvaltningen i aksjeporteføljen vil skje innen spesielle bransjer. Porteføljen vil bestå både av sektormandater på tvers av geografiske områder og regionale mandater på tvers av sektorer. Større kompleksitet skjerper kravene til intern kompetanse. En slik struktur på eksterne mandater stiller også ytterligere krav til at den samlede risikostyringen kan skje ved kjøp og salg av enkeltaksjer og ikke kun i futureskontrakter. Også innen aktiv forvaltning av obligasjoner vil det skje en spesialisering. Retningslinjene for forvaltningen åpner for at noe av porteføljen kan plasseres i private obligasjoner med høy kredittverdigheit. I denne forvaltningen vil Norges Bank vurdere å benytte eksterne forvaltere med spesialistkompetanse på kredittrisiko og andre segmenter av rente- og valutaforvaltningen.

5 Vurdering av forholdet mellom eksterne og intern forvaltning

Forholdet mellom intern og ekstern forvaltning er et spørsmål om porteføljestyling og om lønnsomhet. For et stort fond, som Statens petroleumsfond, er det ikke et spørsmål om man skal velge ekstern eller intern forvaltning, men heller et spørsmål om å finne et optimalt forhold mellom disse i de ulike typene av forvaltningsaktivitet.

Generelt har omfanget av kapital under forvaltning betydning for forholdet mellom ekstern og in-

⁵ Planene for den interne forvaltningen er nærmere beskrevet i temaartikkelen «Strategi for høyest mulig avkastning» i årsrapporten for forvaltningen av Statens petroleumsfond i 1999.

⁶ En beskrivelse av hvordan Norges Bank arbeider med utvelgelse og oppfølging av eksterne forvaltere gis i temaartikkelen «Aksjeinvesteringer og valg av eksterne aksjeforvaltere» i årsrapporten for forvaltningen av Statens petroleumsfond i 1998.

tern forvaltning. For et stort fond vil det være naturlig å øke bredden i den eksterne aktive forvaltningen ved å engasjere flere aktive forvaltere, men denne utviklingen vil også kunne møte grenser av praktisk og forvaltningsfaglig karakter. På det praktiske plan vil det være en begrensning på hvor mange eksterne forvaltere man kan følge opp på en tilfredsstillende måte. Hensynet til den operasjonelle risikoen innebærer at det vil være grenser for hvor store porteføljer det vil være forsvarlig å gi til den enkelte eksterne forvalter. Det er neppe ønskelig å være en helt dominerende kunde i noen forvaltningsvirksomhet. Forvaltningsfaglig vil det også være en utfordring å operere med mange eksterne aktive forvaltere, fordi fondet risikerer at avkastningen konvergerer mot et gjennomsnitt (men med høyere forvaltningskostnader enn om man i stedet driver indeksforvaltning). Det er derfor viktig å vurdere hver enkelt potensiell forvalter i forhold til hvordan de respektive porteføljene antas å påvirke egenskapene til den samlede porteføljen.

For et fond av betydelig størrelse kan det være mer kostnadseffektivt å stå for en stor del av forvaltningen selv. Kapitalforvaltning er en virksomhet med stordriftsfordeler. En dobling av forvaltningsvolum betyr ikke at det er nødvendig å doble ressursbruken innen de ulike forvaltnings-, oppgjørs- og kontrollfunksjonene. Kostnadsfortrinnene ved egen forvaltning kan både gjelde indeksforvaltning og aktiv forvaltning.

Norges Bank står selv for indeksforvaltningen av obligasjonsporteføljen i dag. Når banken nå legger grunnlaget for å drive indeksforvaltningen av aksjer i egen regi, har det sammenheng med både muligheter for å drive mer kostnadseffektivt og med forventninger om bedre risikokontroll og at netto avkastning kan bli høyere enn på standardproduktet som kjøpes i markedet. Det er også viktig å unngå å komme i et avhengighetsforhold til noen av de få store aktørene som opererer i dette markedet. Norges Bank vil fremover kombinere indeksforvaltning av aksjer i egen regi med fortsatt plassering av betydelige porteføljer hos eksterne indeksforvaltere.

Også for den aktive forvaltningen er det en sammenheng mellom størrelse og muligheter for å drive intern forvaltning på en lønnsom måte. Petroleumsfondets størrelse sikrer god tilgang til viktige informasjonskilder. Videre gir den omfattende infrastrukturen som forvaltningen av Petroleumsfondet krever, en god systemplattform og gode handelsrutiner som kan anvendes også i den aktive delen av forvaltningen. På den annen side kan bankens muligheter til intern aktiv forvaltning bli begrenset av tilgangen på kvalifisert ekspertise.

Det vil ikke være mulig eller ønskelig å bygge en intern organisasjon for å dekke alle de spesialiteter som det kan være aktuelt å skaffe fra eksterne leverandører. Strategien i Norges Bank er å utvikle den interne aktive forvaltningen på fokuserte områder, og oppnå ønsket bredde i forvaltningen ved å kjøpe forvaltning fra eksterne spesialister.

Også fremover vil derfor en stor andel av den aktive risikoen tas via den eksterne aktive forvaltningen. Valgene av eksterne forvaltere og den løpende oppfølgingen av dem er dermed av stor viktighet for meravkastningen. Denne aktiviteten stiller store krav til kompetansen i Norges Banks forvaltningsorganisasjon. Norges Bank mener at man best bygger og vedlikeholder denne kompetansen i et bredt fagmiljø som inkluderer også egen aktiv forvaltning med den nærhet til markedene som det gir.

Norges Banks strategi med å kombinere eksternt og intern forvaltning er godt på linje med det andre store fond internasjonalt gjør. Det er et gjennomgående trekk at økt forvaltningsstørrelse øker graden av intern forvaltning.

Over tid vil det være lønnsomheten ved de ulike forvaltningsaktivitetene som bestemmer forholdet mellom eksternt og intern forvaltning. I styringen av kapitalforvaltningen legger Norges Bank til grunn at man flytter både ressurser og mulighetene til å ta aktiv risiko til de former for forvaltning som gir best forventet resultat, enten det dreier seg om intern eller eksternt forvaltning. Norges Bank legger i årsrapportene fram en dekomponering av differanseavkastningen fordelt på både intern og eksternt forvaltning innen aksjer, obligasjoner og taktisk aktivaallokering.

6 Konklusjon

Forskriften for forvaltning av Statens petroleumsfond og forvaltningsavtalen mellom Finansdepartementet og Norges Bank, legger et klart resultatansvar på Norges Bank. Ansvaret gjelder såvel risikostyring og kontroll som meravkastning i forhold til referanseporteføljen og kostnadene i forvaltningen. Resultatansvaret omfatter også ansvaret for de delene av porteføljen som Norges Bank velger å sette ut til eksterne forvaltningsorganisasjoner. Den operative utfordringen for Norges Bank er å forvalte en portefølje av forvaltningsmandater, interne og eksterne, på en måte som sikrer en betryggende risikostyring innenfor en rimelig kostnadsramme og med forventning om positiv meravkastning.

Ved utgangen av juli 2000 forvaltet 14 eksterne forvaltningsorganisasjoner i alt 43,1 prosent av Petroleumsfondet, målt etter beløp under forvaltning. De sto for den overveiende delen av den aktive forvaltningen og også for den klart største delen av kostnadene knyttet direkte til porteføljeforvaltning.

Som det ble fremhevet i brevet til Finansdepartementet sendt 5. mai 2000 om grensen for relativ volatilitet i Petroleumsfondet, er det krevende over tid å oppnå meravkastning. Dette er avspeilet i retningslinjene for forvaltningen av Petroleumsfondet som legger til grunn en forsiktig utøvelse av aktiv forvaltning. En viktig del av Norges Banks strategi for å oppnå meravkastning, er å forvalte en kjerne av porteføljen som indeksmandater. Dette bidrar til å holde de samlede forvaltningskostnadene nede og sikrer at både den interne og den eksterne aktive forvaltningen er fokusert og ikke overlappende.

En annen viktig del av strategien for å oppnå meravkastning, er diversifisering av den aktive risiko som tas i forvaltningen. Dette tilsier at ingen enkeltposisjon skal ha betydelig innvirkning på totalresultatet. Strategien impliserer at Norges Bank også i fremtiden i stor grad vil basere seg på eksterne forvaltere innen den aktive delen av forvaltningen. Dette gir muligheter for å skape bredde i forvaltningen som helhet, men innebærer også at man bare vil benytte aktive forvaltere som er fokuserte og har spesialistkompetanse. Strategien bygger på at Norges Bank selv står for den samlede risikostyringen ved å handle i obligasjoner, aksjer og i futuresmarkedene.

Det følger av Norges Banks strategi for den operative forvaltningen at gode resultater vil være kritisk avhengig av bankens evne og dyktighet til å velge og følge opp eksterne forvaltere, og til å utvikle relasjoner til forvaltere når man mener grunnlaget for fremtidig meravkastning svikter. Norges Bank vil derfor legge stor vekt på å rekruttere og utvikle kompetanse i å følge opp eksterne forvalte-

re.

Norges Bank har i mange år hatt høy kompetanse innen forvaltning i de internasjonale markedene for statsobligasjoner. Fra aksjer ble en aktivaklasse i Petroleumsfondet i 1998, har banken hatt som siktemål å bygge opp kompetanse for egen aksjeforvaltning. Norges Bank anser at egen forvaltning innen alle aktivaklasser er nødvendig for å utøve den løpende drifting og risikostyringen av Petroleumsfondet. Videre tilsier stordriftsfordelene i kapitalforvaltning at intern forvaltning i et stort fond kan drives meget kostnadseffektivt sammenlignet med kjøp av eksterne forvaltningstjenester. Et annet, men ikke avgjørende hensyn, er at oppfølging av eksterne forvaltere best ivaretas innen et miljø med løpende tilgang på markedsinformasjon og som selv driver forvaltning med klare krav til lønnsomhet.

Også innen obligasjonsforvaltning og taktisk aktivaallokering satser Norges Bank på å utvikle den interne kompetansen videre. Den interne forvaltningen underlegges de samme kravene til risikostyring og meravkastning etter kostnader som den eksterne forvaltningen. I den aktive delen av den interne forvaltningen vil Norges Bank fokusere på de aktivitetene der det er høyest sannsynlighet for at banken kan oppnå konsistent meravkastning.

Norges Bank har her gjort rede for en rekke forhold som vil påvirke utviklingen i blandingsforholdet mellom ekstern og intern forvaltning. Grunnlaget er bankens strategi for å oppnå høyest mulig avkastning i den samlede porteføljen på en betryggende måte. Strategien vil bli vurdert ved jevne mellomrom basert på de faktiske resultatene som oppnås. Norges Bank offentliggjør i årsrapportene dekomponering av meravkastningen fordelt på hovedkilder. Dette sikrer Finansdepartementet og offentligheten løpende innsyn i blant annet hvordan lønnsomheten utvikler seg både i den interne og den eksterne forvaltningen.

Med hilsen

Svein Gjedrem

Knut N. Kjær

Vedlegg 3

Grensen for relativ volatilitet i Petroleumsfondet

Brev fra Norges Bank til Finansdepartementet 5. mai 2000

1 Bakgrunn

Vi viser til Finansdepartementets brev av 21.4.99 om grensen for relativ volatilitet (RV) for Petroleumsfondet. Norges Bank er bedt om å vurdere dette risikomålet. Departementet er for det første interessert i erfaringen med risikomålet generelt og hvordan Norges Banks systemer håndterer dette. For det andre ønskes en vurdering av hvor høyt grensen for RV bør settes i perioden fremover.

Grensen for RV bestemmer hvor mye investeringene i Petroleumsfondet kan avvike fra referanseporteføljen. Mens Finansdepartementet bestemmer referanseporteføljen og grensen for avvik, er det Norges Bank som har ansvar for de faktiske avvikene fra denne porteføljen. Dette sikrer en klar ansvarsdeling mellom departementet og banken i forvaltningen av Petroleumsfondet.

I Nasjonalbudsjettet 1998 ble det brukt to argumenter for å kunne avvike fra referanseporteføljen: hensynet til kostnadseffektiv forvaltning, og hensynet til aktiv forvaltning. Videre ble det der vist til at i en periode hvor det er store netto overføringer til Petroleumsfondet og endringer i aktivafordelingen, kan det også være nødvendig med en noe større toleranse for avvik fra referanseporteføljen og dermed høyere grense for RV. På denne bakgrunn fastsatte departementet grensen for RV til 1,5 prosentpoeng. Denne rammen var i tråd med Norges Banks anbefaling.

I Finansdepartementets brev av 21.4.99 pekes det på at oppbyggingen av fondets aksjeandel ble avsluttet ved utgangen av mai 1998, og foreløpige anslag tyder på at avsetningene til fondet blir lavere enn tidligere lagt til grunn. Fondet ser dermed ut til å gå over i en periode der porteføljen vokser langsommere og omskiftningene blir mindre. Dette kan ifølge departementet tilsi at det ikke er behov for en like høy grense for RV som tidligere.

I dette brevet drøfter vi nærmere de problemstillingene Finansdepartementet tar opp.

Vi diskuterer erfaringene så langt, og gir en vurdering av det fremtidige behovet for RV i forvaltningen av Petroleumsfondet. Norges Bank konkluderer med å anbefale at dagens grense for RV videreføres.

Norges Bank vurderer for tiden frekvenser for rebalansering og overføringer til fondet, samt ordningen med petrobufferporteføljen. Dette arbeidet kan resultere i forslag om endringer som påvirker behovet for RV i Petroleumsfondet. Vurderingen i dette brevet er derfor gjort med forutsetning om at dagens struktur med kvartalsvise rebalanseringer og overføringer, videreføres.

2 Beregning av forventet relativ volatilitet

I brev av 19.12.97 fastsatte Finansdepartementet grensen for RV til 1,5 prosentpoeng på annualisert basis, og presiserte at den skal gjelde til enhver tid. Rammen ble definert som den forventede (ex ante) relative volatilitet som fremkommer ved bruk av analyseapparatet i BARRAs modeller. BARRA er det risikostyringssystem som benyttes for å beregne markedsrisikoen i Petroleumsfondet.¹

Norges Bank Kapitalforvaltning samler daglig beholdnings- og prisdata for alle delporteføljer. Tall for forventet RV ble i 1998 beregnet daglig, mens en fra og med 1999 har gått over til å bare beregne aggregerte tall hver fredag og dessuten siste dag i hver måned. Det skyldes at daglige beregninger av RV for totalfondet er svært ressurskrevende. Med det aktuelle nivået for den relative markedsrisikoen har mindre hyppige beregninger i praksis ikke svekket kontrollen med at den løpende grensen er blitt overholdt. I kontraktene som er inngått med eksterne forvaltere er det satt et tak på RV, og oppfølgingen av forvalterne skjer løpende. For de internt forvaltede porteføljene beregnes RV hver dag.

Beregning av RV betinger kjennskap til variasjon og samvariasjon i avkastning for alle aktiva i en portefølje. Denne informasjonen kommer til uttrykk i en såkalt kovariansmatrise. Denne matrisen må derfor estimeres, og det gjøres i BARRA på grunnlag av observerte tidsserier. Med mer enn

¹ For en mer generell beskrivelse av begrepene risikomål og RV, se temaartikkelen »Relativ volatilitet som mål for markedsrisiko« i Norges Banks årsrapport 1999 for forvaltning av Statens petroleumsfond.

2000 ulike verdipapirer i porteføljen blir kovariansmatrisen så stor at den i praksis ikke kan håndteres uten å pålegge den restriksjoner. I BARRA løses dette problemet ved å forutsette at utviklingen i aktivapriser drives av et begrenset antall underliggende risikofaktorer.

BARRA består bl.a. av ulike delmodeller for henholdsvis aksjer og obligasjoner, samt en aggregert modell. Når vi måler forventet RV for det samlede Petroleumsfondet, gjøres dette via den aggregerte modellen. Denne er imidlertid avhengig av informasjon fra delmodellene. Den aggregerte modellen setter sammen de individuelle kovariansmatrisene fra delmodellene til en kovariansmatrise på totalnivå. Denne matrisen kalkuleres på grunnlag av tidsserier over avkastninger. For renter og aksjer benyttes månedlig avkastning over de siste ti år, mens en for valuta benytter daglige observasjoner over de siste to år. Felles for de ulike tidsseriene er at nye observasjoner gis større vekt enn gamle observasjoner. Dette medfører at endringer i graden av svingninger i valutamarkedet reflekteres raskere i estimatet for RV enn svingninger i aksje- og rentemarkedene. Dersom det inntreffer helt spesielle markedsforhold vil ikke endringene i risikobildet fanges raskt nok opp av den estimerte kovariansmatrisen. Det betyr for eksempel at dersom en går inn i en periode der aksjemarkedet er preget av enten stor uro eller høy stabilitet, vil det ta tid før det nye risikonivået reflekteres i risikoestimatet. Hvis formålet er å predikere risiko over en relativt kort horisont, vil estimatet i disse tilfellene bli upresist.

Generelt kan vi si at BARRAs risikomodeller for globale aksje- og rentemarkeder ventes å fungere bedre for brede porteføljer enn for enkeltpapirer. Det har bl.a. sammenheng med at markedsforhold og struktur kan variere mellom de ulike lokale markedene.

Finansdepartementet har åpnet for å investere deler av Petroleumsfondet i obligasjoner utstedt av private selskaper, og i fremvoksende aksjemarkeder. Norges Bank har ennå ikke startet opp med slike investeringer. BARRAs risikomodeller er først og fremst egnet til å analysere markedsrisiko. Når en går inn i private obligasjoner blir kredittrisiko et viktig element. Behandlingen av kredittrisiko i BARRA er noe forenklet. Siden Petroleumsfondet hittil bare har investert i obligasjoner med svært høy kredittverdighet, har imidlertid ikke dette vært noe problem. Før fondet begynner å investere i obligasjoner med lavere kredittverdighet enn det fondet har gjort til nå, er det nødvendig å se nærmere på om vi har et presist nok verktøy til å måle hvordan kredittrisiko bidrar til fondets samlede RV.

Historien viser at avkastningsserier fra fremvoksende aksjemarkeder i mindre grad er statistisk normalfordelte enn tilsvarende serier fra utviklede markeder. Det kan tilsi at estimater for absolutt og relativ risiko som inkluderer fremvoksende aksjemarkeder, i mindre grad kan si oss noe presist om utfallsrommet til den fremtidige avkastningen.

Som nevnt tar BARRAs modell for estimering av RV utgangspunkt i en kovariansmatrise, basert på historiske tidsserier over månedlig avkastning i de ulike markedene. Kovariansmatrisen er derfor uendret over en periode på en måned inntil det foreligger nye avkastningstall. Ved den månedlige oppdateringen av kovariansmatrisen vil Petroleumsfondets RV forandres, selv om både referanseporteføljen og den faktiske porteføljen er uendret. I brev av 16.2.98 til departementet legger Norges Bank til grunn at en overskridelse av grensen som følge av oppdatering av kovariansmatrisen ikke betraktes som et brudd på Finansdepartementets retningslinjer. Departementet sluttet seg til denne tolkningen i brev av 26.2.98, under forutsetning av at porteføljen omgående korrigeres for å bringe forventet RV under den tillatte grensen. Norges Bank har ikke gjort erfaringer som tilsier at virkningen på RV når kovariansmatrisen oppdateres fra en måned til den neste, er vesentlig i forhold til nivået på RV. Simuleringer Norges Bank har foretatt indikerer at utslaget sjelden er større enn noen få basispunkter når RV er i størrelsesorden 100 basispunkter.

3 Om aktiv kontra passiv forvaltning

En viktig problemstilling for en investor er om porteføljen skal forvaltes aktivt eller passivt (dvs. etter en indekseringsstrategi). Svaret avhenger blant annet av i hvilken grad markedene er effisiente. Markedseffisiens betyr at prisene reflekterer såvidt mye av all tilgjengelig informasjon at det over tid, for en forvalter som prøver å identifisere under- eller overprisede aktiva, ikke er mulig å øke avkastningen mer enn hva det koster å innhente den ekstra informasjonen.

De som har tro på hypotesen om markedseffisiens, vil mene at aktiv forvaltning i stor grad er bortkastet, og ikke kan forsvare de økte kostnadene. Det tilsier eventuelt at forvaltningen bør følge en passiv strategi der det etableres en veldiversifisert indeksporfølje uten forsøk på å finne over- eller undervurderte aktiva. Tilhengere av aktiv forvaltning mener at markedene ikke er fullt ut effisiente, og at det er mulig å oppnå ekstra avkastning på å

handle «feilprisede» enkeltaktiva, eller på å forutsi brede markedsbevegelser (såkalt «market timing»).

Blant investorer internasjonalt er det en trend å velge en blanding av en passiv og en aktiv strategi. Det vil si at en stor del av porteføljen forvaltes passivt etter indeksmandater (passiv kjerne), og at en mindre del av porteføljen forvaltes etter aktive mandater med nokså høy ramme for RV. Tanken er at forventet meravkastning kan skapes med lavere forvaltningskostnader når risikotakingen konsentreres til en mindre del av porteføljen. Dessuten gir bruk av spesialiserte mandater bedre muligheter for å utnytte den enkelte forvalters fortrinn. Andelen som indekseres er stigende. Om det betyr minkende grad av aktiv forvaltning generelt, er vanskelig å si siden den gjenværende delen kanskje forvaltes aktivt med større risiko. Det er få investorer som velger rene indeksstrategier.

Ved evaluering av aktiv forvaltning er det vanlig å sammenligne avkastning (etter kostnader) med avkastningen ved å drive en ren indekseringsstrategi. I prinsippet vil det også være ønskelig å ta hensyn til risikoen forbundet med de ulike investeringsstrategiene. Det skyldes at en gjerne skiller mellom risiko som er priset i markedet (som gir opphav til risikopremier) og risiko som ikke er priset i markedet. Det er imidlertid fortsatt en diskusjon i faglitteraturen og blant forvaltere om hvilken risiko som prises og hvor store risikopremiene er. Det betyr at det er vanskelig å skille mellom resultater fra aktiv forvaltning som skyldes at markedet gir belønning for å ta risiko, og resultater som kan tilskrives dyktighet hos forvalteren. En kan heller ikke si at forvalteren ikke bør ta priset risiko. Det vil være gunstig for oppdragsgiveren at forvalteren benytter sin handlefrihet til å ta priset risiko dersom det bidrar til et bedre bytteforhold mellom avkastning og risiko på totalporteføljen. I prinsippet kan aktiv forvaltning like gjerne gi lavere som høyere total risiko.² Uansett valg av metode for evaluering, er det viktig å huske at det vil måtte ta tid før en med rimelighet kan slutte at et gitt positivt gjennomsnittresultat ikke skyldes tilfeldig variasjon.

Det er gjort en rekke empiriske studier for å kartlegge om det er fordeler forbundet med aktiv forvaltning sammenlignet med å følge passive indekseringsstrategier. Resultatene viser at det er vanskelig å oppnå risikojustert meravkastning etter kostnader. For det første gjør aktive forvaltere det i gjennomsnitt dårligere enn markedsindekser. Det-

te er ikke særlig overraskende siden aktive forvaltere som gruppe må antas å ligge nært opp til indeksene, samtidig som de har høyere kostnader enn passive forvaltere. For det andre er det få aktive forvaltere som oppnår konsistent gode resultater over tid. En innvending mot disse konklusjonene er at de fleste av undersøkelsene er forbundet med metodiske svakheter. En annen innvending er at de fleste studiene er fra USA. Det amerikanske markedet er større og mer velutviklet enn de europeiske og asiatiske markedene, og konkurransen mellom aktørene er sterkere. Det er derfor usikkert i hvilken grad resultatene fra USA kan overføres til øvrige markeder. En tredje svakhet er at empirien i hovedsak gjelder verdipapirfond. For andre institusjonelle investorer er det dårlig tilgang på data over historisk avkastning. Det betyr for eksempel at vi ikke vet noe særlig om resultatene i organisasjoner som systematisk velger mellom gode og dårlige forvaltere slik Norges Bank gjør for Petroleumsfondet.

En begrunnelse for aktiv forvaltning kan være at det medfører kostnader og krever dyktighet å samle og bearbeide informasjon, og at ulike aktører derfor vil sitte med ulik informasjon. Som i annen næringsvirksomhet vil bruk av ressurser og kompetanse kreve en belønning i form av høyere forventet avkastning. Under slike forhold er det ikke mulig å tenke seg at prisene gjenspeiler all tilgjengelig informasjon, fordi det da ikke ville være noen som har grunn til å samle og bearbeide relevant informasjon. Belønningen til de som utfører slike informasjonsoppgaver best og mest effektivt vil være høyere avkastning enn de som utfører oppgavene dårligere.

Valg av graden av aktiv forvaltning bør avhenge både av de muligheter en har for å oppnå informasjonsfortrinn og av investors risikotoleranse. En stor investor vil som regel ha større muligheter enn en liten investor, fordi den store investoren kan fordele informasjonskostnadene på en større portefølje, og fordi han har bedre forutsetninger for bygge opp eller kjøpe inn den kompetansen som trengs til god og effektiv informasjonsinnhenting og -bearbeiding. Størrelse kan imidlertid også innebære noen ulemper, fordi det er fare for at store transaksjoner påvirker markedsprisene mer i ugunstig retning enn små transaksjoner.

Hovedelementene i Norges Banks strategi for å oppnå meravkastning ved aktiv forvaltning er presentert i Norges Banks årsrapport 1999 for forvaltningen av Petroleumsfondet, som en temaartikkel under overskriften «Strategi for høyest mulig avkastning». I den sammenheng vil vi peke på to generelle argumenter for å drive aktiv forvaltning. For

² Forvaltningen av Petroleumsfondet kan illustrere dette. I 1999 var den absolutte volatiliteten til fondets avkastning i mange måneder lavere enn referanseporteføljens absolutte volatilitet.

det første representerer referanseindeksen bare et begrenset utvalg av fondets investeringsunivers. Det kan være mulig å øke avkastningen ved å investere i andre aktiva enn de som inngår i indeksen. For det andre finnes det i markedene ineffisiens som det er mulig å utnytte. For eksempel kan et stort innslag av indeksforvaltning skape ineffisiens ved prisbevegelser knyttet til inn- og utdefinering av bedrifter i indeksene. Et annet eksempel er ved emisjoner. Når en aksje blir inkludert i indeksen like etter en offentlig emisjon kan det være spesielt gode muligheter for å kjøpe aksjen til en lavere pris enn den vil gå inn i indeksen til.

4 Andre forvaltere

Det kan være av interesse å sammenligne grensen for RV i Petroleumsfondet med tilsvarende grense eller måltall andre forvaltningsorganisasjoner benytter. I utgangspunktet bør en forsøke å identifisere investorer som er mest mulig sammenlignbare med Petroleumsfondet. Relevante kriterier for sammenligning kan for eksempel være størrelse, aktivasammensetning, formål med forvaltningen, tids horisont, risikotoleranse, og organisasjonsmessige forutsetninger. Flere av disse kriteriene kan det imidlertid være vanskelig å si noe presist om. Basert på en skjønsmessig vurdering av disse forholdene har vi kontaktet noen pensjonsfond og statlige fond. I tillegg har vi vært i dialog med et par konsultantselskaper.

Våre undersøkelser viser at de fleste fond ser på forholdet mellom oppnådd differanseavkastning og graden av svingninger denne har vist (dvs. den relative risikoen). Utover dette synes det ikke å være noen felles fokusering. Noen opererer med målsoner for bruken av relativ risiko. Svært få institusjoner synes imidlertid å styre totalfondets avvik fra referanseporteføljen etter en formell grense for RV. Det er derfor vanskelig å sammenligne nivået på relativ risiko i Petroleumsfondet med nivået hos andre institusjoner. Inntrykket er likevel at maksimalrammen for relativ risiko i Petroleumsfondet er noe lavere enn gjennomsnittet av faktisk risiko blant andre forvaltere.

For å få et bilde av Petroleumsfondets samlede risikoprofil i forhold til andre fond, må en også sammenligne absolutt risiko. Denne bestemmes av valg av investeringsunivers og referanseportefølje. Noen fond inkluderer unoterte aksjer og fast eiendom, og har en høyere aksjeandel og en annen geografisk fordeling enn Petroleumsfondet. Vi har imidlertid ikke noe sikkert grunnlag for å si om Petrole-

umsfondet har høyere eller lavere absolutt risiko enn andre fond.³

5 Erfaringer med forvaltningen av Petroleumsfondet i 1998 og 1999

De nye retningslinjene fra Finansdepartementet og den nye organiseringen av forvaltningen i Norges Bank ble innført i januar 1998. Figur 3.1 og 3.2 viser forventet RV i Petroleumsfondet for hvert av årene 1998 og 1999 (vedlagt). Vi ser at de høyeste nivåene ble nådd under opptrappingen av aksjeandelen i fondet våren 1998. Det hadde sammenheng med at aksjer ble kjøpt noen dager før aksjeandelen i referanseporteføljen ble økt. Ved å ha frihet til å gjennomføre de store aksjekjøpene på andre tidspunkter enn ved månedsskiftene, var en i stand til å oppnå lave transaksjonskostnader, blant annet ved at det ble lettere å utnytte muligheter for kryssing.⁴

Senere har forventet RV for Petroleumsfondet ligget lavere enn 40 basispunkter, med unntak for første halvdel av oktober 1998 da risikomålet lå mellom 50 og 80 basispunkter, og 30.11.98 da en målte 98 basispunkter. Fra begynnelsen av juli 1998 til utgangen av 1999 har det gjennomsnittlige nivået på forventet RV vært cirka 25 basispunkter.

Adgangen til avvik fra referanseporteføljen har altså ikke vært fullt utnyttet i denne perioden. Det har sammenheng med at aktiv forvaltning krever en organisasjon som det tar tid å bygge opp. Over tid tas det sikte på å utnytte en større del av risikokvoten, under forutsetning av at det viser seg å gi meravkastning.

RV måler avvik fra referanseporteføljen. Finansdepartementet nevnte i Nasjonalbudsjettet 1998 to grunner til at det tillates avvik fra referanseporteføljen. Den ene er kostnadseffektiv forvaltning. Den andre er aktiv forvaltning. Kostnadseffektiv forvaltning inneholder tre elementer: indeksering, rebalansering av referanseporteføljen, og overføringer til fondet. Nedenfor drøftes disse komponentene nærmere med utgangspunkt i erfaringen med Petroleumsfondet hittil.

5.1 Kostnadseffektiv forvaltning

Indeksering

Ved indeksforvaltning er det mulig å komme svært nær null i den løpende RV, men det vil ikke være

³ For å kunne bestemme porteføljerisikoen er det ikke tilstrekkelig å måle variasjonen i avkastning til de enkelte aktivaklasser. En må i tillegg ha kunnskap om graden av samvariasjon i avkastning mellom de ulike aktivaklassene.

⁴ Kryssing innebærer at handelen i stedet for å gå over børs, skjer direkte mellom forvaltere.

kostnadseffektivt fullt ut å kopiere referanseindeksen.⁵

Hoveddelen av aksjeporteføljen forvaltes etter indeksmandater, og i de eksterne aksjeindeksmandatene Norges Bank har tildelt er det satt en øvre grense for RV på 20 basispunkter. Disse utgjør til sammen omtrent tre fjerdedeler av aksjeporteføljen. Obligasjonsporteføljen har i praksis vært forvaltet som en indeksportefølje. I 1999 har RV for obligasjonsporteføljen ligget mellom 10 og 20 basispunkter. I sum kan vi altså konkludere med at den løpende indeksforvaltningen har krevd en RV på godt under 20 basispunkter. Det faktiske behovet for RV til kostnadseffektiv forvaltning har dermed vært lavere enn de 30-40 basispunkter Norges Bank la til grunn i sitt brev av 22.8.97. I bankens anslag den gang var det imidlertid ikke tatt høyde for at behovet ville være større i forbindelse med kvartalsvise rebalanseringer.

Rebalanseringer og overføringer

Overføringene til Petroleumsfondet skal som hovedregel gjennomføres ved utgangen av hvert kvartal, samtidig med de kvartalsvise rebalanseringene av referanseporteføljen. For å kunne gjennomføre overføringene på en kostnadseffektiv måte har Norges Bank opprettet en særskilt portefølje i valutareservene (petrobufferporteføljen). Hensikten med denne porteføljen er å samle de løpende valutakjøpene som hvert kvartal skal overføres til Petroleumsfondet. Petrobufferporteføljen er følgelig gitt retningslinjer som ligner Petroleumsfondets retningslinjer.

Oppbyggingen av petrobufferporteføljen og behovet for rebalansering i Petroleumsfondet kan hver for seg lede til transaksjoner som samlet sett for de to porteføljene gir unødvendige transaksjonskostnader. Samlede transaksjonskostnader blir lavere når en i oppbyggingen av petrobufferporteføljen kan undervekte aktiva som er overvektet i fondet (og vice versa). Det vil være gunstigst om petrobufferporteføljen bygges opp på en slik måte at den på overføringstidspunktet kan dekke mest mulig av rebalanseringsbehovet i Petroleumsfondet. For å legge til rette for å unngå unødige transaksjonskostnader har Norges Bank i forvaltningen av

petrobufferporteføljen gitt rammer som er noe videre enn de rammene som gjelder for Petroleumsfondet. Dette gjelder fordeling på aktivaklasser, og valuta- og markedsfordeling. Dessuten er det ikke definert noen referanseportefølje eller ramme for RV i petrobufferporteføljen. Ordningen med petrobufferporteføljen tilsier derfor mindre løpende behov for RV i Petroleumsfondet til å oppnå kostnadseffektive transaksjoner ved avsetninger til fondet.

Finansdepartementet viser i brevet av 21.4.99 til at oppbyggingen av fondets aksjeandel ble avsluttet ved utgangen av mai 1998, og at foreløpige anslag tyder på at avsetningene til fondet blir klart lavere enn tidligere lagt til grunn. Det kan etter departementets vurdering tilsi at grensen for RV settes lavere. I praksis kan imidlertid sammenhengen mellom størrelsen på overføringsbeløpet og behovet for RV være motsatt. Siden sammensetningen til petrobufferporteføljen kan tilpasses rebalanseringsbehovet, vil behovet for RV, for et gitt rebalanseringsbehov, være større dersom det ikke er overføringer enn dersom det er store overføringer. Det skyldes at når det ikke er overføringer må rebalanseringen utelukkende dekkes av transaksjoner i selve fondet. Dette kan det ta tid å få gjennomført.

Siden rebalanseringsbehovet bestemmes av markedsbevegelser, er det i praksis svært vanskelig å predikere. Hvis markedet er urolig på slutten av et kvartal kan det antatte rebalanseringsbehovet forandre seg på kort tid. Det betyr i prinsippet at en først på overføringstidspunktet kan se hvilken sammensetning av petrobufferporteføljen som vil være den optimale. Av hensyn til transaksjonskostnader i valutareservene er det lagt begrensninger på adgangen til å selge verdipapirer i petrobufferporteføljen (når de først er anskaffet). Presis tilpasning til den nye referanseporteføljen forutsetter tilgang til oppdatert informasjon om porteføljesammensetning og priser, som i praksis først er tilgjengelig dagen etter. Rebalanseringen av den faktiske porteføljen samme dag som rebalanseringen av referanseporteføljen må derfor baseres på markedsverdier fra dagen før, og det må gjøres korreksjoner dagen etter når riktige markedsverdier på rebalanseringstidspunktet foreligger. I hovedsak har treffsikkerheten vært god, og de siste rebalanseringene har derfor ikke ført til særlige økninger i forventet RV.

Høsten 1998 var det imidlertid store kursutslag i aksjemarkedet. 30.9.98 var aksjeandelen i referanseporteføljen nede i 34,8 %. Og 30.11.98 var aksjeandelen i referanseporteføljen 43,2 %. RV på rebalanseringstidspunktene 30.9 og 30.11 var henholdsvis 50 og 98 basispunkter målt mot gammel referanseportefølje etter tilførsel av nye aktiva fra petrobufferporteføljen. I dagene før lå RV mellom 20 og 30

⁵ Dette er drøftet nærmere i en temaartikkel i Norges Banks årsrapport 1999 for forvaltningen av Petroleumsfondet: «Kan indeksforvaltning oppnå indeksavkastning?». Transaksjonskostnader medfører at den oppnådde avkastningen blir lavere enn indeksavkastningen dersom en forvalter alltid handler verdipapirer i samsvar med referanseindeksen. Artikkelen peker på strategier som minimerer kostnadene og strategier som øker avkastningen ved indekseringen (utvidet indeksering).

basispunkter. Behovet for så store risikokvoter til rebalanseringer kom i hovedsak av at markedene hadde beveget seg mye i forkant av disse to tidspunktene. På siste dag i kvartaler med overføring kan behovet for RV være spesielt stort fordi fondet da fortsatt vurderes i forhold til den gamle referanseporteføljen, mens porteføljen som denne dagen tillegges fondet er tilpasset den nye referanseporteføljen.

Ved å måle Petroleumsfondets samlede avvik fra den nye referanseporteføljen, før og etter tilførsel av nye midler, kan vi gjøre et anslag på hvor mye overføringene har bidratt til rebalansering av den faktiske porteføljen. Vi finner at overføringene i gjennomsnitt har bidratt til å fjerne halvparten av avvikene. Graden av reduksjon i avvikene varierer fra 80 % på det meste til 0 når det ikke har vært noen overføring. Det indikerer at i enkelte kvartaler kan rebalanseringsbehovet i stor grad ivaretas gjennom avsetningene til Petroleumsfondet, mens i andre kvartaler må tilpasningen for en vesentlig del skje i selve Petroleumsfondet.

5.2 Erfaringer med aktiv forvaltning

Graden av aktiv forvaltning har vært begrenset i en oppbyggingsfase. Ved utgangen av 1999 var omfanget av aktiv forvaltning fortsatt beskjedent, målt ved bruken av RV. I aksjeporteføljen ble til sammen om lag 25 av totalt 94 milliarder kroner forvaltet med aktive mandater, med en relativ markedsrisiko som for noen av mandatene var på mer enn 500 basispunkter RV. Samlet risikotaking i de aktive mandatene var likevel bare på om lag 200 basispunkter, på grunn av lav korrelasjon mellom de aktive delporteføljene. Bidraget til RV i aksjeporteføljen var enda mer beskjedent, på grunn av lav aktiv andel og lav korrelasjon mellom de aktive delporteføljene og indeksporteføljene. Samlet relativ markedsrisiko i aksjeporteføljen var mindre enn 50 basispunkter.

I obligasjonsporteføljen var aktiv forvaltning ved utgangen av 1999 begrenset til strategier som ble gjennomført av interne forvaltere. Samlet relativ markedsrisiko i obligasjonsporteføljen var bare på 12 basispunkter.

Petroleumsfondet hadde i 1998 og 1999 en meravkastning i forhold til referanseporteføljen på henholdsvis 0,23 og 1,11 prosentpoeng. Resultatet i 1999 er svært godt i forhold til det en kan vente med det nivået en har funnet ved målinger av forventet RV gjennom året.

Samtlige sju aktive aksjemandater viste meravkastning i 1999, og meravkastningen var nokså entydig positiv gjennom hele året. Den viktigste forklaringen bak meravkastningen er forvalternes valg av enkeltaksjer. Gjennom året 1999 var det

uvanlig store forskjeller i avkastning innen enkeltsektorer, mellom selskaper som gjorde det godt og selskaper som gjorde det dårlig. Særlig utpreget var dette for teknologisektoren. Petroleumsfondets aktive aksjeforvaltere viste stor evne til å plukke ut de selskapene som ville gjøre det godt, både i teknologisektoren og i andre sektorer.

Slike selskapsspesifikke faktorer må med nødvendighet være dårlig representert ved modellering av risiko, og erfaringene i 1999 kan tyde på at dette bidro til at BARRA-modellen underestimerte markedsrisikoen. Samtidig ble korrelasjonsmønsteret mellom sektorer endret i 1999, særlig mellom teknologisektoren og de øvrige sektorene. Dette vil først bli fullt ut gjenspeilt i BARRA-modellen når det nye mønsteret har vedvart i noen tid, og denne endringen var dermed ytterligere en grunn til underestimering av markedsrisikoen i 1999.

Ved tolkning av forventet RV må en dessuten ta i betraktning at avkastning er en stokastisk variabel med tykkere haler i sannsynlighetsfordelingen enn den normalfordelingen en vanligvis har som referanseramme.⁶ Tykkelsen på halene kan variere over tid, og i 1999 var spredningen i utfallsrommet uvanlig stort, slik at tolkninger av forventet RV med utgangspunkt i normalfordelingen var mindre riktige enn vanlig.

Den versjon av BARRA-modellen som ble brukt i 1998 og 1999 er nå under utskifting.⁷ I den nye versjonen som etter planen skal tas i bruk i andre kvartal 2000, vil målingene av forventet RV i mye større grad bygge på spesifikke regionale modeller. Disse delmodellene fanger bedre opp de risikofaktorer som er spesielle i hver enkelt region enn dagens globale modell. Gjennom 1999 viste de regionale modellene et høyere nivå på forventet RV enn det som faktisk ble rapportert for Petroleumsfondets portefølje fra den globale modellen. I fremtiden er det grunn til å vente at den nye BARRA-versjonen gir en bedre prediksjon av den faktiske markedsrisikoen.

Det vil likevel alltid være feilkilder i en modellbasert måling av markedsrisiko. Enhver modell må bygge på historiske variasjons- og samvariasjonsmønstre, og vil bare gradvis kunne ta inn endringer i disse mønstrene. En kan derfor aldri tolke målinger av forventet relativ risiko som fullstendig dekkende for den markedsrisiko en står overfor.

⁶ Tykke haler innebærer at sannsynligheten for ekstremt store (positive eller negative) avkastninger er større enn det normalfordelingen tilsier.

⁷ I brev av 16.2.98 til Finansdepartementet uttalte Norges Bank at en vil benytte BARRAs modell «Total Plan Risk» til å måle forventet RV for totalfondet mot den grensen departementet har fastsatt. Utskiftingen innebærer at «Total Plan Risk» blir erstattet med produktet «Orion».

6 Vurdering av behovet for relativ volatilitet i tiden fremover

6.1 Kostnadseffektiv forvaltning

Som vi har sett foran har behovet for avvik i forbindelse med rebalanseringer vanligvis vært beskjedent, men med et unntak for høsten 1998 da avviket var mellom 50 og 60 basispunkter RV, på et tidspunkt da det ikke ble drevet aktiv forvaltning av noe omfang.

Også i fremtiden må det tas høyde for at store markedsbevegelser kan føre til betydelige avvik i dagene rundt oppdateringen av referanseporteføljen. Behovet for avvik forsterkes dersom tilførselen av nye midler til fondet blir mindre regnet som andel av fondets totale markedsverdi. Det er vanskelig å tallfeste det maksimale avvik en kan få som følge av en rebalansering.

Erfaringene tyder på at rebalanseringer kan være en viktig kilde til RV i Petroleumsfondet, men at avsetninger som skjer samtidig med rebalanseringen virker dempende på behovet for RV. I årene fremover er det grunn til å tro at selv om tilførselen av nye midler blir betydelige, vil de utgjøre en stadig mindre del av fondets totale markedsverdi. Det vil derfor oftere oppstå situasjoner der tilpasningen til ny referanseportefølge blir mindre presis. Dersom det i tillegg er store markedsbevegelser rundt rebalanseringstidspunktet, kan det bli behov for å trekke mye på fondets risikoramme. Forvaltningen av fondet må legges opp slik at en selv i ekstreme situasjoner ikke overstiger den maksimale risikorammen. Det betyr at RV normalt må ligge betydelig lavere enn den øvre grensen som er satt.

Ved rebalanseringer må en derfor regne med at det i enkelte tilfeller vil være nødvendig med 50–60 basispunkter RV. Dette kommer i tillegg til den løpende indeksforvaltningen, som antas å kreve 10–20 basispunkter.

6.2 Aktiv forvaltning

Det viktigste spørsmålet når risikorammen vurderes er hvor stort omfang aktiv forvaltning bør ha. Aktiv forvaltning blir gradvis bygd opp både for aksje- og renteporteføljene. I dag har Petroleumsfondet fem eksterne aksjeforvaltere med til sammen sju aktive mandater. Samtidig er intern aktiv forvaltning satt i gang. På rentesiden er den interne aktive forvaltningen litt mer omfattende, mens tre eksterne mandater ble tildelt i første kvartal 2000. Dessuten tas det i løpet av dette året sikte på å tildele eksterne mandater for global taktisk aktivaallokering.

Som det er pekt på i Petroleumsfondets kvartalsrapporter, er kontroll med aktiv forvaltning mer krevende enn kontroll med indekseringsstrategier. Oppbyggingen av aktiv forvaltning har derfor skjedd over tid, for å sikre at de nødvendige kontrollrutiner kommer på plass og fungerer.

En annen og like viktig grunn til å gå gradvis frem, er at omfanget av aktiv forvaltning bør avhenge av de erfaringer som gjøres. Selv om de foreløpige erfaringene med aktiv forvaltning er svært positive, er det ikke gitt at alle former for aktiv forvaltning vil være lønnsomme. Dersom vi over tid finner at enkelte aktive strategier koster mer enn de gir i brutto meravkastning, vil bruken av disse strategiene bli avvirket. På den annen side vil vi gradvis øke bruken av strategier som viser netto lønnsomhet. Dette vil være vurderinger som må gjøres løpende. Vi vil aldri være i en situasjon der omfanget og sammensetningen av aktiv forvaltning er gitt for lang tid fremover. Norges Bank legger mye ressurser i å velge systematisk mellom gode og dårlige eksterne forvaltere.

Grensen for RV må også vurderes i lys av den forventede veksten i fondet. I vårt brev av 22.8.97 ble det pekt på at fondet etter hvert vil investere betydelige beløp i de internasjonale finansmarkedene, og at erfaringer har vist at det kan være vanskelig å drive aktiv forvaltning med store beløp. Banken anbefalte ut fra dette at en stor del av Petroleumsfondet bør forvaltes etter en langsiktig strategi der en bare har små avvik fra referanseporteføljen.

Norges Banks planer vil bringe omfanget av aktiv forvaltning både av aksje- og renteporteføljen opp på et nivå der en større del av dagens risikoramme på 1,5 prosentpoeng vil bli utnyttet. Det kan ikke planlegges for full løpende utnyttelse av risikorammen, fordi en må ha noe å gå på til rebalanseringer.

6.3 Endringer i strategi

Finansdepartementet nevner i brevet av 21.4.99 at redusert omskiftningstakt i fondet er et moment som tilsier at det ikke er behov for en like høy grense for RV. Departementet viser til at oppbyggingen av fondets aksjeandel ble avsluttet ved utgangen av mai 1998. Behovet for omskiftninger vil primært være knyttet til endringer i referanseporteføljen, og vil derfor oppstå nokså sjelden. Ved betydelige endringer i referanseporteføljen vil det kunne være behov for fleksibilitet i tilpasningen av fondet til den nye strategien slik at tilpasningen kan skje på en kostnadseffektiv måte. I første halvår 1998 var det således kostnadseffektivt for fondet å ligge noe i forkant av opptrappingen av aksjeandel i referanse-

porteføljen. Dette kan tilsi behov for RV i en overgangperiode. Etter Norges Banks vurdering er det ikke hensiktsmessig å ta høyde for mulige fremtidige endringer i referanseporteføljen når grensen for RV fastlegges, siden slike endringer ikke vil skje særlig ofte. Når departementet endrer referanseporteføljen bør behovet for en overgangperiode med særskilte tilpasninger vurderes for seg. Hvis situasjonen tilsier det bør en eventuelt forhøye grensen for RV i overgangsfasen, slik Norges Bank har erfaring med i valutareservene.

7 Samlet vurdering og konklusjon

Behovet for relativ volatilitet avhenger av to forhold: kostnadseffektiv forvaltning og aktiv forvaltning.

Det viktigste elementet ved kostnadseffektiv forvaltning er rebalansering av referanseporteføl-

jen. Gitt dagens opplegg for rebalansering og tilførsler, vil det også fremover være behov for relativ volatilitet for å sikre kostnadseffektive transaksjoner ved rebalanseringer. Dette behovet kan i enkelte situasjoner være stort.

Arbeidet med å etablere aktiv forvaltning er foreløpig ikke kommet så langt at en har særlig erfaring med å utnytte den rammen som var implisitt i Norges Banks anbefaling i brev av 22.8.97. De resultater som er oppnådd ved aktiv forvaltning så langt er svært positive. Bankens planer for aktiv forvaltning tilsier at en større del av risikorammen vil bli utnyttet i tiden fremover.

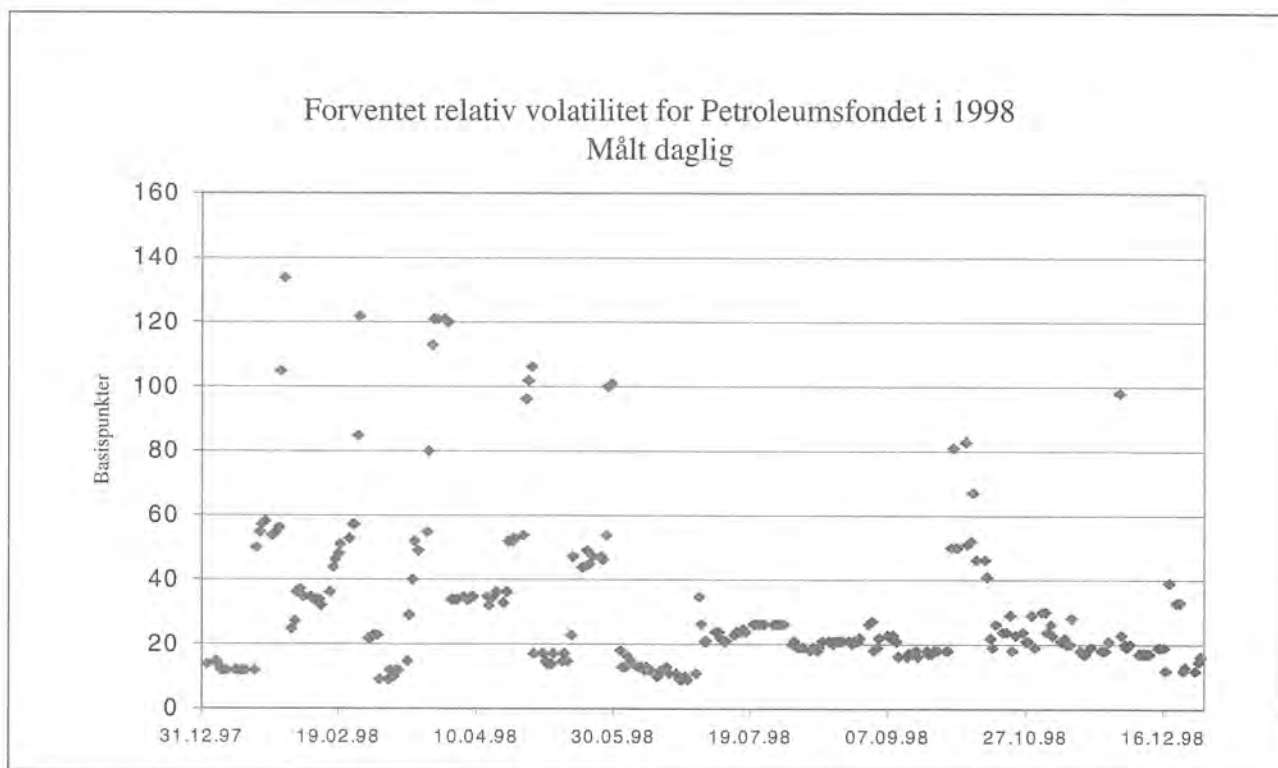
Etter en samlet vurdering anbefaler Norges Bank at grensen for relativ volatilitet holdes uendret. Vi har ovenfor argumentert for at en del av den samlede risikokvoten må forbeholdes de kvartalsvise rebalanseringene. Det betyr at bruken av risiko i gjennomsnitt vil ligge en del lavere enn maksimumsgrensen.

Med hilsen

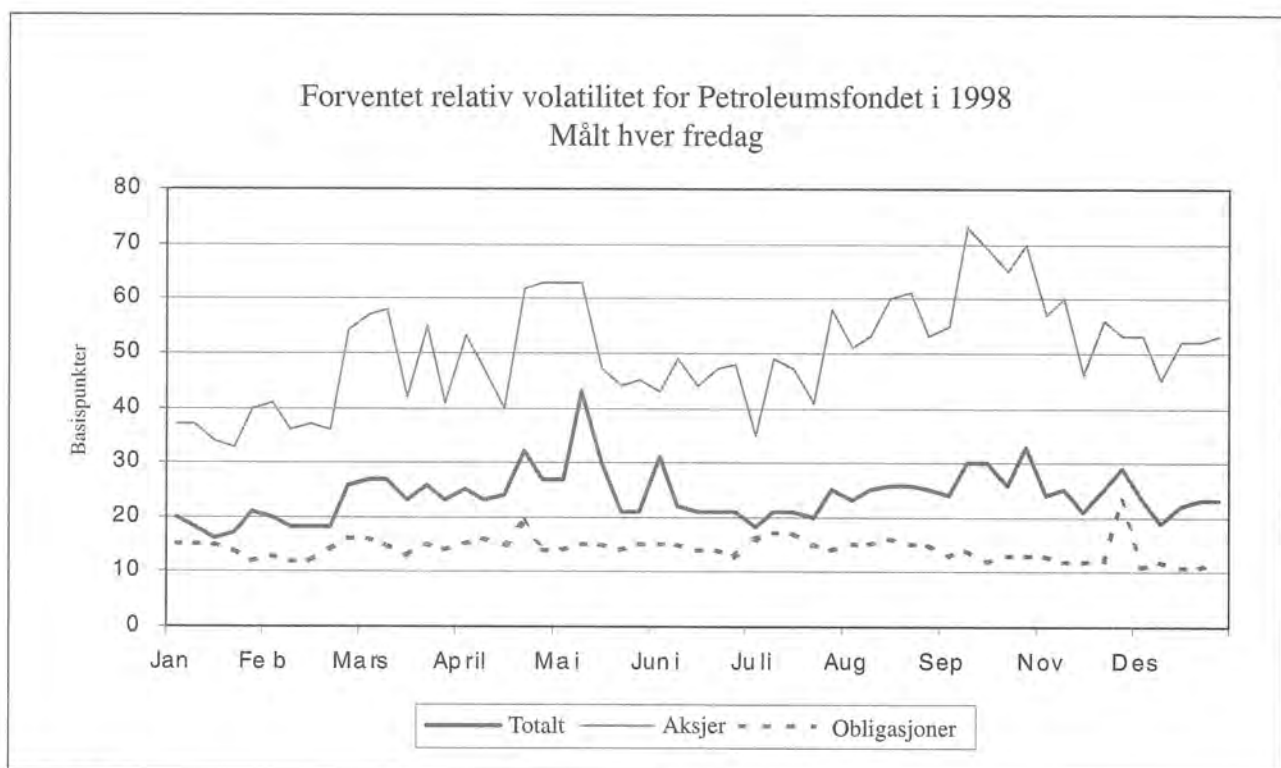
Svein Gjedrem

Harald Bøhn

Vedlegg



Figur 3.1



Figur 3.2

Vedlegg 4

Framvoksende aksjemarkeder og Petroleumsfondets referanseportefølje

Brev fra Norges Bank til Finansdepartementet 30. august 2000

1 Innledning

I brev av 16 mars 1999 drøftet Norges Bank hvilke krav som burde være oppfylt før nye land inkluderes i fondets investeringsunivers. Vurderingene var basert på formålet med fondet, som er å maksimere framtidig internasjonal kjøpekraft gitt et akseptabelt nivå på risikoen.

Vurderingen av konkrete land ble oversendt Finansdepartementet i brev datert 26 august 1999 og var i hovedsak basert på de generelle kriteriene som ble trukket opp i Norges Banks første brev om framvoksende markeder. Etter å ha vurdert de ulike landene ut fra de generelle kriteriene, gjensto en kjerne av framvoksende markeder som oppfylte minstekravene; Brasil, Mexico, Hellas, Tyrkia, Taiwan, Thailand og Sør Korea. Disse landene ble inkludert i Petroleumsfondets landliste 1 januar i år.

I Nasjonalbudsjettet 2000 ble det understreket at det ble ansett som lite hensiktsmessig å inkludere de nye landene i fondets referanseportefølje fra samme dato som investeringsuniverset ble utvidet. Finansdepartementet ville trenge noe mer tid på å vurdere dette spørsmålet, blant annet for å kunne identifisere egnede indekser som kan inngå i referanseporteføljen. Departementet tok sikte på å avslutte arbeidet innen utgangen av år 2000.

I dette brevet vurderer Norges Bank om de 7 framvoksende markedene bør inkluderes i Petroleumsfondets referanseportefølje. For å inkludere et nytt land i referanseporteføljen må oppgjørs- og avregningssystemer tilfredsstillende visse minimumskrav. I tillegg må lovgivning og tilsynssystemer fungere tilfredsstillende, og markedene må være likvide. Kapittel 2 innledes med noen kommentarer til oppgjørs- og avregningssystemene i framvoksende markeder. I det samme kapitlet belyses den historiske avkastningen og markedsrisikoen i de enkelte markedene. I kapittel 3 understrekes at de viktigste vurderingene er knyttet til om bytteforholdet mellom forventet avkastning og risiko kan bedres ved å ta inn nye land i referanseporteføljen. Kapittel 4 konkluderer.

2 Egenskaper ved investeringer i framvoksende markeder

I Norges Banks brev av 26 august 1999 ble det gitt en vurdering av oppgjørsrisiko, tilsynssystemer og lovgivning i de 7 framvoksende markedene. Det ble uttalt at det ville være naturlig å vurdere spørsmålet om referanseporteføljen på nytt ut fra den innsikt banken etter hvert opparbeidet om blant annet oppgjørsrisikoen ved å investere i framvoksende aksjemarkeder. Banken har de siste månedene arbeidet videre med å vurdere forhold knyttet til operativ forvaltning i disse markedene. Dette arbeidet har blant annet bestått i en grundig gjennomgang av skriftlige kilder og egne undersøkelser. Konklusjonene er i tråd med de vurderingene som ble gjort i august 1999. I alle disse markedene er det etablert tilsynsorganer og et juridisk rammeverk for verdipapirmarkedene. Kvaliteten på lovverk og tilsynsmyndigheter varierer, og det er ikke i alle tilfeller samsvar mellom det formelle apparatet og reell oppfølging. Tilstanden er imidlertid av en slik karakter at det vurdert ut fra krav til tilsynssystemer og lovgivning, vil være tilrådelig å investere i landene. Systemene for registrering og oppbevaring av verdipapirer holder jevnt over en tilfredsstillende kvalitet i samtlige land. Oppgjørs- og avregningssystemene er av varierende kvalitet. I få av markedene oppnås simultanitet i betaling mot levering, men jevnt over varer risikoeksponeringen over relativt korte tidsrom. Generelt gjelder at motpartene til Norges Bank må oppfylle de kravene til kredittverdighet som er fastsatt i regelverket for kapitalforvaltningen i Norges Bank. Oppgjørsrisikoen er høyere, og tilsynssystemer og det juridiske rammeverket har lavere standard i framvoksende enn i utviklede markeder. Etter Norges Banks mening tilfredsstiller imidlertid de 7 markedene de kravene som det er rimelig å stille til framvoksende markeder.

Et annet viktig forhold som kan skille framvoksende og utviklede markeder, er avkastning og markedsrisiko knyttet til investeringer i disse lan-

Tabell 4.1 Indeks, månedlig avkastning, standardavviket til månedlig avkastning og 95% konfidensintervall for gjennomsnittlig avkastning: Desember 1988 – juni 2000

	Indeks juni 2000	Aritmetisk snitt	Standardavvik	Konfidensintervall gj.snittlig avk.	
Brasil	709,81	3,43%	19,88%	0,05%	6,82%
Mexico	993,40	2,23%	10,28%	0,48%	3,98%
Hellas	1209,22	2,47%	12,16%	0,40%	4,54%
Tyrkia	550,29	2,98%	19,31%	-0,41%	6,37%
Taiwan	213,23	1,17%	10,44%	-0,80%	3,13%
Thailand	74,76	0,57%	12,56%	-1,57%	2,71%
Korea	105,67	0,96%	14,15%	-1,85%	3,78%
Likevektet	685,65	1,74%	8,06%	0,37%	3,12%
Markedsvektet	735,23	1,80%	8,31%	0,38%	3,21%
USA	734,07	1,53%	3,93%	0,86%	2,20%
Japan	89,94	0,18%	7,30%	-1,06%	1,43%
Hong Kong	607,62	1,70%	8,83%	0,19%	3,20%
Europa	484,92	1,24%	4,35%	0,50%	1,98%
Petroleumsfondet	487,95	1,23%	3,87%	0,57%	1,89%

Kilde: Datastream. Tidsserien for Tyrkia starter 31. august 1989. For Taiwan og Thailand er starttidspunktene henholdsvis 31. januar 1991 og 31. januar 1992.

dene. Tabell 4.1 viser utviklingen i aksjeindeksene i de 7 framvoksende markedene og i utvalgte utviklede markeder på 90-tallet. For de fleste av markedene starter indeksene på 100 i desember 1988, og samtlige indekser slutter i juni 2000. For Tyrkia, Taiwan og Sør Korea er tidsseriene imidlertid noe kortere, og starttidspunktet for disse er oppgitt i tabellen. Samtlige avkastningsserier er regnet om til amerikanske dollar for å gjøre det enklere å sammenlikne de ulike landene.

Det amerikanske aksjemarkedet har hatt en meget gunstig utvikling i denne perioden og representerer derfor et nyttig sammenligningsgrunnlag. Indeksene for Mexico og Hellas har steget mer enn den amerikanske indeksen. Også i Brasil har indeksen økt betydelig, men ikke fullt så mye som i USA. Utviklingen har vært dårligst i de asiatiske landene og særlig i Sør Korea og Thailand. Det er for øvrig verdt å merke seg at utviklingen i det japanske markedet har vært negativ i denne perioden.

Tabellen viser også det aritmetiske gjennomsnittet til den månedlige avkastningen, standardavviket til avkastningen og konfidensintervall for gjennomsnittlig avkastning.

Variasjonen i avkastningen fra måned til måned er gjennomgående stor og størst i Brasil og Tyrkia, mens markedene i Taiwan og Mexico synes å være minst risikable.

Siden Petroleumsfondets har en lang investe-

ringshorisont er det også interessant å se på usikkerheten knyttet til anslaget på den gjennomsnittlige avkastningen i den perioden som studeres. Der som en som en forenkling antar at avkastningen er normalfordelt, kan en beregne konfidensintervall for gjennomsnittsavkastningen. Standardavviket til gjennomsnittlig avkastning i det brasilianske aksjemarkedet er om lag 1,7 prosent i den perioden vi ser på. Konfidensintervallet rundt den gjennomsnittlige avkastningen går dermed fra 0,05 til 6,8 prosent. Konfidensintervallene for de andre markedene er mindre, men fortsatt større enn i de utviklede markedene. Det er således stor usikkerhet knyttet til å bruke historiske gjennomsnitt som anslag for forventet avkastning. Dette gjelder for alle de framvoksende markedene, og i mindre, men fortsatt betydelig grad for de utviklede markedene.

Det bør understrekes at tidsseriene med avkastningsdata for de framvoksende aksjemarkedene er forholdsvis korte. De indeksene som utlendinger kan replikere, starter først i 1988. I et lengre historisk perspektiv kan det være at utviklingen de siste 12 årene ikke er representativ. Det er vist i litteraturen at flere av de framvoksende aksjemarkedene tidligere i forrige århundre i lange perioder var stengt, og at dersom disse periodene ble inkludert i beregningene, vil avkastningen være mindre og risikoen større enn når beregningene baseres på de siste 12 årene.

3 Bedring av bytteforholdet

I en vurdering av om de nye landene bør inngå i referanseporteføljen, vil et viktig aspekt være om den nye referanseporteføljen har lavere risiko og / eller høyere forventet avkastning enn den eksisterende referansen. Risikoen kan reduseres dersom samvariasjonen mellom avkastningen i de framvoksende aksjemarkedene og avkastningen på eksisterende referanseportefølje er lav. Den forventede avkastningen kan økes dersom fremtidig avkastning i de framvoksende markedene er høyere enn i de utviklede markedene. I Norges Banks brev til Finansdepartementet datert 26 august 1999 uttalte banken at det ville arbeides mer med spørsmål i tilknytning til fremtidig avkastning og risiko og sammensetningen av referanseporteføljen.

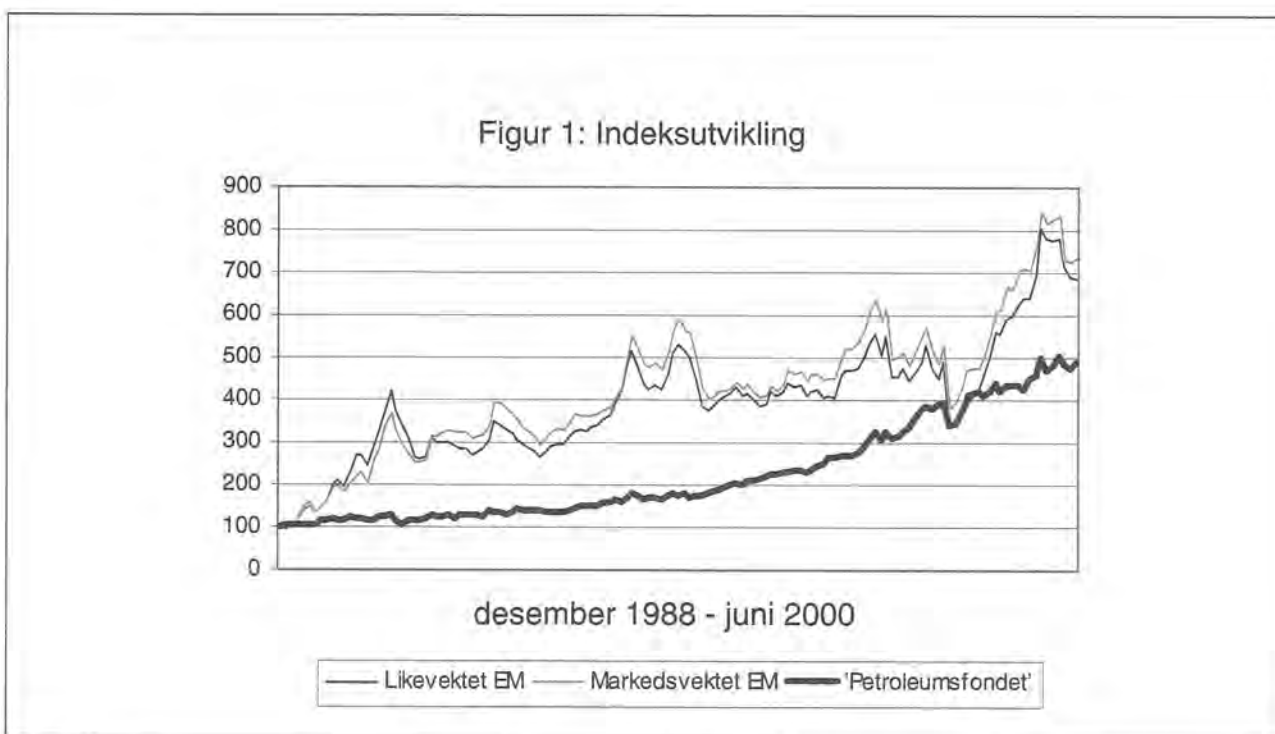
I praksis er det vanskelig å finne frem til en referanseportefølje som en med sikkerhet kan si er bedre enn andre porteføljer. Det skyldes blant annet at en for å regne seg frem til en slik referanseportefølje må anslå forventet avkastning på de ulike aktivaklassene, variasjonen i avkastningen og samvariasjonen mellom avkastningen på ulike aktiva. Alle disse parametrene må beregnes, og anslagene vil være usikre. I tillegg kommer at parametrene endrer seg over tid slik at det som gjaldt i en tidligere periode ikke nødvendigvis gjelder for senere perioder.

Formålet med forvaltningen av Petroleumsfon-

det er å maksimere avkastningen på lang sikt. Det betyr at det er forventet avkastning, risiko og samvariasjon på lang sikt som er relevant. Det er vanskeligere å anslå parametrene når investeringshorisonten er lang enn når den er kort blant annet fordi det eksisterer et begrenset antall observasjoner med «lange» avkastningsrater.

I figur 4.1 vises resultatene fra beregninger av indeksutvikling og avkastning for to porteføljer av framvoksende markeder. I den ene porteføljen teller hvert marked like mye (1/7; likeveid), mens den andre porteføljeindeksen er beregnet ved å veie sammen markedene innenfor hver region med markedskapitaliseringsvekter (markedsveid). Regionfordelingen er som for Petroleumsfondet. Indeksen for aksjemarkedene i Europa viser verdiøkningen i de utviklede markedene i denne regionen, mens indeksen for «Petroleumsfondet» tilnærmet viser hvordan aksjereferansen til Petroleumsfondet ville utviklet seg.

Både den likeveide og markedsveide indeksen for framvoksende markeder steg betydelig på 90-tallet, jf figur 4.1 og tabell 4.1. Dersom 100 USD hadde vært plassert i den likeveide porteføljen, ville den hatt en verdi på 685 USD ved utgangen av perioden. Verdien av den markedsveide porteføljen steg til 735 USD, som er det samme som en investor i det amerikanske markedet ville endt opp med. Indeksen for «Petroleumsfondet» økte til nesten 500 USD.



Figur 4.1

Tabell 4.2 Kombinasjoner av Petroleumsfondet og investeringer i framvoksende markeder

Andel i framvoksende markeder	7 land – likevektet		7 land – markedsvektet	
	Månedlig avkastning	Standardavvik	Månedlig avkastning	Standardavvik
0	1,23%	3,87%	1,23%	3,87%
0,1	1,28%	3,75%	1,29%	3,74%
0,2	1,33%	3,80%	1,34%	3,81%
0,3	1,38%	4,01%	1,40%	4,04%
0,4	1,43%	4,37%	1,46%	4,43%
0,5	1,49%	4,84%	1,51%	4,94%
0,6	1,54%	5,40%	1,57%	5,52%
0,7	1,59%	6,01%	1,63%	6,17%
0,8	1,64%	6,66%	1,68%	6,85%
0,9	1,69%	7,35%	1,74%	7,57%
1	1,74%	8,06%	1,80%	8,31%

Den gjennomsnittlige månedlige avkastningen på de framvoksende aksjeporteføljene var på 1,7 – 1,8 prosent per måned, mens avkastningen på en portefølje med samme sammensetning som aksje-referansen til Petroleumsfondet ville vært på om lag 1,2 prosent. Risikoen ved å investere i framvoksende markeder ville imidlertid også vært større. Standardavviket til avkastningen på porteføljen av framvoksende markeder var i overkant av 8 prosent, mens den for «Petroleumsfondet» var 3,9 prosent.

Som kommentert under punkt 2, kan en beregne usikkerhetsintervall for gjennomsnittsavkastningen på lang sikt basert på historiske data. For porteføljen av framvoksende markeder er konfidensintervallet betydelig smalere enn for framvoksende markeder vurdert hver for seg. For forventet avkastning går det fra 0,4 til 3,1 prosent for den likeveide porteføljen. Dette intervallet er fortsatt så bredt at usikkerheten knyttet til å anslå fremtidig avkastning ut fra historiske data er meget stor.

For Petroleumsfondet viser beregningene basert på data fra perioden 1989 til juni 2000 at avkastningen til Petroleumsfondets aksjeportefølje ville ha økt, mens risikoen ville ha blitt noe lavere dersom en hadde investert en mindre del i framvoksende aksjemarkeder, jf tabell 4.2. Det skyldes at samvariasjonen mellom avkastningen i framvoksende og utviklede markeder har vært relativt lav. Korrelasjonskoeffisienten på 90-tallet var om lag 0,4.

Resultatene i tabell 4.2 kan tale for å inkludere framvoksende aksjemarkeder i Petroleumsfondets referanseportefølje. Den store usikkerheten i estimatene for avkastning og risiko innebærer imidlertid at beslutninger om hvilken andel framvoksende

markeder skal ha i referanseporteføljen ikke kan baseres bare på denne typen analyser. I de følgende avsnittene drøftes noen andre forhold som kan ha betydning for denne typen vurderinger.

Nærmere om avkastningen:

Fordi historiske data er såpass usikre kan det være nyttig å prøve å anslå den fremtidige avkastningen ved hjelp av andre metoder. I teorien bestemmes forventet avkastning av blant annet risikoen ved investeringen og investorenes toleranse for risiko. Den høyere risikoen i framvoksende markeder kan tilsa at forventet avkastning ved å investere i framvoksende markeder er høyere enn for investeringer i utviklede markeder.

Et annet alternativ til historiske data er å ta utgangspunkt i at den samlede verdien av aksjemarkedet er lik nåverdien av utbyttene som selskapene vil betale til aksjonærene i fremtiden. Dagens verdi på aksjemarkedet er en kjent størrelse og forventet BNP-vekst kan være et estimat på den fremtidige veksten i selskapenes inntjening og utbytte. Sammenhengen mellom dagens pris og forventede fremtidige utbytter kan da løses for forventet avkastning. Gitt rimelige anslag på forventet BNP-vekst i utviklede og framvoksende økonomier og ved å anta at dagens priser reflekterer de underliggende fundamentale verdiene i aksjemarkedet, kan det argumenteres for at forventet fremtidig avkastning er noe større for framvoksende enn utviklede markeder.

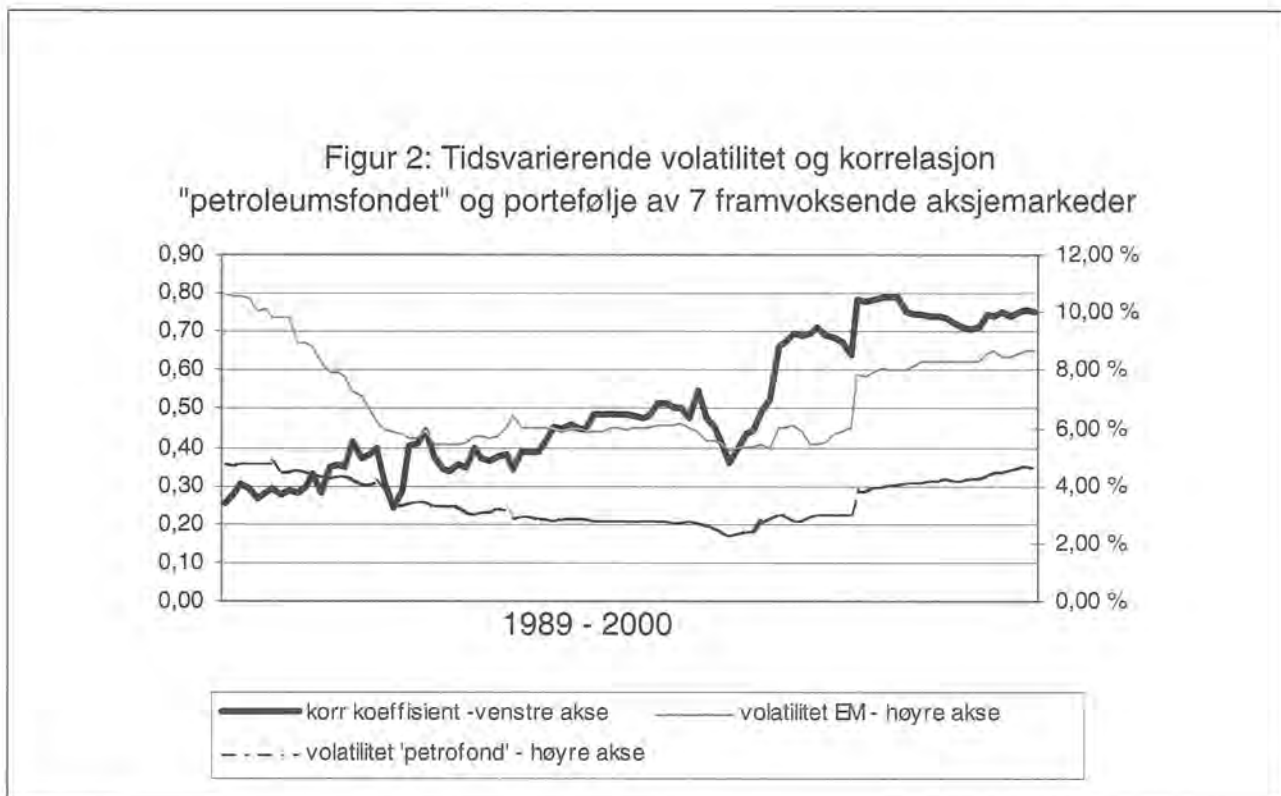
I debatten om den økonomiske veksten i framvoksende relativt til utviklede økonomier har flere argumenter vært fremme. På lang sikt, dvs en pe-

riode på 10 år eller mer, vil den gjennomsnittlige veksten i hovedsak være bestemt av tilgangen på produksjonsfaktorer, samt hvor effektivt disse utnyttes. I perioden fra 1960 og fremover har den økonomiske veksten i framvoksende økonomier i gjennomsnitt vært større enn i utviklede økonomier. Dette skyldes primært at de framvoksende økonomiene har akkumulert kapital og økt arbeidsstyrken i et langt raskere tempo enn industrilandene. Disse økonomiene vil også i fremtiden kunne ha høyere økonomisk vekst enn de utviklede økonomiene. Det er flere grunner til dette. Veksten starter fra et mye lavere velferdsnivå, og avkastningen på både investeringer i realkapital og utdanning kan derfor bli større. Det er også indikasjoner på at investeringene vil vokse raskere enn i utviklede økonomier i årene fremover. Potensialet for utdanning av befolkningen er betydelig. En annen viktig faktor som vil kunne føre til høyere økonomisk vekst i framvoksende økonomier, er at befolkningen og antall sysselsatte øker raskt i disse landene. Mulighetene til å bedre effektiviteten i økonomien gjennom strukturelle reformer i offentlig og privat sektor er også store.

Nærmere om risiko:

Et viktig hensyn ved fastsettingen av referanseporteføljen er å spre risikoen over ulike land og instrumenter. Våre beregninger tar utgangspunkt i historiske avkastningsrater for en begrenset tidsperiode. Disse reflekterer kanskje ikke i tilstrekkelig grad forskjellene mellom framvoksende og utviklede økonomier. Framvoksende økonomier har en næringsstruktur som er svært ulik næringsstrukturen i utviklede økonomier, og disse landene står overfor andre utfordringer enn de utviklede landene. Både på kort og lang sikt vil framvoksende økonomier eksponeres for andre typer sjokk enn utviklede økonomier.

Samvariasjonen eller korrelasjonen mellom avkastningen i utviklede og framvoksende markeder har avgjørende betydning for risikoen i en portefølje av investeringer i utviklede og framvoksende markeder. Våre beregninger viser at samvariasjonen varierer mye over tid, og det kan synes som om det har vært en viss økning i samvariasjonen. Det kan være en indikasjon på at gevinstene ved diversifisering kan være mindre i fremtiden. Figur 4.2 viser utviklingen i korrelasjonskoeffisienten mellom avkastningen på «Petroleumsfondets» aksjeportefølje og den likeveide porteføljen av framvoksende



Figur 4.2

markeder.¹ I perioder med høy volatilitet kan det også se ut som om korrelasjonen er høy. Den økonomiske betydningen av dette er at diversifiseringsgevinstene er minst når det er mest bruk for dem.

Framvoksende markeder i referanseporteføljen:

Innenfor den enkelte regionen er gjeldende landfordeling i Petroleumsfondets referanseportefølje basert på markedskapitaliseringsvekter. Det betyr at det investeres mest i store markeder. Med ett unntak, som kommenteres nedenfor, anbefaler Norges Bank at de framvoksende markedene tas inn i referanseporteføljen innenfor de respektive regionene med markedsvekter. Ved utgangen av mai 2000 utgjorde markedsverdien av de 7 framvoksende markedene 2,35 prosent av samlet markedsverdi i de 21 utviklede og 7 framvoksende markedene som inngår i Petroleumsfondets investeringsunivers. Dette er en mindre andel enn det som synes optimalt ut fra porteføljeanalysen. Det er flere forhold som ligger til grunn for denne vurderingen. Bruk av markedsvekter er konsistent med det gjeldende systemet, og det er ingen åpenbar grunn til å fravike dette prinsippet for framvoksende markeder isolert sett. Framvoksende aksjemarkeder er også en ny aktivaklasse, og generelle forsiktighetsprinsipper kan tilsi at investeringene begrenses. Videre er beregninger av optimale porteføljer basert på historiske data preget av usikkerhet. Det er i tillegg en viss indikasjon i tallmaterialet på at korrelasjonskoeffisientene er økende, som i en porteføljeanalyse vil bidra til å begrense andelen investert i framvoksende markeder.

Av tabell 4.3 fremgår antall selskaper som inngår i landindeksene til FTSE og markedsverdien av indeksene ved utgangen av mai 2000.² Den tredje kolonnen viser hvor stor andel det enkelte markedet vil inngå med i aksjedelen av Petroleumsfondets referanseportefølje. Beregningene er basert på data fra FTSE.

Det fremgår av tabellen at Thailand vil utgjøre en meget liten del av aksjeporteføljen til Petroleumsfondet samtidig som indeksen for aksjemarkedet i Thailand består av relativt mange selskaper. Dette medfører at investeringene i de enkelte selskapene som inngår i landindeksen for Thailand, vil være vesentlig mindre enn det som er gjennomsnittet for fondets investeringer i selskaper fra andre land. Aksjeinvesteringer i Thailand vil derfor være mer kostnadskrevenne enn investeringer i andre land. Av operative grunner synes det således ikke hensiktsmessig å inkludere Thailand i referanseporteføljen, og en slik løsning har heller ingen betydning for de kvalitative eller kvantitative vurderingene som er gjort i dette brevet. Norges Bank foreslår derfor at Thailand ikke nå tas inn i referanseporteføljen til Petroleumsfondet.

For de 21 utviklede markedene som i dag inngår i referanseporteføljen brukes landindeksene fra FTSE, som også produserer indekser for alle de 7 framvoksende markedene. Før et selskap inkluderes i en av FTSE sine indekser for framvoksende aksjemarkeder må tre kriterier tilfredsstilles. Det første kriteriet er knyttet til selskapsstørrelse. Det andre skal sikre at en tilstrekkelig andel av aksjene til et selskap er omsettelig for utenlandske investorer, mens det tredje er et generelt likviditetskriterium. Fordi den eksisterende referanseporteføljen for Petroleumsfondet er basert på indeksene til

Tabell 4.3 Antall selskaper og samlet markedsverdi i indeksene

	Antall selskaper	Markedsverdi i mill. USD	Andel av fondets aksjereferanse
Brasil	34	88 687	0,21%
Mexico	27	89 815	0,21%
Hellas	59	78 681	0,57%
Tyrkia	20	18 837	0,14%
Sør Korea	25	92 819	0,49%
Taiwan	35	132 199	0,70%
Thailand	30	8 321	0,04%
Sum	230	509 359	2,35%

¹ Det samme bildet avtegnes når beregningene tar utgangspunkt i den markedsveide porteføljen av framvoksende markeder.

² FTSE er et registrert merknavn som eies av Financial Times og London Stock Exchange.

FTSE, vil det være konsistent og operasjonelt sett naturlig å bruke de samme indeksene for framvoksende aksjemarkeder. Ved å bruke de samme indeksene sikres gjennomskiktighet og at om lag samme prinsipper ligger til grunn for konstruksjonen av de ulike landindeksene.

4 Konklusjon

Etter en samlet vurdering foreslår Norges Bank å inkludere de framvoksende markedene med unntak for Thailand i referanseporteføljen til Petroleumsfondet.

Oppgjørslrisikoen i framvoksende markeder er større enn i utviklede markeder, og tilsynssystemer og det juridiske rammeverket har noe lavere standard. Den økte oppgjørslrisikoen som Petroleumsfondet påføres, vurderes likevel som forholdsvis begrenset.

Det kan argumenteres for at avkastningen i framvoksende markeder på lang sikt vil kunne bli

høyere enn i utviklede markeder. Videre antas at den samlede risikoen til fondet ikke vil endres særlig ved å inkludere framvoksende markeder i referanseporteføljen. Det understrekes at risikoen ved investeringer i framvoksende markeder på kort sikt er større enn på lang sikt, og at variasjonene i avkastning på kort sikt kan bli store.

Det anbefales å inkludere 6 framvoksende markeder i referanseporteføljen under sine respektive regioner. Brasil og Mexico vil følgelig inngå i Amerika-regionen med markedskapitaliseringsvekter, mens Hellas og Tyrkia inkluderes i region Europa og Taiwan og Sør Korea inkluderes i den asiatiske regionen. Videre anbefales å beholde forskriftens øvre grense på 5 prosent for investeringer i framvoksende markeder.

Første januar vil Hellas bli ØMU-medlem. Noen indeksleverandører har allerede klassifisert Hellas som utviklet marked, mens andre har varslet at de vil gjøre det; blant annet MSCI. Vi foreslår derfor at Hellas defineres som et utviklet marked ved neste revisjon av forskriften til Petroleumsfondet.

Med hilsen

Svein Gjedrem

Harald Bøhn

Vedlegg 5**Detaljerte anslagstall**

Tabell	5.1	Tilgang og bruk av varer og tjenester, Faste priser
»	5.2	Tilgang og bruk av varer og tjenester, Mrd. kroner
»	5.3	Bruttoinvestering etter næring, Faste priser
»	5.4	Lønnskostnader pr. time i industrien
»	5.5	Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner
»	5.6	Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner
»	5.7	Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter etter nasjonalregnskapets definisjoner. Bokførte verdier
»	5.8	Skatter til stat, kommuner og offentlig forvaltning. Påløpt verdi
»	5.9	Finanspolitiske indikatorer

Tabell 5.1 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser

	Mrd. 1997- kroner 1999	Prosentvis endring fra året før							
		Årlig gj.snitt 1987- 1993	Årlig gj.snitt 1994- 1998	1997	1998	1999	2000	2001	Årlig gj.snitt 2002- 2004
Privat konsum	550,7	0,4	3,9	3,6	3,3	2,4	2,9	2,4	2,1
Offentlig konsum	232,7	3,3	2,0	1,9	3,8	2,7	2,8	2,4	1,9
Statlig	90,9	4,4	1,1	1,3	2,7	2,3	3,0	1,9	..
Sivilt	67,0	5,6	1,5	0,2	3,5	2,8	3,6	3,4	..
Militært	23,9	1,8	0,0	4,4	0,6	1,0	1,2	-2,2	..
Kommunalt	141,9	2,5	2,7	2,4	4,5	2,9	2,6	2,7	..
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	251,7	-2,7	7,4	13,9	5,8	-5,6	-3,8	-3,2	0,4
Oljevirkosomhet og uten- riks sjøfart	75,8	4,7	3,3	25,2	15,5	-12,9	-19,5	-12,6	-2,6
Oljevirkosomhet	65,5	2,5	2,3	15,4	20,4	-12,6	-22,6	-15,9	-3,7
Utenriks sjøfart	10,3	..	12,3	109,5	-7,5	-14,2	0,2	3,6	1,4
Fastlands-Norge	175,9	-5,2	9,6	9,8	1,6	-2,1	3,0	-0,1	1,2
Bedrifter	106,1	-6,1	11,8	7,8	1,2	-3,3	2,0	-1,0	1,9
Boliger	29,5	-10,3	7,6	7,4	-0,9	-2,2	8,2	8,5	2,2
Offentlig forvaltning ..	40,3	3,0	5,9	18,2	4,9	1,3	1,8	-4,4	-1,6
Stat	15,9	5,9	2,6	1,6	12,3	-7,0	-1,6	-11,6	..
Kommuner	24,4	0,8	8,8	32,8	0,0	7,5	4,0	0,0	..
Innenlandsk bruk av varer og tjenester utenom lager- investeringer	1 035,1	0,2	4,3	5,7	4,0	0,4	1,2	1,1	1,7
Herav: Fastlands-Norge ...	959,4	1,6	4,4	4,4	3,1	1,6	2,9	2,0	1,9
Lagerinvesteringer ¹⁾	23,7	-0,4	0,6	0,7	1,4	-1,3	0,0	0,0	0,0
Innenlandsk bruk av varer og tjenester	1 058,9	-0,1	4,8	6,4	5,4	-1,0	1,2	1,1	1,6
Ekspport	457,1	5,9	5,7	6,1	0,3	1,7	6,8	6,0	2,4
Herav: Råolje og naturgass	157,6	12,7	6,6	2,9	-3,6	-0,1	12,8	6,9	-1,1
Andre varer	179,3	5,4	7,6	8,1	3,3	2,6	6,0	4,7	4,8
Samlet etterspørsel	1 515,9	1,5	5,1	6,3	3,8	-0,2	2,9	2,6	1,9
Import	388,1	0,1	7,8	11,3	9,3	-3,1	1,6	2,6	3,2
Herav: Andre varer	256,6	-0,5	9,6	7,8	8,7	-1,9	3,0	3,2	3,7
Bruttonasjonalprodukt	1 127,9	2,0	4,2	4,7	2,0	0,9	3,4	2,6	1,4
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirkosomhet	930,3	0,9	3,7	4,2	3,3	0,8	2,2	1,8	1,9

¹⁾ Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 5.2 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Privat konsum	433,1	458,5	490,4	520,8	552,6	578,3	613,0	645,2
Offentlig konsum	186,6	194,5	206,8	218,4	237,5	252,5	270,7	290,2
Bruttoinvesteringer i fast real kapital	179,4	192,5	216,2	252,1	276,9	265,2	262,7	259,7
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	58,9	51,7	57,3	75,3	90,3	79,0	66,1	59,0
Oljevirksomhet	53,6	47,9	51,3	62,2	78,5	69,3	55,9	48,1
Utenriks sjøfart	5,2	3,7	6,0	13,0	11,7	9,7	10,2	10,9
Fastlands-Norge	120,5	140,8	158,9	176,8	186,7	186,3	196,6	200,6
Bedrifter	70,0	84,5	100,1	108,5	114,2	111,6	116,8	118,2
Boliger	22,7	26,5	27,2	30,4	31,2	31,8	35,2	38,9
Offentlig forvaltning	27,8	29,9	31,6	38,0	41,2	42,9	44,6	43,5
Innenlandsk bruk av varer og tjenester utenom lagerinvesteringer	799,0	845,5	913,3	991,3	1 067,0	1 096,1	1 146,4	1 195,1
Herav: Fastlands-Norge	740,2	793,9	856,0	916,0	976,7	1 017,1	1 080,2	1 136,0
Lagerinvesteringer	14,5	27,4	15,8	23,0	37,5	25,0	29,0	27,0
Innenlandsk bruk av varer og tjenester	813,5	873,0	929,2	1 014,2	1 104,5	1 121,1	1 175,4	1 222,1
Eksport	333,2	353,4	414,5	448,1	412,1	465,5	638,0	621,1
Herav: Råolje og naturgass .	106,4	113,2	156,7	163,7	118,3	161,4	303,5	262,4
Andre varer	128,5	143,4	155,8	169,2	176,8	181,6	207,4	219,8
Samlet etterspørsel	1 146,7	1 226,4	1 343,6	1 462,3	1 516,7	1 586,6	1 813,4	1 843,1
Import	279,2	297,7	327,1	366,1	407,3	393,8	414,2	432,2
Herav: Andre varer	185,2	204,0	224,5	240,6	265,2	254,7	272,4	285,6
Bruttonasjonalprodukt	867,6	928,7	1 016,6	1 096,2	1 109,3	1 192,8	1 399,2	1 411,0
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirksomhet	736,4	790,1	833,0	893,6	958,9	994,2	1 050,7	1 109,2
<i>Memo:</i>								
Bruttonasjonalinntekt	852,1	916,9	1 004,9	1 085,2	1 101,7	1 180,5	1 392,6	1 394,7
Disponibel inntekt for Norge	697,2	753,6	837,6	908,3	909,6	976,1	..	..
Sparing for Norge	77,6	100,5	140,5	169,1	119,5	145,2	..	..
Herav: Husholdninger	27,1	27,7	24,1	26,3	39,3	41,7	42,6	43,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 5.3 Bruttoinvesteringer etter næring. Faste priser

	Mrd. 1997- kroner 1999	Prosentvis endring fra året før							
		Årlig gj.snitt 1987- 1993	Årlig gj.snitt 1994- 1998						Årlig gj.snitt 2002- 2004
				1997	1998	1999	2000	2001	
Bruttoinvestering i fast realkapital	251,7	-2,7	7,4	13,9	5,8	-5,6	-3,8	-3,2	0,4
Næringsvirksomhet	211,4	-3,7	7,7	13,1	5,9	-6,8	-4,8	-3,0	0,8
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	75,8	4,7	3,3	25,2	15,5	-12,9	-19,5	-12,6	-2,6
Oljevirkosomhet	65,5	2,5	2,3	15,4	20,4	-12,6	-22,6	-15,9	-3,7
Utenriks sjøfart	10,3	..	12,3	109,5	-7,5	-14,2	0,2	3,6	1,4
Bedrifter,									
FastlandsNorge	106,1	-6,1	11,8	7,8	1,2	-3,3	2,0	-1,0	1,9
Primærnæringene	10,7	-10,6	9,9	17,6	-4,7	15,3	-6,5	-6,7	..
Industri og bergverksdrift	14,6	-9,3	12,7	0,6	4,4	-21,9	0,0	-4,1	4,9
Kraftforsyning	4,4	-8,3	-4,8	-9,6	5,0	0,4	-5,0	0,0	..
Bygge- og anleggsvirkosomhet	2,3	-14,2	32,5	29,1	1,3	-15,9	-5,9	-21,1	..
Samferdsel	23,9	-4,8	13,9	6,2	-4,2	4,3	4,5	-1,1	..
Annen nærings- virkosomhet inkl. varehandel	50,2	-3,5	12,4	10,4	3,5	-3,0	4,2	1,8	..
Boligtjenester	29,5	-10,3	7,6	7,4	-0,9	-2,2	8,2	8,5	2,2
Offentlig forvaltnings- virkosomhet	40,3	3,0	5,9	18,2	4,9	1,3	1,8	-4,4	-1,6
Stat	15,9	5,9	2,6	1,6	12,3	-7,0	-1,6	-11,6	..
Kommuner	24,4	0,8	8,8	32,8	0,0	7,5	4,0	0,0	..
Lagerinvesteringer ¹⁾	23,7	-0,4	0,6	0,7	1,4	-1,3	0,0	0,0	0,0
Bruttoinvesteringer i alt ...	275,4	-3,8	9,2	16,2	10,7	-9,6	-3,4	-3,0	0,2

Memo:

Bruttoinvestering i fast
realkapital utenom
oljevirkosomhet og
utenriks sjøfart

175,9 -5,2 9,6 9,8 1,6 -2,1 3,0 -0,1 1,2

¹⁾ Målt ved endring i faste priser av BNP året før.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 5.4 Lønnskostnader pr. time i industrien. Prosentvis endring fra året før

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Belgia	8,0	2,8	4,8	1,2	2,9	2,6	2,8	0,7	2,4	3½	3
Kanada	5,8	5,6	-0,4	0,8	3,2	-0,8	3,8	3,8	0,1	2½	3¼
Danmark	3,5	4,3	4,6	3,9	3,9	3,5	4,0	1,9	4,5	4	3¾
Finland	6,2	3,3	4,9	4,6	7,8	2,8	2,6	5,0	2,8	4½	5
Frankrike	6,2	4,0	2,8	2,1	2,6	1,6	2,7	1,4	2,4	4½	4
Italia	9,8	7,5	4,7	1,7	5,9	5,3	4,9	2,9	2,9	2¾	3
Nederland	4,8	5,0	3,7	4,3	2,2	3,0	3,2	0,3	3,1	4	3¾
Storbritannia	11,9	10,5	4,3	2,1	0,8	0,7	4,3	5,7	4,1	5½	5¼
Sverige	6,8	5,5	-0,8	4,1	5,0	6,6	3,9	3,8	3,0	3½	5
Sveits	7,5	-0,5	-0,5	3,3	1,5	3,6	3,6	3,6	1,5	2½	3
Tyskland	6,4	5,2	5,9	5,5	5,4	5,1	2,3	0,8	2,3	2	2½
Østerrike	6,6	6,8	5,3	4,2	-0,2	2,6	1,3	0,8	3,0	3¼	3½
Japan	5,7	4,3	4,6	2,0	2,6	1,3	2,9	0,8	-0,5	1¼	1¼
USA	5,3	4,4	2,9	2,8	2,4	2,2	4,0	4,3	5,0	4	4½
Spania	10,9	11,7	8,7	2,9	1,6	4,2	3,9	3,8	2,9	4	4
Irland	5,6	4,8	5,7	2,3	2,8	3,3	2,9	3,1	5,8	6½	6½
Hellas	17,9	14,1	13,3	13,0	13,6	8,8	8,8	4,6	4,3	4½	4¼
Portugal	16,4	11,6	7,7	4,8	6,0	4,9	4,8	4,8	4,5	4½	5
Singapore	10,2	9,3	8,3	7,9	4,8	5,2	5,2	-4,6	-2,5	6	6
Sør-Korea	18,0	17,0	10,8	15,0	9,3	14,2	6,4	0,5	12,1	8¾	8
Thailand	11,2	9,5	8,7	10,5	11,3	11,3	11,1	13,7	5,5	8¼	8¼
Taiwan	10,9	10,2	6,9	6,3	6,0	4,3	4,1	3,1	4,0	7¾	7¾
Polen .....	..	..	39,0	38,3	34,2	27,0	21,6	14,7	10,4	8	6½
Tsjekkia .....	..	..	..	16,2	18,2	17,9	12,8	10,1	5,6	5	6
Ungarn .....	..	..	..	23,7	19,7	23,5	21,7	15,1	13,0	10	8½
Norges handelspartnere ¹⁾ ...	7,2	5,7	4,0	3,8	4,0	4,2	3,7	2,9	3,2	3¾	4
Norge	5,6	2,6	1,5	2,9	4,6	4,6	4,4	6,3	5,3	4¾	6¼
Relative lønnskostnader i nasjonal valuta	-1,5	-2,9	-2,4	-0,8	0,6	0,4	0,7	3,3	2,0	1	2¼
Relative lønnskostnader i felles valuta	-3,2	-1,8	-4,5	-2,2	3,3	0,6	1,4	-0,3	0,9	..	..
Memo:											
Valutakursendringer ¹⁾²⁾	1,8	-1,1	2,3	1,4	-2,6	-0,1	-0,8	3,6	1,1	..	..

¹⁾ Industriens effektive valutakurs (konkurranssekursindeksen). Nominell effektiv kronekurs er beregnet på grunnlag av kursene på norske kroner (NOK) mot valutaene for Norges 25 viktigste handelspartnere (geometrisk gjennomsnitt veid med OECDs løpende konkurransevnevekter, beregnet som en kjedet indeks). Indeksen er satt lik 100 i 1990.

²⁾ Positive tall innebærer en effektiv depresiering av den norske kronen.

Kilde: IMF, OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 5.5 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner¹⁾

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	1997	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	
A Totale inntekter (B+C)	567 857	556 004	609 342	780 868	794 520	-2,1	9,6	28,1	1,7	
B Løpende inntekter	566 822	554 825	608 318	779 768	793 400	-2,1	9,6	28,2	1,7	
1. Formuesinntekter	47 341	48 306	50 966	57 285	68 367	2,0	5,5	12,4	19,3	
2. Skatt- og pensjonspremier	469 720	476 245	512 844	604 901	626 008	1,4	7,7	18,0	3,5	
2.1 Oljeskatter	39 086	17 627	31 248	96 800	84 400	-54,9	77,3	209,8	-12,8	
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	165 352	172 673	178 330	189 062	195 333	4,4	3,3	6,0	3,3	
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	265 282	285 945	303 266	319 038	346 274	7,8	6,1	5,2	8,5	
3. Overføringer innen offentlig forvaltning	0	0	0	0	0	-	-	-	-	
4. Overføringer fra offentlig forretningsdrift	38 063	19 083	32 909	99 018	78 378	-49,9	72,5	200,9	-20,8	
5. Overføringer fra Norges Bank	4 237	3 811	3 401	10 685	10 685	-10,1	-10,8	214,2	0,0	
6. Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv.	7 461	7 380	8 198	7 878	9 962	-1,1	11,1	-3,9	26,4	
C Kapitalinntekter	1 035	1 179	1 024	1 100	1 120	13,9	-13,1	7,4	1,8	
1. Avgift på arv og gaver	1 035	1 179	1 024	1 100	1 120	13,9	-13,1	7,4	1,8	
D Totale utgifter (E+F)	481 432	516 397	551 804	582 975	618 230	7,3	6,9	5,6	6,0	
E Løpende utgifter	458 193	492 221	523 783	559 253	595 003	7,4	6,4	6,8	6,4	
1. Renteutgifter og utbytte	23 909	24 047	25 139	23 065	24 942	0,6	4,5	-8,2	8,1	
2. Overføringer til utlandet	7 328	8 500	9 350	9 256	11 468	16,0	10,0	-1,0	23,9	
3. Subsidiar	33 580	34 785	35 284	40 834	38 215	3,6	1,4	15,7	-6,4	
4. Stønader til husholdninger	160 929	172 195	184 809	198 496	212 571	7,0	7,3	7,4	7,1	
5. Overføringer til ideelle organisasjoner	14 876	15 389	16 170	17 202	17 844	3,4	5,1	6,4	3,7	
6. Overføringer innen offentlig forvaltning	0	0	0	0	0	-	-	-	-	
7. Overføringer til offentlig forretningsdrift	-807	-176	509	-294	-203	-78,2	-389,2	-157,8	-30,8	
8. Konsum i offentlig forvaltning	218 378	237 481	252 522	270 694	290 166	8,7	6,3	7,2	7,2	
F Kapitalutgifter	23 239	24 176	28 021	23 722	23 228	4,0	15,9	-15,3	-2,1	
1. Nettoinvesteringer i fast realkapital	21 374	23 239	23 622	23 510	21 127	8,7	1,6	-0,5	-10,1	
2. Netto kjøp av tomter og grunn	-442	-1 521	-325	-1 547	-737	244,1	-78,6	376,0	-52,3	
3. Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	1 299	1 667	3 951	579	1 658	28,3	137,0	-85,3	186,3	
4. Kapitaloverføringer til utlandet	1 008	791	773	1 179	1 180	-21,5	-2,3	52,6	0,0	
G Nettofinansinvestering (A-D)	86 425	39 607	57 538	197 893	176 290	-54,2	45,3	243,9	-10,9	
1. Kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift (netto)	6 485	13 022	14 343	3 894	-2 244	100,8	10,1	-72,9	-157,6	
2. Overskudd før låntransaksjoner	79 940	26 585	43 195	193 999	178 533	-66,7	62,5	349,1	-8,0	

¹⁾ Anslag på regnskap for 2000 og 2001.

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.6 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner.¹⁾

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	1997	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	
A Totale inntekter (B+C)	470 216	463 113	503 668	673 700	672 933	-1,5	8,8	33,8	-0,1	
B Løpende inntekter	469 181	461 934	502 644	672 600	671 813	-1,5	8,8	33,8	-0,1	
1. Formuesinntekter	43 404	44 015	45 163	51 385	62 317	1,4	2,6	13,8	21,3	
2. Skatt- og pensjonspremier	381 995	394 856	421 403	511 812	518 827	3,4	6,7	21,5	1,4	
2.1 Oljeskatter	39 086	17 627	31 248	96 800	84 400	-54,9	77,3	209,8	-12,8	
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	161 956	169 502	175 462	186 047	192 478	4,7	3,5	6,0	3,5	
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	180 953	207 727	214 693	228 964	241 948	14,8	3,4	6,6	5,7	
3. Overføringer innen offentlig forvaltning	-219	-1 090	-1 862	-1 433	-1 436	397,7	70,8	-23,0	0,2	
4. Overføringer fra offentlig forretningsdrift	38 063	19 083	32 909	99 018	78 378	-49,9	72,5	200,9	-20,8	
5. Overføringer fra Norges Bank	4 237	3 811	3 401	10 685	10 685	-10,1	-10,8	214,2	0,0	
6. Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv.	1 701	1 259	1 630	1 133	3 042	-26,0	29,5	-30,5	168,4	
C Kapitalinntekter	1 035	1 179	1 024	1 100	1 120	13,9	-13,1	7,4	1,8	
1. Avgift på arv og gaver	1 035	1 179	1 024	1 100	1 120	13,9	-13,1	7,4	1,8	
D Totale utgifter (E+F)	384 522	410 058	436 822	465 575	491 085	6,6	6,5	6,6	5,5	
E Løpende utgifter	375 426	399 612	424 858	458 124	483 868	6,4	6,3	7,8	5,6	
1. Renteutgifter og utbytte	19 557	19 218	18 755	16 685	18 362	-1,7	-2,4	-11,0	10,0	
2. Overføringer til utlandet	7 328	8 500	9 350	9 256	11 468	16,0	10,0	-1,0	23,9	
3. Subsidiar	29 264	30 411	31 143	36 548	33 758	3,9	2,4	17,4	-7,6	
4. Stønader til husholdninger	154 079	165 732	177 874	191 282	204 994	7,6	7,3	7,5	7,2	
5. Overføringer til ideelle organisasjoner	6 630	6 268	5 810	6 426	6 525	-5,5	-7,3	10,6	1,5	
6. Overføringer innen offentlig forvaltning	72 065	76 498	83 609	91 884	95 836	6,2	9,3	9,9	4,3	
7. Overføringer til statlig forretningsdrift	47	78	73	-94	-3	66,0	-6,4	-228,8	-96,3	
8. Konsum i statsforvaltningen	86 456	92 907	98 244	106 136	112 928	7,5	5,7	8,0	6,4	
F Kapitalutgifter	9 096	10 446	11 964	7 452	7 217	14,8	14,5	-37,7	-3,2	
1. Nettoinvesteringer i fast realkapital	6 851	8 626	7 242	6 675	4 551	25,9	-16,0	-7,8	-31,8	
2. Netto kjøp av tomter og grunn	25	-555	-76	-947	-137	-2 320,0	-86,3	1 146,1	-85,5	
3. Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	1 212	1 584	4 025	544	1 623	30,7	154,1	-86,5	198,3	
4. Kapitaloverføringer til utlandet	1 008	791	773	1 179	1 180	-21,5	-2,3	52,6	0,0	
G Nettofinansinvestering (A-D)	85 694	53 055	66 846	208 125	181 848	-38,1	26,0	211,4	-12,6	
1. Kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift (netto)	6 485	13 022	14 343	3 894	-2 244	100,8	10,1	-72,9	-157,6	
2. Overskudd for lånetransaksjoner	79 209	40 033	52 503	204 231	184 092	-49,5	31,1	289,0	-9,9	

¹⁾ Anslag på regnskap for 2000 og 2001.

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.7 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter etter nasjonalregnskapets definisjoner. Bokførte verdier.¹⁾

	Mill. kroner										Prosentvis endring fra året før					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001
A. Inntekter i alt	157 811	168 800	178 155	189 028	200 184	215 026	7,0	5,5	6,1	5,9	7,4					
1. Renteinntekter	3 131	3 937	4 291	5 803	5 900	6 050	25,7	9,0	35,2	1,7	2,5					
2. Skatteinntekter	80 747	85 185	88 640	89 710	92 705	103 270	5,5	4,1	1,2	3,3	11,4					
2.1 Skatt på inntekt og formue	77 187	81 789	85 469	86 842	89 690	100 415	6,0	4,5	1,6	3,3	12,0					
2.2 Produksjonsskatter	3 560	3 396	3 171	2 868	3 015	2 855	-4,6	-6,6	-9,6	5,1	-5,3					
3. Overføringer fra statsforvaltningen	68 773	73 918	79 103	86 947	94 834	98 786	7,5	7,0	9,9	9,1	4,2					
4. Andre løpende inntekter	5 160	5 760	6 121	6 568	6 745	6 920	11,6	6,3	7,3	2,7	2,6					
B. Totale utgifter (C+D)	158 780	170 609	184 352	200 067	210 801	224 496	7,4	8,1	8,5	5,4	6,5					
C. Løpende utgifter	150 066	156 466	170 622	184 010	194 531	208 485	4,3	9,0	7,8	5,7	7,2					
1. Renteutgifter	5 125	4 352	4 829	6 384	6 380	6 580	-15,1	11,0	32,2	-0,1	3,1					
2. Overføringer til private	19 065	19 412	19 958	21 436	22 276	23 353	1,8	2,8	7,4	3,9	4,8					
3. Overføringer til statsforvaltningen	1 674	1 634	1 515	1 476	1 517	1 514	-2,4	-7,3	-2,6	2,8	-0,2					
4. Overføringer til kommunal forretningsdrift ...	-204	-854	254	436	-200	-200	318,6	-70,3	-271,7	-145,9	0,0					
5. Kommuntalt konsum	124 406	131 922	144 574	154 278	164 558	177 238	6,0	9,6	6,7	6,7	7,7					
5.1 Lønnskostnader	100 088	105 859	116 331	124 664	133 070	144 844	5,8	9,9	7,2	6,7	8,8					
5.2 Produktinnsats	38 603	41 063	43 907	46 778	48 731	50 794	6,4	6,9	6,5	4,2	4,2					
5.3 Brutto driftsresultat	10 759	11 538	12 407	13 660	14 995	15 958	7,2	7,5	10,1	9,8	6,4					
5.4 Gebyrer	-25 044	-26 538	-28 071	-30 824	-32 238	-34 358	6,0	5,8	9,8	4,6	6,6					
D. Kapitalutgifter	8 714	14 143	13 730	16 057	16 270	16 011	62,3	-2,9	16,9	1,3	-1,6					
1. Bruttoinvesteringer i fast realkapital	16 805	22 715	23 542	26 032	27 670	28 224	35,2	3,6	10,6	6,3	2,0					
2. Kapitalslit	7 712	8 192	8 929	9 652	10 835	11 648	6,2	9,0	8,1	12,3	7,5					
3. Andre kapitalutgifter (netto)	-379	-380	-883	-323	-565	-565	0,3	132,4	-63,4	74,9	0,0					
E. Nettofinansinvestering (A-B)	-969	-1 809	-6 197	-11 039	-10 617	-9 470	86,7	242,6	78,1	-3,8	-10,8					

¹⁾ Anslag for 2000 og 2001.

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.8 Skatter til stat, kommuner og offentlig forvaltning. Påløpt verdi. Mill. kroner

	1997	1998	1999	2000	2001
Påløpte skatter, stat					
A. Skatt på inntekt, formue og kapital	104 550	102 834	115 666	189 626	175 993
1. Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning)	12 296	14 094	14 522	16 769	17 868
2. Skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum	29 205	10 117	24 203	90 000	79 100
3. Fellesskatt	59 005	73 997	72 252	77 591	73 230
4. Annen skatt på inntekt, formue og kapital ..	4 044	4 626	4 689	5 266	5 795
B. Produksjonsskatter	171 837	177 012	182 507	192 847	197 778
1. Merverdiavgift/investeringsavgift	104 800	110 684	112 819	119 418	123 919
2. Avgifter på oljeutvinning	9 881	7 510	7 045	6 800	5 300
3. Andre produksjonsskatter	57 156	58 818	62 643	66 629	68 560
C. Trygde- og pensjonspremier	105 608	115 010	123 230	129 338	145 055
1. Fra arbeidstakere	43 031	46 735	49 651	52 185	55 652
2. Fra arbeidsgivere	62 577	68 275	73 579	77 154	89 404
Sum påløpte skatter, stat	381 995	394 856	421 403	511 812	518 827
1. Skatter og trygdepremier på inntekt, formue og kapital	210 158	217 844	238 896	318 964	321 048
2. Produksjonsskatter	171 837	177 012	182 507	192 847	197 778
Påløpte skatter, kommune					
Sum påløpte skatter, kommune	87 725	81 389	91 441	93 089	107 181
1. Skatt på inntekt og formue	84 329	78 218	88 573	90 074	104 326
2. Produksjonsskatter	3 396	3 171	2 868	3 015	2 855
Sum påløpte skatter, stat og kommune i alt	469 720	476 245	512 844	604 901	626 008
1. Skatt på inntekt, formue og kapital	294 487	296 062	327 469	409 038	425 374
2. Produksjonsskatter	175 233	180 183	185 375	195 862	200 633
Skatter i alt. Prosent av BNP	42,9	42,9	43,0	43,2	44,4

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.9 Finanspolitiske indikatorer. Påløpt verdi. Prosent av BNP

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Stats- og trygdeforvaltningen, overskudd før lånetransaksjoner	-0,1	-2,5	-3,6	-1,9	2,2	6,5	7,2	3,6	4,4	14,6	13,0
Offentlig forvaltning, overskudd før lånetransaksjoner	-0,4	-2,4	-3,1	-1,4	2,3	6,4	7,3	2,4	3,6	13,9	12,7
Statlig konsum og investeringer	10,7	11,2	10,7	10,3	9,9	9,6	9,3	10,0	9,6	8,8	9,1
Offentlig konsum og investeringer	25,0	25,9	25,2	24,7	24,2	23,5	23,4	25,1	24,8	22,5	23,7
<i>Memo:</i>											
Bruttoskatter i alt	41,6	41,6	41,1	42,2	42,5	43,0	42,9	42,9	43,0	43,2	44,4
Offentlige utgifter	50,6	52,0	51,1	49,9	47,7	45,5	43,9	46,5	46,3	41,7	43,8
Offentlige utgifter, prosent av BNP Fastlands-Norge	60,5	61,4	60,5	58,8	56,1	55,5	53,9	53,8	55,5	55,5	55,7

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Vedlegg 6**Tabelloversikt**

Kap 2	De økonomiske utsiktene			
Tabell 2.1	Hovedtall for norsk økonomi	15	Tabell 3.3	Statsbudsjettets inntekter og utgifter
Tabell 2.2	Finansdepartementets anslag gitt på ulike tidspunkter	16	Tabell 3.4	Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2000 til 2001
Tabell 2.3	Gjennomsnittlig tallverdiavvik mellom anslag og endelige nasjonalregnskapstall	20	Tabell 3.5	Inntekter og utgifter i Statens petroleumsfond
Tabell 2.4	Anslag for den økonomiske utviklingen i 2001	23	Tabell 3.6	Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning
Tabell 2.5	Faktorer bak endringer i anslagene for veksten i makroøkonomiske hovedstørrelser i 2000 ...	24	Tabell 3.7	Olje-, rente- og aktivitetskorrigert budsjettoverskudd
Tabell 2.6	Hovedtall for den økonomiske utviklingen i industrilandene	25	Tabell 3.8	Statens forpliktelser i folketrygden
Tabell 2.7	Vekter. Handelspartnere og industriland	27	Tabell 3.9	Offentlige finansinvesteringer og reell formuesendring i 2000
Tabell 2.8	Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere	31	Tabell 3.10	Kommuneforvaltningens inntekter
Tabell 2.9	Bruttonasjonalprodukt i utvalgte grupper av land	31	Tabell 3.11	Avkastning og risiko i Petroleumsfondet ved økende andel plassert i framvoksende markeder
Tabell 2.10	Teknisk framskrivning av pengemarkedsrenter	35	Tabell 3.12	Sammenlikning av referanseporteføljen for Miljøfondet og hovedfondet
Tabell 2.11	Hovedtall i offentlig forvaltning ...	36	Tabell 3.13	Veksten i sykepenges og uførepensjon
Tabell 2.12	Virkninger av en permanent rentetøkning på 1 prosentenhet	39	Tabell 3.14	Utviklingen i lønninger og inntekter
Tabell 2.13	Bruttoprodukt etter næring	45		
Tabell 2.14	Bruttoinvesteringer i fast realkapital for bedriftene i Fastlands-Norge	45	Kap. 4	Skatter og avgifter
Tabell 2.15	Produktivitetutvikling i Fastlands-Norge	47	Tabell 4.1	Skatter og avgifter i nordiske land og EU. 1998
Tabell 2.16	Hovedtall for petroleumsvirksomheten	49	Tabell 4.2	Endring i inntektsskatt, barne-trygd mv. og formuesskatt
Tabell 2.17	Driftsbalansen overfor utlandet ...	54	Tabell 4.3	Provenyvirkninger av forslaget til regelendringer for skatter og avgifter for 2001
Tabell 2.18	Nøkkeltall for handelen med andre varer	55	Tabell 4.4	Påløpte provenyvirkninger av merverdiavgiftsreformen
Tabell 2.19	Hovedtall for utviklingen på arbeidsmarkedet	60	Tabell 4.5	Skattesatser og beløpsgrenser mv.
Tabell 2.20	Yrkesfrekvenser etter alder og kjønn	61	Tabell 4.6	Foreslåtte satser for særavgifter ..
			Tabell 4.7	Påløpte skatter og avgifter fordelt på skattekreditorer
Kap. 3	Den økonomiske politikken		Tabell 4.8	Anslag for skatteutgifter og skattesanksjoner
Tabell 3.1	Hovedtall på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond	75	Tabell 4.9	Skattefordelen knyttet til offentlige overføringer
Tabell 3.2	Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2000	76		

Kap. 5	Tiltak for å bedre økonomiens virkemåte	Tabell 5.3	Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål 152
Tabell 5.1	Statlig budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring 150	Tabell 5.4	Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet i 2000 153
Tabell 5.2	Statlig budsjettmessig næringsstøtte. Fordelt etter nærings-spesifikk og generell støtte 151	Tabell 5.5	Utviklingen i PSE i prosent av produksjonsverdien i jordbruket . 155

Vedlegg 7**Figuroversikt**

Kap. 2	De økonomiske utsiktene				
Figur 2.1	Hovedtrekk i norsk økonomi	13	Figur 2.24	Sysselsetting og arbeidsledighet ..	59
Figur 2.2	Verdiskaping og produktivitet- utvikling	18	Figur 2.25	Konsumpriser	63
Figur 2.3	BNP for Fastlands-Norge og privat konsum. Anslag og utfall ...	19	Figur 2.26	Årslønnsvekst	64
Figur 2.4	Vekst i timelønnskostnader i industrien	21	Figur 2.27	Industriens konkurranseevne	67
Figur 2.5	Driftsresultat	22	Kap. 3	Den økonomiske politikken	
Figur 2.6	Timelønnskostnader i tre kon- junkturoppganger	23	Figur 3.1	Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og ol- jekorrigerte overskudd på stats- budsjettet	72
Figur 2.7	Internasjonal økonomi	27	Figur 3.2	Hovedtrekk i budsjettpolitikken ..	74
Figur 2.8	Internasjonale finansmarkeder	33	Figur 3.3	Perspektiver for budsjettpolitik- ken	82
Figur 2.9	3-måneders renter	35	Figur 3.4	Virkninger økte offentlige utgifter	86
Figur 2.10	Kredittvekst	36	Figur 3.5	Virkninger av økninger i skatte- og avgiftsnivået	87
Figur 2.11	Offentlig sysselsetting	37	Figur 3.6	Noen langsiktige utviklingstrekk som påvirker offentlige finanser ..	89
Figur 2.12	Husholdningenes tilpasning	38	Figur 3.7	Tre framskrivingsalternativer	92
Figur 2.13	Igangsetting av boliger	40	Figur 3.8	Kommuneforvaltningen	94
Figur 2.14	Boligmarkedet	41	Figur 3.9	Valutakursutviklingen	99
Figur 2.15	Utviklingen i bedriftene	43	Figur 3.10	Akkumulert avkastning av delpor- teføljene i Petroleumsfondet	102
Figur 2.16	Bruttoinvesteringer i fastlandsbe- driftene	44	Figur 3.11	Verdiutvikling til referanseporte- følje og faktisk portefølje	105
Figur 2.17	Global vekst i etterspørsel og tilbud av råolje	48	Figur 3.12	Forventet relativ volatilitet	106
Figur 2.18	Usikkerheten i oljeproduksjons- anslagene	50	Figur 3.13	Nasjonalformuen etter ulike typer ressurser	117
Figur 2.19	Petroleumsvirksomheten	51	Figur 3.14	Sysselsettingsfrekvenser	118
Figur 2.20	Investeringer i oljeutvinning og rørtransport	52	Figur 3.15	Arbeidsstyrke og overførings- ordninger	119
Figur 2.21	Driftsbalansen overfor utlandet ...	52	Figur 3.16	Lønnsutviklingen	126
Figur 2.22	Utenrikshandelen	53			
Figur 2.23	Arbeidsmarkedet	58			

Vedlegg 8**Oversikt over bokser**

Kap. 2	De økonomiske utsiktene				
Boks 2.1	Endringer i anslagene for den økonomiske utviklingen	16	Boks 3.3	Offentlige finanser og pensjonsforpliktelsene	91
Boks 2.2	Utvikling i verdiskaping og produktivitet	18	Boks 3.4	Kompensasjon for utvidet ferie og ny arbeidstidsavtale i budsjett-opplegget for 2001	96
Boks 2.3	Virkninger av lavere vekst i arbeidsstyrken	21	Boks 3.5	Relativ volatilitet	105
Boks 2.4	Faktorer bak endringer i de makroøkonomiske anslagene	24	Boks 3.6	Utvalg for å vurdere folketrygdens sykdomsrelaterte ordninger	121
Boks 2.5	Handelspartnere og industriland	28	Boks 3.7	Nye regler for arbeidsleie og arbeidsformidling	123
Boks 2.6	Renteframskrivninger	35	Boks 3.8	Forslag fra utvalget for sysselsetting og verdiskaping for å styrke det inntektspolitiske samarbeidet	125
Boks 2.7	Virkninger av økt rentenivå på husholdningenes forbruk	39			
Boks 2.8	Hvor har veksten i arbeidsstyrken kommet det siste året?	61	Kap. 4	Skatter og avgifter	
Boks 2.9	Noen lønnsbegreper	65	Boks 4.1	Skatte- og avgiftsnivået i Norden og EU	129
Boks 2.10	Konkurranssevne	66			
Kap. 3	Den økonomiske politikken		Kap. 5	Tiltak for å bedre økonomiens virkemåte	
Boks 3.1	Hvor mye oljeinntekter er brukt over offentlige budsjetter?	72	Boks 5.1	Forslag om fornyelse av høyere utdanning	165
Boks 3.2	Den olje-, rente- og aktivitets-korrigerede budsjettindikatoren	84			

Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:
Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning
Distribusjon og lagring av publikasjoner
Telefaks: 22 24 27 86
E-post: ste-bestilling@ft.dep.telemax.no

Andre kan bestille fra:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep
0033 OSLO
Telefon: 22 11 67 70
Telefaks: 22 42 05 51
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på Internett:
<http://odin.dep.no/>
Publikasjonen finnes også på:
<http://www.finans.dep.no/>

Trykk: OFA - 09/2000

