



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 1

(2001–2002)

Nasjonalbudsjettet 2002

Innhold

1 Hovedtrekkene i den økonomiske politikken og utviklingen	5	4.4 Anslag på skatte- og avgiftsinntektene	105
2 De økonomiske utsiktene	14	4.5 Fordeling av offentlige skatte- og avgiftsinntekter	109
2.1 Hovedtrekk	14	4.6 Skatt som andel av BNP	110
2.2 Internasjonal økonomi	19	4.7 Skatteutgifter	115
2.3 Finans- og valutamarkedene	27	5 Tiltak for å bedre økonomiens virkemåte	121
2.4 Innenlandsk etterspørsel og produksjon	30	5.1 Innledning	121
2.5 Petroleumsvirksomheten	38	5.2 Næringsstøtte	121
2.6 Utenriksøkonomien	41	5.3 Reguleringsreformer og konkurransepolitikk	131
2.7 Arbeidsmarkedet	46	5.4 Offentlig sektor	142
2.8 Pris, lønn og konkurranseevne	48		
2.9 Nærmere om usikkerheten i de makroøkonomiske prognosene	53	Vedlegg	
3 Den økonomiske politikken	58	1 Skatteutgifter – oversikt over prinsipper, beregningsmetode og datagrunnlag	149
3.1 Retningslinjene for den økonomiske politikken	58	2 Rebalanseringsregime for Petroleumsfondet	159
3.2 Finanspolitikken	60	3 En analyse av Petroleumsfondets aksjeandel	167
3.3 Nærmere om kommuneforvaltningens økonomi	75	4 Detaljerte anslagstall	189
3.4 Pengepolitikken	80	5 Tabelloversikt	199
3.5 Statens petroleumsfond	82	6 Figuroversikt	201
3.6 Sysselsettingspolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet	91	7 Oversikt over bokser	202
4 Skatter og avgifter	99		
4.1 Hovedtrekk i forslaget for 2002	99		
4.2 Nærmere om skatte- og avgiftsopplegget	100		
4.3 Stortingsmelding om nærings- og kapitalbeskatning	105		



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 1

(2001–2002)

Nasjonalbudsjettet 2002

*Tilråding fra Finansdepartementet av 28. september 2001,
godkjent i statsråd samme dag.*

1 Hovedtrekkene i den økonomiske politikken og utviklingen

Regjeringen legger med dette fram meldingen om Nasjonalbudsjettet 2002. Meldingen er utarbeidet i samarbeid med de enkelte departementene og bygger på opplysninger mottatt til og med 26. september.

Regjeringens hovedmål for den økonomiske politikken er arbeid for alle, en rettferdig fordeling, å videreutvikle det norske velferdssamfunnet og å bidra til en bærekraftig utvikling. For å nå disse målene legger Regjeringen vekt på å videreføre den økonomiske politikken basert på Solidaritetsalternativet, som sprang ut av arbeidet til Sysselsettingsutvalget. Gjennomføringen av Solidaritetsalternativet har gitt gode resultater, med økt sysselsetting og redusert arbeidsledighet. De ulike delene av den økonomiske politikken må virke sammen. Budsjettpolitikken må bidra til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. Det legges vekt på å videreføre det inntektspolitiske samarbeidet, hvor partene i arbeidslivet gjennom moderate lønnsoppgjør skal bidra til å sikre en sterk konkurranseutsatt sektor. Pengepolitikken skal understøtte budsjettpolitikken og inntektspolitikken i å sikre en stabil økonomisk utvikling.

I St.meld. nr. 29 (2000–2001) Retningslinjer for den økonomiske politikken, som ble lagt fram sam-

tidig med Langtidsprogrammet 2002–2005, ble hovedlinjene i den økonomiske politikken oppsummert i følgende punkter:

- Den økonomiske politikken må bidra til *en stabil økonomisk utvikling*, hvor en unngår unødig sterke konjunkturutslag. Midlene som disponeres over statsbudsjettet utgjør 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. Pengepolitikken kan i noen grad avlaste budsjettpolitikken i å stabilisere økonomien. En bør imidlertid være varsom med å legge for store byrder på pengepolitikken. Det inntektspolitiske samarbeidet må bidra til at kostnadsveksten i Norge ikke kommer ut av takt med kostnadsutviklingen hos våre handelspartnere, slik at en kan sikre et varig grunnlag for lav arbeidsledighet.
- 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 offentlige budsjetter etter all sannsynlighet vise betydelige overskudd, og avsetningene i Statens petroleumsfond vil være

store. Etter hvert avtar imidlertid petroleumsinntektene, samtidig som utgiftene til pensjoner og omsorg øker kraftig. Dersom vi skal klare å møte disse utfordringene uten å måtte foreta uønskede innstramminger i budsjettet i framtiden, er det nødvendig at store deler av de høye oljeinntektene det nærmeste tiåret avsettes i Petroleumsfondet.

- Den økonomiske politikken må bidra til *en effektiv utnyttelse av ressursene* både i offentlig og privat sektor. Handlingsrommet i budsjettpolitikken bestemmes ikke primært av hvor mye oljeinntekter som er tilgjengelig, men av arbeidsstyrkens størrelse og kompetanse og av hvor effektivt vi utnytter våre ressurser. Over tid er derfor en styrking av arbeidslinjen i sysselsettingspolitikken, arbeidet med å styrke og fornye offentlig sektor, og et sterkt og vekstkraftig næringsliv avgjørende for å trygge og videreutvikle våre velferdsordninger. Utformingen av budsjettpolitikken må også støtte opp under hensynet til en effektiv økonomi.

Norsk økonomi er sterk. Den økonomiske utviklingen gjennom det siste tiåret har vært god. Yrkesdeltakingen i Norge er høyere enn i de fleste andre land. Arbeidsledigheten er på et lavt nivå. Det er gjennomført omfattende reformer innenfor helse- og undervisningssektorene. 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 bedre muligheter til å videreutvikle velferdssamfunnet. Produksjonen i Fastlands-Norge utgjør imidlertid om lag 4/5 av den samlede produksjonen i norsk økonomi. Det skal derfor ikke stort inntektstap til i fastlandsøkonomien før den økte handlefriheten som petroleumsinntektene gir, er brukt opp. Regjeringen legger vesentlig vekt på at bruken av oljeinntektene må tilpasses slik at ikke vekstevnen til norsk økonomi svekkes.

Etter Regjeringens vurdering må bruken av petroleumsinntektene baseres på at den økonomiske politikken skal gi en rimelig generasjonsmessig balanse, at det offentlige tjenestetilbudet skal kunne opprettholdes på lang sikt og at en sikrer en fortsatt sterk konkurranseutsatt sektor. Dette krever at bruken av inntektene fra oljevirkksomheten må skilles fra opptjeningen. Mesteparten av de høye petroleumsinntektene i årene framover bør derfor tilføres Petroleumsfondet. Hensynet til å oppnå en stabil utvikling i norsk økonomi over tid tilsier at en sikter mot en jevn innfasing av oljeinntektene. Jo mer en øker bruken av petroleumsinntektene det

nærmeste tiåret, dess mer sannsynlig er det at en på et senere tidspunkt må sette i verk tiltak for å styrke de offentlige budsjettene. Hensynet til usikkerhet i framtidige petroleumsinntekter taler også for stor grad av forsiktighet i budsjettpolitikken.

I St.meld. nr. 29 (2000–2001) og i Langtidsprogrammet la Regjeringen til grunn følgende som *retningslinje for budsjettpolitikken*:

- Petroleumsinntektene fases gradvis inn i økonomien. Det legges til grunn en innfasing om lag i takt med forventet realavkastning av Petroleumsfondet.
- Det må legges stor vekt på å jevne ut svingninger i økonomien, for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet. Den endelige beslutningen om hvor mye en skal bruke av oljeinntektene for det enkelte budsjettår, fattes med utgangspunkt i en vurdering av den aktuelle konjunktursituasjonen.

I Langtidsprogrammet og i St.meld. nr. 29 ble det sterkt understreket at *hvordan* oljeinntektene brukes, er av vesentlig betydning for den langsiktige vekstevnen til norsk økonomi. For å begrense uheldige virkninger av de næringsmessige omstillingene som kan følge av økt bruk av oljeinntekter innenlands, er det viktig at det i statsbudsjettet legges vekt på tiltak som kan bedre produktiviteten og utnyttelsen av ressursene i økonomien. Regjeringen ga derfor i St.meld. nr. 29 uttrykk for at en bl.a. bør sikte mot å redusere skatte- og avgiftsnivået og prioritere tiltak for å forbedre infrastrukturen, styrke kunnskapsgrunnlaget og fremme teknologiutvikling.

Ved Stortingets behandling av Langtidsprogrammet og St.meld. nr. 29 var det bred tilslutning til de nye retningslinjene for den økonomiske politikken. Finanskomiteen understreket videre at bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet må tilpasses konjunktursituasjonen og at økning i bruken av oljeinntektene bør rettes inn mot tiltak som kan øke produktiviteten, og dermed vekstevnen i økonomien.

En gjennomgang av *utsiktene for norsk og internasjonal økonomi* gis i kapittel 2 i denne meldingen. Internasjonal økonomi har de siste månedene utviklet seg klart svakere enn tidligere anslag tydet på. Dette har bl.a. kommet til syne gjennom kraftige fall i de internasjonale aksjemarkedene. I forhold til situasjonen ved framleggelsen av Revidert nasjonalbudsjett 2001 er anslagene for veksten i internasjonal økonomi nedjustert, men det legges fortsatt til grunn at veksten vil ta seg opp igjen i 2002. Risikoen for et sterkere og mer langvarig internasjonalt tilbakeslag har imidlertid økt som følge

av terroraksjonene i USA den 11. september. Disse dramatiske begivenhetene vil kunne forlenge perioden med svak vekst i verdensøkonomien.

Avdempingen av veksten internasjonalt har bidratt til noe svakere norsk eksportvekst de siste månedene. Også på andre områder i norsk økonomi har det de siste månedene vært enkelte tegn til svakere utvikling. Hovedbildet er likevel et fortsatt høyt aktivitetsnivå i økonomien. Arbeidsmarkedet er fortsatt stramt, med mangel på flere typer arbeidskraft. Den høye kapasitetsutnyttelsen de siste årene har bidratt til å trekke opp kostnadsveksten og rentenivået.

I denne meldingen anslås en vekst i BNP for Fastlands-Norge på 1,2 pst. i 2001 og 1,9 pst. i 2002. Privat forbruk, etterspørselen fra offentlige forvaltning og investeringene i fastlandsbedriftene holder veksten opp, mens investeringsaktiviteten i Nordsjøen anslås å gå noe ned i 2001 og 2002 etter en markert nedgang siden 1998.

Arbeidsledigheten har holdt seg forholdsvis stabil så langt i år. I flere næringer er det betydelig mangel på arbeidskraft. Ifølge Aetats bedriftsundersøkelse er mangelen på arbeidskraft særlig stor blant håndverkere, IT-personell og yrkesgrupper i helsesektoren. Arbeidsledigheten, slik den måles i Arbeidskraftundersøkelsen (AKU), anslås å holde seg om lag uendret fra i år til neste år. Med lav arbeidsledighet og rekordhøy yrkesdeltakelse er det i utgangspunktet lite ledige arbeidskraftsressurser i norsk økonomi. Utvidet ferie vil isolert sett bidra til å redusere tilgangen på arbeidskraft både i år og neste år.

Veksten i lønnskostnadene er forutsatt å gå ned fra om lag 5¼ pst. i 2001 til 4¼ pst. i 2002. Dette må ses i sammenheng med at utvidelsen av ferien med til sammen fire dager har økt bedriftenes påløpte lønnskostnader både i 2000 og 2001.

Utviklingen i konsumprisene har i år vært preget av avgiftsendringer og økte elektrisitetspriser. Selv om avgiftsendringene kun i liten grad påvirker den gjennomsnittlige prisveksten fra 2000 til 2001, påvirkes forløpet gjennom året i betydelig grad. Økningen av den generelle momssatsen i januar i år bidro til å trekke opp den gjennomsnittlige prisveksten i første halvår til hele 3,8 pst. Halveringen av matmomsen fra 1. juli bidrar derimot til at tolv månedersveksten i konsumprisene vil gå markert ned i andre halvår. Konsumprisveksten falt til 2,7 pst. både i juli og august. Konsumprisene anslås nå å øke med 3,1 pst. fra 2000 til 2001. Neste år anslås prisstigningen å komme ned til i underkant av 2 pst. Denne nedgangen i prisstigningen skyldes dels reduksjonen i matmomsen fra 1. juli og dels utvik-

lingen i energiprisene. Korrigert for utviklingen i energipriser og virkningene av avgiftsendringer anslås veksten i konsumprisene til 2½ pst. både i 2001 og i 2002.

Norges Bank har holdt styringsrenten uendret på 7 pst. siden september i fjor, etter at renten ble satt opp med til sammen 1½ prosentpoeng gjennom 2000. Det høye rentenivået i Norge i forhold til utlandet illustrerer at Norge er i annen konjunktursituasjon enn USA, Japan og de fleste landene i Europa. Etter at sentralbankene i flere land satte ned styringsrentene etter terroraksjonene i USA, har norsk tremåneders pengemarkedsrente falt fra rundt 7,4 pst. til 7,1 pst.

Det høye aktivitetsnivået og det stramme arbeidsmarkedet tilsier varsomhet i bruken av oljeinntekter i norsk økonomi. Konjunktursituasjonen tilsier også at en legger vekt på å innrette innfasingen av oljeinntekter på en måte som ikke gir for sterke impulser til innenlandsk etterspørsel.

I St.meld. nr. 29 (2000–2001) og i Revidert nasjonalbudsjett 2001 ble det presentert anslag for utviklingen i kapitalen i Petroleumsfondet og tilhørende anslag for bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet som følge av de nye retningslinjene for budsjettpolitikken. I avsnitt 3.2 i denne meldingen gis en *ny gjennomgang av konsekvensene av handlingsregelen for budsjettpolitikken* for årene framover. Kapitalen i Statens petroleumsfond anslås nå til om lag 650 mrd. kroner ved inngangen til 2002. Med en forventet realavkastning på 4 pst. gir handlingsregelen grunnlag for en bruk av oljeinntekter i 2002 på 26,0 mrd. kroner, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet. Dette er vel ½ mrd. kroner mer enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett. I Revidert nasjonalbudsjett ble det gjort oppmerksom på at tallene for fondskapitalen på det tidspunktet ikke inkluderte inntekter fra salg av Statoil-aksjer og salg av SDØE-andeler. Innarbeiding av innbetalingene fra salg av Statoil-aksjer og SDØE-andeler til Statoil, samt noe høyere oljepris, har bidratt til å trekke anslaget på kapitalen i Petroleumsfondet opp, mens svak utvikling i aksjemarkedet har ført til en nedjustering av anslaget på verdigevinstene i fondet. Anslaget på det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet i 2001 er samtidig nedjustert med vel 1½ mrd. kroner til 18,7 mrd. kroner bl.a. som følge av lavere anslag på statens renteutgifter. Disse endringene gjør at handlingsregelen for budsjettpolitikken i utgangspunktet tilsier en økning i bruken av oljeinntekter fra 2001 til 2002 på om lag 6 mrd. kroner, som er 2 mrd. kroner høyere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett og St.meld. nr. 29 (2000–2001).

I St.meld. nr. 29 heter det:

«Ved særskilt store endringer i fondskapitalen eller i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet fra ett år til det neste, må endringen i bruken (av oljeinntektene) fordeles over flere år, basert på et anslag på størrelsen på realavkastningen av Petroleumsfondet noen år fram i tid.»

Delprivatiseringen av Statoil og salget av SDØE-andeler er eksempler på slike særskilte endringer. Vurderingen av når og hvordan store ekstraintekter skal fases inn må ta utgangspunkt i utviklingen i forventet realavkastning i Petroleumsfondet noen år fram i tid. Forventet realavkastning av kapitalen i Petroleumsfondet er anslått å øke reelt med rundt 6 mrd. kroner i gjennomsnitt pr. år for perioden 2003–2005. Dette er på linje med det beregnede rommet for økning i bruken av oljeinntekter i 2002 som følger av handlingsregelen.

Etter en samlet vurdering har Regjeringen kommet til at budsjettpolitikken i 2002 bør rettes inn mot et strukturelt, oljekorrigert underskudd lik forventet realavkastning i Statens petroleumsfond på 26 mrd. kroner. Dette gir en reell økning i bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet på om lag 6 mrd. kroner fra 2001 til 2002. Regjeringen legger opp til at vel halvparten av det økte handlingsrommet benyttes til å redusere skatte- og avgiftsnivået. Det er i tråd med den fordelingen som lå til grunn for beregningene i St.meld. nr. 29 som ble lagt fram samtidig med Regjeringens langtidsprogram i slutten av mars. Regjeringen har lagt stor vekt på hensynet til å opprettholde og videreutvikle velferdstilbudet. Regjeringen har også prioritert tiltak som kan bedre produktiviteten og utnyttelsen av ressursene i økonomien, herunder en reduksjon i skatte- og avgiftsnivået og tiltak for å forbedre infrastrukturen, styrke kunnskapsgrunnlaget og fremme teknologiutvikling.

De vedtakene som Stortinget allerede har gjort, bidrar til å redusere inntektene fra skatter og avgifter i budsjettet for 2002. En videreføring av gjeldende skatte- og avgiftsregler vil redusere bokførte skatter og avgifter med knapt 1,5 mrd. kroner fra 2001 til 2002. I tillegg har Stortinget vedtatt fjerning av investeringsavgiften, lettelse i boligbeskatningen og skattefradrag for FoU-kostnader i bedriftene. Samtidig ønsker Regjeringen å redusere skatten på arbeid for å stimulere tilgangen på arbeidskraft. Samlet skatte- og avgiftslettelse i 2002 utgjør om lag 3,5 mrd. kroner bokført og knapt 7,7 mrd. kroner påløpt.

På utgiftssiden medfører de velferdsordningene som allerede er etablert og vedtakene som er gjort i

Stortinget om innføring av nye reformer, betydelige økninger i utgiftene på statsbudsjettet i 2002. Foruten veksten i utgiftene i folketrygden, som også i 2002 utgjør en betydelig andel av den samlede utgiftsveksten i statsbudsjettet, er det særlig de flerårige opptrappingsplanene innen eldreomsorg, kreftbehandling, psykiatri, somatiske sykehus og samferdsel som bidrar til å trekke utgiftsveksten opp. I tillegg kommer de forpliktelsene vi har påtatt oss når det gjelder bistand til andre land, flyktninger og asylsøkere. For å gi rom for nye prioriteringer er det derfor behov for tilbakeholdenhet på andre utgiftsområder.

Samlet sett mener Regjeringen budsjettforslaget for 2002 er godt tilpasset den aktuelle konjunktursituasjonen og en langsiktig forsvarlig innføring av oljeinntektene i økonomien. Budsjettforslaget innebærer en direkte anvendelse av handlingsregelen om å bruke forventet realavkastning av Petroleumsfondet. Regjeringen har lagt stor vekt på å innrette innføringen av oljeinntekter på en måte som ikke gir for sterke impulser til innenlandsk etterpørsel. Ved en raskere innføring av oljeinntektene enn det Regjeringen foreslår, er det betydelig fare for at rentene blir liggende på et høyere nivå enn den moderate rentenedgangen gjennom neste år som nå forventes i markedet.

Hovedtrekkene i budsjettoppbygget for 2002 kan oppsummeres i følgende punkter:

- Et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd lik forventet realavkastning i Petroleumsfondet på 26,0 mrd. kroner, tilsvarende 2,3 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Underskuddet for 2001 anslås nå til 18,7 mrd. kroner, tilsvarende 1,7 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Sammenliknet med en nøytral budsjettpolitikk øker bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet med 6 mrd. 2001-kroner fra 2001 til 2002.
- En reell reduksjon i innbetale skatter og avgifter utenom barnetrygden på om lag 3,5 mrd. kroner fra 2001 til 2002. I påløpt verdi reduseres skatter og avgifter med knapt 7,7 mrd. kroner.
- En reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på 2 pst. målt ved anslag på regnskap fra 2001 til 2002, tilsvarende vel 9 mrd. kroner i 2001-priser. Av dette utgjør veksten i folketrygdens utgifter alene om lag halvparten.
- De samlede inntektene til kommunene foreslås økt reelt med om lag 3½ mrd. kroner, tilsvarende knapt 2 pst., i forhold til inntektsnivået i 2001 slik det ble anslått i Kommuneproposisjonen. Overføringene til spesialisthelsetjenesten er da holdt utenom. Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2001 er den reelle veksten i kom-

munenes samlede inntekter om lag 1¾ mrd. kroner, eller om lag 1 pst.

- Statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd i 2002 anslås til 36,1 mrd. kroner. Dette underskuddet foreslås dekket inn ved en overføring fra Statens petroleumsfond. Økningen i det oljekorrigerte underskuddet fra 2001 til 2002 må ses i lys av en ekstraordinær nedbetaling av fylkeskommunal gjeld på knapt 19 mrd. kroner i forbindelse med statlig overtakelse av spesialhelsetjenesten. Denne gjeldsnedbetalingen er også en viktig forklaring på forskjellen mellom det strukturelle og det faktiske oljekorrigerte underskuddet. Det vises til boks 3.2 i avsnitt 3.2.
- Basert på forutsetningen om en gjennomsnittlig oljepris i 2002 på 200 kroner pr. fat anslås statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten til 205,5 mrd. kroner i 2002.
- Netto avsetning til Statens petroleumsfond, der overføringen til statsbudsjettet er trukket fra, anslås til 169,4 mrd. kroner. I tillegg kommer renter og utbytte på oppspart kapital i Petroleumsfondet på 24,0 mrd. kroner. Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond, medregnet rente- og utbytteinntekter i fondet, anslås dermed til 193,4 mrd. kroner i 2002.
- Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning anslås til 210,7 mrd. kroner i 2002, tilsvarende 14,0 pst. av BNP. Dette tilsvarende overskuddsbegrepet som benyttes i Maastricht-kriteriene for offentlige finanser. Offentlig forvaltnings nettofordringer anslås til om lag 1180 mrd. kroner eller 78 pst. av BNP ved utgangen av 2002.

Budsjettoplegget for 2002 innebærer at den prosentvise, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter i løpende priser vil være sterkere enn den nominelle trendveksten i BNP for Fastlands-Norge. Dette må ses i sammenheng med den økte bruken av oljeinntekter fra 2001 til 2002. De nærmeste årene vil den forventede økningen i kapitalen i Statens petroleumsfond øke handlefriheten i budsjettpolitikken, jf. nærmere omtale i kapittel 3. Over tid er det likevel økningen i skatteinntektene som følger av den årlige økonomiske veksten i fastlandsøkonomien som har størst betydning for handlingsrommet i budsjettpolitikken.

De siste årene har imidlertid det meste av handlingsrommet som følger av vekst i økonomien, gått med til å dekke den sterke utgiftsveksten i folketrygden. Også neste år vil en betydelig del av veksten i statsbudsjettets utgifter skyldes økte utgifter under folketrygden og andre regelstyrte stønads-

ordninger, selv om den sterke veksten de siste årene nå ser ut til å bli bremsert noe opp. I forslaget til statsbudsjett for 2002 anslås utgiftene til sykepenger reelt å øke med 0,8 mrd. kroner og utgiftene til uførepensjoner med 0,7 mrd. kroner i forhold til året før. Utgiftene til medisiner og tekniske hjelpemidler anslås å øke med 1,2 mrd. kroner, mens utgiftene til rehabilitering øker med 1,7 mrd. kroner. Samlet gir dette en utgiftsvekst i disse ordningene under folketrygden på 4,4 mrd. kroner.

Regjeringen vil videreutvikle det norske velferdssamfunnet, for å sikre grunnlaget for verdiskaping og rettferdig fordeling. Folketrygden er en bærebjelke i velferdssamfunnet. De siste årene har utgiftene i folketrygden økt urovekkende sterkt. Kravet om at attføring skal være prøvd før det innvilges uførepensjon er derfor innskjerpet. Regjeringen øker også innsatsen for å få uføre og yrkeshemmede tilbake i arbeid. Regjeringen legger til grunn at det fortsatt skal være full lønn under sykdom. Kommunene ivaretar sentrale oppgaver innen utdanning, helse og omsorg. Kommunenes inntekter er anslått å øke reelt med om lag 3½ mrd. kroner i 2002 sammenliknet med det inntektsnivået i 2001 som ble lagt til grunn i Kommuneproposisjonen for 2002. Andre *viktige prioriteringer på utgiftssiden i budsjettet for 2002* er:

- *Bedre oppvekstvilkårene for barn og unge.* Regjeringen foreslår en kraftig økning av bevilningene til barnehager. Dette skal gi 10 000 nye barnehageplasser og grunnlag for en gjennomsnittlig reduksjon i foreldrebetalingen med 350–400 kroner pr. måned i forhold til nivået i første halvår 2001. Regjeringen vil foreslå en kommunal plikt til å tilby barnehageplass som vil tre i kraft i løpet av 2002, og en lovfestet individuell rett til barnehageplass fra og med 2006. I tillegg vil Regjeringen støtte opp om det frivillige arbeidet som skjer blant barn og unge. For å øke boligbyggingen foreslås det å øke utlånsrammene i Husbanken med 2 mrd. kroner, slik at unge mennesker lettere kan etablere seg på boligmarkedet. Rammen for boligtilskuddet økes, slik at bygging av utleieboliger kan trappes opp.
- *Styrke utdanning og forskning.* Regjeringen foreslår å etablere en ny statlig finansieringsordning som skal sette kommunesektoren i stand til å dekke renteutgiftene på lån på i alt 15 mrd. kroner, til rehabilitering, tilrettelegging og nybygging av skoleanlegg. Det foreslås tiltak som skal sette universitetene og høgskolene i stand til å starte arbeidet med Kvalitetsreformen i høgere utdanning fra 2002. Regjeringen foreslår å øke utdanningsstøtten fra Lånecassen med 1000 kroner pr. måned pr. student. I tillegg fore-

slås det en betydelig økning i den samlede forskningsinnsatsen. Som en del av dette, etableres en ordning med skattefradrag for FoU-investeringer. Regjeringen vil dessuten øke Fondet for forskning og nyskaping med 1 mrd. kroner.

- *Øke innsatsen til helse og pasientbehandling ved sykehusene.* Regjeringen foreslår en reell økning i bevilgningene til sykehusdrift på 1,5 mrd. kroner i 2002. Regjeringen vil fjerne unødvendig ventetid for behandling ved sykehus. Fra 1.1.2002 vil staten overta ansvaret for sykehusene, og disse vil bli organisert som helseforetak. Reformen vil gi en bedre arbeidsdeling mellom sykehusene og dermed økt behandlingsskapitet. Tiltak for å unngå unødig venting på utredning og behandling vil bli prioritert. Regjeringen vil gjøre det enklere å benytte retten til fritt sykehusvalg. Et nasjonalt ventelisteregister skal gi bedre oversikt over ledig kapasitet ved de enkelte sykehusene. Regjeringen vil trappe opp innsatsen innenfor psykisk helsevern og kreftomsorgen, i tråd med de handlingsplanene Stortinget har vedtatt. Regjeringen foreslår at medisiner på blå resept skal være gratis for uføretrygdede og for eldre over 67 år fra 1. oktober 2002. Samtidig blir det iverksatt utvidede skjermetiltak for kronisk syke.
- *Fortsette å bygge ut eldreomsorgen.* Regjeringen følger opp Jagland-regjeringens eldreplan. Rammen for tilskudd til bygging av sykehjemsplasser og omsorgsboliger foreslås utvidet med 4 000 boenheter. Samlet er det da rom for å gi tilsagn om bygging av 10 200 nye boenheter i 2002, men det er åpnet for at 2000 av disse tilsagnene kan gis allerede inneværende år. Når handlingsplanen avsluttes, er det dermed lagt til rette for bygging av 33 400 sykehjemsplasser og omsorgsboliger siden 1997. Etter at perioden for handlingsplanen er avsluttet, etableres det en tilskuddsordning til sykehjemsplasser og omsorgsboliger etter modell av tilskuddsordningen før handlingsplanen trådte i kraft.
- *Sikre en mer rettferdig fordeling og løfte de vanskeligst stilte.* Bevilgningene til spesielle arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede økes reelt slik at det kan etableres 1750 nye tiltaksplasser i 2002 og slik at forsøk med lønntilskudd kan innføres. Det foreslås å styrke boligtilskuddet, slik at det kan skaffes boligløsninger for bostedsløse, herunder flere utleieboliger. Bostøtten vil bli økt for dem som bor i de største byene. Også rusomsorgen vil bli styrket. For å sikre enkelte grupper et bedre inntektsgrunnlag, foreslår Regjeringen bl.a. å øke barnetillegget

for alders- og uførepensjonister, gjøre pensjonsreglene for langtidspasienter i institusjon gunstigere, gi enslige forsørgere med funksjonshemmede barn rett til stønad til barnetilsyn samtidig med forhøyet hjelpestønad. I tillegg etableres en ny stønadsordning for unge som blir alvorlig syke under utdanning. Regjeringen vil innføre gratis leirskoleopphold i grunnskolen fra høsten 2002. Ordningen med gratis læremidler i videregående opplæring bygges videre ut med sikte på at alle skal få gratis læremidler fra høsten 2003.

- *Trappe opp bevilgningene til kultur.* Regjeringen vil trappe opp innsatsen på kultursektoren hvert år fram mot 2005. I 2002 foreslår Regjeringen en reell økning av kulturbudsjettet med om lag 6 pst. Dette muliggjør økt satsing til bl.a. museer, biblioteker, arkiver, norsk film, pressestøtte, nasjonale kulturbygg og tusenårssteder over hele landet.
- *Sikre et bedre miljø, renere energi og trygg mat.* Regjeringen øker bevilgningene til klimaforskning, herunder forskning på CO₂-frie gasskraftverk og miljøvennlige energikilder. Regjeringen ønsker at en større del av våre gassressurser skal tas i bruk i Norge og øker bevilgningene til å støtte opp om utbygging av infrastruktur for naturgass. Innenlandsk bruk av gass vil gi grunnlag for verdiskaping, industriell og teknologisk utvikling, og et bedre miljø. Bevilgningene til kollektivtrafikken trappes opp. Det innføres en landsomfattende ordning med ungdomskort og studentrabatt. Bevilgningene til friluftsliv, kulturminner og biologisk mangfold foreslås også økt. I tillegg iverksettes det tiltak for å bedre sjøsikkerheten og oljevernberedskapen. Det foreslås bevilget 170 mill. kroner til miljøtiltak ved nikkerverket på Kola. Innsatsen for å sikre trygg mat trappes opp, og bevilgningene til økologisk landbruk økes.
- *Satse på næringsutvikling og aktiv distriktpolitikk.* Regjeringen har særlig prioritert tiltak innen forskning, nyskaping og næringsutvikling. Regjeringen foreslår bl.a. 20 pst. skattefritak for bedriftene for FoU-utgifter opptil 4 millioner kroner pr. bedrift. Videre foreslås økte bevilgninger til næringsrettet forskning, forsknings- og utviklingskontrakter og verdiskapingsprogrammene i skog- og jordbruket og til utvikling av fiskeri- og havbruksnæringen. I tillegg reduseres skatten for næringslivet ved at avskrivningssatsene økes, tilsvarende en påløpt skattelette på 1,5 mrd. kroner, samtidig som investeringsavgiften fjernes i løpet av 2002. Virkemidlene til SND foreslås lagt om slik at ordningene

kan brukes mer fleksibelt. De landsdekkende ordningene styrkes. Bevilgningene til samferdsel økes reelt med om lag 4 pst., og både veg- og jernbaneformål får økte bevilgninger. Innsatsen innen distriktpolitikken videreføres på et høyt nivå.

- *Øke bistanden og det internasjonale engasjementet.* Regjeringen foreslår å øke bevilgningen til utviklingshjelp, slik at bistanden som andel av bruttonasjonalinntekten (BNI) økes til 0,90 pst., mens den tilsvarende andelen i det salderte budsjettet for 2001 var 0,89 pst. De samlede bevilgningene til norsk bistand utgjør etter dette 13,5 mrd. kroner. Regjeringen fastholder målet om opptrapping av bistanden til 1 pst. av BNI. Norge vil fortsette engasjementet for å sikre vaksinerings av verdens barn gjennom det globale vaksineinitiativet og trappe opp kampen mot hiv/aids.

Den reelle veksten i *kommunesektorens inntekter* fra 2000 til 2001 anslås nå til knapt 2¾ pst., eller i underkant av 6 mrd. kroner. Dette er om lag 1½ mrd. kroner høyere enn anslått i Kommuneproposisjonen for 2002, jf. omtale i avsnitt 3.3. I Kommuneproposisjonen ble det varslet en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter fra 2001 til 2002 på 3–3½ mrd. kroner, tilsvarende om lag 1¾ pst. Det ble presisert at veksten var regnet fra det nivået på kommunesektorens inntekter i 2001 som var lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett. Driftsmidler til spesialisthelsetjenesten er trukket ut av beregningsgrunnlaget som følge av at ansvaret for denne tjenesten skal overføres til staten fra 2002, jf. omtale i avsnitt 3.3.

De samlede inntektene til kommunene foreslås i denne meldingen økt reelt med om lag 3½ mrd. kroner i forhold til inntektsnivået i 2001 slik det ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett. Regnet på tilsvarende måte er den reelle veksten i kommunenes frie inntekter om lag 1¾ mrd. kroner. Regnet i forhold til anslag på regnskap er den reelle veksten i de samlede inntektene om lag 1¾ mrd. kroner, eller om lag 1 pst., mens nivået på frie inntekter anslås å være reelt om lag uendret fra 2001 til 2002.

Skatte- og avgiftsforslaget for 2002 innebærer en reell lettelse på om lag 3,5 mrd. kroner i bokførte skatter og avgifter. Påløpte skatter og avgifter reduseres med knapt 7,7 mrd. kroner.

En videreføring av gjeldende skatte- og avgiftsregler vil redusere de innbetalte skatteinntektene med knapt 1,5 mrd. kroner fra 2001 til 2002. Det skyldes i hovedsak endringer som følge av momsreformen fra 1. juli 2001. I tillegg har Stortinget vedtatt fjerning av investeringsavgiften, lettelser i bo-

ligbeskatningen og ekstra skattefradrag for FoU-kostnader i bedriftene.

I skatteforslaget for 2002 har Regjeringen særlig lagt vekt på tiltak som kan stimulere til økt arbeidstilbud. Regjeringen vil redusere skatten på arbeid. Grensen for å betale toppskatt i klasse 1 foreslås økt med 10,7 pst. til 320 000 kroner, og øvre grense i minstefradraget foreslås økt med 6,7 pst. til 43 000 kroner. Disse forslagene vil redusere marginals-katten for personer med lavere og midlere inntekter. Forslagene vil bidra til at anslagsvis 195 000 skattytere vil få lavere marginals-katt. En lønnstaker med gjennomsnittlig lønnsinntekt vil etter dette ikke betale toppskatt.

Innenfor avgiftsforslaget er det bl.a. foreslått en reduksjon av el-avgiften og enkelte endringer som gjør regelverket enklere, bl.a. å fjerne tollene på mange industrivarer.

Den vedtatte opphevelsen av investeringsavgiften fra 1. april 2002 gir et provenytap på 3,5 mrd. kroner på 2002-budsjettet. Regjeringen mener at lettelser i skatten på arbeid nå må prioriteres. Innenfor en samlet skatte- og avgiftslettelse på 3,5 mrd. kroner er det Regjeringens vurdering at en så omfattende lettelse for næringslivet som fjerning av investeringsavgiften representerer, enten må gjennomføres over noe lengre tid, eller delvis finansieres med skatteskjerpelser på andre områder. I denne sammenheng har Regjeringen vurdert en mulig økning i arbeidsgiveravgiften. Regjeringen vil etter en samlet vurdering ikke gå inn for en slik løsning, som innebærer økt skatt på arbeid. Regjeringen vil også peke på at det er uheldig med generelle økninger i skatte- og avgiftssatser samtidig som en øker bruken av oljeinntekter i økonomien. Regjeringen er derfor kommet til at en vil tilrå at iverksettningstidspunktet for fjerning av investeringsavgiften utsettes med et halvt år til 1. oktober 2002.

Regjeringen foreslår videre å øke fradraget for fagforeningskontingent og gaver til frivillige organisasjoner fra 900 til 1800 kroner. Det foreslås dessuten at avskrivningssatsene økes for en rekke driftsmidler, for å bringe dem i tråd med den faktiske verdiforringelsen. Regjeringen foreslår at likningstakstene på fast eiendom heves med 5 pst., men dette motsvares av øvrige lettelser i boligbeskatningen. Det foreslås en viss innstramming i firmabilbeskatningen og kjøregodtgjørelsen. Dessuten foreslås å fjerne svovelavgiften på kull, koks og raffineringssanlegg.

Skatte- og avgiftsopplegget er nærmere omtalt i kapittel 4.

I St.meld. nr. 29 (2000–2001), der handlingsregelen om en gradvis innføring av petroleumsinntektene i norsk økonomi ble introdusert, ble det samti-

dig fastsatt nye *retningslinjer for pengepolitikken*. Norge er nå i en periode hvor budsjettpolitikken skal tilpasses en gradvis og opprettholdbar økning i bruken av petroleumsinntektene i norsk økonomi. Dette må skje på en måte hvor en legger stor vekt på å sikre en fortsatt sterk konkurranseutsatt sektor, og slik at en får en langsiktig balansert utvikling i norsk økonomi.

I denne situasjonen var det behov for en klarere forankring av pengepolitikken rolle i å støtte opp om en stabil økonomisk utvikling. Pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronens verdi, nasjonalt og i forhold til våre handelspartnere. Den skal samtidig understøtte budsjettpolitikken ved å bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting. Den operative gjennomføringen av pengepolitikken skal i samsvar med dette rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. Det forventes at konsumprisveksten som en hovedregel vil ligge innenfor et intervall på +/- 1 prosentpoeng rundt målet. Utøvelsen av pengepolitikken skal være framoverskuende og bør se bort fra forstyrrelser av midlertidig karakter som ikke kan sies å påvirke den underliggende pris- og kostnadsveksten.

Kapitalen i *Statens petroleumsfond* utgjorde ved utgangen av første halvår i år 522 mrd. kroner. Ved utgangen av 2001 anslås fondskapitalen til om lag 650 mrd. kroner og ved utgangen av 2002 til om lag 860 mrd. kroner.

I tråd med det som ble varslet i Revidert nasjonalbudsjett 2001, har Regjeringen etablert en uttrekningsmekanisme for Petroleumsfondets investeringer. Dette er gjort ved at Finansdepartementet 28. september 2001 har endret forskriften for forvaltningen av Petroleumsfondet. Endringen innebærer at Finansdepartementet kan bestemme at selskaper kan tas ut av fondets investeringsunivers dersom plasseringer i slike selskaper kan være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser. Et eget sakkyndig råd med folkerettslig kompetanse skal bistå departementet i dette arbeidet. Det vises til nærmere omtale av Petroleumsfondet i avsnitt 3.4.

Det *inntektspolitiske samarbeidet* har vært en sentral del av den økonomiske politikken i Norge gjennom hele etterkrigstiden. Gjennomføringen av Solidaritetsalternativet, som sprang ut av arbeidet til Sysselsettingsutvalget, har gitt gode resultater, med økt sysselsetting og redusert arbeidsledighet.

Siden 1998, da årslønnsveksten i norsk industri var om lag dobbelt så høy som hos våre handelspartnere, har lønnsveksten tiltatt noe internasjonalt, samtidig som årslønnsveksten i Norge har blitt redusert. I inneværende år anslås årslønnsvek-

sten i Norge til om lag 4½ pst., forutsatt at det blir gitt moderate tillegg i de lokale forhandlingene. Neste år legges det til grunn en årslønnsvekst på 4¼ pst. Den avtalte ferieutvidelsen bidrar til å trekke opp veksten i timelønnskostnadene i 2001 med ¾ prosentpoeng utover årslønnsveksten. Det innebærer at veksten i lønnskostnadene også i inneværende år vil bli klart høyere enn hos våre handelspartnere. Fra og med neste år antas lønnsveksten å nærme seg lønnsveksten hos handelspartnerne.

Dersom forskjellen i lønnskostnader mellom Norge og våre konkurrentland blir for stor, svekkes mulighetene til å holde høy sysselsetting og lav ledighet. Dette understreker viktigheten av at det inntektspolitiske samarbeidet videreføres.

I dagens situasjon, med mangel på arbeidskraft i flere sektorer, er det viktig at arbeidsmarkedsetaten raskt formidler informasjon om ledige stillinger og arbeidssøkernes kvalifikasjoner til brukerne. *Arbeidsmarkedspolitikken* skal bidra til at arbeidssøkere hurtigst mulig kommer i jobb. Den foreslåtte bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak i 2002 gir grunnlag for et gjennomsnittlig tiltaksnivå på om lag 8200 plasser som gjennomsnitt for året, mot om lag 9000 plasser som gjennomsnitt for inneværende år. Bevilgningen gir grunnlag for samme tiltaksnivå i første halvår 2002 som i andre halvår 2001. Tiltaksnivået for andre halvår 2002 vil bli vurdert på nytt i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2002. De ordinære arbeidsmarkedstiltakene vil særlig bli rettet inn mot kvalifisering, bl.a. gjennom kortvarige, yrkesrettede arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO). Det vil bidra til at ledige hurtigst mulig kan tilføres kvalifikasjoner tilpasset virksomhetenes kompetansebehov.

Sysselsettingspolitikken tar utgangspunkt i at arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Den framtidige verdiskapingen og våre muligheter til å utvikle velferdsordningene er avhengig av tilgangen på arbeidskraft og av hvor effektivt vi klarer å utnytte ressursene og de kunnskapene hver enkelt av oss har.

Betydningen av en stor og effektiv arbeidsstyrke understrekes av at verdien av vår menneskelige kapital er anslått å være rundt 13 ganger høyere enn petroleumsformuen. Det betyr at en reduksjon av arbeidsstyrken med 7 pst., for eksempel gjennom utstøting fra arbeidslivet eller lavere avgangsalder, lengre ferie, kortere daglig arbeidstid eller økt sykefravær, vil redusere vår framtidige verdiskaping like mye som om hele petroleumsformuen ble borte. Økningen i det trygdefinansierte sykefraværet siden 1995 har alene redusert den effektive arbeidsstyrken med om lag 2 pst.

En økende andel eldre i den yrkesaktive befolk-

ningen påvirker sykefraværet og tilgangen til uførepensjonsordningen. Befolkningsframskrivninger i Langtidsprogrammet 2002–2005 viser at antall personer vil avta i aldersgruppen 25–54 år, hvor yrkesdeltakelsen er på sitt høyeste og hvor tidligavgangen fra arbeidsmarkedet er betydelig lavere enn i eldre årsklasser. Nesten hele veksten i befolkningen i arbeidsdyktig alder fram til 2010 vil komme i aldersgruppen 55–66 år. Dette innebærer at endringer i befolkningens sammensetning isolert sett vil bidra til å øke avgangen til tidligpensjonsordninger betydelig fram til 2010. Hvis andelen uføre i de enkelte befolkningsgrupper holder seg uendret framover, kan antallet uførepensjonister øke med om lag 70 000 personer fra 2000 til 2010.

Hvis en ikke makter å begrense tidligavgangen fra arbeidsmarkedet og samtidig fristille ressurser gjennom omstilling og fornyelse, vil det være vanskelig å utvikle det offentlige tjenestetilbudet i takt med behov og ønsker. Regjeringen tar derfor sikte på å styrke arbeidslinjen i sysselsettings- og trygdepolitikken. Det er satt i gang et arbeid med å reaktivisere uførepensjonister som har utsikter til å komme tilbake til arbeidslivet. I den forbindelse vil det bli iverksatt forsøk med et eget reaktiviseringstiltak, hvor bruk av lønnstilskudd kombineres med midlertidig ansettelse av tiltaksdeltakerne. Samtidig har en innskjerpet kravene til at attføring skal være forsøkt før det innvilges uførepensjon. For å styrke innsatsen på disse to områdene økes bevilgningene til attføringstiltak for yrkeshemmede. Det arbeides videre med å følge opp Sandman-utvalgets innstilling med sikte på å redusere sykefraværet og tilgangen til uføretrygd. Det planlegges å legge fram en stortingsmelding om dette høsten 2001.

For å sikre et høyt velferdsnivå må en også sikre at ressursene utnyttes så effektivt som mulig både i privat og offentlig sektor. Innen flere områder der det offentlige tidligere hadde et direkte ansvar for produksjonen av varer og tjenester, er det gjennom 1990-tallet innført markeder med konkurranse. Viktige eksempler på slik deregulering er telemarkedet og kraftmarkedet. Omfanget av næringsstøtte er blitt redusert i OECD-området, og tekniske handelshindre er blitt bygget ned. EØS-avtalen har bidratt til at Norge deltar i et stort indre marked

i Europa, samtidig som den har ført til reformer både i Norge og andre land for å styrke konkurransen. Det vises til kapittel 5 for en omtale av ulike *tiltak for å bedre produktmarkedenes virkemåte*.

Regjeringen legger vekt på en aktiv konkurransepolitikk som skal sikre effektiv ressursbruk ved å legge til rette for virksom konkurranse. Det er i den forbindelse viktig at myndighetene har mulighet til å gripe inn hurtig og effektivt overfor atferd som begrenser konkurransen. Utvalget som vurderer norsk konkurranselovgivning, har foreslått å gi norske myndigheter kompetanse til fullt ut å håndheve EØS-avtalens bestemmelser om forbud mot konkurransebegrensende samarbeid og misbruk av markedsrett. Regjeringen vil komme tilbake til dette.

Innen offentlig sektor er utvikling av gode styringssystemer viktig for å sikre effektiv ressursutnyttelse. Helsesektoren, undervisningssektoren og justissektoren er eksempler på sektorer der det har vært utredet og gjennomført omfattende reformer med sikte på å utnytte ressursene bedre. Det vises til kapittel 5 for en nærmere omtale av fornyelse av offentlig sektor.

Forskning og utvikling (FoU) er et prioritert område for Regjeringens politikk. Regjeringens mål er at FoU-innsatsen i Norge innen 2005 skal komme opp på gjennomsnittlig OECD-nivå, målt som andel av BNP. Dette målet er ambisiøst og vil kreve betydelig styrking av forskningsinnsatsen både fra det offentlige og næringslivet. Regjeringen foreslår derfor en betydelig reell vekst i de samlede bevilgningene til FoU-formål i budsjettet for 2002. I tillegg foreslår Regjeringen, i tråd med Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2001, å innføre en ordning med skattefradrag for FoU-investeringer. For å stimulere til sterkere FoU-innsats i næringslivet, foreslås det at ordningen innrettes mot små og mellomstore bedrifter. Regjeringen mener imidlertid at en tilskuddsordning vil være teknisk enklere og ivareta Stortingets intensjoner bedre enn den skattefradragssystemet som fremmes, og ber Stortinget overveie en regelstyrt tilskuddsordning framfor skattefradrag for FoU. En nærmere omtale av støtte til forskning og utvikling er gitt i avsnitt 5.2.4.

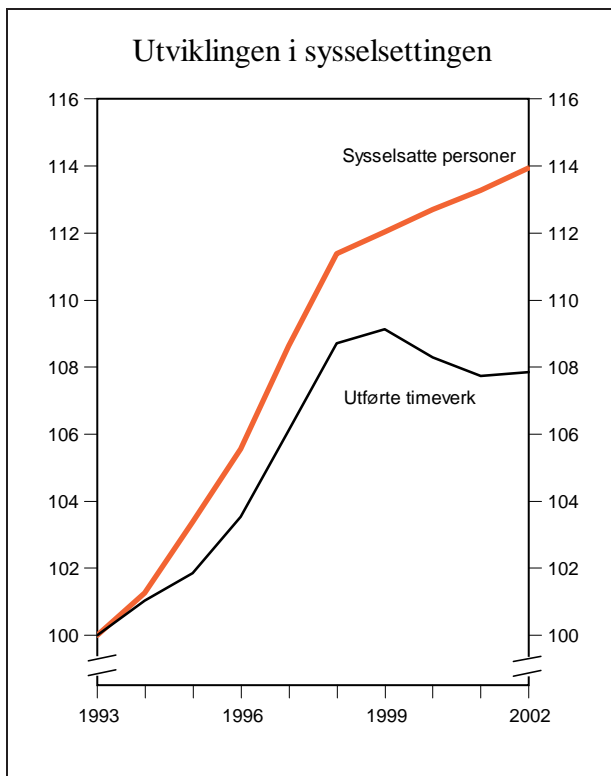
2 De økonomiske utsiktene

2.1 Hovedtrekk

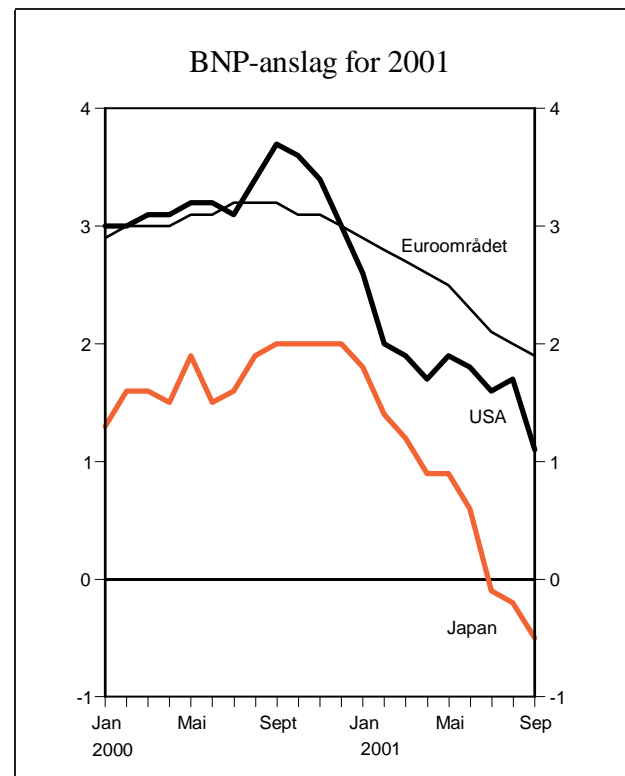
Til tross for moderat vekst de siste par årene er *norsk økonomi* fortsatt preget av høy kapasitetsutnyttelse, med mangel på arbeidskraft i mange sektorer og relativt sterk kostnadsvekst. Dette reflekteres også i et høyt rentenivå. Siden oppgangskonjunkturen i norsk økonomi startet i 1993, har sysselsettingen økt med over 260 000 personer. Samtidig er arbeidsledigheten redusert til et lavt nivå. Med lav arbeidsledighet og rekordhøy yrkesdeltakelse er det i utgangspunktet lite ledige arbeidskraftressurser. Utvidet ferie i år og neste år bidrar til å redusere arbeidstilbudet ytterligere. Potensialet for vekst i økonomien de nærmeste par årene er dermed begrenset sammenliknet med oppgangskonjunkturen gjennom 1990-tallet.

Den økonomiske veksten internasjonalt har avtatt markert det siste året, og veksten i verdensøko-

mien kan i år bli den laveste siden begynnelsen av 1990-tallet. Samtidig er utsiktene framover mer usikre enn på lenge. I USA er veksten kraftig avdempet siden sommeren 2000. Terroraksjonene i USA 11. september 2001 førte til betydelige tap av menneskeliv og store materielle skader. Virkningene på forbrukernes og næringslivets framtidstro av en slik hendelse er meget usikre, og dette har bidratt til å forsterke usikkerheten om når den økonomiske veksten vil ta seg opp igjen. Det vises til omtale i boks 2.2. I Europa har avdempingen hittil i år vært mer markert enn ventet, i første rekke som følge av svakere utvikling i Tyskland. Den økonomiske situasjonen i Japan har også forverret seg, etter et kortvarig oppsving i begynnelsen av fjoråret. Det synes nå overveiende sannsynlig at landet vil oppleve negativ vekst i år. For Norges viktigste handelspartnere anslås nå BNP-veksten til 1½ pst. i 2001, mot 2½ pst. i Revidert nasjonalbudsjett 2001.



Figur 2.1 Sysselsetting. Utførte timeverk og sysselsatte personer. Indeks 1993=100
Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 2.2 Anslag for BNP-veksten i 2001 gitt på ulike tidspunkt. Prosent
Kilde: Consensus Forecast.

Det legges til grunn at veksttakten hos handelspart-
nerne vil ta seg opp igjen til $2\frac{1}{4}$ pst. i 2002.

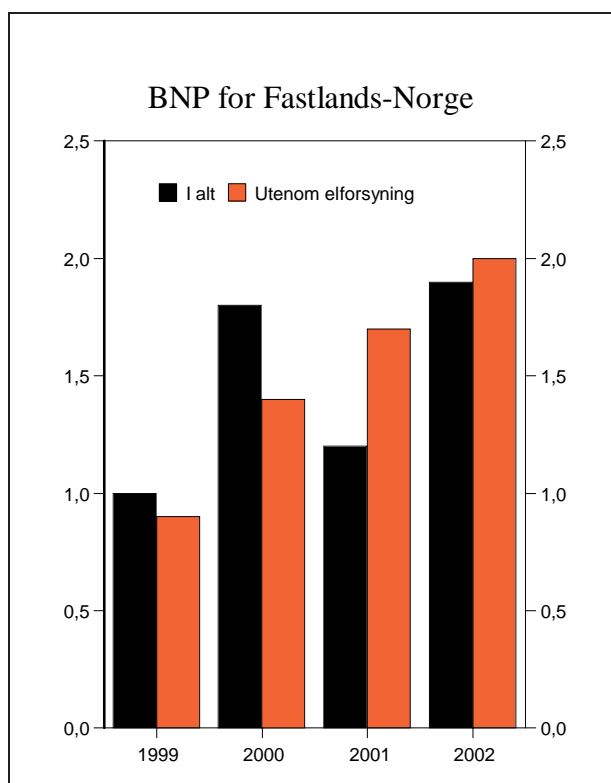
Avdempingen av veksten internasjonalt trekker
isolert sett i retning av en svakere utvikling også i
den norske fastlandsøkonomien. Eksportverdien av
tradisjonelle varer falt sesongjustert både i juli og
august. Samtidig har fallet i aksjekursene interna-
sjonalt slått inn i det norske aksjemarkedet. Hove-
dindeksen på Oslo Børs lå siste uken i september
om lag 30 pst. lavere enn ved årsskiftet. Annen lø-
pende konjunkturstatistikk gir et mer blandet bilde
av utviklingen i fastlandsøkonomien hittil i 3. kvar-
tal, etter en moderat vekst i første halvår. På den
ene siden har husholdningenes varekonsum flatet
noe ut de siste par månedene. Også den tradisjonel-
le vareimporten har utviklet seg svakt. På den an-
nen side er aktiviteten i boligmarkedet høy, noe
som bl.a. reflekteres i en sterk kredittvekst. Ordre-
tilgangen i bygge- og anleggsmarkedet tyder på at
boligbyggingen vil holde seg på et høyt nivå fram-
over. Husholdningenes finansielle posisjon er solid,
og sammen med fortsatt god inntektsvekst tilsier
dette oppgang i husholdningenes etterspørsel
framover. I tillegg tyder investeringstillingen på en
betydelig oppgang i industriinvesteringene både i
år og neste år.

Arbeidsmarkedet er fortsatt stramt, og den regi-
strerte ledigheten har falt hittil i år. Ifølge Aetats
bedriftsundersøkelse manglet bedriftene 43 000 ar-
beidstakere våren 2001, mot 39 000 på samme tid i
fjor. Mangelen på arbeidskraft er særlig stor blant
håndverkere. I tillegg rapporteres det om proble-
mer med å rekruttere arbeidskraft til både privat og
offentlig tjenesteyting.

Norges Bank har holdt styringsrenten uendret
på 7 pst. siden september i fjor, etter at renten ble
økt med til sammen 1,5 prosentpoeng gjennom
2000. Tremåneders pengemarkedsrente falt ned
mot 7,1 pst. i etterkant av terrorangrepet i USA, et-
ter å ha holdt seg nokså stabilt rundt 7,4 pst. det siste
året. Samtidig har tegnene til svakere økonomisk
utvikling internasjonalt ført til at flere sentralban-
ker har satt ned sine styringsrenter. Rentedifferan-
sen mellom Norge og utlandet har følgelig økt.

Den effektive kronkursen har styrket seg det siste
året, og er nå om lag 5 pst. sterkere enn ved års-
skiftet. Kronestyrkingen må bl.a. ses i lys av den
markerte svekkelsen av svenske kroner. Kursen på
norske kroner målt mot euro har holdt seg for-
holdsvis stabil rundt 8,0.

Veksten i *BNP for Fastlands-Norge* anslås nå til
henholdsvis 1,2 og 1,9 pst. i 2001 og 2002, mot 1,8
pst. i fjor. Anslaget for i år må ses i sammenheng
med utviklingen i elektrisitetsproduksjonen. Som
følge av store nedbørsmengder, økte elektrisitets-



Figur 2.3 BNP for Fastlands-Norge. Prosentvis
vekst fra året før

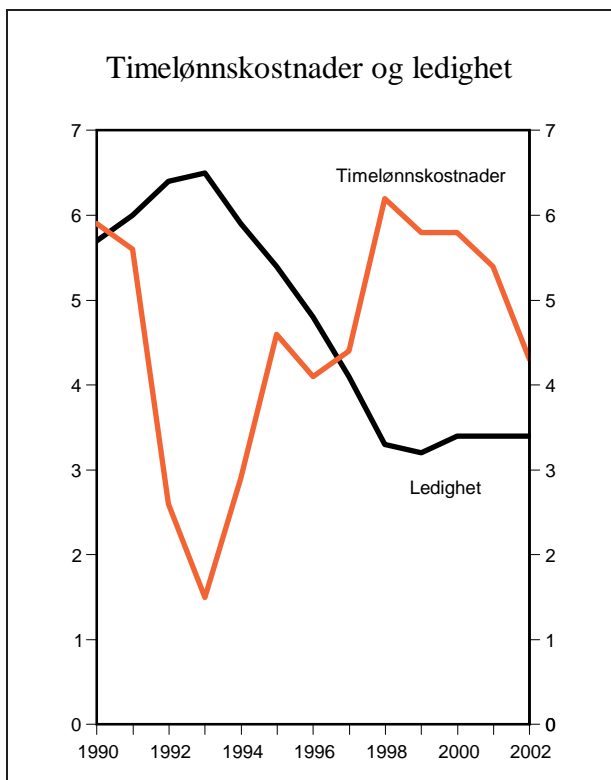
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

produksjonen til et svært høyt nivå i 2000. I år har
kraftproduksjonen falt tilbake mot et mer normalt
nivå, noe som bidrar til å dempe veksten i fastlands-
økonomien. Utenom elektrisitetsforsyning anslås
veksten i fastlandsøkonomien å ta seg opp fra 1999
til 2002, jf. figur 2.3.

Ifølge tall fra Statistisk sentralbyrås arbeids-
kraftundersøkelse (AKU) har den samlede *sysselset-
tingen* økt moderat hittil i år. Oppgangen har vært
mest markert innenfor tjenesteytende næringer og
i bygge- og anleggsnæringen. På årsbasis anslås
det nå en sysselsettingsvekst på 10 000 personer i
2001 og 15 000 personer i 2002.

Arbeidsledigheten (AKU) lå stabilt på 3,4 pst. av
arbeidsstyrken både i 1. og 2. kvartal i år. I tremå-
nedersperioden til og med juli økte ledigheten til
3,6 pst. Det er imidlertid betydelig usikkerhet knyt-
tet til de sesongjusterte månedstallene fra AKU.
Den registrerte ledigheten har avtatt hittil i år, og
var ved utgangen av august 2,5 pst. sesongjustert.
Dette er om lag 4000 personer lavere enn ved års-
skiftet. Den registrerte ledigheten er dermed nes-
ten nede på samme lave nivå som sommeren 1999.
AKU-ledigheten anslås i denne meldingen til 3,4
pst. både i år og neste år. For årene 2003–2005
anslås ledigheten til $3\frac{1}{4}$ pst.

Etter en topp i 1998, har veksten i lønnskostna-



Figur 2.4 Timelønnskostnader i industrien (vekst fra året før) og AKU-ledighet (nivå). Prosent
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

dene avtatt noe de siste par årene, jf. figur 2.4. Den gjennomsnittlige årslønnsveksten anslås til $4\frac{1}{2}$ pst. i 2001 og $4\frac{1}{4}$ pst. både for 2002 og for årene deretter. Anslaget for inneværende år er basert på at de lokale tilleggene blir moderate. Utvidelsen av den tariffestede ferien i år og neste år har medført økte avsetninger i 2000 og 2001 til betaling av feriepenger. Dette bidrar til at bedriftenes lønnskostnader anslås å øke med $5\frac{1}{4}$ pst. fra 2000 til 2001. For 2002 og årene deretter er det lagt til grunn en årlig vekst i lønnskostnadene på $4\frac{1}{4}$ pst.

Konsumprisveksten i år har vært preget av avgiftsendringer og økte elektrisitetspriser. Gjennom første halvår i år økte elektrisitetsprisene, mens de vanligvis avtar utover våren. Elektrisitetsprisene har dermed bidratt til å trekke opp konsumprisveksten, og fra august 2000 til august 2001 økte elektrisitetsprisene med over 40 pst. Selv om avgiftsendringene i liten grad påvirker den gjennomsnittlige prisveksten fra 2000 til 2001, påvirkes forløpet gjennom året i betydelig grad. Mens den gjennomsnittlige prisveksten i første halvår var hele 3,8 pst., bidrar halveringen av matmomsen fra 1. juli til å trekke tolv månedersveksten i konsumprisene markert ned i andre halvår. Konsumprisveksten falt i tråd med dette til 2,7 pst. både i juli og august. Også korrigerert for utviklingen i avgifter og prisene på energi-

varer, har prisveksten avtatt noe de siste månedene. Konsumprisene anslås å øke med 3,1 pst. fra 2000 til 2001. For 2002 anslås veksten i konsumprisindeksen til knapt 2 pst. Det er da lagt til grunn at halveringen av matmomsen vil bidra til å redusere prisveksten med om lag $\frac{1}{2}$ prosentpoeng fra 2001 til 2002, mens avgiftsforslaget for 2002 isolert sett ikke vil bidra til prisveksten utover prisjustering av avgiftene. Anslagene for pris- og lønnsutviklingen innebærer at kostnadsveksten holder seg vesentlig høyere enn hos våre viktigste handelspartnere også i år, men forskjellen anslås å bli atskillig mindre de neste årene.

Oljeprisen har hittil i år ligget på 236 kroner pr. fat i gjennomsnitt, mot 251 kroner pr. fat for fjoråret sett under ett. Det har vært betydelige svingninger i oljeprisen så langt i år. Stadige nedjusteringer av den økonomiske veksten internasjonalt har bidratt til å trekke oljeprisen betydelig ned den sisten tiden. For inneværende år er det i denne meldingen lagt til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 230 kroner pr. fat, mens det for neste år legges til grunn en oljepris på 200 kroner pr. fat.

Tabell 2.1 oppsummerer de makroøkonomiske anslagene fram til 2005. Anslagene bygger blant annet på følgende vurderinger:

- Utsiktene for eksportrettet industri har svekket seg de siste månedene som følge av svakere vekst internasjonalt. Anslaget for *eksport av tradisjonelle varer* er derfor nedjustert for inneværende år. Som følge av en forventet økt vekst hos våre handelspartnere neste år, er det lagt til grunn en oppgang i veksten i årene framover. Flere år med markert svekkelse av den kostnadsmessige konkurranseevnen tilsier imidlertid at eksportveksten vil kunne bli lavere enn markedsveksten gjennom hele perioden.
- *Investeringene i fastlandsbedriftene* anslås å falle med 2,5 pst. i år, for så å ta seg om lag like sterkt opp igjen neste år. Industriinvesteringene trekkes opp som følge av gjennomføringen av store enkeltprosjekter i metallindustrien, bl.a. Norsk Hydros anlegg på Sunndalsøra og i Årdal. Med en anslått økning på 9 pst. i 2001 og 15 pst. i 2002 vil industriinvesteringene igjen ligge på et høyt nivå, etter nedgang de siste par årene. Investeringene innenfor private tjenesteytende næringer har utviklet seg klart svakere enn ventet hittil i år, og de anslås å gå noe ned både i år og neste år. Samlet anslås investeringene i fastlandsbedriftene å øke moderat i perioden 2003–2005.
- *Investeringene i petroleumsvirksomheten* antas å avta med om lag 5 pst. både i år og neste år. Fra 1998 til 2002 vil dermed oljeinvesteringene væ-

Tabell 2.1 Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis volumendring fra året før¹⁾

	Mrd. kroner 2000	2000	2001	2002	Årlig gj.snitt 2003–2005
<i>Faste priser</i>					
Privat konsum	608,0	2,4	2,0	2,7	2,8
Offentlig konsum	271,0	1,4	2,1	1,5	2,2
Bruttoinvesteringer i fast kapital i alt ..	282,1	-1,1	-1,0	1,4	-1,2
Oljevirkosomhet	58,9	-17,1	-5,9	-5,0	-11,6
Utenriks sjøfart	16,9	50,2	9,3	4,7	0,5
Bedrifter i Fastlands-Norge	128,8	1,8	-2,5	2,8	1,8
– Herav: Industri og bergverk	16,1	-8,1	9,1	15,2	-1,5
Boliger	37,1	12,2	7,6	0,8	0,0
Offentlig forvaltning	40,4	-7,9	-1,6	4,8	-1,4
Samlet innenlandsk etterspørsel ²⁾	1193,8	2,2	1,1	2,1	1,7
Eksport	663,6	2,7	4,4	5,4	2,4
– Herav: Råolje og naturgass	306,6	6,4	7,2	9,7	-0,1
Tradisjonelle varer	212,1	2,1	4,0	3,6	4,3
Import	433,5	2,5	3,3	3,0	2,8
– Herav: Tradisjonelle varer	274,4	1,7	4,5	3,4	3,1
Bruttonasjonalprodukt	1423,9	2,3	1,7	3,2	1,6
– Herav: Fastlands-Norge	1054,5	1,8	1,2	1,9	2,0
<i>Memo:</i>					
Sysselsetting, personer .....	..	0,5	0,5	0,7	0,4
Konsumprisindeksen .....	..	3,1	3,1	1,9	2½
Driftsbalanse overfor utlandet (mrd. kr) .....	..	203,6	196,3	180,7	118,2
Husholdningenes sparerate, pst. av disponibel inntekt .....	..	7,7	7,6	8,0	8,1
Arbeidsledighetsprosent (AKU, nivå) .	..	3,4	3,4	3,4	3¼

¹⁾ Beregnet i faste 1997-priser.

²⁾ Inklusive lagerendring.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

- re redusert med over 40 pst. Videre anslås et ytterligere fall på i gjennomsnitt 11½ pst. årlig i perioden 2003–2005. Den anslåtte nedgangen vil bidra til å dempe aktiviteten i de fastlandsnæringene som leverer til petroleumsvirksomheten. Anslagene for oljeinvesteringene har imidlertid erfaringsmessig vist seg å være svært usikre.
- *Det private konsumet* anslås å øke med 2 pst. i år, mot 2,4 pst. i fjor. Den moderate veksten må ses i sammenheng med renteøkningene gjennom fjoråret og med en relativt moderat vekst i husholdningenes disponible realinntekter i år. Veksten i husholdningenes realinntekter ventes imidlertid å ta seg klart opp neste år, bl.a. som følge av lavere anslått prisvekst. Med en relativt stabil sparing i husholdningene gir dette grunnlag for en konsumvekst på 2½-3 pst. i årene framover.
 - *Igangsettingen av nye boliger* har tatt seg markert opp de siste par årene, til et nivå på anslagsvis 26 000 boliger i år. En må tilbake til 1988 for å finne en høyere igangsetting enn dette. Boligbyggingen antas å avta gradvis til 24 000 boliger neste år og videre ned mot 20 000 boliger i 2005. Den forventede nedgangen må ses i sammenheng med en svært høy igangsetting av omsorgsboliger i 2001 og 2002, samt at befolkningsutviklingen isolert sett tilsier en noe lavere igangsetting framover. Boliginvesteringene anslås likevel å holde seg på et høyt nivå, i hovedsak som følge av økende standard på nye boliger og økte rehabiliteringsinvesteringer.
 - I tråd med den nye handlingsregelen for *budsjettpolitikken* er det lagt til grunn en økt innføring av oljeinntekter i årene framover. Regjering

Boks 2.1 Utsiktene for arbeidsstyrken

Utviklingen i arbeidsstyrken er avgjørende for vekstevnen til norsk økonomi. Arbeidsstyrken avhenger av demografi (befolkningens størrelse og sammensetning), andelen yrkesaktive i ulike aldersgrupper (yrkesfrekvenser) og hvor mye hver enkelt sysselsatt arbeider (gjennomsnittlig arbeidstid).

Sammensetningen av befolkningen vil bli betydelig endret fram til 2010. Så godt som hele befolkningsveksten vil komme i aldersgruppen 55–66 år. Ifølge befolkningsframskrivninger (Statistisk sentralbyrås middelalternativ) vil antall personer mellom 55 og 66 år øke med nesten 200 000 fra 2000 til 2010. Dette er en aldersgruppe hvor det er betydelig avgang fra arbeidsmarkedet, bl.a. i form av tidligpensjonering. I aldersgruppen 25–54 år, gir befolkningsframskrivningen en nedgang på 30 000 personer fram mot 2010. Denne aldersgruppen har høy yrkesfrekvens, og svært mange arbeider heltid.

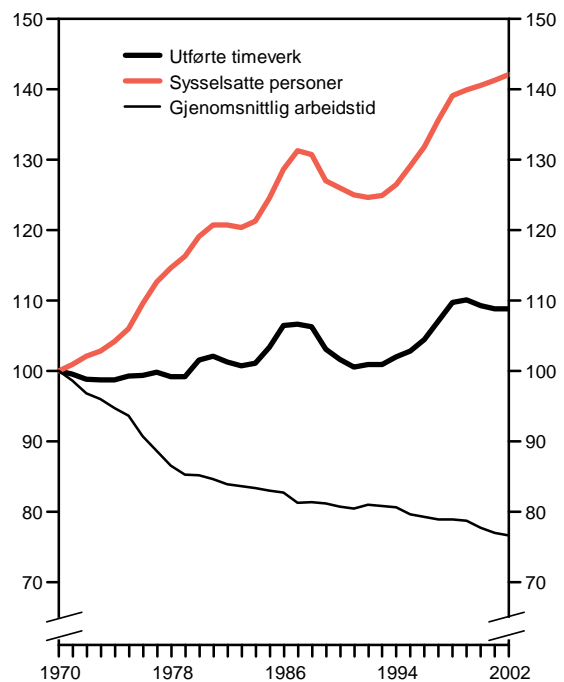
Hvis en legger til grunn konstante *yrkesfrekvenser* fra 2000 til 2010 for de ulike aldersgruppene, vil arbeidsstyrken totalt sett kunne øke med vel 120 000 personer i denne perioden. Dette gir en gjennomsnittlig årlig vekst på 12 000 personer, tilsvarende ½ pst. årlig vekst. Til sammenlikning økte arbeidsstyrken med i gjennomsnitt om lag 25 000 personer årlig fra begynnelsen av 1970-tallet til 2000. Veksten i arbeidsstyrken siden begynnelsen av 1970-tallet skyldes dels vekst i befolkningen i yrkesaktiv alder og dels at andelen yrkesaktive i befolkningen økte kraftig. I 2000 utgjorde arbeidsstyrken 73,4 pst. av befolkningen i aldersgruppen 16–74 år, som er 12 prosentpoeng høyere enn i 1972. Denne økningen kan i sin helhet henføres til at kvinner har økt sin yrkesaktivitet. Blant eldre menn har det vært en nedgang i yrkesdeltakelsen siden 1972. Yrkesfrekvensene ligger nå på et historisk sett høyt nivå, og det er begrenset rom for ytterligere vekst framover.

De siste 30 årene har det vært en trendmessig nedgang i *gjennomsnittlig arbeidstid pr. sysselsatt*, bl.a. som følge av lavere normalarbeidstid og økt deltidssysselsetting, jf. figur 2.5. Fra 1970 til 2000 er gjennomsnittlig arbeidstid redusert med ½ pst. pr. år. Nedgangen gjennom siste halv-

del av 1990-tallet må også ses i sammenheng med økt sykefravær. Det er imidlertid nå tegn til at økningen i sykefraværet er i ferd med å stoppe opp. Gjennom 1990-tallet har kvinner i større grad valgt heltidsstilling framfor deltidssysselsetting. Hvis denne tendensen vedvarer, vil det kunne bidra til økt gjennomsnittlig arbeidstid. På den andre siden kan en ikke se bort fra at tendensen til redusert arbeidstid fortsetter. Utvidelsen av den tariffestede ferien i 2001 og 2002 bidrar til å redusere gjennomsnittlig arbeidstid pr. sysselsatt svarende til om lag 25 000 årsverk for de to årene under ett.

Dersom nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid stopper helt opp, og ledigheten holder seg stabil, vil antall utførte timeverk kunne øke med om lag ½ pst. pr. år fram mot 2010, mot en gjennomsnittlig vekst på 0,3 pst. fra 1970 til 2000. Dersom den gjennomsnittlige arbeidstiden derimot fortsetter å falle i samme takt som tidligere, vil det knapt være rom for økt timeverksysselsetting i årene framover. Dette vil å så fall sette klare grenser for vekstpotensialet i norsk økonomi.

Sysselsetting og arbeidstid



Figur 2.5 Sysselsatte personer, gjennomsnittlig arbeidstid og utførte timeverk. Indeks 1970=100
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

gens budsjettforslag for 2002 innebærer at om lag halvparten av det økte handlingsrommet benyttes til å redusere skatte- og avgiftsnivået.

- Til grunn for framskrivningene ligger tekniske forutsetninger om utviklingen i *kronkurs og renter*. I denne meldingen er det beregningsteknisk lagt til grunn at de korte rentene utvikler seg i samsvar med de implisitte terminrentene beregnet på grunnlag av avkastningskurven i penge- og obligasjonsmarkedene den 10. september. Denne dagen viste terminrentene et forløp hvor tremåneders pengemarkedsrenter avtar fra 7,2 pst. til ned mot 6,5 pst. mot slutten av neste år, for så å ligge stabilt på dette nivået gjennom framskrivingsperioden. Etter terroraksjonene i USA 11. september har renteforventningen trukket noe ned. Som en teknisk forutsetning legges det til grunn at industriens effektive kronkurs holder seg om lag uendret framover.

Anslagene fram mot 2005 innebærer en fortsatt moderat vekst i norsk økonomi, etter en kraftig oppgangskonjunktur gjennom store deler av 1990-tallet. Antall sysselsatte personer anslås å øke med om lag 1/2 pst. årlig, dvs. om lag i takt med den forventede veksten i arbeidsstyrken. Med en relativt svak vekst i arbeidstilbudet, og en viss oppgang i sysselsettingen i offentlig sektor, er det trolig ikke rom for noen vesentlig økt sysselsetting i privat sektor i årene framover. Framskrivningene i denne meldingen bygger dermed på en relativt høy produktivetsvekst i de private fastlandsnæringene gjennom framskrivingsperioden. I boks 2.1 er det gjort nærmere rede for utsiktene for arbeidsstyrken.

Den største *usikkerheten* i anslagene i denne meldingen er knyttet til utviklingen i internasjonal økonomi. Et mer markert tilbakeslag i kjølvannet av terroraksjonene i USA vil føre til svakere utvikling i eksportindustrien og i andre konkurranseutsatte næringer. Dette vil kunne få ringvirkninger for utviklingen i innenlandsk etterspørsel og aktivitetsnivå. Selv om utviklingen internasjonalt skulle bli svakere enn lagt til grunn, synes imidlertid faren for et markert økonomisk tilbakeslag i Norge fortsatt liten. Norsk økonomi er i god balanse. I motsetning til situasjonen etter oppgangen midt på 1980-tallet er husholdningenes finansielle posisjon solid. Husholdningene sett under ett vil derfor ikke på samme måte som den gangen ha behov for en kraftig finansiell konsolidering dersom konjunktorene svekkes. I tillegg vil den høye aktiviteten i Nordsjøen i første omgang ikke bli nevneverdig påvirket

av et internasjonalt konjunkturomslag. Hvis oljeprisen skulle legge seg på et lavt nivå, vil imidlertid virkningene for norsk økonomi kunne bli vesentlig større.

Med et fortsatt stramt arbeidsmarked, særlig i offentlig og privat skjermet virksomhet, kan på den annen side lønnsveksten de nærmeste årene framover bli høyere enn lagt til grunn. Husholdningenes forbruk vil i så fall kunne øke ytterligere, særlig på bakgrunn av at spareraten nå er på et historisk sett høyt nivå.

Usikkerheten i anslagene fordeler seg ulikt på de enkelte næringene. Svakere vekst internasjonalt vil først og fremst ramme den eksportrettede delen av næringslivet, mens eventuelle etterspørselsimpulser fra høyere vekst i det private forbruket i større grad vil rette seg mot privat tjenesteyting.

2.2 Internasjonal økonomi

2.2.1 Internasjonale hovedtrekk

Den internasjonale økonomiske veksten har avtatt markert det siste året, og utsiktene synes mer usikre enn på lenge. Avmatningen i verdensøkonomien har rammet alle de store økonomiske regionene. I 2. kvartal 2001 var det tilnærmet nullvekst i både USA og euroområdet, mens det var en markert nedgang i aktiviteten i Japan. Som det framgår av tabell 2.4, anslås veksten i verdensøkonomien å bli halvert fra i fjor, til 2 1/2 pst. Dette er den svakeste veksten siden begynnelsen av 1990-årene. Samtidig antas verdenshandelen å øke med kun 3 pst. i år mot 12 pst. i fjor. Terroraksjonene i USA 11. september førte til betydelige tap av menneskeliv og materielle skader. Virkningene på husholdningenes og næringslivets framtidstro av slike hendelser er meget usikre. Dette har forsterket usikkerheten om når den økonomiske veksten vil ta seg opp igjen, jf. boks 2.2. I Europa har avdempingen hittil i år vært mer markert enn ventet, i første rekke som følge av svakere utvikling i Tyskland. Utviklingen det siste året har vist at Europa fortsatt i betydelig grad er avhengig av amerikansk økonomi. Den økonomiske situasjonen i Japan har stadig forverret seg etter et kortvarig oppsving i første halvår 2000. Det synes nå overveiende sannsynlig at landet vil oppleve negativ vekst i inneværende år. Den økonomiske aktiviteten utenfor industrilandene har også vært svakere enn ventet, i stor grad som følge av lavere etterspørsel fra USA, Japan og EU.

I industrilandene anslås *bruttonasjonalproduktet* (BNP) å øke med 1 1/4 pst. i inneværende år, som er

em tredel av veksten i 2000, jf. tabell 2.2. En har i denne meldingen lagt til grunn at aktiviteten både i USA og Europa vil ta seg opp neste år, bl.a. som følge av at rentenivået, særlig i USA, er betydelig redusert gjennom inneværende år. Alt i alt anslås BNP-veksten i industrilandene neste år å komme opp i 2 pst. Hos Norges viktigste handelspartnere ventes en BNP-vekst på 1½ pst. i 2001 og 2¼ pst. i 2002. Anslagene for den økonomiske veksten internasjonalt er markert nedjustert sammenliknet med Revidert nasjonalbudsjett 2001.

Usikkerheten knyttet til de internasjonale økonomiske utsiktene er betydelig. Etter hvert som den økonomiske avmatningen har spredd seg til stadig flere land, har faren for en selvforsterkende konjunkturedgang økt. Risikoen er i første rekke knyttet til utviklingen i amerikansk økonomi. Et sterkere økonomisk tilbakeslag i USA vil imidlertid kunne få betydelige smittevirkninger til resten av verdensøkonomien. Det store underskuddet på driftsbalansen overfor utlandet har økt USAs avhengighet av kapitalimport. Landet er derfor sårbart for brå endringer i vurderingene av de økonomiske utsiktene. Terroraksjonen i USA har sammen med en markert økning i arbeidsledigheten, økt usikkerheten hos forbrukerne. I dagens situasjon, med høy privat gjeld og lav sparing, kan økt usikkerhet hos husholdningene få betydelige konsekvenser for det private forbruket, som så langt har hindret en nedgang i den samlede økonomiske aktiviteten. Det markerte fallet på aksjebørsene kan forsterke en slik utvikling. Fall i lønnsomheten i næringslivet og lav kapasitetsutnyttelse i industrien bidrar til at utviklingen i investeringene er usikker. Utviklingen i både bedriftenes lønnsomhet, aksjekursene og arbeidsmarkedet er avhengig av om produktivitsveksten tar seg opp framover. Svak produktivitsutvikling kan også forsterke balanseproblemene i amerikansk økonomi. Dette kan medføre en markert svekkelse av dollarkursen, som vil svekke konkurranseevnen og eksportveksten i Europa og andre regioner.

Usikkerheten i europeisk økonomi er særlig knyttet til det private forbruket, som hittil i år har utviklet seg langt svakere enn antatt. Indikatorene for husholdningenes og bedriftenes forventninger tyder ikke på en sterk oppgang med det første. I Japan er det fare for en mer markert økonomisk tilbakegang, i første rekke som følge av den vanskelige situasjonen i finanssektoren. Mange av de framvoksende økonomiene, særlig i Sørøst-Asia, er svært avhengige av eksport til USA, Europa og Japan. En markert forverring i utviklingen i de største økonomiske regionene vil derfor kunne ha store negative konsekvenser for denne gruppen land. Samtidig er

det knyttet stor usikkerhet til omfanget og virkningene av Argentinas og Tyrkias problemer.

Etter en innstramming i løpet av 2000 har *pengepolitikken* hos Norges handelspartnere gjennomgående blitt mer ekspansiv i inneværende år. Som et svar på den markerte økonomiske avmatningen, er styringsrenten i USA redusert åtte ganger med til sammen 3,5 prosentpoeng hittil i år. Den siste rentenedsettelsen fant sted 17. september, like før de amerikanske aksjebørsene åpnet igjen etter terrorangrepene uken før. Den amerikanske sentralbanken har gitt signaler om ytterligere rentenedsettelser dersom ikke veksten tar seg opp igjen i tiden framover. Også i Storbritannia ble pengepolitikken lagt om i mer ekspansiv retning fra tidlig i 2001. Den europeiske sentralbanken (ESB) har til sammenlikning satt ned styringsrenten med 1 prosentpoeng i år. Den mer forsiktige linjen til ESB må ses på bakgrunn av svak euro og økningene i energi- og matvareprisene gjennom 2000 og i første halvdel av 2001. I de siste månedene har inflasjonen i euroområdet avtatt. I Sverige førte svekkelsen av valutaen og den markerte økningen i inflasjonen til at Riksbanken økte styringsrenten i juli i år. Renten ble imidlertid redusert igjen 17. september. Etter å ha økt rentene i august 2000, gikk den japanske sentralbanken i vår tilbake til en nullrentepolitikk i et forsøk på å stimulere etterspørselen. Banken meddelte samtidig at den ikke ville gjennomføre innstramminger i pengepolitikken før deflasjonen var bekjempet.

De fleste industrilandene førte en stram *finanspolitikk* i siste halvdel av 1990-tallet for å redusere de store budsjettunderskuddene og den høye offentlige gjelden. I EU var dette et ledd i forberedelsene til innføringen av Den økonomiske og monetære unionen (ØMU). I tillegg har sterk vekst i en rekke land de senere årene bidratt til å bedre budsjettbalansen. Et samlet budsjettunderskudd på 5 pst. av BNP i industrilandene under ett i 1993 er således snudd til et lite overskudd i 2000. Unntaket er i første rekke Japan, der gjentatte forsøk på å stimulere økonomien gjennom finanspolitikken har bidratt til en kraftig økning i budsjettunderskuddet og en offentlig gjeld som svarer til 130 pst. av BNP. I en rekke europeiske land benyttes det økte handelsrommet i finanspolitikken til å føre en mer ekspansiv finanspolitikk, i første rekke i form av skattelettelser. Dette vil igjen kunne føre til budsjettunderskudd i EU. I USA har Kongressen vedtatt skatteletter på i alt 1350 milliarder dollar over en tiårsperiode. Dette svarer til om lag 1 pst. av BNP i perioden.

Arbeidsledigheten i industrilandene har falt markert de siste årene. Den svake aktivitetsutviklingen

Boks 2.2 Økt usikkerhet i internasjonal økonomi etter terrorangrepene mot USA

World Trade Center i New York og Pentagon i Washington DC ble rammet av terrorangrep den 11. september 2001 førte til betydelige tap av menneskeliv og store materielle skader.

Det er vanskelig å finne historiske paralleller til terrorangrepene i USA. *De økonomiske konsekvensene* av terrorangrepene er allerede merkbare. I tillegg til de materielle skadene rammes i første rekke enkeltsektorer som finansnæringen, forsikringsselskaper, flyselskaper og reiselivsnæringen for øvrig. Angrepene førte til stenging av aksjebørsene i New York i henimot en uke.

Den økonomiske utviklingen i USA balanserer mellom et fornyet oppsving allerede mot slutten av inneværende år og et dypere og mer langvarig tilbakeslag. Allerede før 11. september var det flere tegn på svakere utvikling i amerikansk økonomi. Forbrukernes forventninger til den økonomiske utviklingen hadde vist et markert fall, industriproduksjonen var redusert, mens arbeidsledigheten hadde økt.

Terrorangrepene 11. september vil kunne påvirke utviklingen amerikansk økonomi framover på flere måter:

- *Forbrukernes framtidstro.* Terrorangrepet har spredd økt frykt og usikkerhet. Dette bidro i september til det sterkeste fallet i forbrukernes tillit siden lavkonjunkturen i 1990/91. Hendelsen kan således få betydelige negative utslag i det private forbruket, som hittil har bidratt sterkt til at konjunkturedgangen i USA ikke har vært enda sterkere. Det private forbruket, som utgjør to tredeler av etterspørselen i amerikansk økonomi, vil være avgjørende for den videre økonomiske utviklingen framover.
- *Næringslivets framtidstro.* Terrorangrepene vil påvirke næringslivets forventninger til den framtidige utviklingen. Særlig vil dette kunne være tilfelle dersom etterspørselen fra forbrukerne avtar og den ledige produksjonskapasiteten øker. Konsekvensen av dette vil kunne være at det ventede oppsvinget i investeringene, som var antatt å skulle trekke i gang en ny oppgang i USA fra slutten av inneværende år, blir skjøvet ut i tid.
- *Finansmarkedene.* Aksjebørsene, som har falt kraftig siden toppen våren 2000, har gått ytterligere ned etter terroranslagene. En nedgang i aksjemarkedene vil bl.a. bidra til å svekke husholdningenes formuer og tillit.
- *Smittevirkninger.* Aksjebørsene har falt kraftig over hele verden. I tillegg vil importetterspørselen fra USA påvirke resten av verdensøkonomien gjennom handelsstrømmer. Videre har investorene i utrygge situasjoner en tendens til å søke tilflukt i trygge valutaer. Store valutabevegelser vil kunne føre til finansiell uro og betalingsbalanseproblemer, spesielt i mindre utviklede økonomier.

På grunn av eksportavhengigheten vil et sterkere tilbakeslag i USA og finansiell uro kunne ramme de framvoksende økonomiene i Asia særlig hardt. Men også Norges viktigste handelspartnere i Europa har vist seg å være avhengig av utviklingen i amerikansk økonomi.

Det er satt i verk og planlagt iverksatt ulike tiltak i *den økonomiske politikken* som vil bidra til å øke tilliten og dempe de økonomiske virkningene av terrorangrepene:

- *Pengepolitikken.* Like etter terrorangrepene i USA tilførte en rekke sentralbanker likviditet til banksystemene for å hindre at mangel på likviditet skulle redusere etterspørselen. Ledet an av Federal Reserve reduserte en rekke sentralbanker styringsrentene i uken etter hendelsene. Både Federal Reserve og Den europeiske sentralbanken satte renten ned med 0,5 prosentpoeng.
- *Finanspolitikken.* Det er allerede vedtatt betydelige skattelettelser i USA (tiårig program) og i Europa. Etter terroraksjonene har Kongressen i USA bevilget 40–50 milliarder dollar til krisetiltak, og støtte til flyselskaper. I andre land, blant annet i Frankrike, er det annonsert en mer ekspansiv finanspolitikk dersom utsiktene forverrer seg markert.

De betydelig lettelsene i den økonomiske politikken, særlig i USA, kan bidra til at oppsvinget neste år blir sterkere utover i 2002 enn lagt til grunn. Dette skyldes i første rekke at pengepolitikken virker med et etterslep. Anslagene i denne meldingen innebærer at det skjer et gradvis omslag til fornyet vekst i amerikansk økonomi gjennom neste år.

i første halvår i år har imidlertid bidratt til at nedgangen i arbeidsledigheten har stoppet opp, og i flere land har arbeidsledigheten økt de siste månedene. Utviklingen i USA og Japan bidrar til at ledigheten for industrilandene samlet ventes å øke svakt, fra 6,1 pst. i 2000 til henholdsvis 6,2 og 6,3 pst. i 2001 og 2002.

Etter å ha ligget på et lavt nivå de siste årene, tok *inflasjonen* hos våre viktigste handelspartnere seg markert opp i 2000 og i første halvår i år. Økningen skyldtes først og fremst høyere oljepriser,

samt prisstigning på matvarer som en følge av problemene i det europeiske landbruket. Den underliggende inflasjonen, der det korrigeres for bl.a. den direkte virkningen av økte energipriser, tok seg også markert opp. I eurosone har i tillegg svekkelsen av valutaen bidratt til den tiltakende prisveksten. Inflasjonen har avtatt igjen de siste månedene etter hvert som de midlertidige virkningene er blitt uttømt. Det er lagt til grunn at konsumprisene hos våre viktigste handelspartnere vil øke med om lag 2½ pst. i år og 2 pst. i 2002.

Lønnsveksten i industrien hos våre viktigste handelspartnere ventes både i år og neste år å holde seg på om lag samme nivå som i 2000. Arbeidsmarkedsreformer og den svakere økonomiske utviklingen har bidratt til et noe mindre stramt arbeidsmarked i flere land. Den sterkeste lønnsveksten er fortsatt ventet i de land som har hatt høyest økonomisk vekst de siste årene. Dette gjelder bl.a. Portugal og Irland. Samlet anslås lønnsveksten i industrien hos våre viktigste handelspartnere til om lag 3¾ pst. både i år og neste år.

2.2.2 Nærmere om utviklingen i industrilandene

Etter flere år med BNP-vekst på over 4 pst., avtok den økonomiske veksten i USA markert fra sommeren 2000. Fra 1. kvartal til 2. kvartal i år var BNP om lag uendret. Den svakere veksten må ses i sammenheng med de pengepolitiske innstrammingerne i 1999 og første del av 2000. I tillegg bidro fallende aksjekurser og tiltakende pris- og kostnadsvekst til å redusere husholdningenes disponible inntekter

og bedriftenes inntjening. Dette medførte bl.a. en avtakende vekst i privat forbruk, som utgjør to tredeler av BNP. Forbruksveksten har likevel vært relativt høy, og den har så langt hindret nedgang i den samlede økonomiske aktiviteten. Formuesvirkningene fra økte boligpriser og stor omsetning av boliger kan bidra til å forklare den relativt moderate avmatningen i forbruket. Forut for terrorangrepene i september var det visse tegn på at nedgangen i aktivitetsveksten hadde flatet ut. Ordreinngangen til industrien hadde tatt seg noe opp igjen, og varelagrene synes å ha avtatt. På den annen side hadde husholdningenes framtidstro begynt å avta igjen etter en mer optimistisk periode fram mot sommeren. Den markerte økningen i arbeidsledigheten fra juli til august i år kan også indikere lavere vekst i forbruket framover. Usikkerheten om den økonomiske utviklingen er økt betydelig som følge av terrorangrepene. Dette er bl.a. reflektert i det markerte fallet i forbrukernes framtidstro i september. BNP-veksten for inneværende år er anslått til 1,0 pst., som er det laveste på ti år. De betydelige penge- og finanspolitiske stimulansene som er gjen-

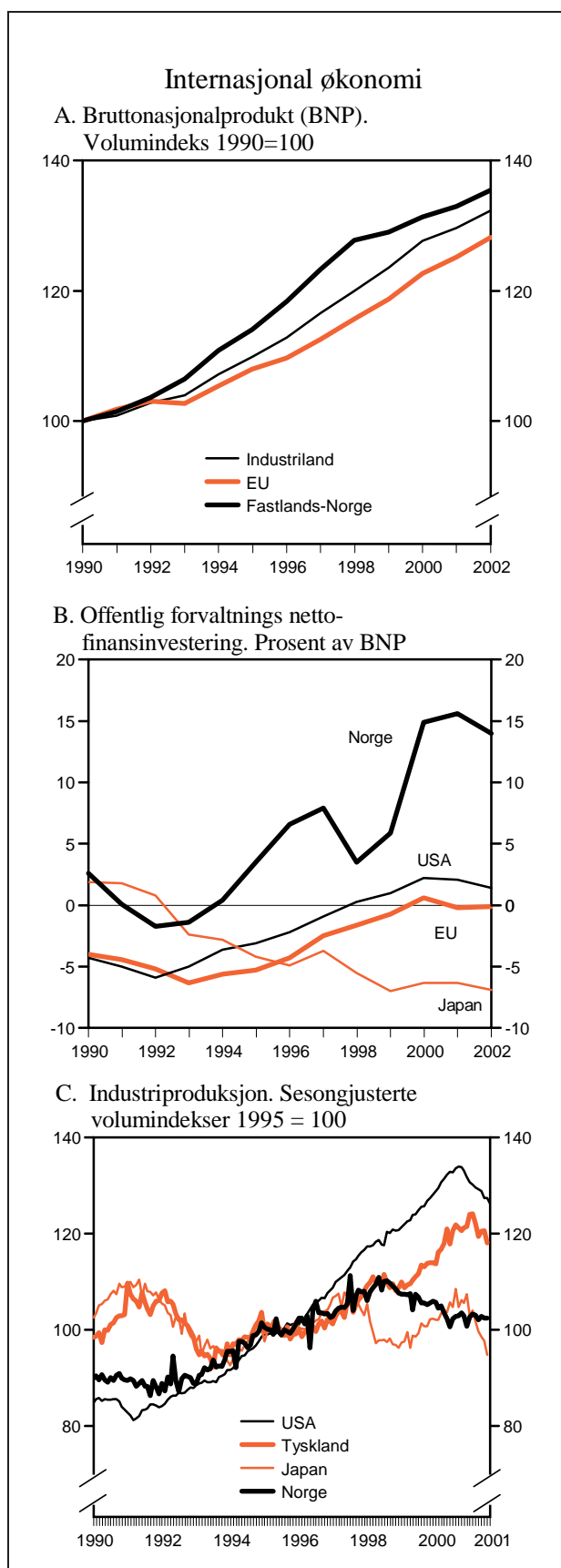
Tabell 2.2 Hovedtall for den økonomiske utviklingen i industrilandene. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gj.snitt 1995-1999	2000	2001	2002	Årlig gj.snitt 2002-2005
<i>Bruttonasjonalprodukt:</i>					
Industriland ¹⁾	2,9	3,4	1,2	1,9	2,6
Norges handelspartnere	2,7	3,7	1,6	2,3	2,5
EU-15	2,4	3,3	1,8	2,2	2,4
Euroområdet	2,3	3,4	1,8	2,2	2,5
Norge	3,3	2,3	1,7	3,2	1,6
Fastlands-Norge	3,1	1,8	1,2	1,9	2,0
<i>Konsumpriser:</i>					
Industriland	1,9	2,4	2,4	1,8	2,0
Norges handelspartnere	2,0	2,3	2,6	2,1	2,0
EU-15	2,2	2,4	2,6	2,0	1,8
Euroområdet	2,0	2,3	2,7	1,9	1,8
Norge	2,2	3,1	3,1	1,9	2,5
<i>Arbeidsledighet:²⁾</i>					
Industriland	7,1	6,1	6,2	6,3	..
Norges handelspartnere	7,8	6,2	6,0	5,9	..
EU-15	10,1	8,2	7,8	7,6	..
Euroområdet	11,0	9,0	8,5	8,2	..
Norge	4,0	3,4	3,4	3,4	..

¹⁾ Gruppen av industriland er veid sammen ved bruk av IMF's BNP-vekter, mens Norges handelspartnere er sammenveid ved bruk av våre eksportandeler.

²⁾ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilde: OECD, IMF, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.6 Internasjonal økonomi

Kilde: OECD, IMF, Statistisk sentralbyrå, EcoWin og Finansdepartementet.

nomført i år, ventes å bidra til at BNP-veksten tar seg opp til 2 pst. neste år, jf. tabell 2.2.

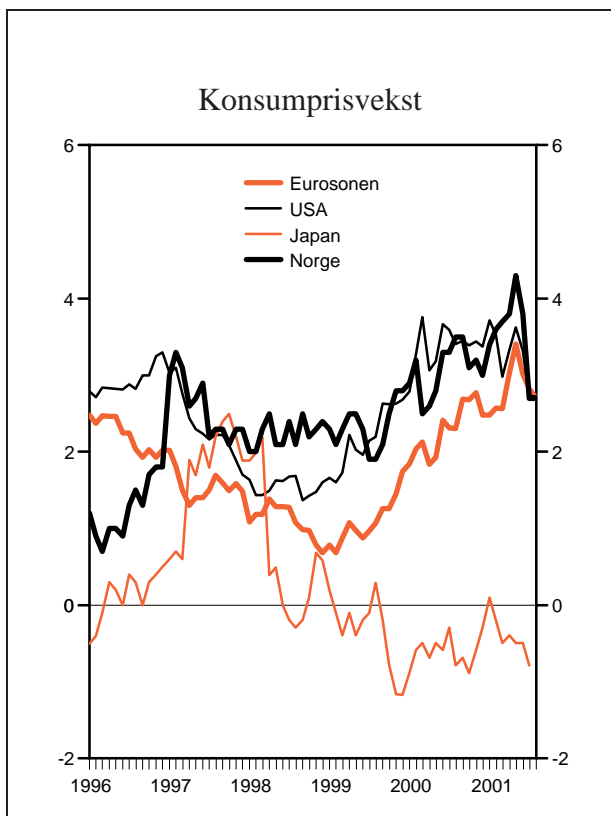
I den ti år lange oppgangsperioden i amerikansk økonomi har arbeidsledigheten blitt tilnærmet halvert, og kom ned i 4,0 pst. i 2000. Det er det laveste nivået på over 30 år. Sysselsettingen økte i samme periode med over 16 mill. personer. Som følge av den svakere økonomiske utviklingen det siste året, har sysselsettingsveksten vist en klart avtakende tendens. Etter å ha økt relativt moderat, steg ledigheten med hele 0,4 prosentpoeng i august i år, til 4,9 pst. Den gjennomsnittlige arbeidsledigheten ventes å øke til $4\frac{3}{4}$ pst. i år og $5\frac{1}{4}$ pst. neste år.

Til tross for den svakere utviklingen i arbeidsmarkedet har det vært en viss økning i lønnsveksten hittil i år. Etter en revisjon av nasjonalregnskapet er det også klart at produktivitsveksten de siste årene har vært noe lavere enn hittil antatt, slik at arbeidskraftskostnadene pr. produsert enhet har vært noe høyere og bedriftenes inntjening noe svakere enn tidligere anslått. Konsumprisveksten har økt det siste året som følge av høyere oljepriser. Denne virkningen er nå uttømt, og en venter lavere prisvekst i tiden framover.

I *Japan* har den økonomiske situasjonen forverret seg ytterligere. Det er nå overveiende sannsynlig at landet vil oppleve fall i produksjonen i inneværende år. Utviklingen er preget av betydelig usikkerhet hos husholdningene og i næringslivet. Dette skyldes bl.a. den økte arbeidsledigheten og de vedvarende problemene i finanssektoren, som nå i nesten et tiår har bidratt til å redusere vekstevnen til japansk økonomi. Den sterke økningen i offentlig gjeld har forsterket usikkerheten og bidratt til høy privat sparing.

Privat forbruk er ventet å bidra negativt til den økonomiske utviklingen i inneværende år, bl.a. som følge av utviklingen i arbeidsmarkedet og redusert disponibel inntekt for husholdningene. Den negative utviklingen i industriproduksjonen ventes også å fortsette, mens nettoeksporten antas å bidra svakt positivt til veksten, i første rekke gjennom et markert fall i importen. Den nye regjeringens planlagte strukturreformer, herunder reformer i finanssektoren, må også ventes å bidra til å redusere aktiviteten i første omgang. Regjeringen har imidlertid varslet at den vil legge fram forslag om et tilleggsbudsjett for å redusere de kortsiktige negative konsekvensene av reformene. Alt i alt anslås et fall i BNP i inneværende år på 0,5 pst. og nullvekst i 2002.

I *Japan* er arbeidsledigheten nå den høyeste siden målingene startet for henimot 50 år siden. Det kan ventes en ytterligere økning av ledigheten som



Figur 2.7 Konsumpriser. Prosentvis endring fra året før

Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå, EcoWin og Finansdepartementet.

følge av svak økonomisk utvikling, omfattende oppsigelser i næringslivet og de planlagte strukturreformene. Betydelig ledig produksjonskapasitet, kombinert med blant annet økt konkurranse i produktmarkedet, har ført til et fall i konsumprisene. Det er ventet at prisveksten gradvis tar seg opp etter hvert som den økonomiske aktiviteten tiltar, men også for innværende år og neste år legges det til grunn negativ prisvekst.

Også i *eurområdet* har det vært en markert svekkelse av den økonomiske veksten det siste året. BNP-veksten ventes å avta fra 3,4 pst. i 2000 til om lag 1 $\frac{3}{4}$ pst. i år. Det er videre lagt til grunn at produksjonsveksten vil ta seg opp til 2 $\frac{1}{4}$ pst. neste år. Avmatningen siden høsten 2000 må ses i sammenheng med både svakere eksportutvikling og redusert vekst i innenlandsk etterspørsel. Veksten i det private forbruket er blitt dempet av den tiltakende inflasjonen. Samtidig har den svakere eksportutviklingen ført til redusert produksjon og lønnsomhet i industrien. Den lavere lønnsomheten og de svakere konjunkturutsiktene ventes å bidra til svak utvikling i investeringene. Den svakere økonomis-

ke veksten har vært mest markert i Tyskland, som synes å være sterkest utsatt for smittevirkninger fra avmatningen i USA. Dette kan bl.a. forklares med Tysklands betydelige avhengighet av industrisektoren og eksport av kapitalvarer, som har hatt en særlig svak utvikling. Som områdets største økonomi og den viktigste handelspartneren for mange av de andre eurolandene, har den svakere aktiviteten i tysk økonomi smittet over til andre land i eurosonen. Innenlandsk etterspørsel i eurosonen ventes å ta seg opp igjen etter hvert som lavere inflasjon og skattelettelser bidrar til økt disponibel inntekt for husholdningene. Fortsatte reduksjoner i arbeidsligheten vil også bidra, selv om den nå ventes å avta i et noe lavere tempo enn tidligere.

I eurområdet sett under ett har arbeidsligheten falt fra om lag 11 $\frac{1}{2}$ pst. i 1997 til om lag 8,3 pst. i juli i år. Ledigheten ventes neste år å falle til under nivået fra 1990, da den var på sitt laveste under forrige konjunkturtopp. Det er antatt at gjennomførte reformer i arbeidsmarkedet har gjort dette mulig uten at lønnsveksten har tiltatt i samme grad denne gangen. Til tross for den positive utviklingen vil ledigheten utgjøre over 8 pst. av arbeidsstyrken i 2001. Det er imidlertid fortsatt stor variasjon mellom landene i eurosonen. Seks mindre land har nå en arbeidslighet på 5 pst. eller lavere, mens den i fire land, bl.a. Italia og Frankrike, fortsatt ligger på over 8 pst. I den senere tiden har ledigheten tatt seg noe opp igjen, først og fremst i Tyskland, men også i Frankrike og Italia. Alt i alt ventes likevel en moderat nedgang i ledigheten både i år og neste år.

Prisveksten i eurområdet har vist en avtatt tendens de siste månedene etter å ha tiltatt siden høsten 1999. Utviklingen må i første rekke ses i sammenheng med at virkningene av høyere olje- og matvarepriser i 2000 og 1. kvartal 2001 nå avtar. I tillegg har det vært en viss styrking av euroen den siste tiden. Konsumprisveksten for eurområdet under ett har falt fra en topp på 3,4 pst. i mai i år til 2,7 pst. i august. Sentralbankens signalrente er senket de siste månedene med utgangspunkt i at ESB venter ytterligere fall i prisstigningen framover. Den gjennomsnittlige prisveksten anslås å stabilisere seg på i underkant av 2 pst. etter hvert som impulsene fra faktorene nevnt ovenfor ventes å bli uttømt. Økt konkurranse i eurområdet som følge av fortsatt utvikling av EUs indre marked, ventes også å dempe prisveksten.

Veksten i *Storbritannia* holder seg godt oppe, drevet i første rekke av en relativt sterk vekst i privat forbruk. Industrisektoren har imidlertid utviklet seg svakt, og produksjonsvolumet er i dag om lag det samme som for fem år siden. Den svake utvik-

lingen i industrisektoren må ses i sammenheng med den sterke pundkursen og svakere vekst hos Storbritannias viktigste handelspartnere. Den sterke veksten i husholdningenes etterspørsel kan bl.a. forklares med den gode situasjonen i arbeidsmarkedet og at prisstigningen på boliger har ført til at husholdningenes formue har økt. Den økonomiske veksten er ventet å fortsette også neste år, understøttet av fortsatt høy privat etterspørsel etter hvert som virkningene av lavere renter gjør seg gjeldende. I tillegg har regjeringen annonsert betydelig vekst i offentlige utgifter i årene framover.

Den langvarige konjunkturoppgangen har bidratt til at arbeidsledigheten er på sitt laveste nivå på over 25 år. Det er ventet at ledigheten vil avta moderat også i inneværende år. Den sterke pundkursen og svak prisvekst på råvarer utenom olje har bidratt til lav inflasjon de siste årene. Økt lønnsvekst og en noe lavere pundkurs ventes å bidra til at prisveksten tar seg opp, men den antas fortsatt å ligge under sentralbankens inflasjonsmål på 2½ pst. både i år og neste år.

I *Norden* sett under ett har de økonomiske utsiktene svekket seg markert etter sterk vekst i 2000. For området sett under ett var veksten på 3,7 pst. i 2000, en utvikling som særlig må ses i sammenheng med en BNP-vekst i Finland på hele 5,7 pst. Avmatningen i internasjonal økonomi og kapasitetsbegrensninger har imidlertid bidratt til en markert lavere økonomisk vekst i år. Sverige og Finland er i tillegg blitt særlig rammet av den svake utviklingen i IKT-sektoren. Lave realrenter og høy vekst i husholdningenes disponible inntekter, som følge av bl.a. betydelige skattelettelser i begge landene, ventes å bidra til å stimulere den innenlandske etterspørselen i 2002. Også i Danmark har den økonomiske veksten avtatt. For Norden sett under

ett er det lagt til grunn at BNP-veksten vil ta seg opp, fra 1¾ pst. i år til 2½ pst. i 2002.

Arbeidsledigheten i området under ett fortsatte å falle i 2000. Fallet var mest markert i Sverige, der ledigheten avtok med nesten 1 prosentpoeng. De senere års sterke sysselsettingsvekst har imidlertid avtatt hittil i år, og arbeidsledigheten går ikke lenger ned. I Finland er ledigheten i underkant av 9 pst., mens den åpne ledigheten i Sverige ligger i overkant av regjeringens mål på 4 pst. Økningen i oljeprisene, sammen med den høye kapasitetsutnyttelsen, bidro til at prisveksten i Norden tok seg betydelig opp i 2000, etter å ha vært lav i flere år. Prisveksten i 2000 varierte fra 1,3 pst. i Sverige til 5 pst. i Island. Inflasjonen fortsatte å tilta i første halvår i år, men har i den senere tiden igjen vist en avtakende tendens, i første rekke som en følge av lavere energipriser. Prisveksten anslås til 2¾ pst. i inneværende år og 2 pst. neste år som gjennomsnitt for Norden.

2.2.3 Utviklingen utenfor industrilandene

Utviklingslandene og de framvoksende økonomiene har blitt til dels kraftig påvirket av den markerte økonomiske avmatningen i de industrialiserte landene. Veksten har særlig svekket seg i Sørøst-Asia, som er avhengig av eksport til den kriserammede høyteknologisektoren. Flere land i regionen, deriblant Singapore og Taiwan, har opplevd fall i BNP i første halvår i år. På den annen side har Kina fortsatt høy økonomisk vekst. Også i Latin-Amerika har det vært en svekkelse av de økonomiske utsiktene. Dette har vært et resultat av den internasjonale lavkonjunkturen, men også av interne forhold, først og fremst den finansielle krisen i Argentina. I

Tabell 2.3 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

	Bruttonasjonalprodukt			Konsumprisindeks			Arbeidsledighet ¹⁾		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
USA	4,1	1,0	2,0	3,4	3,2	2,4	4,0	4,7	5,3
Japan	1,5	-0,5	0,0	-0,6	-0,4	-0,4	4,7	5,0	5,3
Tyskland	3,0	1,1	1,9	1,9	2,7	1,7	7,8	7,7	7,5
Frankrike	3,2	2,1	2,3	1,7	1,7	1,5	9,7	8,8	8,3
Storbritannia	3,0	2,0	2,2	2,9	2,1	2,4	5,5	5,4	5,5
Sverige	3,6	1,5	2,4	1,3	2,5	2,1	4,7	4,1	3,9
Danmark	3,2	1,3	2,0	2,9	2,3	1,9	4,7	4,6	4,6
Finland	5,7	2,5	2,5	3,4	2,7	2,2	9,8	9,0	9,0

¹⁾ Prosent av arbeidsstyrken.

Kilde: OECD og Finansdepartementet.

Tabell 2.4 Bruttonasjonalproduktet i utvalgte grupper av land. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gj.snitt 1995–1999	2000	2001	2002
Verden	3,6	4,7	2,4	3,3
Industriland	2,7	3,4	1,2	1,9
Øvrige land	4,9	6,1	3,9	5,0
Asia	6,8	6,8	5,5	5,9
Latin-Amerika	2,6	4,2	1,4	3,4
Afrika	3,5	2,9	3,8	4,4
Sentral- og Øst-Europa (inkl. Baltikum)	3,2	3,8	3,5	4,2
Russland	-1,2	8,3	4,0	4,0

Kilde: IMF og Finansdepartementet.

Tyrkia har store budsjettunderskudd ført til et sammenbrudd i valutakursregimet, med en svekkelse av valutaen på over 50 pst. i første halvår i år. I de tidligere østblokklandene synes de økonomiske utsiktene noe lysere, selv om flere av landene også har merket virkningene av svakere internasjonal vekst. Samlet anslås nå den gjennomsnittlige BNP-veksten utenfor industrilandene til 4 pst. i år og 5 pst. neste år, jf. tabell 2.4.

I *Asia (utenom Japan)* tok veksten seg markert opp i 1999 og 2000, etter at den økonomiske aktiviteten igjen skjøt fart i landene i Sørøst-Asia etter krisen i 1997/98. Sterk eksportvekst og ekspansiv finanspolitikk bidro til det raske oppsvinget. Den høye eksportavhengigheten innebærer imidlertid at landene er meget sårbare overfor utviklingen i industrilandene. Dette forsterkes av at IKT-produkter utgjør en betydelig andel av samlet eksport. Krisen i IKT-sektoren og den svake utviklingen i internasjonal økonomi har derfor rammet store deler av området hardt. I deler av Sørøst-Asia, spesielt i Indonesia, Thailand og Filippinene, bidrar også en rekke interne forhold til å trekke ned vekstutsiktene, bl.a. uløste problemer i finanssektoren og politisk ustabilitet. Det synes likevel å være relativt liten risiko for at området vil oppleve en ny krise tilsvarende den en opplevde for noen år siden. Dette skyldes bl.a. bedre driftsbalanse overfor utlandet, samt høyere valutareserver og bedre balanse mellom kortsiktig og langsiktig utenlandsgjeld.

I *Kina* ligger det an til fortsatt sterk vekst de nærmeste årene. Landet antas i beskjeden grad å bli påvirket av den internasjonale avmatningen fordi eksporten utgjør en relativt liten del av BNP. Finanssektoren utgjør en viktig utfordring, med en høy andel misligholdte lån, samtidig som det er et betydelig behov for ytterligere omstruktureringer i en rekke statseide selskaper. Gjennomføringen av nødvendige reformer, bl.a. som en forberedelse til

Kinas inntreden i WTO, kan bidra til å svekke veksten på kort sikt. Den økonomiske utviklingen i *India* har svekket seg det siste året. Dette må ses i sammenheng med alvorlig tørke og økningene i energiprisene. I tillegg har virkningene av de betydelige finanspolitiske stimulansene som ble gjennomført på slutten av 1990-tallet, avtatt. Det offentlige budsjettunderskuddet utgjorde i 2000 over 5 pst. av BNP. Veksten i økonomien ventes å ta seg opp i siste halvdel av inneværende år som en følge av gode jordbruksavlinger.

Den positive utviklingen i *Sentral- og Øst-Europa (inklusive Baltikum)* fortsatte i 2000, og veksten på årsbasis kom opp i 3,8 pst. Til tross for den svake utviklingen i industrilandene er det bare ventet en moderat lavere vekst i inneværende år. Veksten ventes å bli understøttet av bl.a. direkte investeringer fra utlandet og omstruktureringer i næringslivet, i tillegg til en mer ekspansiv penge- og finanspolitikk i flere land i regionen. Strukturreformer som er gjennomført i de fleste land i regionen for å kvalifisere for EU-medlemskap, ventes også å bidra positivt etter hvert. Den sterkeste veksten er ventet i Latvia, Estland og Bulgaria, men også i Ungarn og Slovenia ligger det an til en BNP-vekst på i overkant av 4 pst. De store budsjettunderskuddene i flere land i regionen øker imidlertid usikkerheten om den videre utviklingen. Store underskudd på driftsbalansen overfor utlandet gjør også landene sårbare for endringer i vurderingene av de økonomiske utsiktene.

I *Russland* vokste BNP med hele 8,3 pst. i 2000. Den sterke veksten må bl.a. ses i sammenheng med styrket konkurransevne etter svekkelsen av valutakursen i forbindelse med krisen i 1998. Samtidig har økningen i oljeprisen medført en markert bedring i de offentlige finansene. Den økonomiske veksten ventes å avta i tiden framover som følge av økende prispress innenlands, lavere oljepris og sva-

kere utvikling internasjonalt. Det er likevel ventet solid vekst både i inneværende år og neste år. Gjennomføringen av en rekke store reformer, blant annet innen elektrisitetsmarkedet samt en omfattende skattereform, har bidratt til en markert bedring av vekstutsiktene for økonomien.

I *Latin-Amerika* har både eksterne og interne forhold bidratt til å snu den sterke økonomiske oppgangen i 2000. Det ventes at BNP-veksten vil avta fra 4,2 pst. i 2000 til 1½ pst. i inneværende år. Veksten ventes deretter å ta seg opp igjen til 3½ pst. i 2002. Avmatningen i verdensøkonomien har bidratt til redusert aktivitetsnivå gjennom lavere eksportterspørsel, spesielt i Mexico og Chile. I tillegg har det vært betydelig uro i finansmarkedene, i første rekke drevet av en tiltakende negativ utvikling i Argentina. Styrkingen av den amerikanske dollaren de siste årene har svekket landets konkurransevne fordi den argentinske pesoen er knyttet til dollaren. Politisk ustabilitet, sammen med en ytterligere svekkelse av landets allerede svake finansielle situasjon, har ført til økt usikkerhet om evnen til å betjene utenlandsgjelden. Landet opplever en betydelig kapitalflukt og press på valutakursregimet. Dette har bl.a. resultert i en kraftig renteøkning, som har bidratt til å svekke landets vekstutsikter. IMF har etablert et låne- og tilpasningsprogram for Argentina som gir landet en låneramme på 22 mrd. USD. Den finansielle uroen i regionen har blitt ytterligere forsterket av politisk ustabilitet og en alvorlig energikrise i Brasil. Det er knyttet betydelig usikkerhet til den videre utviklingen i Argentina og resten av Latin-Amerika. Flere land i regionen har store underskudd i offentlig sektor og høy offentlig gjeld. Dette gjør dem sårbare for bl.a. renteøkninger. Den svakere veksten ventes å bidra til avtakende inflasjon i år og neste år for regionen som helhet.

I *Afrika* ventes den økonomiske veksten å ta seg ytterligere opp både i år og neste år, i første rekke som følge av høy vekst i de nord-afrikanske landene. Den svake utviklingen i verdensøkonomien ventes kun å påvirke utviklingen i liten grad. Prisutviklingen i råvaremarkedene er imidlertid viktig for veksten i enkelte land. 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, spesielt kaffe, men også bomull, tobakk og kopper, bidrar til å dempe den økonomiske utviklingen i mange land. Ulik veksttakt mellom landene synes i stor grad å reflektere interne forhold, herunder styresettet, kvaliteten på den makroøkonomiske politikken og gjennomføringen av strukturelle reformer. I tillegg utgjør militære

konflikter og AIDS-epidemien et vesentlig hinder for politisk og økonomisk stabilitet.

2.3 Finans- og valutamarkedene

2.3.1 De internasjonale finans- og valutamarkedene

Etter flere år med sterk kursoppgang snudde *aksjemarkedene* i 2000, og den fallende tendensen har fortsatt i år. IT-relaterte aksjer har falt mest i verdi, men også andre aksjer har vist betydelig nedgang. Nasdaq-indeksen i USA, som for en stor del består av IT-aksjer, er redusert med om lag 70 pst. siden toppnoteringene våren 2000. Også de bredere sammensatte indeksene har falt i verdi, og Standard & Poor 500-indeksen har falt med en tredel siden toppen i mars 2000. Den svake utviklingen på børsene i USA må ses i sammenheng med lavere lønnsomhet, den markerte avmatningen i amerikansk økonomi og økt usikkerhet knyttet til den økonomiske utviklingen. Verdien på IT-aksjene har i tillegg blitt påvirket av en rekke konkurser og et særlig stort fall i inntjeningen i mange av selskapene. Den negative utviklingen på børsene har vært markert også i EU-landene, der den svake økonomiske utviklingen og lavere inntjening har blitt forsterket av stigende prisvekst og et høyt rentenivå. I Japan er aksjekursene halvert siden våren 2000, og Nikkei-indeksen ligger på sitt laveste nivå på over 17 år. Terrorangrepene i USA 11. september har forsterket usikkerheten til den økonomiske utviklingen, og aksjebørsene over hele verden har svekket seg ytterligere.

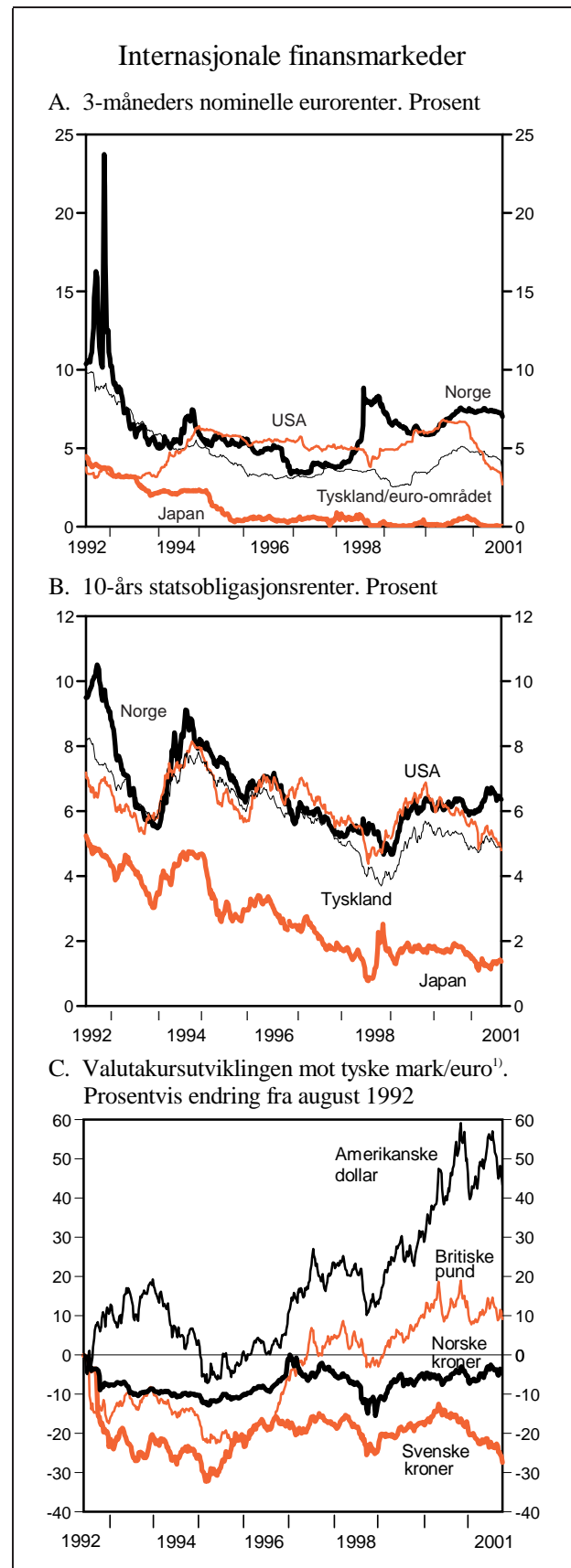
Utviklingen i de *kortsiktige rentene* avspeiler innretningen av pengepolitikken og konjunktursituasjonen i de enkelte land og regioner. Den amerikanske sentralbanken har redusert rentene med til sammen 3,5 prosentpoeng hittil i år. Den siste rentenedsettelsen på 0,5 prosentpoeng fant sted like før de amerikanske aksjebørsene åpnet igjen 17. september etter terrorangrepene uken før. 3-månedersrentene ligger etter dette i overkant av 2½ pst. Nedgangen i pengemarkedsrentene i euroområdet har vært mer moderat, og rentene har gått ned med om lag 1,0 prosentpoeng hittil i år. Dette reflekterer den mer forsiktige pengepolitikken til Den europeiske sentralbanken (ESB). Etter reduksjonen av styringsrenten med 0,5 prosentpoeng 17. september ligger 3-månedersrentene i euroområdet på om lag 3,6 pst. De korte rentene i eurosonen er anslått til gjennomsnittlig 4,3 pst. i år og 4,0 pst. neste år. I Japan har 3-månedersrentene vært om lag null si-

den sentralbanken la om pengepolitikken i mer ekspansiv retning igjen i mars i år.

De langsiktige rentene i industrilandene falt til dels markert gjennom 2000, i takt med de svekkede økonomiske utsiktene. Utviklingen har vært mer ustabil i 2001. Den nedadgående tendensen de siste månedene ble forsterket etter terrorangrepene i USA i september. I USA har rentene på 10-års statsobligasjoner falt fra nærmere 5 pst. ved årsskiftet til om lag $4\frac{3}{4}$ pst. i september. Fastrenten på 30-års pantelån har falt med over $1\frac{1}{2}$ prosentpoeng fra mai 2000 til august, mens fastrentelån med ett års bindingstid har falt med over $1\frac{3}{4}$ prosentpoeng. Dette har vært en viktig forklaring bak den solide utviklingen i boligmarkedet. Samtidig har husholdningene fått frigjort egenkapital ved å refinansiere sine huslån til gunstigere rente i en situasjon med generell prisøkning på boliger. Dette har igjen bidratt til økt kjøpekraft. Utviklingen i obligasjonsrentene kan delvis forklares med endringer i inflasjonsforventninger hos investorene.

De langsiktige rentene i Europa har langt på vei fulgt utviklingen i amerikanske renter, men svingningene har vært noe mindre markerte. Rentene på 10-års statsobligasjoner i Tyskland er nå om lag $4\frac{3}{4}$ pst., det samme som ved årsskiftet. Rentedifferansen mellom USA og Tyskland er nå tilnærmet forsvunnet. Som gjennomsnitt for 2000 lå rentene i USA nær 1 prosentpoeng over de tilsvarende tyske. Rentene er ventet å avta svakt i perioden framover. Dette bygger bl.a. på en antakelse om at inflasjonsutviklingen den siste tiden har bidratt til å øke tilliten til ESBs mellomlangsigte inflasjonsmål under 2 pst. Obligasjonsrentene i Japan har vært svakt avtakende i inneværende år, og 10-års statsobligasjoner ligger nå på i underkant av $1\frac{1}{2}$ pst. Utviklingen reflekterer de svekkede vekstutsiktene for japansk økonomi, samt forventninger om at deflasjonstendensene vil vedvare framover.

Forholdet mellom hovedvalutaene har de siste fem årene vært preget av til dels markerte bevegelser. Hovedbildet er at amerikanske dollar og japanske yen har styrket seg markert mot tyske mark/euro. Mellom dollar og yen har det vært betydelige fluktuasjoner i begge retninger. Styrkingen av dollar til tross for rekordstore underskudd på driftsbalansen overfor utlandet kan bl.a. tilskrives den sterke produktivitetsutviklingen og betydelig kapitalimport. På samme måte kan en del av forklaringen på euroens svekkelse siden innføringen 1.1.1999 være kapitaleksporten som følge av forventet høyere avkastning i USA. Fra toppnoteringen i januar 1999 har euroen svekket seg med 22 pst. i forhold til amerikanske dollar. Det har imidlertid vært en motsatt bevegelse de siste månedene, og euroen



Figur 2.8 Internasjonale finansmarkeder
¹⁾ En stigende kurve angir styrket valuta overfor DEM/euro.
 Kilde: OECD, Norges Bank og Bloomberg.

har nå styrket seg med om lag 12 pst. siden bunnoteringen i oktober 2000. Usikkerheten knyttet til den videre utviklingen mellom dollar og euro er økt ytterligere etter terrorangrepene i USA. Underskuddet på den amerikanske driftsbalansen trekker isolert sett i retning av en ytterligere styrking av euroen mot dollar. På den annen side synes markedet å ha større tillit til den amerikanske økonomiens vekstevne. Dersom produktivitetsutviklingen i USA skulle falle tilbake til nivået fra før midten av 1990-årene, kan en imidlertid få en klar svekkelse av dollaren.

2.3.2 Det norske finansmarkedet

Norges Bank har holdt styringsrenten uendret på 7 pst. siden september i fjor etter å ha satt opp renten med til sammen 1,5 prosentpoeng gjennom 2000. *Tremåneders pengemarkedsrente* har holdt seg nokså stabil på rundt 7,4 pst. i denne perioden. Etter at sentralbankene i flere land satte ned styringsrentene 17. og 18. september, har norsk tremåneders pengemarkedsrente falt til 7,1 pst. Også de implisitte terminrentene, slik de framgår av avkastningskurven i penge- og obligasjonsmarkedet, har falt. De implisitte terminrentene indikerer at markedaktørene forventer at tremåneders pengemarkedsrenter vil avta mot slutten av året og gjennom 2002, jf. figur 2.9. Som det framgår av figuren, har forventningene om renteutviklingen variert en del gjennom 2001. Mens pengemarkedsrentene i Norge har holdt seg nokså stabile i år, har tilsvarende renter både i euroområdet og USA falt, jf. avsnitt 2.3.1. Dette har medført en økt rentedifferanse mellom norske og utenlandske pengemarkedsrenter.

Rentedifferansen mellom norsk og tysk *tiårs statsobligasjonsrente* har økt stort sett sammenhengende siden begynnelsen av 2000 og er nå i underkant av 1,6 prosentpoeng. Økningen i rentedifferansen må bl.a. ses i sammenheng med utviklingen i kortsiktige renter samt inflasjonsutsiktene.

Normalt vil utviklingen i *bankenes renter* følge pengemarkedsrentene med et visst etterslep. Bankenes renter holdt seg nokså stabile i første halvår i år. Forretnings- og sparebankenes gjennomsnittlige utlånsrenter (utenom nullstilte lån) var ifølge Norges Banks statistikk 8,9 pst. ved utgangen av 2. kvartal i år, mens innskuddsrentene var 5,8 pst. i gjennomsnitt. Bankenes rentemargin har ligget stabilt på rundt 3,1 prosentpoeng det siste året.

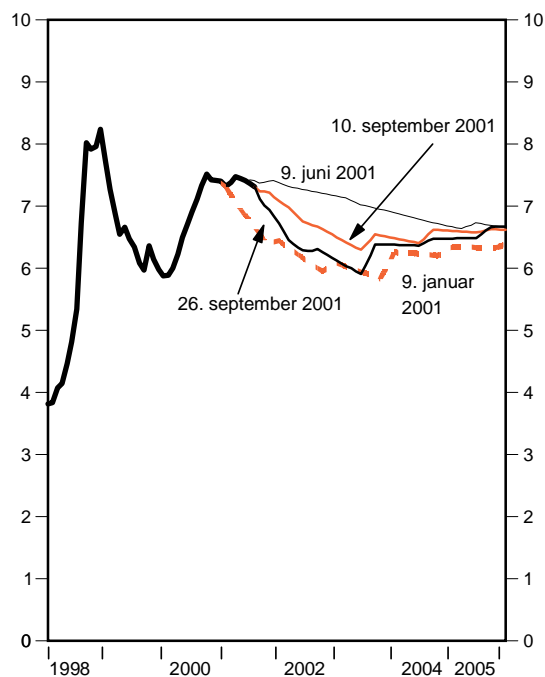
Den effektive kronkursen har styrket seg jevnt siden mai 2000, og er nå rundt 5 pst. sterkere enn ved årsskiftet. Styrkingen må blant annet ses i lys av at svenske kroner er svekket. Kursen på norske kroner målt mot euro har holdt seg forholdsvis sta-

Boks 2.3 Renteframskrivinger

I denne meldingen er det beregningsteknisk lagt til grunn at de korte rentene utvikler seg i samsvar med de implisitte terminrentene beregnet på grunnlag av avkastningskurven i penge- og obligasjonsmarkedene.

De implisitte renteforventningene har variert betydelig gjennom 2000. I denne meldingen har en beregningsteknisk lagt til grunn terminrenter pr. 10. september. Disse terminrentene viser et forløp hvor tremåneders pengemarkedsrenter faller ned mot 7,1 pst. mot slutten av året. I 2002 og inn i 2003 reduseres renten med ytterligere vel ½ prosentpoeng, for deretter å øke svakt ut framskrivingsperioden.

Tremåneders rente



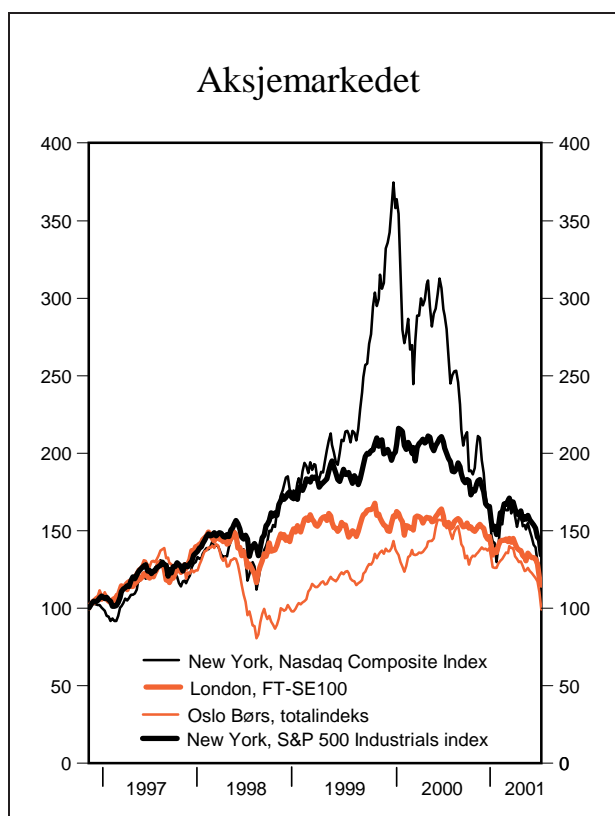
Figur 2.9 Teknisk framskrivning av tremåneders pengemarkedsrente. Faktisk utvikling og implisitt terminrente. Prosent
Kilde: Norges Bank og Bloomberg.

Tabell 2.5 Teknisk framskrivning av norske tremåneders pengemarkedsrenter¹⁾. Prosent

10. sept.	2001	2002	2003	2004	2005
7,2	7,3	6,8	6,4	6,5	6,6

¹⁾ Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter pr. 10. september 2001.

Kilde: Norges Bank og Finansdepartementet.



Figur 2.10 Utviklingen i aksjemarkedet.
Ukesgjennomsnitt. Uke 1 1997=100
Kilde: EcoWin.

bil rundt 8,0. Eurokursen holder seg fortsatt svak mot amerikanske dollar, og er nå rundt 0,92.

Aksjemarkedene i Norge har fulgt den svake internasjonale utviklingen. Etter en kursoppgang gjennom april og mai, har aksjekursene igjen falt.

Oslo Børs Hovedindeks, som måler den generelle kursutviklingen for aksjer notert på Oslo Børs, har falt med vel 26 pst. siden årsskiftet. Sammenlignet med toppnoteringen i september 2000, har hovedindeksen falt med 36 pst. Det er særlig IT- og industriaksjene som har utviklet seg svakt så langt i år.

2.4 Innenlandsk etterspørsel og produksjon

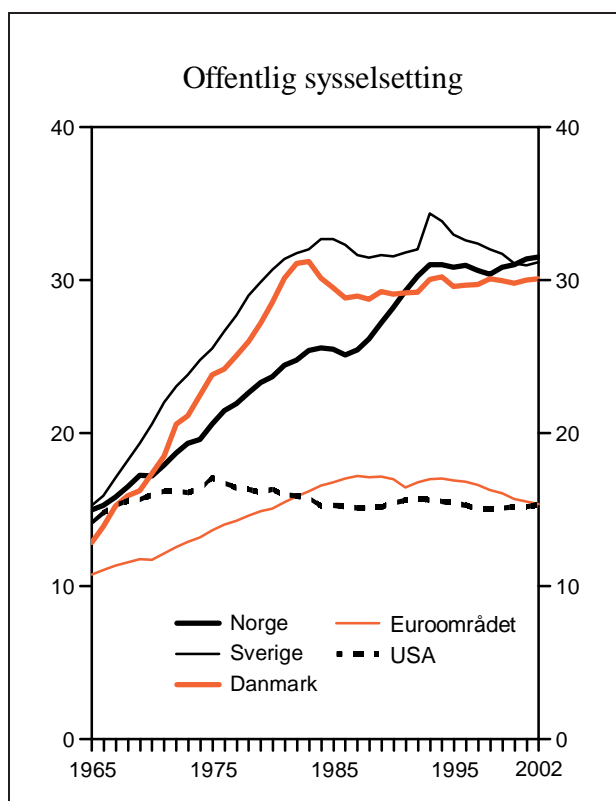
2.4.1 Offentlig konsum og investeringer

Offentlig konsum anslås nå å øke med 2 pst. fra 2000 til 2001, som er noe mer enn i fjor, men klart lavere enn i 1998 og 1999. Veksten er i hovedsak trukket opp av kommunalt konsum, mens veksten i statlig konsum ser ut til å bli relativt lav. Det økonomiske opplegget i denne meldingen innebærer at veksten i offentlig konsum ventes å avta til 1½ pst. i 2002. *Bruttoinvesteringene i offentlig forvaltning* anslås å avta med 1,6 pst. fra 2000 til 2001. Nedgangen kan i sin helhet tilskrives et fall i statlige investeringer, mens det for kommunale investeringer anslås et uendret investeringsnivå. Til neste år anslås bruttoinvesteringene i offentlig forvaltning å øke med hele 4¾ pst. Økningen må ses i sammenheng med økte investeringer i kommunesektoren i forbindelse med opprusting av skolebygg, samt økte investeringer i omsorgsboliger i forbindelse med handlingsplanen for eldreomsorgen. Samlet offentlig etterspørsel, dvs. summen av offentlig konsum og

Tabell 2.6 Hovedtall for offentlig forvaltning. Prosentvis volumendring fra året før¹⁾

	Mrd. kroner 2000	Gj.snitt 1990-2000	2001	2002
Offentlig konsum	271,0	2,9	2,1	1,5
Statlig	105,9	2,8	0,7	..
Kommunalt	165,1	2,9	3,1	..
Offentlige investeringer	40,4	1,8	-1,6	4,8
Statlige	15,9	-0,1	-4,0	..
Kommunale	24,5	3,4	0,0	..
Bruttoprodukt	206,6	2,2	2,5	1,5
Statlig	58,8	1,9	0,8	..
Kommunalt	147,8	2,3	3,2	..
Sysselsetting, mill. timeverk	852,3	1,5	0,9	0,5
Statlig	227,3	-0,2	-1,6	..
Kommunal	625,0	2,1	1,8	..

¹⁾ Som følge av overflytting av spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunene til staten oppgis det for 2002 bare tall for offentlig forvaltning under ett.



Figur 2.11 Offentlig sysselsetting. Antall sysselsatte personer i offentlig sektor som andel av samlet sysselsetting. Prosent

Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

bruttoinvesteringer, anslås å øke med $1\frac{1}{2}$ pst. i 2001 og 2 pst. i 2002.

Sysselsettingen i offentlig sektor, målt ved antall utførte timeverk, anslås å øke med $\frac{1}{2}$ pst. fra 2001 til 2002. Statlig sysselsetting utenom sykehusene ventes å avta noe, bl.a. som følge av færre sysselsatte innenfor Forsvaret. Fra 1970 til 2000 økte antall sysselsatte personer i offentlig sektor i gjennomsnitt med $3\frac{1}{4}$ pst. årlig. Den markerte veksten har ført til at Norge nå er blant de OECD-landene med høyest andel offentlig sysselsatte, jf. figur 2.11. De siste ti årene har offentlig sysselsetting endrer seg lite som andel av samlet sysselsetting. Dette må ses i sammenheng med at det under oppgangskonjunkturen på 1990-tallet også var en kraftig økning i sysselsettingen i privat sektor. Anslagene i denne meldingen innebærer at sysselsettingen i offentlig sektor, målt som andel av samlet sysselsetting, vil øke både i 2001 og 2002.

Anslagene for utviklingen i offentlig etterspørsel i perioden 2003 – 2005 bygger på beregnings-tekniske forutsetninger som omtales nærmere i avsnitt 3.2.5. Finanspolitikken og kommuneopplegget er nærmere beskrevet i avsnitt 3.2 og 3.3.

2.4.2 Husholdningenes etterspørsel

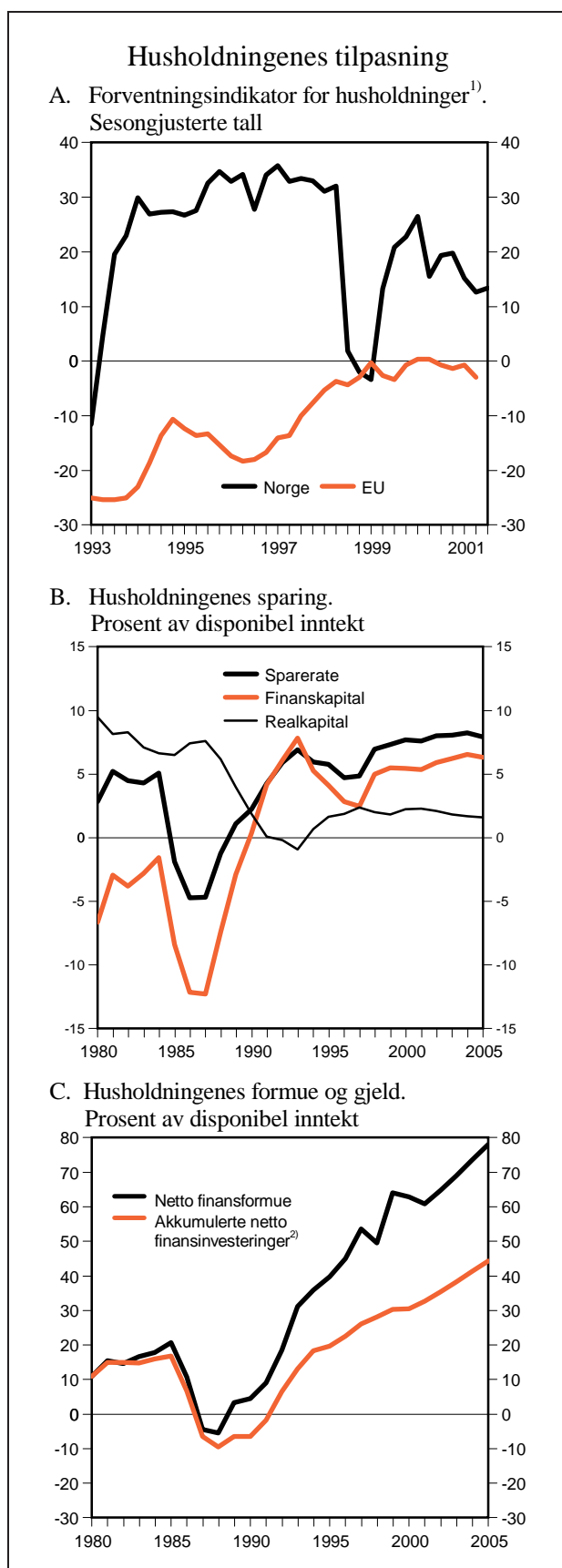
Etter en gjennomsnittlig årlig vekst på 3,9 pst. i perioden 1993 til 1998 har veksten i *det private forbruket* vært mer moderat de to siste årene. Det er særlig veksten i varekonsumet som har avtatt, mens veksten i tjenestekonsumet har holdt seg mer oppe. Den avdempede veksten i det private forbruket må ses i sammenheng med en klart svakere utvikling i husholdningenes disponible realinntekter de siste to årene, hovedsakelig som følge av lavere sysselsettingsvekst. I tillegg har økningen i rentenivået trolig bidratt til at husholdningenes sparing har økt de siste to årene.

Foreløpige nasjonalregnskapstall tyder på at privat forbruk tok seg noe opp i første halvår i år, etter en svak utvikling gjennom andre halvår i fjor. Sammenliknet med samme periode i fjor, økte privat forbruk med 1,7 pst. i første halvår. Ifølge Norsk Gallups trendbarometer ligger husholdningenes forventninger om den økonomiske utviklingen på et relativt høyt nivå, til tross for en viss nedgang det siste året, jf. figur 2.12. De relativt optimistiske forventningene reflekteres i en høy aktivitet i boligmarkedet og en fortsatt høy kredittvekst.

Alt i alt anslås det en vekst i det private konsumet på 2 pst. i 2001. Anslaget innebærer moderat vekst gjennom andre halvår i år. Blant annet på bakgrunn av den relativt høye veksten i konsumprisene, anslås husholdningenes disponible realinntekter å øke med $1\frac{3}{4}$ pst. fra 2000 til 2001. Spareraten anslås dermed å avta svakt.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til den videre utviklingen i spareraten. Høy finansiell sparing og betydelige omvurderingsgevinster de siste ti årene har sammen med økte boligpriser ført til at husholdningenes samlede formuesposisjon nå er svært god. Dette kan trekke i retning av en viss nedgang i spareraten i årene framover. I tillegg forventes arbeidsledigheten å holde seg på et lavt nivå framover, noe som kan tilsi lav forsiktighetsmotivert sparing. På den annen side trekker den demografiske utviklingen, med en økning i antall middelaldrende i forhold til antall unge og pensjonister, i retning av noe høyere sparerate. Også den kraftige nedgangen i aksjemarkedene den siste tiden, sammen med økt usikkerhet om den videre økonomiske utviklingen, kan føre til at spareraten tar seg noe opp. Alt i alt legger en i denne meldingen til grunn at husholdningenes forbruk om lag følger veksten i disponibel realinntekt framover.

Veksten i husholdningenes inntekter ventes å ta seg markert opp i 2002. Dette skyldes først og fremst at veksten i konsumprisene anslås å avta betydelig, bl.a. som følge av redusert matmoms fra 1.



Figur 2.12 Husholdningenes tilpasning

¹⁾ Differansen mellom prosentandelen som har svart «bedre» og «dårligere» på spørsmål om landets og egen økonomi.

²⁾ Nettofinansformuen slik den var i 1980 tillagt akkumulerte nettofinansinvesteringer i perioden.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Norges Bank, Norsk Gallup og Finansdepartementet.

juli i år. Dette gir grunnlag for en relativt høy real-lønnsøkning. I tillegg vil lavere nominelle renter redusere husholdningenes netto renteutgifter. Alt i alt ventes husholdningenes inntekter å øke med 3 pst. reelt fra 2001 til 2002. Dette vil trolig gi en viss økning i spareraten, og det private forbruket anslås å øke med $2\frac{3}{4}$ pst. fra 2001 til 2002. Spareraten vil dermed komme opp på 8 pst. i 2002.

For perioden 2003–2005 anslås det en gjennomsnittlig årlig vekst i husholdningenes disponible realinntekter på $2\frac{3}{4}$ pst. Med om lag uendret spare-rate, gir dette grunnlag for en vekst i det private konsumet i samme størrelsesorden.

Anslagene for utviklingen i husholdningenes inntekter og forbruk innebærer at husholdningenes sparing holder seg på et relativt høyt nivå i årene framover. I tillegg ventes husholdningenes realinvesteringer å avta svakt, målt som andel av disponibel inntekt, slik at netto finansinvesteringer øker. Husholdningenes netto finansformue anslås å øke fra 65 pst. av disponibel inntekt ved utgangen av 2002 til 78 pst. ved utgangen av 2005.

Til tross for flere år med høy inntektsvekst og sterk prisstigning på brukte boliger økte *igangsettingen av boliger* kun moderat fra første til andre halvdel av 1990-tallet. Dette må bl.a. ses i sammenheng med begrensinger på tilbudssiden. Mangel på byggeklare tomter i sentrale strøk, forsinkelser som følge av ny plan- og bygningslov og mangel på kvalifisert arbeidskraft bidro til å holde boligbyggingen nede. I fjor tok imidlertid boligbyggingen seg markert opp, og det ble igangsatt til sammen 23 500 boliger, mot 20 000 boliger som årlig gjennomsnitt i andre halvdel av 1990-tallet.

Igangsettingen av boliger har tatt seg ytterligere opp hittil i år. Sammenliknet med samme periode i fjor ble det igangsatt 18 pst. flere boliger i første halvår i år. Økningen har vært størst i Oslo og Akershus. Samtidig har det vært en markert nedgang i den gjennomsnittlige størrelsen på de igangsatte boligene, slik at igangsatt areal har økt med om lag 13 pst. Nedgangen i den gjennomsnittlige boligstørrelsen må ses i sammenheng med høy igangsetting av omsorgsboliger, i tillegg til at en økende andel av boligbyggingen ser ut til å finne sted i bynære områder.

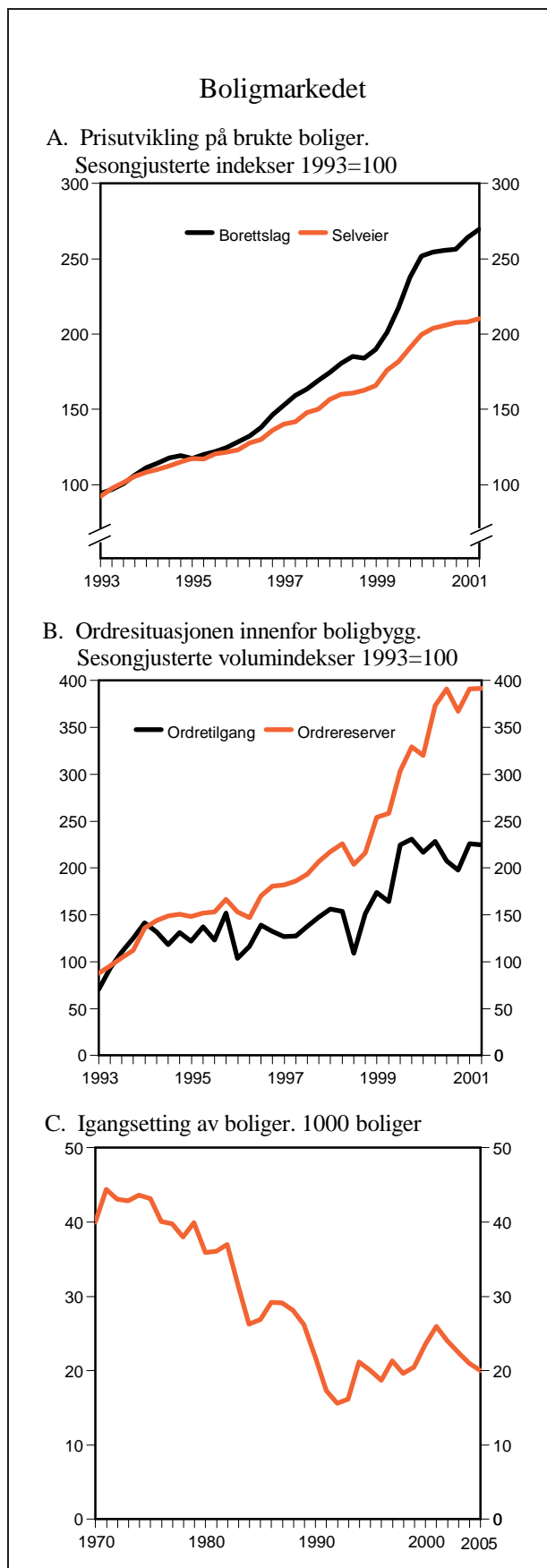
Alt i alt anslås igangsettingen i år til 26 000 boliger, som er den høyeste igangsettingen siden 1988. Sammen med lavere gjennomsnittsareal, en moderat vekst i rehabiliteringsinvesteringene og en viss standardheving gir dette en vekst i boliginvesteringene på $7\frac{1}{2}$ pst. fra 2000 til 2001.

Også i 2002 trekker flere forhold i retning av relativt høy boligbygging:

- Prisene på bruktboliger har fortsatt å øke, selv om veksten nå ser ut til å være noe lavere enn tidligere. Dette tyder på fortsatt høy etterspørsel etter boliger, jf. figur 2.13.
- Ordresituasjonen innenfor boligbygging er svært god. Ordretilgangen har holdt seg på et høyt nivå det siste halvannet året, samtidig som ordreservene har fortsatt å øke.
- Det forventes høy bygging av omsorgsboliger og sykehjemsplasser også til neste år. Måltallene for handlingsplanen for eldreomsorgen og opptrappingsplanen for psykisk helse innebærer en igangsetting på om lag 8600 boenheter i 2002.

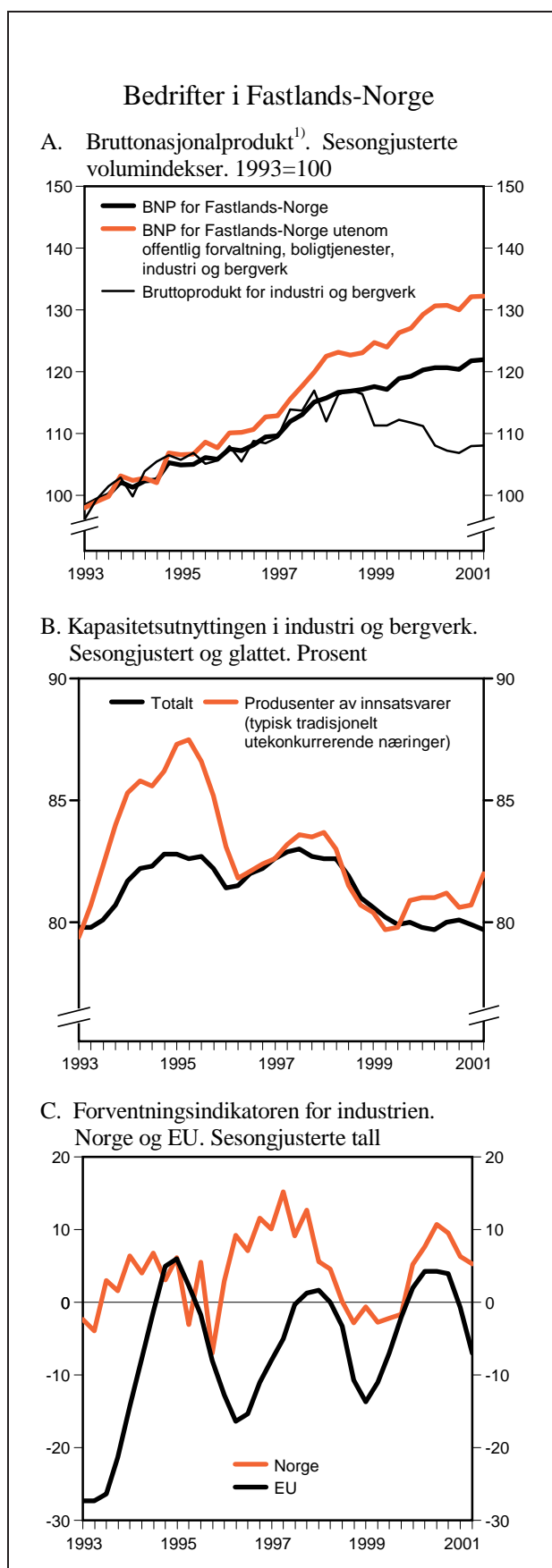
Mangel på arbeidskraft vil imidlertid også framover kunne begrense igangsettingen av boliger. Blant annet viste Aetats bedriftsundersøkelse en mangel på 9000 arbeidstakere innenfor bygg og anlegg i mai i år. I tillegg har den økte igangsettingen av boliger ført til en relativt kraftig økning i antall bygg i arbeid. Dette kan bety at kapasiteten til å ta på seg nye oppdrag for byggenæringen nå er mindre enn for ett år siden. Alt i alt anslås igangsettingen til 24 000 boliger neste år. Som følge av fortsatt høy igangsetting av omsorgsboliger og økt boligbygging i bynære områder ventes gjennomsnittsarealet å avta ytterligere. Sammen med en viss økning i rehabiliteringsinvesteringene og en viss standardheving gir dette en vekst i boliginvesteringene på $\frac{3}{4}$ pst. i 2002.

I perioden 2003–2005 ventes det en viss nedgang i igangsettingen av boliger. Dette må bl.a. ses i sammenheng med at byggingen av omsorgsboliger og sykehjemsplasser i forbindelse med handlingsplanen for eldreomsorgen og opptrappingsplanen for psykisk helse ventes å falle fra om lag 8600 boenheter i 2002 til om lag 500 boenheter årlig i perioden 2003–2005. I tillegg trekker demografiske forhold, med en synkende andel av befolkningen i etableringsfasen, i retning av lavere boligbygging. På den annen side kan et eventuelt etterslep som følge av kapasitetsbegrensninger de siste årene bidra til høyere igangsetting framover enn det de demografiske faktorene isolert sett tilsier. Samlet legges det til grunn at boligbyggingen avtar til om lag 20 000 boliger i 2005. Som følge av fortsatt inntektsvekst for husholdningene og lavere andel omsorgsboliger ventes det at gjennomsnittsarealet vil øke noe i denne perioden. Sammen med en viss standardheving og fortsatt vekst i rehabiliteringsinvesteringer tilsier dette om lag uendrede boliginvesteringer i perioden 2003–2005.



Figur 2.13 Boligmarkedet

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.14 Utviklingen i bedriftene

¹⁾ Bruttoprodukt i basisverdi.

Kilde: EU, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

2.4.3 Bedriftene i fastlandsøkonomien

Etter flere år med sterk aktivitetsvekst i bedriftene i fastlandsøkonomien, avtok veksten fra sommeren 1998. I industrien falt produksjonen med 6 pst. og sysselsettingen med 20 000 personer fra 1998 til 2000. I de øvrige fastlandsnæringene har veksten fortsatt, men i et noe lavere tempo enn under oppgangskonjunktoren på 1990-tallet, jf. figur 2.14. Nedgangen i industrien må ses i sammenheng med det kraftige fallet i oljeinvesteringene. Samtidig har eksporten økt klart svakere enn markedsveksten. Norsk eksportrettet virksomhet har dermed tapt markedsandeler, noe som bl.a. må ses i sammenheng med et betydelig tap av kostnadmessig konkurransevne siden midten av 1990-tallet.

Ifølge det kvartalsvise nasjonalregnskapet var det en relativt svak produksjonsvekst i fastlandsbedriftene i første halvår i år. Det er særlig de vareproduserende næringene utenom industrien som preges av lavere aktivitet, mens nedgangen innenfor industri og bergverk ser ut til å ha stoppet opp. Bedriftsinvesteringene har falt med nær 6 pst. sammenliknet med første halvår i fjor, først og fremst som følge av en nedgang innenfor tjenesteytende og vareproduserende næringer utenom industrien.

Anslagene for industrien bygger på følgende vurderinger:

- Ifølge det kvartalsvise nasjonalregnskapet har industriproduksjonen tatt seg noe opp hittil i år, etter en svak sesongjustert utvikling mot slutten av fjoråret. I første halvår i år lå likevel industriproduksjonen fortsatt 1,5 pst. lavere enn i samme periode i fjor.
- Ordretilgangen i industrien har avtatt noe de siste kvartalene, men ligger fortsatt på et relativt høyt nivå, jf. figur 2.15. Bortfallet av verftsstøtten ved årsskiftet bidro trolig vesentlig til at ordretilgangen til skipsverftene økte kraftig mot slutten av fjoråret. De betydelige ordreservene tilsier en viss produksjonsøkning i industrien framover.
- Framskrivningene i denne meldingen er basert på at veksten hos våre viktigste handelspartnere tar seg noe opp igjen fra neste år. Dette vil gi sterkere vekst i etterspørselen etter norske eksportvarer.
- Som følge av flere år med relativt høy kostnadsvekst i norsk økonomi, vil norske eksportører kunne tape ytterligere markedsandeler i årene framover. Deler av eksportnæringen er imidlertid svært kapitalintensiv, og lønnskostnadene utgjør en begrenset del av bedriftenes samlede kostnader.

- Den kraftige nedgangen i oljeinvesteringene de siste par årene har bidratt til den svake utviklingen i industriproduksjonen. Oljeinvesteringene anslås å falle ytterligere både i år og neste år. Nedgangen i år skyldes først og fremst en reduksjon i investeringer med svært høyt importinnhold, slik at virkningen på industriproduksjonen trolig blir beskjeden i år.

Alt i alt anslås det en moderat vekst i industriproduksjonen i år og neste år. Dette er i tråd med industriens egne forventninger ifølge Statistisk sentralbyrås konjunkturbarometer.

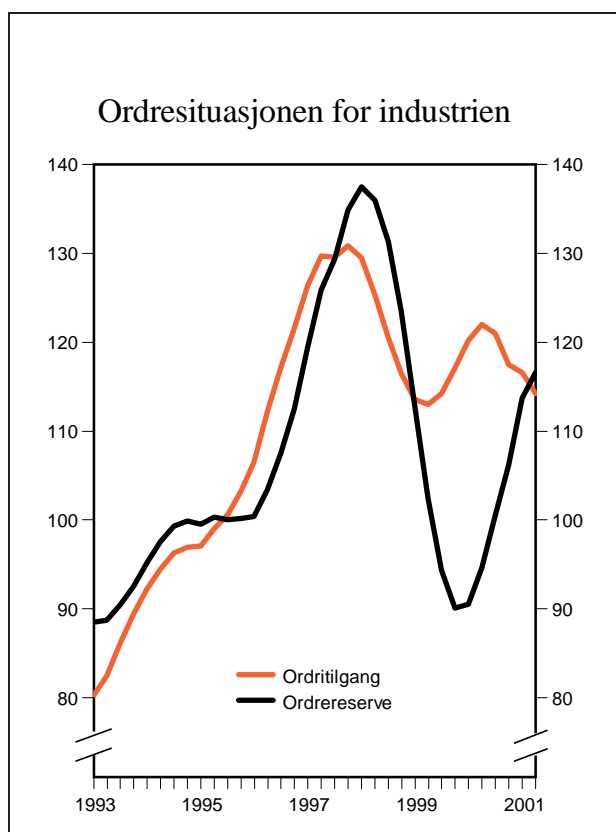
Også industriinvesteringene har avtatt markert siden 1998, men nivået er fortsatt en god del høyere enn under lavkonjunkturen tidlig på 1990-tallet, jf. figur 2.16. Ifølge tall fra det kvartalsvise nasjonalregnskapet økte industriinvesteringene kraftig i første halvår i år, og selv uten vekst resten av året vil industriinvesteringene kunne øke med over 8 pst. fra 2000 til 2001. Ifølge investeringstillingen fra Statistisk sentralbyrå vil investeringene i industrien ta seg markert opp også til neste år, etter en vekst på om lag 10 pst. i år. Store prosjekter innenfor metallindustrien, bl.a. Norsk Hydros anlegg på Sunn-

dalsøra og i Årdal, bidrar til oppgangen i industriinvesteringene, men også for andre deler av industrien tyder tellingen på økte investeringer. Samlet sett anslås industriinvesteringene å øke med om lag 10 pst. i år og 15 pst. neste år.

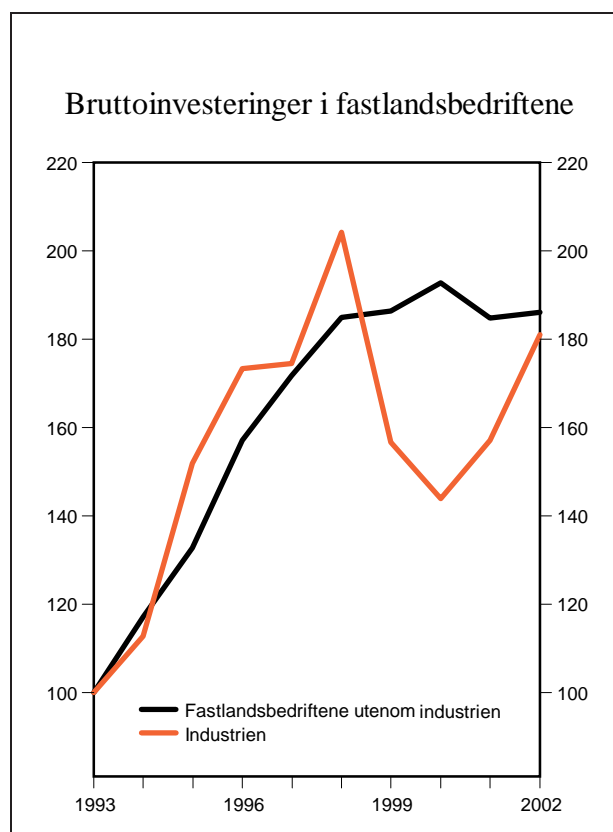
Den optimismen som investeringstillingen antyder må ses i sammenheng med at investeringsnivået er betydelig redusert de siste par årene. I tillegg er kapasitetsutnyttelsen er relativt høy innenfor deler av industrien, særlig innenfor tradisjonelt utekonkurrerende næringer som metallindustrien. Den svake produksjonsutviklingen de siste månedene kan derfor i noen grad reflektere at denne delen av industrien stanger i et produksjonstak. Investeringene som ifølge investeringstillingen nå planlegges, vil etter hvert bidra til å øke produksjonskapasiteten i deler av industrien. Flere av de store investeringsprosjektene vil imidlertid først bli ferdigstilt i 2004 og 2005.

Mens industrien i stor grad påvirkes av oljevirkosomheten og utviklingen i internasjonal økonomi, er de *øvrige fastlandsnæringene* mer avhengige av utviklingen i innenlandske forhold.

Aktiviteten i *bygge- og anleggsbransjen* tok seg noe opp i fjor etter en relativt kraftig nedgang i 1999. Tilgjengelig informasjon tyder nå på en høy



Figur 2.15 Ordretilgang og reserver i industrien
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.16 Utviklingen i bruttoinvesteringene i fastlandsbedriftene. Volumindeksert 1997=100
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

aktivitet i byggenæringen, særlig innenfor boligbygging. I anleggsbransjen har det vært en viss nedgang de siste årene, bl.a. som følge av at en del større prosjekter ble avsluttet på slutten av 1990-tallet. Ordresituasjonen for anleggsbransjen har imidlertid bedret seg noe de siste kvartalene. Alt i alt anslås det nå en produksjonsvekst i bygge- og anleggsnæringen på 2 pst. både i 2001 og 2002.

Ifølge det kvartalsvise nasjonalregnskapet ligger produksjonen i *primærnæringene* an til å avta noe i år etter fire år med moderat vekst. Sysselsettingen i primærnæringene har vist en trendmessig nedgang, og gjennom 1990-tallet er sysselsettingen redusert med over 30 000 personer, til anslagsvis 90 000 personer i 2001. Den største nedgangen har funnet sted innenfor jordbruket, bl.a. som følge av rasjonaliseringer og sammenslåing av bruk. For oppdrettssektoren, som har opplevd sterk vekst på 1990-tallet, vil tildeling av nye konsesjoner og økte førkvoter gi grunnlag for en viss produksjonsvekst framover. Oppdrettsnæringen er særlig avhengig av utviklingen på eksportmarkedet, ettersom om lag 90 pst. av produksjonen eksporteres. Hittil i år har eksportvolumet vært høyere enn tilsvarende periode i fjor, og det forventes en fortsatt vekst i eksportvolumet framover.

Innenfor *vareproduserende og tjenesteytende næringer* har aktiviteten fortsatt å øke de siste par årene, men i et svakere tempo enn tidligere. Som følge av at det ventes en sterkere vekst i den innenlandske etterspørselen, anslås det en noe sterkere aktivitetsvekst i disse næringene framover.

Etter en markert økning fram til 1996, endret investeringene i *samferdselssektoren* seg lite i 1997 og 1998. De to siste årene har imidlertid investeringene tatt seg opp igjen, og det ventes et forholdsvis høyt investeringsnivå i denne sektoren de neste årene, bl.a. som følge av betydelige investeringer i forbindelse med utbyggingen av UMTS-nettet og bredbånd. Alt i alt forventes samferdselsinvesteringene å øke med om lag 8 pst. både i 2001 og 2002.

Lagerinvesteringene i nasjonalregnskapet fanger opp statistiske avvik i tillegg til reelle lagerendringer, og viser ofte store svingninger. Dette har trolig sammenheng med svakheter i statistikken, og at lagerinvesteringene til en viss grad benyttes til å avstemme nasjonalregnskapet slik at samlet tilgang blir lik samlet anvendelse. Økte lagerinvesteringer bidro i fjor til å trekke opp aktiviteten i norsk økonomi ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene.

Arbeidsproduktiviteten i Fastlands-Norge tok seg kraftig opp i 2000 sammenliknet med utviklingen de to foregående årene. Dette henger i noen grad sammen med den kraftige økningen i elektrisitetsproduksjonen, men veksten var høy også for øvrige fastlandsnæringer. I år antas elektrisitetsproduksjonen å falle, noe som bidrar til å trekke ned produktivitetsveksten i fastlandsøkonomien. Produksjons- og sysselsettingsanslagene i denne meldingen innebærer at produktivitetsveksten i fastlandsnæringer utenom boligjenester, primærnæringer og elektrisitetsforsyning blir liggende på et relativt høyt nivå, med en vekst på henholdsvis 2,6 og 2,1 pst. i 2001 og 2002. For perioden 2003–

Tabell 2.7 Bruttoprodukt etter næring. Prosentvis volumendring fra året før¹⁾

	Mrd. kroner 2000	2000	2001	2002	Årlig gj.snitt 2003–2005
Bruttonasjonalprodukt	1423,8	2,3	1,7	3,2	1,6
Oljevirkosomhet	347,1	4,6	4,5	9,7	-0,7
Utenriks sjøfart	22,3	2,7	-4,6	-2,2	..
Næringsvirkosomhet i Fastlands-Norge	716,8	2,4	1,0	2,0	1,9
Primærnæringene	23,3	2,1	-1,6	0,2	..
Industri og bergverk	132,5	-2,6	1,2	1,1	0,8
Kraftforsyning	24,6	16,8	-13,0	0,0	..
Bygge- og anleggsvirkosomhet	50,2	1,5	2,3	2,4	..
Andre næringer	486,1	3,1	1,9	2,4	..
Offentlig forvaltning	206,6	0,9	2,4	1,6	2,0
Korreksjonsposter	131,1	0,0	0,9	2,2	..
<i>Memo:</i>					
BNP Fastlands-Norge	1054,5	1,8	1,2	1,9	2,0

¹⁾ Beregnet i faste 1997-priser.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.8 Bruttoinvesteringer i fast realkapital for bedriftene i Fastlands-Norge. Prosentvis volumendring fra året før¹⁾

	Mrd. 2000- kroner 2000	2000	2001	2002	Årlig gj.snitt 2003–2005
Bedrifter i Fastlands-Norge	128,8	1,8	-2,5	2,8	1,8
Primærnæringene	12,1	0,5	-11,9	-7,3	..
Industri og bergverk	16,1	-8,1	9,1	15,2	-1,5
Kraftforsyning	3,9	-14,3	10,0	6,0	..
Samferdsel	30,6	9,3	8,2	7,5	..
Øvrig næringsvirksomhet	66,0	2,7	-9,3	-2,0	..
<i>Memo:</i>					
Lagerinvesteringer ²⁾	32,7	0,9	-0,2	0,0	0,0

¹⁾ Beregnet i faste 1997-priser.

²⁾ Endring i lagerinvesteringer i prosent av BNP året før.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

2005 anslås det en produktivitetsvekst på 1,9 pst., som er om lag på linje med den gjennomsnittlige veksten de siste 20 årene. Mangel på arbeidskraft bidrar til at produktjonsveksten i år og til neste år i betydelig grad vil måtte skje gjennom å utnytte mulighetene for mer effektiv produksjon i de enkelte næringene.

Utviklingen i *total faktorproduktivitet* (TFP) gir uttrykk for hvor stor del av produktjonsveksten

som kan føres tilbake til andre forhold enn endringer i de primære produksjonsfaktorene arbeidskraft og kapital. Siden 1980 har TFP vokst svakere enn arbeidskraftsproduktiviteten, noe som henger sammen med at kapitalbeholdningen har økt gjennom perioden. For private fastlandsnæringer utenom boligjenester, primærnæringer og elektrisitetsforsyning anslås det en relativt sterk vekst i total faktorproduktivitet både i år og til neste år.

Tabell 2.9 Produktivitetsutvikling i Fastlands-Norge. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gj.snitt 1978–2000	2000	2001	2002	Årlig gj.snitt 2003–2005
<i>Arbeidsproduktivitet:¹⁾</i>					
Fastlands-Norge	1,8	2,5	1,7	1,9	1,6
Private fastlandsnæringer utenom bolig, primærnæringer og elektrisitets- forsyning	1,8	2,2	2,6	2,1	1,9
<i>Total faktorproduktivitet:²⁾</i>					
Fastlands-Norge	1,2	1,3	1,1	1,4	1,3
Private fastlandsnæringer utenom bolig, primærnæringer og elektrisitets- forsyning	1,4	1,4	1,9	1,6	1,4

¹⁾ Med arbeidsproduktivitet menes her bruttoprodukt pr. utførte timeverk.

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

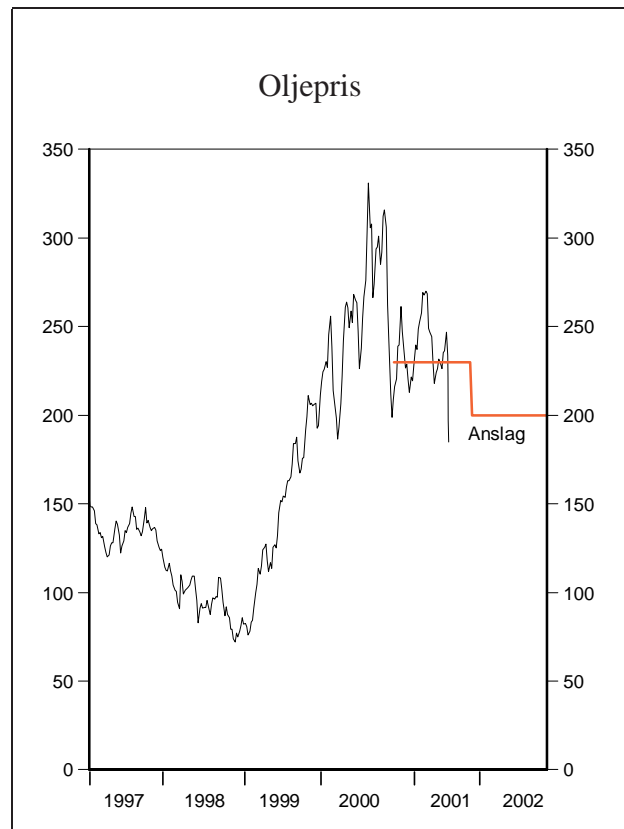
2.5 Petroleumsvirksomheten

Oljeproduksjonen er ventet å nå toppen neste år med en produksjon på 3,2 mill. fat olje pr. dag. Produksjonen av gass og NGL ventes å øke noe framover slik at samlet petroleumsproduksjon kan holde seg relativt stabil i perioden 2002–2005. Investeringene i oljevirksomheten forventes å falle med om lag 5 pst. fra 2001 til 2002. I denne meldingen er det lagt til grunn en oljepris på 230 kroner i 2001 og 200 kroner i 2002. Statens inntekter fra petroleumsvirksomheten anslås til 245 mrd. kroner i inneværende år og til 205 mrd. kroner i 2002.

Hittil i år har *oljeprisen* i gjennomsnitt ligget på 236 kroner pr. fat. Fra et nivå på om lag 200 kroner pr. fat i begynnelsen av året, steg oljeprisen til om lag 270 kroner i begynnelsen av februar som følge av forventninger om reduserte produksjonskvoter i OPEC-landene. Fra februar i år reduserte OPEC sine kvoter med 1,5 mill. fat. Til tross for dette økte lagrene av råolje i USA, og oljeprisen falt ned mot 210 kroner i slutten av mars, jf. figur 2.17. OPEC reduserte sine kvoter med ytterligere 1 mill. fat pr. dag fra 1. april. Dette førte til at oljeprisen steg til et nivå på om lag 270 kroner pr. fat i slutten av mai og begynnelsen av juni. Gjennom sommeren falt så prisene igjen ned mot 210 kroner, og OPEC vedtok i slutten av juli å redusere kvotene med ytterligere 1 mill. fat pr. dag fra 1. september. Mot slutten av september falt oljeprisene mot 180 kroner pr. fat. Det sterkeste fallet må ses i sammenheng med at frykten for lavere vekst i verdensøkonomien har blitt forsterket etter terroraksjonene i USA. Den 26. september var oljeprisen 182 kroner pr. fat.

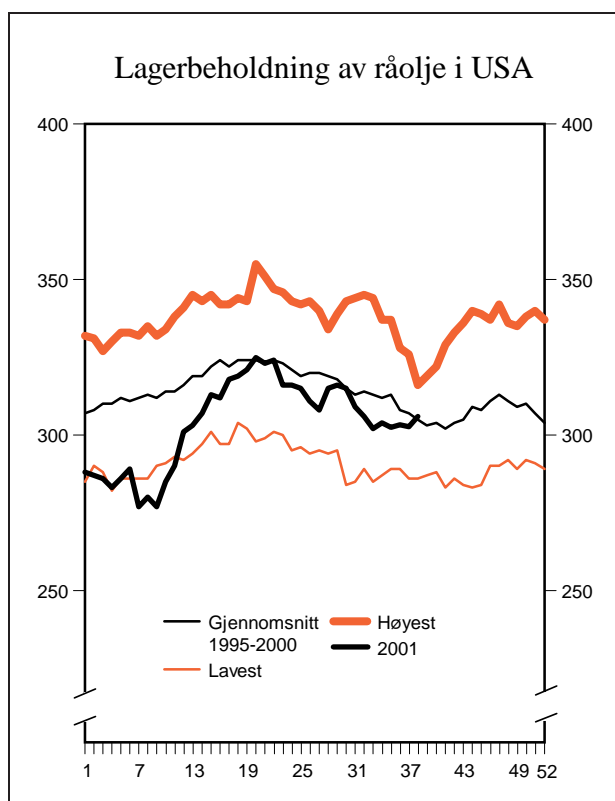
Utviklingen i oljemarkedet avhenger av tilbuds- og etterspørselsforhold. På kort sikt vil også utviklingen i lagerbeholdninger kunne ha stor betydning for oljeprisen. Oljeprisen framover vil blant annet kunne bli påvirket av:

- De samlede produksjonskvotene i OPEC er redusert med hele 3,5 mill. fat pr. dag siden inngangen til 2001. Til sammenlikning er produksjonen av olje på norsk kontinentalsokkel om lag 3 mill. fat pr. dag. Produksjonen av olje i OPEC-landene har imidlertid ligget noe høyere enn de fastsatte produksjonskvotene, slik at faktisk produksjon ikke er redusert like mye som kvotene. Produksjonsreguleringene medfører at det nå er en relativt høy ledig produksjonskapasitet i OPEC-landene. Energy Information Administration (EIA) i USA anslår at OPEC (eksklusive Irak) nå har en ledig produksjonskapasitet på 4,5–5 mill. fat pr. dag, hvorav Saudi-Arabia har om lag halvparten av den ledige kapasiteten.



Figur 2.17 Utviklingen i oljeprisen. Kroner pr. fat
Kilde: Norges Bank.

- teten. På OPEC-møtet 26. september ble det besluttet å ikke endre produksjonskvotene.
- Etterspørselen etter olje avhenger av utviklingen i verdensøkonomien. Som følge av at anslagene for den økonomiske veksten internasjonalt stadig har blitt nedjustert, har også anslagene for veksten i etterspørselen etter råolje blitt revidert ned. Det Internasjonale Energibyrådet (IEA) har anslått en vekst i etterspørselen etter råolje på 0,7 pst. i 2001 og 1,0 pst. i 2002, mens EIA har anslått en vekst i etterspørselen på 1,2 pst. i 2001 og 1,8 pst. i 2002. Til sammenlikning økte etterspørselen etter råolje med 2,2 pst. i 1999 og 0,9 pst. i 2000.
- Utviklingen i råoljelagrene har betydning for utviklingen av oljeprisen på kort sikt. Figur 2.18 viser hvordan råoljelagrene i USA 11. september har utviklet seg gjennom 2001, samt de laveste og høyeste lagertallene som har vært observert i perioden 1995–2000. Råoljelagrene var i februar og mars i år lavere enn det som ble observert i perioden 1995–2000. Etter dette har imidlertid lagrene økt, og de er nå om lag på samme nivå som gjennomsnittet for perioden 1995–2000.



Figur 2.18 Utviklingen i amerikanske oljelagre. Ukestall. Mill. fat

Kilde: Energy Information Administration (EIA).

- Terroraksjonene i USA har økt usikkerheten knyttet til oljeprisen. I den første tiden etter 11. september steg oljeprisen mot 30 USD på grunn av frykt for økt uro og forsyningsproblemer. Senere har frykt for lavere vekst i verdensøkonomien ført til at oljeprisen har falt til om lag 21 USD, dvs. et fall på om lag 9 USD på litt over en uke.

Prisene for framtidig levering på International Petroleum Exchange i London viser en oljepris på om lag 23 USD ut resten av året. For neste år viser terminprisene et fallende forløp fra 22,9 USD i januar til 21,7 USD i desember. I norske kroner gir dette et fall fra om lag 197 kroner i januar til 186 kroner i desember.

For inneværende år er det i denne meldingen lagt til grunn en oljepris på 230 kroner pr. fat, og for neste år på 200 kroner pr. fat. For årene deretter antas det at oljeprisen faller gradvis til 135 2002-kroner fra og med 2010 i tråd med forutsetningene i Langtidsprogrammet 2002–2005.

I 2000 ble det ifølge tall fra Oljedirektoratet produsert råolje, NGL og salgbar naturgass på norsk sokkel tilsvarende 244 mill. standardkubikkmeter oljeequivalenter (Sm³ o.e.). Samlet *petroleumspro-*

Tabell 2.10 Hovedtall for petroleumsvirksomheten

	2000	2001	2002	2005	Virkning av en endring i oljeprisen i 2002
<i>Forutsetninger:</i>					
Råoljepris, kroner pr. fat	251	230	200	152	10
Produksjon, mill. Sm ³ o.e	244	256	280	281	
– Råolje og NGL	194	194	210	204	
– Naturgass	50	62	71	77	
<i>Mrd. kroner:</i>					
Eksportverdi ¹⁾	312,0	318,8	309,7	234,1	12,9
Påløpte skatter og avgifter ²⁾	96,2	116,1	114,4	82,7	7,8
Betalte skatter og avgifter ²⁾	61,5	109,1	117,5	82,5	3,9
Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten ³⁾	161,4	244,9	205,5	141,9	8,6
<i>Mrd. kroner, 1997-priser:</i>					
Investeringer i oljevirksomheten	51,8	48,8	46,2	32,0	
Direkte import til oljevirksomheten ⁴⁾	18,8	14,9	14,6	12,1	
Etterspørsel mot fastlandsøkonomien	33,0	33,9	31,6	20,0	

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 og administrasjonskostnader i forbindelse med Petoro AS. For 2001 inngår også engangsoppgjør i forbindelse med salg av SDØE-andeler til Statoil.

⁴⁾ Inkludert sektorens egenproduksjon av oljeboringstjenester.

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

duksjon anslås å øke med om lag 13 mill. Sm³ o.e. i 2001 og 24 mill. Sm³ o.e. i 2002, jf. tabell 2.10. I forhold til Revidert nasjonalbudsjett er anslagene for samlet produksjon nedjustert med om lag 1¼ pst. i 2001 og oppjustert med om lag 1 pst. i 2002. Råoljeproduksjonen er noe nedjustert de nærmeste årene, mens anslaget for gassalget er noe oppjustert.

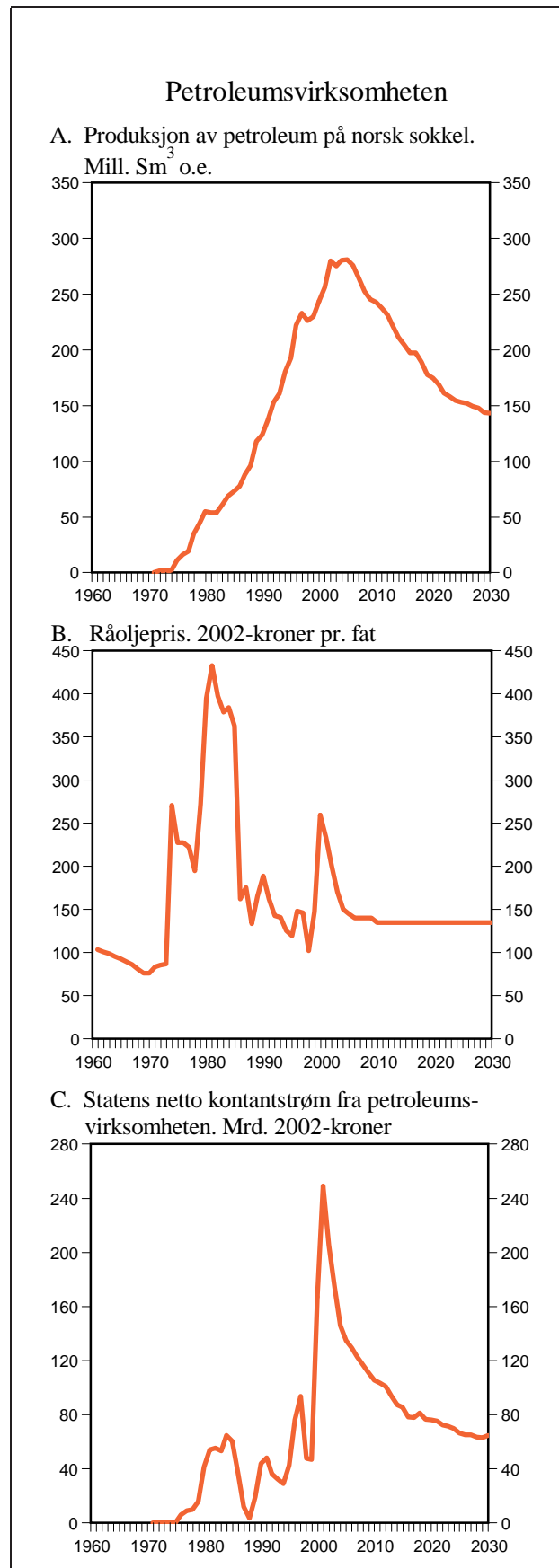
Råoljeproduksjonen er ventet å nå en topp neste år, med en produksjon på om lag 3,2 mill. fat pr. dag. Reduksjonen i råoljeproduksjonen de påfølgende årene blir imidlertid kompensert av økt produksjon av gass og NGL/kondensat. Dette gjør at samlet petroleumsproduksjon er ventet å være forholdsvis stabil i hele perioden 2002–2005, med en produksjonstopp på i overkant av 281 mill. Sm³ o.e. i 2005.

Oljedirektoratets anslag for samlede *utvinnbare petroleumsressurser* var ved årsskiftet 13,8 mrd. Sm³ o.e. Av dette var om lag 3,0 mrd. Sm³ o.e. produsert, slik at gjenværende ressurser ble anslått til om lag 10,8 mrd. Sm³ o.e. I forhold til året før ble ressursanslaget oppjustert med om lag 3,4 pst.

Verdien av den *samlede eksporten* fra petroleumssektoren var hele 312 mrd. kroner i 2000. Eksportverdien er anslått å øke ytterligere til om lag 319 mrd. kroner i inneværende år, mens den i 2002 er anslått til om lag 310 mrd. kroner.

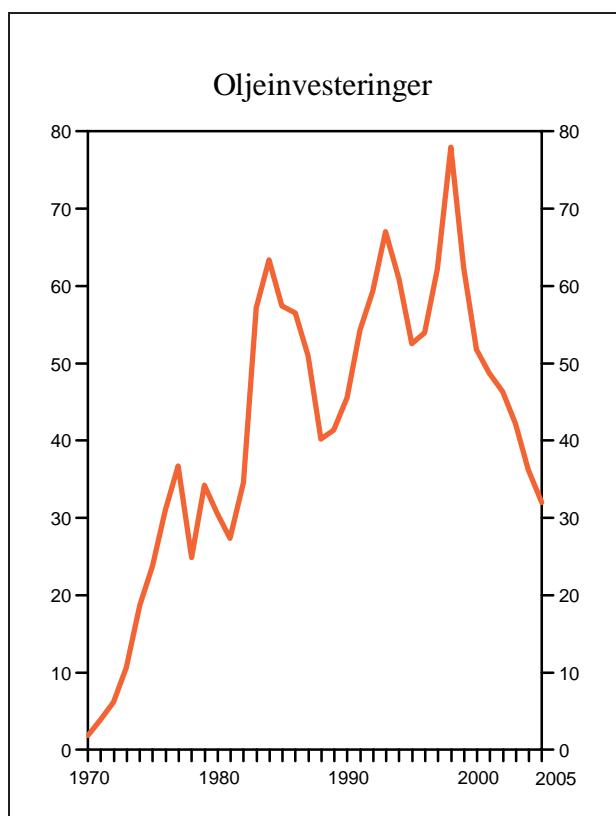
Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten var i 2000 på om lag 161 mrd. kroner. For inneværende år anslås netto kontantstrømmen til om lag 245 mrd. kroner. Det er her tatt hensyn til inntekter på 40,3 mrd. kroner knyttet til salg av SDØE-andeler til Statoil. Utenom dette salget er kontantstrømmen nedjustert med om lag 18 mrd. kroner i forhold til Revidert nasjonalbudsjett, til tross for høyere oljepris. Nedjusteringen skyldes først og fremst et noe lavere produksjonsanslag. I tillegg innebærer salget av SDØE-andeler en reduksjon i statens inntekter fra SDØE, og denne nedgangen blir kun delvis motsvart av økte skatteinntekter fra Statoil. For 2002 er nettokontantstrømmen nedjustert med om lag 6 mrd. kroner i forhold til Revidert nasjonalbudsjett, til om lag 205 mrd. kroner. Høyere forventet oljepris og et høyere produksjonsanslag trekker i retning av økte inntekter for staten. Dette blir imidlertid mer enn oppveid av reduserte inntekter som følge av salg av SDØE-andeler. Basert på de forutsetningene som legges til grunn i denne meldingen, anslås nettokontantstrømmen å falle til om lag 142 mrd. kroner i 2005.

Totalformuen i petroleumsvirksomheten, definert som den beregnede nåverdien av framtidige årlige netto kontantstrømmer fra petroleumsvirksomheten, kan anslås til 2400 mrd. 2002-kroner. Det er særlig grunn til å peke på at både prisen på råolje



Figur 2.19 Petroleumsvirksomheten

Kilde: Oljedirektoratet, Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet.



Figur 2.20 Investeringer i oljevirkosomhet. Mrd. 1997-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

og naturgass, men også anslag på den framtidige utviklingen i produksjonen og utvinningskostnader er svært usikker. Anslag for petroleumsformuen er også avhengig av hvilken diskonteringsrente som legges til grunn. I tråd med tidligere praksis, er det ved beregning av totalformuen lagt til grunn en realrente på 4 pst. Statens andel av formuen, definert som nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, anslås til noe over 2100 mrd. 2002-kroner. Petroleumsformuen gir grunnlag for beregning av en permanentinntekt, eller en langsiktig, årlig realavkastning, på om lag 97 mrd. 2002-kroner. Av dette utgjør statens andel om lag 86 mrd. 2002-kroner.

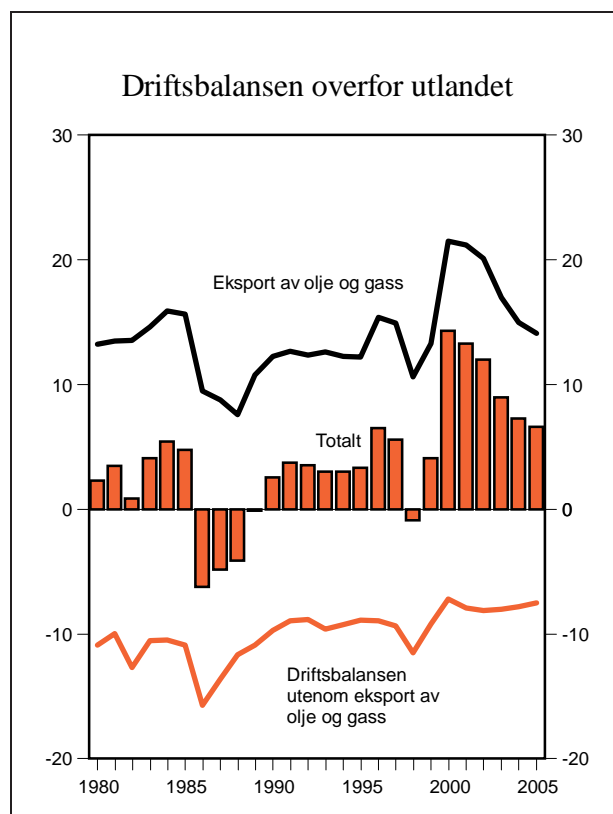
Investeringene i petroleumsvirksomheten nådde et rekordhøyt nivå på 82 mrd. kroner i 1998, og falt deretter med om lag 34 pst. fram til 2000, jf. figur 2.20. De samlede investeringene anslås å falle med nesten 6 pst. i år som følge av at investeringene i oljeboringssektoren er ventet å falle fra det svært høye nivået i fjor. Endringer i disse investeringene slår i all hovedsak ut i endringer i direkteimporten. Investeringene i oljeutvinning og rørtransport, som er av størst betydning for fastlandsøkonomien, er derimot ventet å øke noe i inneværende år.

For 2002 er det på usikkert grunnlag anslått at investeringene i petroleumsvirksomheten vil falle med 5 pst., og i perioden 2003–2005 er det ventet en ytterligere reduksjon i investeringsnivået med om lag 11½ pst. pr. år i gjennomsnitt. Partnerene i Snøhvit-lisensen besluttet den 25.9.01 å sende inn Plan for Utbygging og Drift (PUD) av Snøhvit-feltet utenfor Hammerfest. Dette innebærer at investeringene i Snøhvit-feltet kommer noe tidligere enn tidligere antatt. Oljeinvesteringene for de nærmeste årene kan derfor bli noe høyere enn lagt til grunn i denne meldingen. Prosjektet krever godkjenning av Stortinget. Det understrekes at usikkerheten knyttet til utviklingen i petroleumsinvesteringene er stor.

2.6 Utenriksøkonomien

2.6.1 Driftsbalansen overfor utlandet

Overskuddet på driftsbalansen overfor utlandet var i fjor 204 mrd. kroner, mot 47 mrd. kroner i 1999. Overskuddet i fjor tilsvarte i overkant av 14 pst. av BNP, som er den høyeste andelen i noe OECD-land



Figur 2.21 Driftsbalansen overfor utlandet. Prosent av BNP

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.11 Driftsbalansen overfor utlandet

	Mrd. kroner			Prosentvis endring fra året før			
				2001		2002	
	2000	2001	2002	Pris	Volum	Pris	Volum
Eksport	663,6	678,0	680,4	-2,1	4,4	-4,8	5,4
Råolje og naturgass	306,6	312,9	303,3	-4,8	7,2	-11,6	9,7
Skip, plattformer mv.	10,4	9,6	9,8	-9,0	1,2	1,1	1,2
Andre varer	212,1	220,2	227,9	-0,1	4,0	-0,2	3,6
Bruttoinntekter, skipsfart og oljeboringstjenester	75,2	72,9	73,1	-2,2	-0,8	0,1	0,2
Rørtransport	5,4	5,9	6,4	0,0	10,3	0,0	7,7
Utlendingers utgifter i Norge	17,6	17,8	18,5	1,3	0,0	1,8	2,2
Andre tjenester	36,3	38,7	41,3	2,6	3,9	2,5	4,2
Import	433,5	457,1	477,2	2,1	3,3	1,4	3,0
Skip, plattformer mv.	26,4	25,4	26,3	3,0	-6,7	2,6	1,1
Andre varer	276,2	297,4	311,4	3,0	4,5	1,3	3,4
Bruttoutgifter, skipsfart og oljeboringstjenester	43,0	42,0	42,4	-1,9	-0,3	0,2	0,7
Nordmenns utgifter i utlandet	39,3	40,3	42,7	0,0	2,6	2,0	3,7
Andre tjenester	48,6	51,9	54,4	2,2	4,5	2,2	2,5
Eksportoverskudd	230,1	220,9	203,2				
Rente- og stønadbalansen	-26,5	-24,7	-22,6				
Overskudd på driftsbalansen	203,6	196,3	180,7				

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

etter andre verdenskrig. Den kraftige økningen i overskuddet fra 1999 til 2000 skyldtes først og fremst en dobling av eksportverdien av råolje og naturgass, til 307 mrd. kroner. Utenom eksporten av råolje og naturgass styrket driftsbalansen seg med 9 mrd. kroner, til et underskudd på 103 mrd. kroner. Denne forbedringen skyldtes i all hovedsak en bedring i bytteforholdet overfor utlandet, bl.a. som følge av økte metallpriser på verdensmarkedet, økte fraktrater for utenriksflåten og økte priser på laks.

I første halvår i år var overskuddet på driftsbalansen 113 mrd. kroner. Dette er om lag 33 mrd. kroner høyere enn på samme tid i fjor. Det var særlig økt eksportverdi av råolje og naturgass som bidro til å trekke opp overskuddet. Både eksportverdien og importverdien av tradisjonelle varer økte med om lag 7 pst. i de syv første månedene i år sammenliknet med fjoråret, og utviklingen i nettoeksporten av tradisjonelle varer har dermed bidratt til å redusere overskuddet på driftsbalansen hittil i år. For 2001 anslås det nå et overskudd på driftsbalansen overfor utlandet på 196 mrd. kroner. Neste år anslås overskuddet på driftsbalansen til om lag

180 mrd. kroner. Nedgangen fra i år kan henføres til en noe svakere handelsbalanse med tradisjonelle varer og til en anslått nedgang i oljeprisen.

2.6.2 Eksport og import av tradisjonelle varer

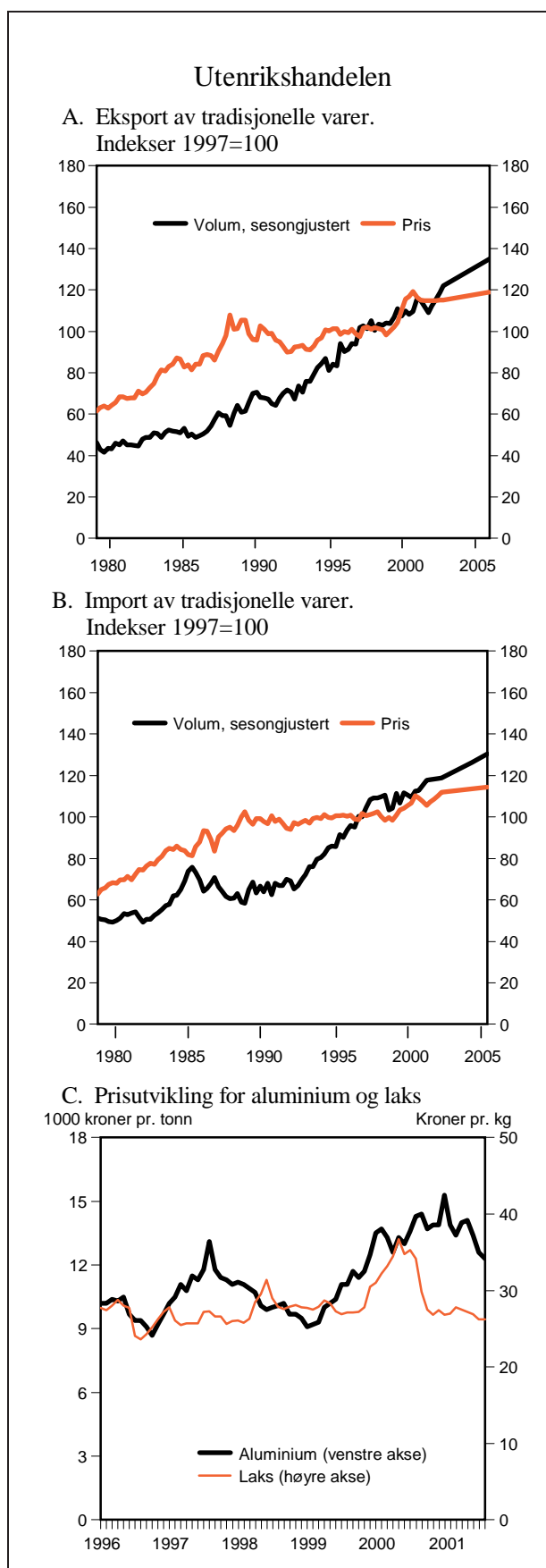
Etter kraftig vekst midt på 1990-tallet, har *eksportvolumet* av tradisjonelle varer steget mer moderat de tre siste årene. Eksportveksten midt på 1990-tallet må ses i sammenheng med en bred internasjonal oppgangskonjunktur med sterk markedsvekst, ledig kapasitet i norsk økonomi og flere år med bedret konkurransevne. Samtidig vant norske eksportører innpass på nye markeder, bl.a. i det tidligere Øst-Europa. De tre siste årene har markedsandelen for tradisjonelle norske industrivarer falt. I fjor var nedgangen særlig sterk, med en markedsvekst på hele 10 pst., mens eksporten økte med 2 pst. Det betydelige tapet av markedsandeler de siste årene må ses i sammenheng relativt høy norsk kostnadsvekst. I tillegg har norsk økonomi vært preget av høy kapasitetsutnyttelse og mangel på arbeidskraft

i mange sektorer. Disse faktorene kan ha vært med på å begrense mulighetene til å øke produksjonen i takt med markedsveksten. Som følge av en fortsatt svekkelse av den kostnadmessige konkurranseevnen anslås det ytterligere tap av markedsandeler i årene framover.

I lys av den markerte avdempingen av veksten i internasjonal økonomi har norsk eksport så langt i år utviklet seg relativt sterkt. I første halvår var det sesongjusterte eksportvolumet 6,2 pst. høyere enn det gjennomsnittlige nivået i fjor. Eksporten av aluminium i 1. kvartal er imidlertid trolig overvurdert i de foreløpige nasjonalregnskapstallene, som følge av at deler av eksporten i 3. og 4. kvartal i fjor først ble registrert i februar og mars i år. Korrigert for dette har metalleksporten vist en mer moderat vekst. Også andre deler av prosessindustrien har økt sin eksport i år, bl.a. innenfor varegruppene kjemiske råvarer og papirmasse. Alt i alt anslås det samlede eksportvolumet av tradisjonelle varer å stige med 4,0 pst. i år og 3,6 pst. neste år.

USA har de siste årene vært Norges fjerde største eksportmarked. I første halvår i år ble eksportverdien til USA redusert med 8 pst. i forhold til samme periode i fjor, mens verdien av Norges samlede eksport av tradisjonelle varer økte med over 7 pst. Eksporten til våre tre største eksportmarkeder, Tyskland, Storbritannia og Sverige, har derimot steget betydelig i samme periode. Som følge av avdempingen internasjonalt ventes det svakere vekst i etterspørselen i disse landene de nærmeste månedene.

Etter relativt svak vekst gjennom det meste av 1990-tallet, steg eksportprisene for tradisjonelle varer med hele 14 pst. fra 1999 til 2000. Prisene på viktige eksportvarer som metaller og fisk tok seg opp mot slutten av 1999, og steg gjennom det meste av fjoråret. Mot slutten av 2000 stoppet imidlertid prisveksten opp, og eksportprisene på oppdrettsfisk og metaller sank både i 1. og 2. kvartal i år. På usikkert grunnlag anslås det nå om lag uendrede eksportpriser både i år og neste år. Svakere vekst internasjonalt bidrar til å dempe prisoppgangen. I tillegg har produksjonen av oppdrettslaks økt kraftig i bl.a. Chile, noe som har bidratt til nedgang i lakseprisene. På den annen side kan aluminiumsproduksjonen på den amerikanske vestkysten bli svært lav i år på grunn av problemene i elektrisitetsproduksjonen. Economist Intelligence Unit (EIU) venter at aluminiumsproduksjonen i dette området bare vil utgjøre 20 pst. av full kapasitet i år. Dette bidrar til å dempe nedgangen i aluminiumsprisen. Spotprisen på aluminium har falt de siste månedene. Tradisjonelt ligger eksportprisen for norske produsenter noe høyere enn spotprisen, med et tidsetterslep på 6–9 måneder.



Figur 2.22 Utenrikshandelen

Kilde: Norges Bank, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.12 Nøkkeltall for handelen med andre varer. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gj.snitt 1995–1999	2000	2001	2002	Årlig gj.snitt 2003–2005
Eksportpris	1,5	13,8	-0,1	-0,2	1,0
Importpris	0,0	6,0	3,0	1,3	1,5
Bytteforhold ¹⁾	1,5	7,4	-3,2	-1,5	-0,5
Eksportvolum	5,7	2,1	4,0	3,6	4,3
Import hos handelspartnerne	6,9	10,2	5,3	6,0	6,7
Eksportmarkedsandel	-1,2	-7,3	-1,3	-2,2	-2,3
Importvolum	6,7	1,7	4,5	3,4	3,1
Hjemmemarkedsandel ²⁾	-2,8	-1,6	-3,8	-2,1	-2,1

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.

Kilde: Finansdepartementet, OECD og Statistisk sentralbyrå.

De siste par årene har *importvolumet av tradisjonelle varer* utviklet seg svakt, noe som bl.a. har sammenheng med det kraftige fallet i oljeinvesteringene. Tendensen til svak importvekst har fortsatt i første halvår i år. Importen av investeringsvarer falt sammenliknet med første halvår i fjor, mens importen av vareinnsats økte moderat. En vedvarende høy aktivitet i norsk økonomi tilsier en viss oppgang i importen framover. På den annen side vil den anslåtte nedgangen i oljeinvesteringene bidra til å dempe importveksten. Det anslås en vekst i importvolumet av tradisjonelle varer på 4,0 pst. både i år og neste år.

Prisene på tradisjonelle importvarer steg med 6 pst. i fjor, etter tilnærmet nullvekst fra 1990 til 1999. Prisoppgangen må først og fremst ses i sammenheng med økte verdensmarkedspriser for mange råvarer, men også for industrivarer var prisveksten høy i fjor. I tillegg svekket den importveide kronekursen seg fra 1999 til 2000, noe som bidro til økte importpriser målt i norske kroner. I første halvår i år har importprisene steget med 5,7 pst. i forhold til samme periode i fjor, til tross for en styrking av den importveide kronekursen. Prisveksten internasjonalt tiltok i første halvår i år, bl.a. som følge av andrerundeeffekter av den høye oljeprisen. Videre innebærer reviderte nasjonalregnskapstall en betydelig nedjustering av produktivitetsveksten i USA, noe som innebærer at kostnadspresset i amerikansk økonomi kan være noe sterkere enn tidligere lagt til grunn. Alt i alt anslås det en vekst i importprisene på 3,0 pst. i år. Fra og med neste år legges det til grunn en mer moderat importprisvekst.

2.6.3 Skipsfarten og tjenestebalansen for øvrig

Skipsfartens netto fraktinntekter økte til 34 mrd. kroner i fjor, som er 10 mrd. kroner mer enn året før. Hovedgrunnen til den kraftige oppgangen var økte fraktrater. De siste månedene har imidlertid ratene falt, både for tank- og bulkskip. På denne bakgrunn legges det til grunn en nedgang i netto fraktinntektene i år og en stabilisering neste år.

Nordmenns utgifter i utlandet, som omfatter forbruk i utlandet i forbindelse med både private reiser og tjenestereiser, har steget markert gjennom 1990-tallet, og utgjorde i fjor 39 mrd. kroner. Husholdningene står for om lag 60 pst. av dette beløpet. En høy reell inntektsvekst for husholdningene vil trolig bidra til fortsatt vekst i etterspørselen etter feriereiser framover. Det anslås en volumvekst i denne utgiftsposten på 2,8 pst. i år, og en noe høyere vekst i årene deretter.

Utlendingers utgifter i Norge sank noe i fjor, etter å ha vært om lag uendret de siste fem årene. Den svake utviklingen siden midten på 1990-tallet kan ha sammenheng med et økt relativt prisnivå i Norge. For 2001 anslås det et om lag uendret nivå på utlendingenes utgifter i Norge, mens vekstanslagene for årene fram til 2005 ligger i overkant av 2 pst. årlig.

Eksport og import av andre tjenester omfatter tjenester i tilknytning til varehandel, finans, forsikring, konsulenttjenester og samferdsel. I fjor steg nettoimporten av andre tjenester med 0,4 mrd. kroner, til 12,3 mrd. kroner, etter kraftig vekst både i eksport- og importverdien. Eksportverdien av fi-

nans- og forretningstjenester steg med 21 pst. fra 1999 til 2000, til 22 mrd. kroner. Siden 1995 er eksporten av denne typen tjenester fordoblet, og veksten ser ut til å fortsette i år. Alt i alt anslås det en moderat oppgang i nettoimporten av andre tjenester i år.

2.6.4 Norges nettofordringer og rente- og stønadsbalansen

Norge har siden 1995 vært i nettofordringsposisjon overfor utlandet. Ved siste årsskifte utgjorde *nettofordringene* vel 328 mrd. kroner, svarende til 23 pst. av BNP. Endringene i nettofordringene overfor utlandet tilsvarer overskuddet på driftsbalansen korrigert for netto kapitaloverføringer til utlandet, og endringer i fordringer og gjeldsposter forårsaket av valutakursendringer og andre omvurderinger.

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 400 mrd. kroner. Dette tilsvarer om lag 27 pst. av BNP. Basert på framskrivningene i denne meldingen, vil nettofordringene

øke sterkt i årene framover, til et anslått nivå tilsvarende om lag 70 pst. av BNP ved utgangen av 2005.

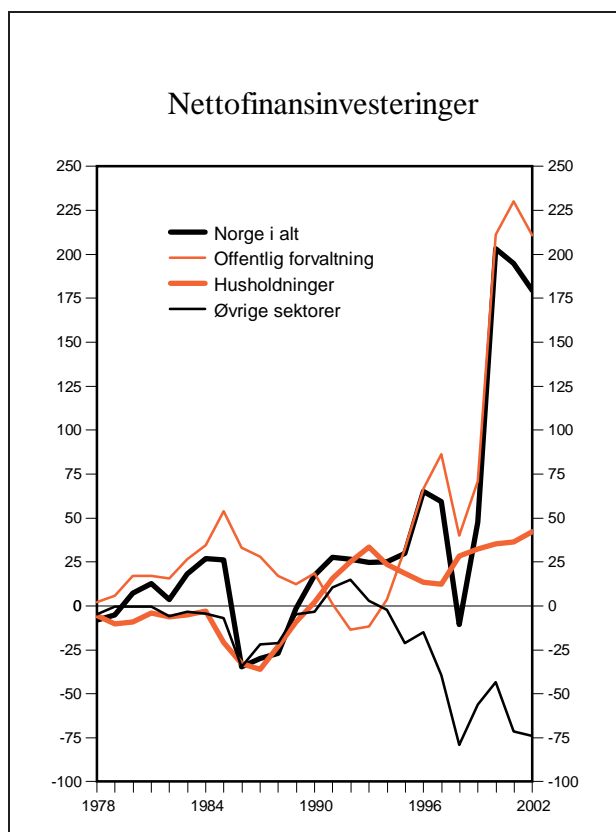
Underskuddet på rente- og stønadsbalansen anslås til om lag 25 mrd. kroner i 2001. Underskuddet på rente- og stønadsbalansen må dels ses i sammenheng med at norsk bistand utgjør anslagsvis 11 mrd. kroner i 2001. I tillegg bidrar netto aksjeutbytte og reinvestert fortjeneste fra Norge til utlandet negativt, i første rekke på grunn av utenlandskeide oljeselskaper på norsk sokkel. I 2000 hadde 10 utenlandske oljeselskaper anslagsvis 25 mrd. kroner i overskudd etter skatt. Disse overskuddene blir enten reinvestert i Norge, eller utbetalt i utbytte til de utenlandske morselskapene. Underskuddet på rente- og stønadsbalansen ventes å synke noe framover, hovedsakelig på grunn av store netto formuesinntekter fra Statens petroleumsfond.

2.6.5 Netto finansinvesteringer og nettokapitalutgang fordelt på sektor

Overskuddet på driftsbalansen pluss netto kapitaloverføringer fra utlandet til Norge motsvares av like store *netto finansinvesteringer* for de innenlandske sektorene samlet. For den enkelte sektor er netto finansinvesteringene definert som sektorens sparing fratrukket netto realinvesteringer. Innenlandske sektorens samlede netto finansinvesteringer var om lag 205 mrd. kroner i 2000.

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.

Netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning har vært positive siden 1994. Det anslås at overskuddene målt på denne måten vil være betydelige også i år og årene framover. Dette må ses i sammenheng med at statens inntekter fra oljevirksheten ventes å holde seg på et høyt nivå. Netto finansinvesteringene i husholdningene har vært positive gjennom hele 1990-tallet, og særlig høye de siste tre årene. Det anslås at husholdningenes netto finansinvesteringer vil synke noe i år, som følge av noe sterkere vekst i konsumet enn i inntektene, samtidig som realinvesteringene anslås å øke. I årene framover anslås en betydelig vekst i husholdningenes netto finansinvesteringer, som følge av relativt sterk inntektsvekst og en stabilisering av realinvesteringene. Bedriftene i Fastlands-Norge had-



Figur 2.23 Netto finansinvesteringer etter sektor. Mrd. kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

de positive netto finansinvesteringer på begynnelsen av 1990-tallet. Siden 1994 har imidlertid nettofinansinvesteringene i bedriftene vært negative, noe som forventes å vare ved i 2001 og 2002. De negative finansinvesteringene må ses i sammenheng med fortsatt høye realinvesteringer.

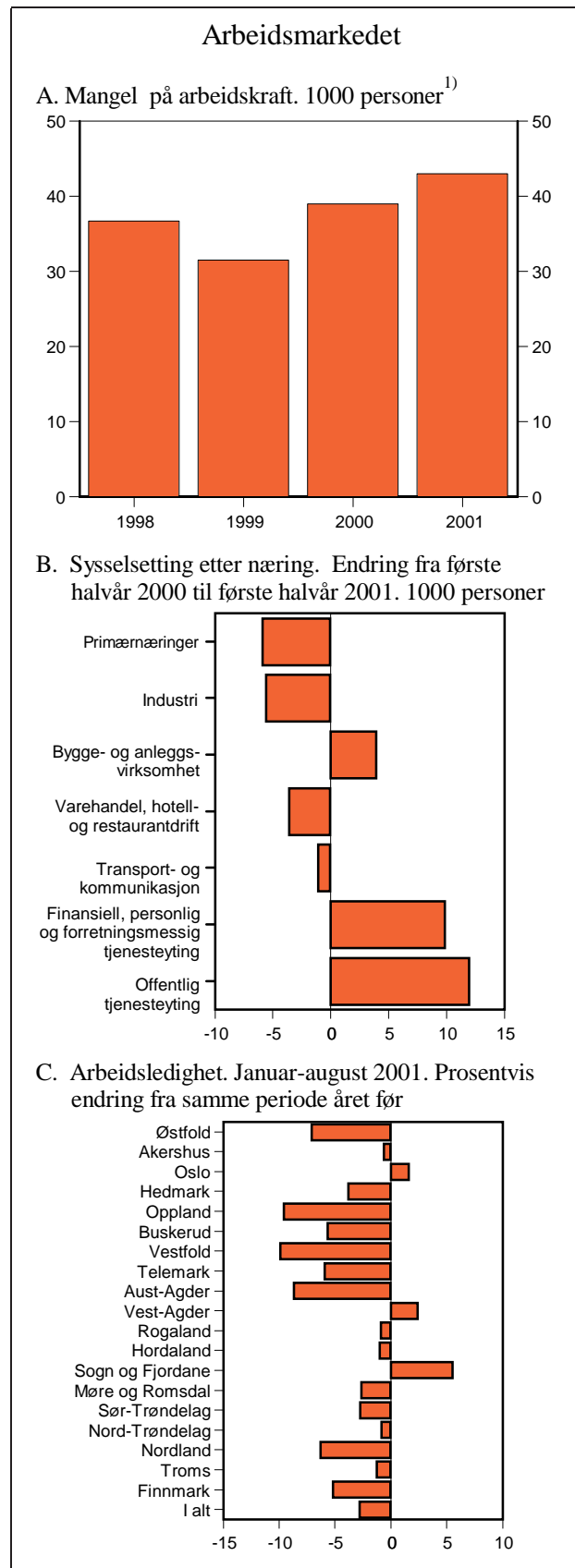
I år ventes kapitalutgangen gjennom Petroleumsfondet å overstige landets samlede overskudd på driftsbalansen. Mens den samlede kapitalutgangen anslås til vel 200 mrd. kroner i 2001, anslås kapitalutgangen gjennom Petroleumsfondet til vel 250 mrd. kroner. Dette må bl.a. ses i sammenheng med statens salg av SDØE-andeler til Statoil for 39 mrd. kroner. Ikke-statlige sektorer vil dermed stå for en netto kapitalinngang fra utlandet. En del av kapitalinngangen vil kunne skje gjennom direkte investeringer. I første halvår i år var netto direkte investeringer i Norge på om lag 45 mrd. kroner, bl.a. som følge av Telenors salg av aksjer i tyske Viag.

2.7 Arbeidsmarkedet

Den kraftige veksten i sysselsettingen gjennom store deler av 1990-tallet har resultert i rekordhøy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet. Fra 1993 til 2000 økte sysselsettingen med nesten 260 000 personer. Yrkesdeltakelsen økte med hele 5 prosentpoeng fra 1993 til 2000, og dette bidro til en betydelig økt tilgang på arbeidskraft. Samtidig ble arbeidsledigheten halvert.

Det stramme arbeidsmarkedet gjenspeiles bl.a. i Aetats bedriftsundersøkelse for i år. Undersøkelsen tyder på at bedriftene i alt mangler 43 000 arbeidstakere, som er en økning på 4000 fra i fjor. Mangelen på arbeidskraft er særlig stor i byggebransjen og i ulike yrker i offentlig og privat tjenesteyting. Over halvparten av bedriftene i bygge- og anleggsbransjen melder om problemer med å rekruttere arbeidskraft. Det er fortsatt stor mangel på sykepleiere og annen arbeidskraft tilknyttet helse- og sosialsektoren. Ifølge undersøkelsen har imidlertid rekrutteringsproblemene avtatt noe for sykepleiere det siste året. Statistisk sentralbyrås konjunkturbarometer viser også at stadig flere bedrifter i industrien nå rapporterer at mangel på arbeidskraft begrenser produksjonen.

Foreløpige nasjonalregnskapstall viser at sysselsettingen økte med 8000 personer fra første halvår 2000 til første halvår 2001. Sesongjusterte tall fra arbeidskraftundersøkelsen (AKU) tyder på at det har vært små endringer i sysselsettingen siden 1. kvartal i år. Gjennom de siste årene har sysselsettingen økt kraftig i privat og offentlig tjeneste-



Figur 2.24 Arbeidsmarkedet

¹⁾ Beregningsmetoden er lagt om i 2001. For å justere for dette, er tallet for 2000 oppjustert med 3600 personer i forhold til tidligere publiserte tall. Tallene for 1998 og 1999 er ikke endret, og er således trolig noe undervurdert.

Kilde: Aetat og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.13 Hovedtall for utviklingen på arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før

	Nivå 2000	Årlig gj.snitt 1994-1998	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>							
Utførte timeverk. Mill.	3 163	1,7	2,4	0,4	-0,8	-0,5	0,1
Gjennomsnittlig arbeidstid	1 380	-0,5	-0,1	-0,2	-1,2	-0,9	-0,5
Sysselsetting, 1000 personer	2 293	2,2	2,5	0,6	0,5	0,5	0,6
<i>Tilgang på arbeidskraft:</i>							
Befolkning 16–74 år, 1000 personer	3 201	0,3	0,4	0,5	0,6	0,5	0,6
Arbeidsstyrken, 1000 personer	2 350	1,7	1,6	0,4	0,7	0,4	0,6
<i>Nivå:</i>							
Yrkesfrekvens (16–74 år) ¹⁾		71,1	73,3	73,3	73,4	73,3	73,3
Yrkesfrekvens (16–64 år) ¹⁾		78,8	80,8	80,7	80,6	..	..
AKU-ledige ²⁾ ³⁾		4,6	3,2	3,2	3,4	3,4	3,4
Registrerte arbeidsledige ³⁾ ⁴⁾		4,1	2,6	2,6	2,7	2,6	..

¹⁾ Arbeidsstyrken i pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder.

²⁾ Brudd i serien i 1996 på grunn av omlegging av beregningsmetoden. For 1994 og 1995 er det beregnet tall som er i samsvar med omleggingen.

³⁾ I prosent av arbeidsstyrken.

⁴⁾ Brudd i serien i 1999 på grunn av omlegging av beregningsmetoden. For årene 1994–1998 er det beregnet tall som er i samsvar med omleggingen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Aetat og Finansdepartementet.

ytting. Denne utviklingen har fortsatt så langt i år. I første halvår 2001 var det sysselsatt 17 000 flere personer i privat og offentlig tjenesteyting sammenliknet med tilsvarende periode i fjor. Sysselsettingen i bygge- og anleggsvirksomheten har også tatt seg markert opp i år. Industrisysselsettingen har derimot fortsatt å falle, men nedgangen i år har vært noe mindre enn i 2000.

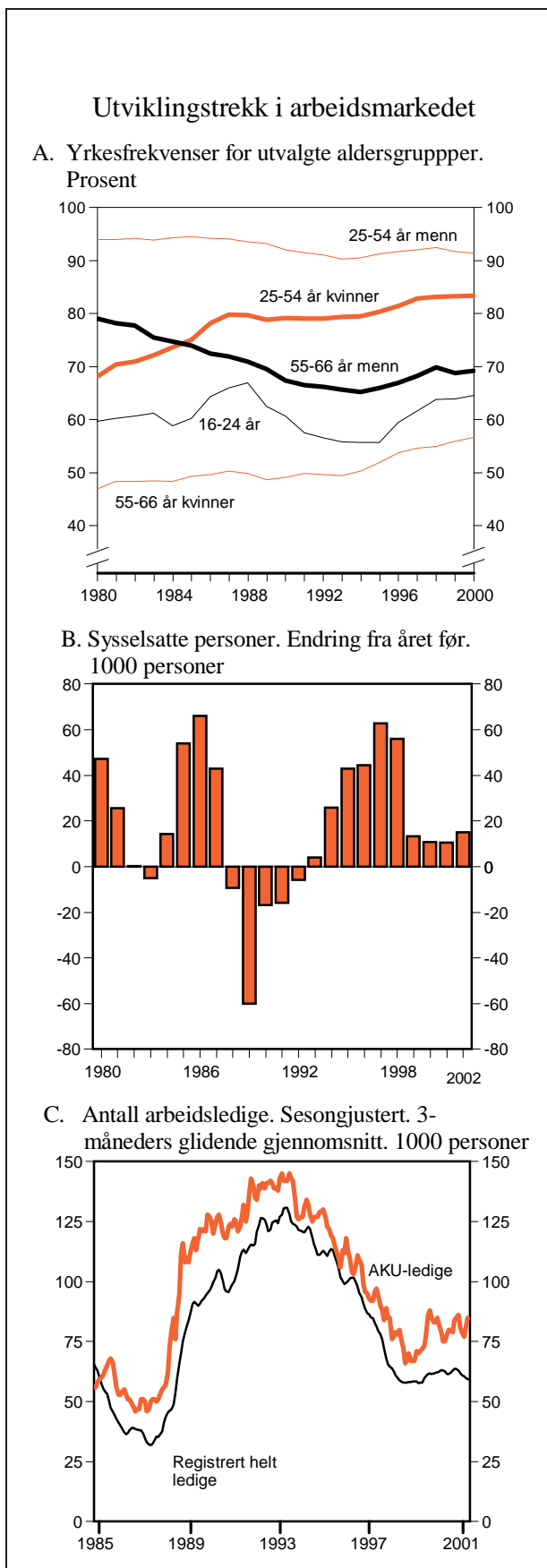
Det anslås at sysselsettingen vil øke med om lag 0,5 pst. i inneværende år, svarende til 10 000 personer. Til neste år er det anslått en sysselsettingsvekst på 0,6 pst., svarende til om lag 15 000 personer. For årene 2003–2005 anslås sysselsettingen å øke i om lag samme takt som den anslåtte veksten i arbeidsstyrken. Dette tilsvarer en vekst i sysselsettingen på om lag 10 000 personer pr. år.

De siste årene har det vært en kraftig vekst i sykefraværet. Dette har bidratt til å øke knappheten på arbeidskraft ytterligere. Veksten i sykefraværet fra 1995 til 2000 anslås å svare til om lag 35 000 årverk, og antall utførte timeverk har bl.a. som følge av dette økt mindre enn personsysselsettingen. Utviklingen hittil i år kan imidlertid tyde på at veksten i sykefraværet er i ferd med å stoppe opp. Den tariffestede utvidelsen av ferien trekker imidlertid i retning av fortsatt reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid pr. sysselsatt, og bidrar til å redusere det samlede tilbudet av arbeid ytterligere. I år anslås antall utførte timeverk å falle med 0,5 pst., etter en reduksjon på 0,8 pst. i fjor. I 2002 legges det til grunn en svak vekst i antall utførte timeverk.

Som følge av at arbeidsstyrken har økt med om lag 220 000 personer siden 1993, er yrkesfrekvensen nå rekordhøy. I 2000 utgjorde yrkesfrekvensen i aldersgruppen 16–74 år 73,4 pst. I internasjonal målestokk er det bare Sveits og Island som har en høyere yrkesdeltakelse enn Norge. Alt i alt er det trolig begrenset rom for ytterligere vekst i arbeidsstyrken utover det som følger av befolkningsmessige endringer.

Etter å økt gjennom flere år har yrkesfrekvensen falt noe hittil i år for de yngste i arbeidsstyrken. For kvinner i aldersgruppen 55–66 år har yrkesfrekvensen fortsatt å øke, noe som trolig henger sammen med at yngre kvinner som nå kommer inn i denne aldersgruppen har sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet enn eldre årskull. Gjennom de siste 30 årene har økt yrkesdeltakelse blant kvinner bidratt til å redusere forskjellene i yrkesdeltakelsen mellom menn og kvinner. Det kan fortsatt være et visst potensial for noe økt yrkesdeltakelse blant kvinner, særlig blant eldre kvinner. Mulighetene for ytterligere vekst i yrkesdeltakelsen for yngre kvinner er imidlertid trolig begrenset. Siden 1998 har det bl.a. vært små endringer i yrkesdeltakelsen blant kvinner i aldersgruppen 25–54 år. For menn i aldersgruppen 25–54 år har yrkesfrekvensen ligget på et stabilt og høyt nivå de siste årene. For menn over 55 år har yrkesfrekvensen vært stabil hittil i år.

Med uendrede yrkesfrekvenser tilsier Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger en vekst i



Figur 2.25 Utviklingen i arbeidsmarkedet
Kilde: Aetat, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

arbeidsstyrken på om lag 15 000 personer både i år og neste år. Det er her lagt til grunn en nettoinnvandring på vel 10 000 personer i begge årene. Arbeidsstyrken ser imidlertid ut til å øke noe mindre enn dette i år. Yrkesdeltakelsen blant ungdom har avtatt i første halvår i år i forhold til samme periode i fjor. I tillegg ser nettoinnvandringen ut til å bli noe lavere enn lagt til grunn i befolkningsframskrivningen, bl.a. flyttet det i første halvår i år flere svensker ut av Norge enn inn til Norge. Det anslås en økning i arbeidsstyrken på 10 000 personer i år og på 15 000 personer til neste år.

I 2000 utgjorde ledigheten, målt ved Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU), 3,4 pst. av arbeidsstyrken, og i første halvår i år har AKU-ledigheten holdt seg på om lag samme nivå. Inn i 3. kvartal er det tegn til at AKU-ledigheten har økt noe. Det er imidlertid knyttet usikkerhet til de sesongjusterte månedstallene fra AKU. På årsbasis anslås arbeidsledigheten målt ved AKU å utgjøre 3,4 pst. både i år og til neste år.

Den registrerte ledigheten avtok gjennom første halvår i år. I juli og august var det små endringer i den registrerte ledigheten justert for normale sesongvariasjoner. Hittil i år har den registrerte ledigheten vært om lag 1800 personer lavere enn i tilsvarende periode i fjor. Det legges det til grunn at den registrerte ledigheten vil falle med om lag 2000 personer fra 2000 til 2001, til vel 60 000 personer. Den registrerte ledigheten vil i så fall være litt høyere enn i 1998 og 1999.

Etter noe økt ledighet i fjor, hovedsakelig på Sør- og Vestlandet, har ledigheten igjen avtatt i flere av disse fylkene i år. På Østlandet har økt sysselsetting i tjenesteytende næringer bidratt til ytterligere reduksjon i ledigheten gjennom de siste årene, og arbeidsmarkedet har strammet seg ytterligere til i denne regionen. Hittil i år har ledigheten avtatt blant industriarbeidere og ingeniører og andre yrker innen teknisk arbeid. I de andre yrkesgruppene har det vært små endringer i ledigheten det siste året.

2.8 Pris, lønn og konkurransevne

Etter at konsumprisene økte med 3,1 pst. fra 1999 til 2000, har den gjennomsnittlige prisveksten de åtte første månedene i år vært 3,5 pst. I juli og august var tolv månedersveksten i konsumprisene 2,7 pst. Målt ved den harmoniserte konsumprisindeksen, som brukes ved sammenlikninger mellom land i EØS-området, har prisveksten i Norge vært lavere enn i EU. I august var tolv måneders veksten i den

harmoniserte prisindeksen 2,2 pst. i Norge mot 2,6 pst. i EU.

Konsumprisveksten i år preges av avgiftsendringer og utviklingen i energiprisene. Samlet sett anslås det at *avgiftsendringene* i år ikke påvirker det gjennomsnittlige prisnivået i 2001 utover prisjustering av avgiftene. Økningen i den generelle merverdiavgiftssatsen fra 23 til 24 pst. fra nyttår bidro i betydelig grad til å trekke opp prisveksten i første halvår i år. På den annen side ble matmomsen redusert fra 24 til 12 pst. fra 1. juli, og dette bidrar til en kraftig reduksjon i tolv månedersveksten i konsumprisene i andre halvår.

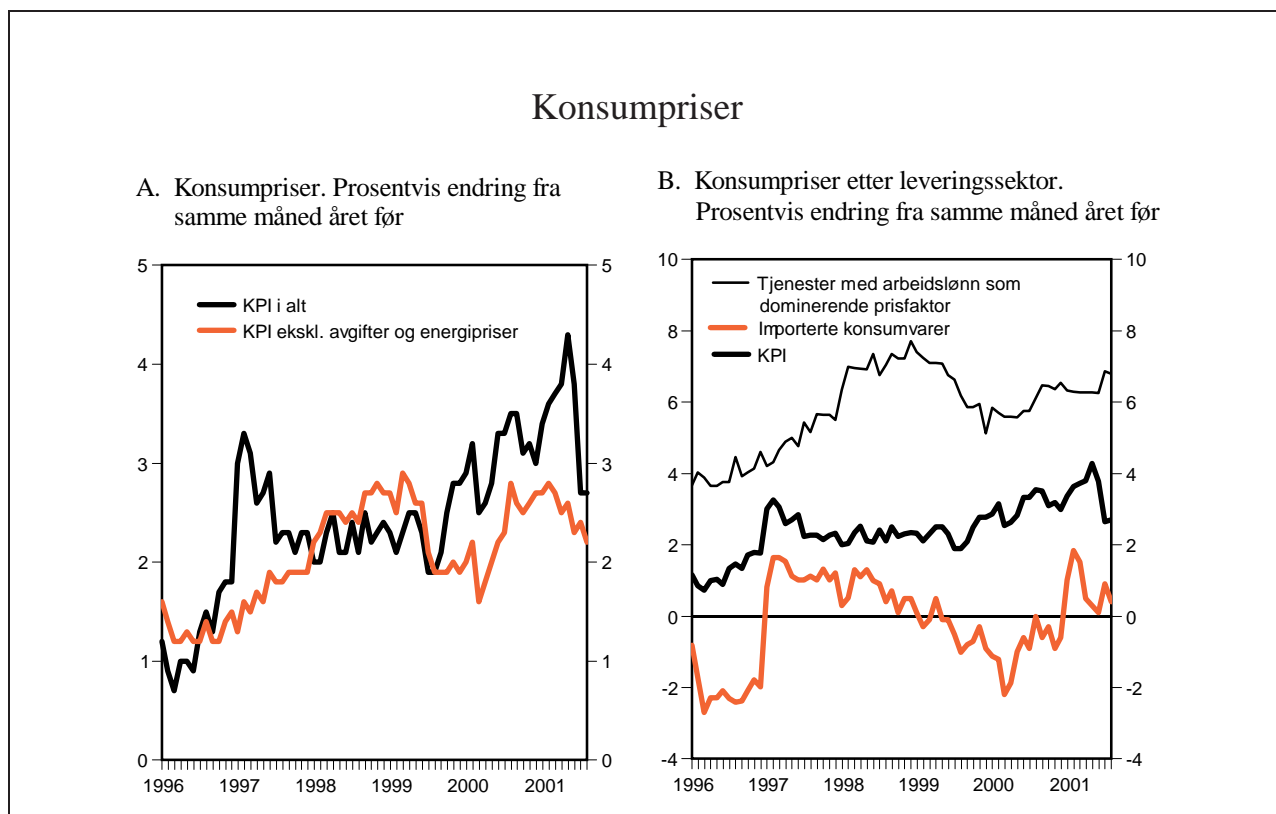
Elektrisitetsprisene utenom avgifter viste en avtakende trend i perioden fra 1998 til 2000. Markedsforholdene for elektrisk kraft har vanligvis tilsagt at elektrisitetsprisene er høyere om vinteren enn om sommeren. De siste årene har prisene avtatt gjennom første halvår for deretter å øke mot slutten av året. I år holdt imidlertid elektrisitetsprisene seg høye gjennom første halvår. Det har ført til at tolv månedersveksten i elektrisitetsprisene i august var vel 40 pst. De vedvarende høye prisene må bl.a. ses i sammenheng med lite tilsig i vannmagasinene.

Etter at *bensinprisene* steg kraftig gjennom 1999 og første halvdel av 2000, avtok prisene mot slutten

av fjoråret. Prisene har også avtatt i inneværende år, delvis som følge av avgiftsnedsettelse både fra nyttår og fra 1. juli. Prisene på transporttjenester fortsatte å øke i begynnelsen av inneværende år, men har avtatt noe de siste månedene.

Korrigert for avgifter og energipriser har tolv månedersveksten i konsumprisene avtatt fra om lag 2 $\frac{3}{4}$ pst. i begynnelsen av året til 2 $\frac{1}{4}$ pst. i august. Den korrigerte prisveksten har imidlertid økt noe siden begynnelsen av fjoråret, da tolv månedersveksten var i underkant av 2 pst. Det er særlig prisene på tjenester og enkelte norskproduserte varer som har bidratt til å trekke opp prisveksten i denne perioden, mens prisene på importerte konsumvarer har bidratt til å dempe prisveksten.

Prisveksten på *tjenester utenom husleie* har tiltatt de siste årene, og i august i år var tolv månedersveksten 5 $\frac{1}{4}$ pst. Særlig har prisveksten på *tjenester der lønn er den dominerende prisen* vært høy. Fra 1999 til 2000 økte prisen på disse tjenestene med 6 pst., som er noe lavere enn i de to foregående årene. I første halvår i år var prisveksten relativt stabil med en tolv månedersvekst på vel 6 pst., mens tolv månedersveksten de to siste månedene har tiltatt noe.



Figur 2.26 Konsumpriser. Prosentvis endring fra samme måned året før

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Husleiene har bidratt til å trekke opp veksten i konsumprisene gjennom store deler av 1999, 2000 og hittil i år. Tolvmånedersveksten for beregnet husleie har i hele inneværende år ligget på om lag 4½ pst.

Prisene på importerte konsumvarer i konsumprisindeksen viste nedgang gjennom nesten to år fram til januar 2001. Dette skjedde til tross for at importprisene på tradisjonelle varer som også inkluderer varer som ikke inngår i konsumprisindeksen, økte med vel 6 pst. i 2000. Denne forskjellen må ses i sammenheng med at det først og fremst var prisene på innsatsvarer som bidro til å trekke opp importprisene, noe som senere bidrar til å trekke opp prisen på norskproduserte varer.

Den gjennomsnittlige konsumprisveksten anslås til 3,1 pst. fra 2000 til 2001, som er uendret fra Revidert nasjonalbudsjett 2001. For neste år anslås det en vekst i konsumprisene på i underkant av 2 pst. Avgiftsforslaget for 2002 anslås ikke å øke prisnivået i 2002 utover et prisjustert avgiftsopplegg. Avgiftsendringen i år anslås imidlertid å trekke ned prisveksten neste år med om lag ½ prosentpoeng. Det er først og fremst halvingen av matmomsen som bidrar til dette. Tolvmånedersveksten i konsumprisene anslås å falle fra 3,8 pst. i første halvår i år til 2½ pst. i andre halvår. I første halvår neste år ventes prisveksten å falle ytterligere for deretter å ta seg opp igjen når den direkte virkningen av redusert matmoms er uttømt. Prisveksten korrigert for avgifter og energipriser anslås til om lag 2½ pst. både i 2001 og 2002.

I vurderingen av utviklingen i konsumprisene resten av året og i 2002 er følgende forhold av særlig betydning:

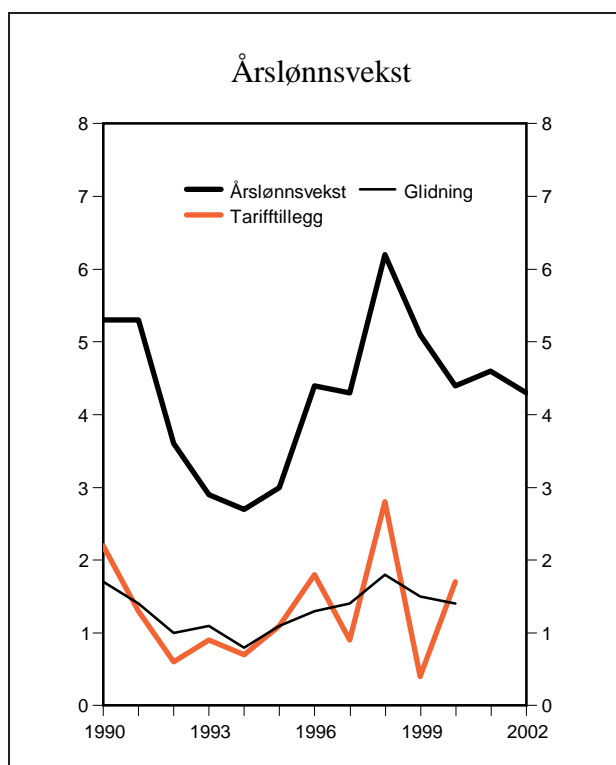
- Det legges til grunn at *årslønnsveksten* vil holde seg om lag på samme nivå i inneværende år som i fjor, for deretter å avta moderat i 2002, jf. omtale nedenfor. Kostnadene for bedriftene knyttet til utvidelsen av ferien i år og neste år påløper i 2000 og 2001. Som følge av dette antas lønnskostnadene å avta ytterligere i 2002. Det vil isolert sett bidra til å redusere den underliggende prisveksten framover.
- Veksten i prisene på *tradisjonelle importvarer* har avtatt etter den sterke økningen i fjor. Det legges til grunn at veksttakten vil avta ytterligere framover bl.a. som følge av avdemping av prisveksten internasjonalt. Det vil isolert sett bidra til lavere prisstigning.
- I årets jordbruksoppgjør ble det avtalt å øke målprisen på enkelte *jordbruksprodukter* fra 1. oktober i år. Dersom prisene på jordbruksproduktene endres tilsvarende, bidrar dette isolert

sett til å trekke opp prisnivået med i underkant av 0,1 prosentpoeng. Prisene på en rekke varer ligger imidlertid under målprisen, og det er derfor usikkert i hvilken grad økningen i målprisene vil slå ut i høyere prisvekst.

- *Elektrisitetsprisene* er nå på et høyt nivå og prisene i terminmarkedet for kraft trekker i retning av at oppgangen i prisene mot slutten av året i år bli mindre enn i fjor. Det legges dermed til grunn at utviklingen i elektrisitetsprisene vil bidra til å dempe prisveksten mot slutten av året. Til neste år er det lagt til grunn en moderat økning i elektrisitetsprisene.
- Det legges til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 230 kroner i år og 200 kroner til neste år. I tråd med dette anslås en viss nedgang i bensinprisene framover. Utviklingen i bensinprisene har imidlertid vært sterkt preget av konkurranseforholdene i markedet de siste årene. Det er derfor stor usikkerhet knyttet til hvor raskt lavere oljepris vil slå ut i bensinprisene.
- Anslagene i denne meldingen innebærer at *produktivitetsveksten* blir liggende på et relativt høyt nivå i både 2001 og 2002, noe som bidrar sett til å dempe prisveksten.
- De foreslåtte *avgiftsendringene for 2002* anslås samlet sett ikke å øke prisnivået utover et prisjustert avgiftsopplegg. Halvingen av matmomsen fra 1. juli i år bidrar imidlertid til å trekke ned prisveksten med om lag ½ prosentpoeng i 2002.

Lønnsveksten i Norge har avtatt siden 1998 da den var over dobbel så høy som hos handelspartnerne. Ifølge det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene økte den gjennomsnittlige årslønnen for alle grupper med 4,4 pst. fra 1999 til 2000, mot en vekst på 5,1 pst. året før. I fjorårets lønnsoppgjør ble de sentrale tilleggene avtalt både for 2000 og 2001 i alle store forhandlingsområder. Dermed har det ikke blitt gjennomført sentrale forhandlinger i disse områdene i 2001. Det er likevel knyttet usikkerhet til anslaget for lønnsveksten i år, bl.a. fordi lønnsglidningen er usikker.

Ifølge den kvartalsvise lønnsstatistikken var lønnsveksten fra første halvår i fjor til første halvår i år høyere enn i tilsvarende periode i fjor. I industrien økte lønningene med 4,4 pst., mens lønnsveksten var 4,8 pst. i forretningsmessig tjenesteyting og eiendomsdrift. Økningen kan skyldes at lønnstilleggene ble gitt tidligere i år enn i fjor som følge av at de sentrale tilleggene for inneværende år allerede er avtalt i fjor.



Figur 2.27 Årslønnsvekst for alle grupper.

Prosentvis endring fra året før

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Finansdepartementet.

I vurderingen av lønnsveksten i 2001 og 2002 har en bl.a. lagt til grunn følgende forutsetninger:

- Det avtalte *tariff tillegg* for inneværende år vil bidra med i underkant av 1 prosentpoeng til årslønnsveksten. Det er om lag $\frac{3}{4}$ prosentpoeng lavere enn i fjor.
- Bidraget fra *lønns glidningen* til årslønnsveksten har avtatt noe de to siste årene, jf. figur 2.27. I gjennomsnitt for alle grupper bidro lønns glidningen i fjor til å øke årslønnen med knapt $1\frac{1}{2}$ prosentpoeng. I vurderingen av lønnsveksten i 2001 og 2002 er det lagt til grunn at bidraget fra lønns glidningen blir om lag $1\frac{1}{4}$ prosentpoeng, som er om lag som gjennomsnittet på 1990-tallet.
- For alle grupper under ett er *lønnsoverhenget* inn i 2001 beregnet til $2\frac{1}{2}$ pst. Dette er klart høyere enn overhenget inn i 2000 på 1,3 pst. Lønnsoverhenget inn i 2002 anslås å bli lavere enn i inneværende år.

Det legges til grunn en gjennomsnittlig årslønnsvekst for alle grupper på om lag $4\frac{1}{2}$ pst. i 2001 og $4\frac{1}{4}$ pst. i 2002.

Opgaver over innbetalt arbeidsgiveravgift, basert på lønnsutbetalinger i første halvår 2001 indikerer at lønssummen for privat sektor og kommu-

Boks 2.4 Noen lønnsbegreper

Årslønn for en lønnstakergruppe, slik den beregnes av Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, 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 bransjevisse forhandlinger og bidrag fra lønns glidning gjennom året:

- *Lønnsoverhenget* viser hvor høyt lønnsnivået er ved utgangen av året i forhold til årsgjennomsnittet.
- *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, lavtlønnstillegg, garantitillegg, tillegg på minstelønnsseter 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 lønnstillegg 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.
- *Lønns glidningen* 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.

Lønn pr. timeverk er et nasjonalregnskapsbegrep som er lik forholdstallet mellom total lønn inklusive alle tillegg og antall utførte timeverk. Total lønn omfatter alle lønnsutbetalinger, herunder overtidsgodtgjørelse og lønn under sykdom, fødselspermisjoner mv. som betales av arbeidsgiver. Antall utførte timeverk regnes inklusive overtid, mens fravær holdes utenom.

nene ligger nesten 9 pst. høyere i første halvår i år enn i samme periode i fjor. Endret registrering for ansatte ved universitetene innebærer at denne statistikken overvurderer veksten i lønssummen.

Basert på anslagene i denne meldingen kan reallønnsveksten anslås til $1\frac{1}{2}$ pst. i år. Det er noe hø-

Boks 2.5 Konkurranssevne

Den omfattende deltakelsen i det internasjonale varebyttet har gjort det mulig for Norge å oppnå en langt høyere materiell levestandard enn hva som ville vært mulig i en økonomi som var vesentlig mer skjermet overfor utenlandsk konkurranse. Land som deltar i det internasjonale vare- og tjenestebyttet må over tid ha en rimelig balanse i utenriksøkonomien. Fordelen ved det internasjonale varebyttet vil bli vesentlig redusert hvis vi ikke samtidig kan sørge for en full og effektiv ressursutnyttelse og en akseptabel inntektsfordeling. Et lands konkurransevne uttrykker derfor evnent til å opprettholde en rimelig balanse i utenriksøkonomien over tid, samtidig som en har full og effektiv ressursutnyttelse.

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 kostnadsmessig konkurransevne som konkurrentene hos våre handelspartnerne. Denne typen dynamikk bestemmes bl.a. av innovasjonstakten i eksisterende foretak og nyskaping i form av oppstart av ny virksomhet.

I de fleste bedriftene vil lønnskostnadene, både direkte og indirekte via leveranser fra andre sektorer, være den dominerende kostnadskomponenten. 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.

En kan ikke uten videre 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 ulike 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.

yere enn den gjennomsnittlige årlige reallønnsveksten de siste 20 årene. Neste år anslås reallønnsveksten til 2¼ pst. Bortsett fra enkelte år på siste halvdel av 1990-tallet har ikke reallønnsveksten vært så høy siden midten av 1980-tallet.

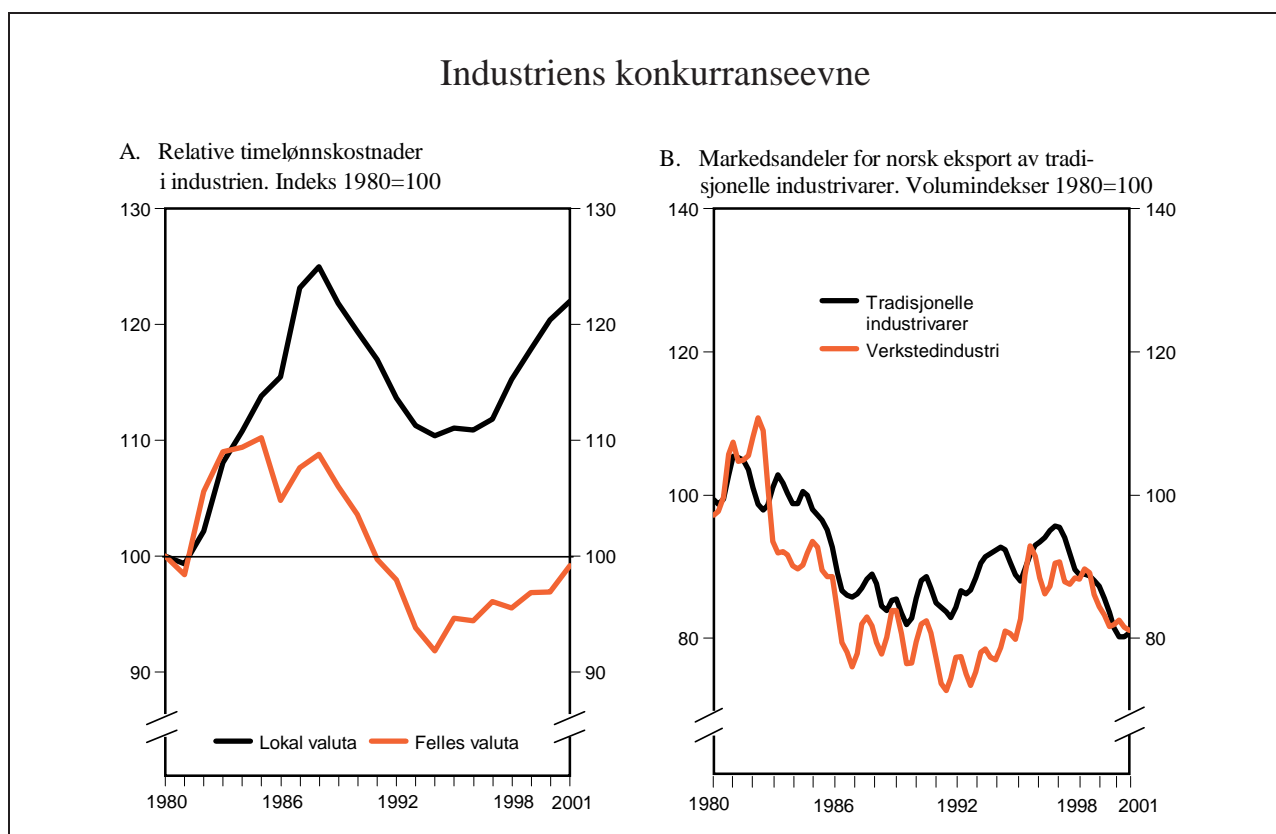
Høyere kostnadsvekst i Norge enn hos våre viktigste handelspartnerne vil over tid bidra til at *den kostnadsmessige konkurransevnen* svekkes og at de sektorene som er utsatt for konkurranse fra utenlandske produsenter gradvis bygges ned. Siden midten av 1990-tallet har industriens kostnadsmessige konkurransevne svekket seg ifølge indikatorene i figur 2.28. Med de forutsetningene som er lagt til grunn i denne meldingen vil kostnadsveksten i Norge gradvis nærme seg nivået hos våre viktigste handelspartnerne.

De *relative timelønnskostnadene* for norsk industri, definert som forholdet mellom lønnsveksten i Norge og hos handelspartnerne, har økt med anslagsvis 9 pst. siden 1995, regnet i nasjonal valuta. En svekket effektiv kronekurs i samme periode har bidratt til at økningen i relative lønnskostnader ikke har vært like sterk målt i felles valuta. Time-

lønnskostnadene hos våre viktigste handelspartnerne anslås å øke med 3¾ pst. både i år og neste år, som er noe lavere enn anslagene for Norge. De relative timelønnskostnadene vil dermed kunne øke noe de nærmeste par årene.

Lønnskostnadsnivået for arbeidere i norsk industri har økt de siste årene, og i fjor lå lønnskostnadene i industrien 17 pst. over nivået hos handelspartnerne. Forskjellen i lønnskostnadene for arbeidere og funksjonærer samlet er trolig klart mindre enn for arbeidere. Det må ses i sammenheng med at Norge har en jevnere inntektsfordeling mellom arbeidere og funksjonærer enn de fleste andre OECD-land.

Markedsandelene for tradisjonelle norske eksportprodukter har falt de siste fire årene. For tradisjonelle industrivarer er nedgangen på hele 16 pst., som er om lag på linje med økningen i markedsandelene fra 1988 til 1996. Som følge av svekket kostnadsmessig konkurransevne og høy kapasitetsutnyttelse i norsk økonomi, kan eksporten fortsatt vokse svakere enn markedsveksten.



Figur 2.28 Industriens konkurranseevne

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

2.9 Nærmere om usikkerheten i de makroøkonomiske prognosene

2.9.1 Innledning

De makroøkonomiske framskrivingene i denne meldingen er basert på statistikk for den økonomiske utviklingen så langt i 2001 og på det økonomiske opplegget som foreslås for 2002. For årene 2003–2005 er det lagt til grunn en økonomisk politikk i tråd med retningslinjene fra St.meld. nr. 29 (2000–2001). Det bildet som tegnes av de økonomiske utsiktene tar videre utgangspunkt i anslag for internasjonal økonomi fra OECD og andre internasjonale prognosemiljøer og på rapporteringer fra fagdepartementene om utviklingen på viktige enkeltområder for norsk økonomi. I tillegg bygger framskrivingene på økonomiske sammenhenger slik disse er beskrevet i Statistisk sentralbyrås makroøkonomiske modell MODAG.

Det knytter seg betydelig usikkerhet til makroøkonomiske framskrivinger, bl.a. fordi informasjonen om den løpende økonomiske utviklingen er mangelfull, fordi uventede hendelser kan inntreffe og fordi økonomiens virkemåte ikke er kjent med sikkerhet. Ulike prognosemiljøer vil derfor kunne

ha ulike oppfatninger av situasjonen i økonomien og utsiktene framover. Spennvidden i sentrale prognosemiljøers vurderinger av den økonomiske utviklingen neste år er vist i tabell 2.14.

Usikkerheten reflekteres også i at anslagene for den økonomiske utviklingen endres etter hvert som ny informasjon kommer til. Regjeringen la fram sine første anslag for utviklingen i norsk økonomi i 2001 i Revidert nasjonalbudsjett 2000, mens anslag for 2002 første gang ble presentert i Revidert nasjonalbudsjett 2001. Tabell 2.15 illustrerer hvordan disse anslagene er blitt endret over tid. Det framgår at veksten i BNP for Fastlands-Norge for 2001 er nedjustert med 0,6 prosentpoeng siden Nasjonalbudsjettet 2000, mens anslaget for vekst i konsumprisene er oppjustert med i overkant av $\frac{1}{4}$ prosentpoeng det siste året. Sammenliknet med de første anslagene er alle etterspørselskomponentene blitt nedjustert, med unntak av oljeinvesteringene. Som følge av at internasjonal økonomi har utviklet seg svakere enn ventet, anslås særlig eksporten av tradisjonelle varer nå å bli lavere enn tidligere lagt til grunn. Videre ligger det an til en noe svakere vekst i det private konsumet enn tidligere anslått, bl.a. som følge av at rentenivået har holdt seg høyt lengre enn forventet for ett år siden. Vedvaren-

Tabell 2.14 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2002. Prosentvis endring fra året før

	Publisert	BNP Fastlands- Norge	Privat konsum	Brutto- invest. i Fastlands- Norge	Konsum- priser	Årslønn	Antall syssel- satte	Arbeids- ledighet ¹⁾
Den norske Bank	Aug.	1,8	3,3	2,1	1,9	5,0	0,6	3,4
Finansnæringens								
Hovedorganisasjon	Sep.	2,6	3,4	4,0	2,7	5,5	0,8	3,2
Gjensidige Nor	Jun.	2,0	2,3	3,8	2,0	5,5	0,7	3,0
Handelsbanken	Apr.	1,6	2,0	..	2,2	5,0	0,5	3,0
LO	Sep.	2¼	3	4	2	..	¾	..
Nordea	Aug.	1,9	2,7	3	2,0	4,7	3,5	
Norges Bank	Jun.	1¾	2½	1¾	2	5	¾	¾
NHO	Sep.	2,5	3,0	4,0	2,0	0,5	3,2	
OECD	Jun.	2,0	2,4	..	1,9	..	..	3,3
SEB	Sep.	2,2	2,3	..	2,0	4,5	..	3,3
Statistisk sentralbyrå	Sep.	2,6	3,2	4,6	1,7	4,4	0,8	3,4
Gjennomsnitt		2,1	2,7	3,4	2,0	5,0	0,7	3,3
Nasjonalbudsjettet 2002	Okt.	1,9	2,7	2,8	1,9	4¼	0,6	3,4

¹⁾ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilde: Som angitt i tabellen.

de høye oljepriser har i tillegg medført at anslaget for driftsbalansen overfor utlandet er over 60 pst. høyere enn til Revidert nasjonalbudsjett 2000. Både

sysselsetningsveksten og arbeidsledigheten er nedjustert sammenliknet med Revidert nasjonalbudsjett 2000.

Tabell 2.15 Finansdepartementets anslag på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før

	2001				2002	
	RNB00	NB01	RNB01	NB02	RNB01	NB02
<i>Handelspartnerne:</i>						
Bruttonasjonalprodukt	2,8	3,1	2,5	1,6	2,4	2,3
Konsumpriser	1,9	2,0	2,2	2,6	2,0	2,1
Eurorente	4,7	5,2	4,5	4,3	4,2	4,0
<i>Norge:</i>						
Bruttonasjonalprodukt	2,8	2,6	2,4	1,7	2,8	3,2
Bruttonasjonalprodukt, Fastlands-Norge	1,9	1,8	1,5	1,2	1,8	1,9
Privat konsum	3,0	2,4	1,6	2,0	2,6	2,7
Offentlig konsum og investeringer	0,8	1,4	1,7	1,6	2,0	1,9
Bruttoinvesteringer, fastlandsbedriftene	1,1	-1,0	-0,8	-2,5	0,2	2,8
Investeringer i oljevirkksomheten	-17,6	-15,9	-1,2	-5,9	0,0	-5,0
Boliginvesteringer	8,9	8,5	6,8	7,6	0,9	0,8
Eksport av tradisjonelle varer	4,8	4,7	3,2	4,0	4,5	3,6
Import av tradisjonelle varer	3,8	3,2	3,5	4,5	4,2	3,4
Sysselsatte personer	0,6	0,6	0,5	0,5	0,7	0,7
Arbeidsledighet (AKU)	3,6	3,3	3,3	3,4	3,2	3,4
Konsumprisindeksen .....	..	2¾	3	3,1	..	1,9
Driftsbalansen overfor utlandet (mrd. kroner)	119,5	159,9	203,5	196,3	178,2	180,7
<i>Statsbudsjettet:</i>						
Overskudd på statsbudsjettet (mrd. kroner) ¹⁾ .	..	192,2	233,2	259,5	..	193,4
Underliggende, reell utgiftsvekst .....	..	2½	2¾	2½	..	2
Strukturelt, oljekorrigert underskudd ²⁾	1,9	1,7	..	2,3

¹⁾ Inklusive Statens petroleumsfond.

²⁾ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Finansdepartementet.

Boks 2.6 Treffsikkerheten i de makroøkonomiske prognosene

I ettertid kan treffsikkerheten i de makroøkonomiske prognosene evalueres bl.a. ved å sammenlikne anslagene med den faktiske utviklingen ifølge endelige nasjonalregnskapstall.

Som det framgår av tabell 2.16 har anslagene for vekst i fastlandsøkonomien gitt i nasjonalbudsjettene i gjennomsnitt bommet med 1,3 prosentpoeng i denne perioden. De største prognosefeilene er gjort på investeringssiden, og særlig oljeinvesteringene har vært vanskelig å anslå. Prognosefeilene reduseres imidlertid noe etter hvert som informasjonsgrunnlaget bedres, men også de foreløpige nasjonalregnskapstallene avviker til dels betydelig fra de endelige tallene. Siden de foreløpige nasjonalregnskapstallene i prinsippet skal bygge på all tilgjengelig konjunkturstatistikk, indikerer dette at størstedelen av prognosefeilen som gjenstår på høsten det aktuelle året, kan knyttes til mangler ved den løpende konjunkturstatistikken.

I tillegg til at anslagene i gjennomsnitt avviker en del fra nasjonalregnskapstallene, er det også en klar tendens til at anslagene overvurderer den faktiske veksten i oppgangskonjunkturer, og undervurderer veksten i nedgangskonjunkturer. I gjennomsnitt er veksten i BNP for Fastlands-Norge undervurdert med 0,6 prosentpoeng årlig i perioden 1979–1997. Den største prognosefeilen ble begått i 1985, der veksten i fastlandsøkonomien ble over 3 prosentpoeng høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 1985.

Også for i år er de økonomiske anslagene til dels betydelig endret sammenliknet med nasjonalbudsjettet i fjor. Veksten i BNP for Fastlands-

Norge anslås nå til 1,2 pst. i år, mot 1,8 pst. i Nasjonalbudsjettet 2001. I tabell 2.17 gis det en oversikt over hvordan denne endringen kan knyttes til ulike faktorer i norsk og internasjonal økonomi.

Den betydelige nedjusteringen av vekstanslaget for fastlandsøkonomien kan i stor grad knyttes til en svakere utvikling i internasjonal økonomi enn anslått i Nasjonalbudsjettet i fjor. Etterspørselen fra husholdningene har også utviklet seg noe svakere enn ventet, noe som kan knyttes til økt sparing. Bedriftene bidrar derimot samlet sett til en noe sterkere vekst i fastlandsøkonomien. Dette kan i all hovedsak knyttes til at oljeinvesteringene er betydelig oppjustert, mens ressursbasert produksjon ligger an til å vokse noe svakere enn anslått.

Tabell 2.17 Faktorer bak endringen i anslaget for BNP for Fastlands-Norge i 2001. Bidrag i prosentpoeng

	Bidrag
Internasjonal økonomi	-0,6
Offentlig sektor	0,0
Husholdningene	-0,2
Bedriftene	0,5
Renter på innskudd og utlån	-0,1
Lønnsdannelse	0,0
Prisdannelse	0,0
Lager og uforklart avvik	-0,2
Endring fra NB01 til NB02	-0,6

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.16 Treffsikkerheten i de makroøkonomiske prognosene. 1979–1997

	Faktisk vekstrate		Tallverdiavvik mellom anslag og endelige nasjonalregnskapstall		
	Årlig gjennomsnitt	Standardavvik	Nasjonalbudsjettet året før	Nasjonalbudsjettet samme år	Økonomisk utsyn (februar året etter)
BNP for Fastlands-Norge	2,2	1,8	1,3	1,0	0,9
Privat konsum.	2,4	2,6	1,6	0,8	0,9
Konsumpriser, KPI	5,2	3,5	1,0	0,1	..
Sysselsetting, timeverk	0,3	1,5	1,0	0,4	0,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

For 2002 avviker anslaget for vekst i fastlandsøkonomien i denne meldingen lite fra tilsvarende anslag i Revidert nasjonalbudsjett 2001. Bruttoinvesteringene i fastlandsbedriftene er justert noe opp som følge av at investeringstillingen antyder en kraftig investeringsvekst i industrien neste år. Videre er eksporten av tradisjonelle varer nedjustert som følge av svakere utsikter for internasjonal økonomi.

2.9.2 Nærmere om usikkerheten i de makroøkonomiske anslagene

Anslagene i denne meldingen viser en relativt balansert utvikling i norsk økonomi. Arbeidsledigheten forblir lav, samtidig som kostnadsveksten kommer ned mot nivået hos våre handelspartnere. Anslagene er imidlertid beheftet med betydelig usikkerhet;

- Med den informasjon som nå foreligger, framstår anslagene for utviklingen i internasjonal økonomi som særlig usikre. Et mer markert tilbakeslag i internasjonal økonomi vil føre til svakere utvikling i industrien og andre konkurransutsatte næringer. Dette kan få ringvirkninger for innenlandsk etterspørsel og aktivitetsnivået mer generelt.
- Med et stramt arbeidsmarked, og med betydelig usikkerhet knyttet til muligheten for ytterligere vekst i arbeidstilbudet, kan den nominelle lønnsveksten de nærmeste årene bli høyere enn lagt til grunn.
- I tillegg kan husholdningenes samlede sparing falle fra dagens relativt høye nivå. Oppgangen i spareraten de siste årene trekker isolert sett i retning av at sannsynligheten for et fall i husholdningens sparing fram mot 2005 har økt.

Mens et internasjonalt tilbakeslag vil dempe veksten i norsk økonomi, kan sterkere lønnsvekst eller redusert sparing isolert sett lede til sterkere etterspørselsvekst og et strammere arbeidsmarked.

I resten av dette avsnittet gis det en drøfting av virkningene for norsk økonomi av at utviklingen på de områdene som er nevnt overfor skulle bli en annen enn lagt til grunn i denne meldingen. Drøftingen nedenfor bygger på beregninger foretatt på den makroøkonomiske modellen MODAG, jf. også omtale i boks 2.7.

Et vesentlig *sterkere og mer langvarig internasjonalt tilbakeslag* vil kunne påvirke norsk økonomi gjennom flere kanaler:

- *Svakere vekst i markedene for norske eksportprodukter* fører til lavere norsk eksport og til lavere produksjon og sysselsetting innenlands, spesi-

elt i industrien. Reduksjonen i produksjonen fører i neste omgang til lavere investeringer i bedriftene, samtidig som svakere inntektsvekst for husholdningene vil dempe veksten i husholdningenes forbruk og boliginvesteringer. I beregningene har en teknisk lagt til grunn en reduksjon i etterspørselen i norske eksportmarkeder på 4 pst. i forhold til referanseforløpet fra og med 2002 og ut beregningsperioden. I referanseforløpet er den årlige markedsvæksten anslått til 7 pst. i perioden 2002 – 2005.

- Lavere internasjonal etterspørsel vil normalt også føre til lavere vekst i prisene på verdensmarkedet og i norske *importpriser*. Dette vil over en periode føre til lavere lønnsomhet og tap av markedsandeler for norske bedrifter som er utsatt for internasjonal konkurranse. Konjunkturvariasjonene i importprisene har siden 1985 vært mindre enn for etterspørselen i norske eksportmarkeder. I virkningsberegningen er det lagt til grunn at reduksjonen i etterspørselen i eksportmarkedene på 4 pst. kan knyttes til en reduksjon i importprisene på 2 pst.
- Et betydelig internasjonalt tilbakeslag kan også gi markert nedgang i *oljeprisen*. Det vil redusere statens netto kontantstrøm fra oljevirkomheten og dermed gi lavere avsetninger på Statens petroleumsfond. Hvis oljeprisen skulle forbli lav, vil også oljeinvesteringene kunne bli lavere. I beregningene er det som en teknisk illustrasjon lagt til grunn at oljeinvesteringene reduseres med 10 pst. fra og med 2003 sammenliknet med nivået i referanseforløpet.
- Et konjunkturmessig tilbakeslag kan føre til lavere *aksjekurser* internasjonalt, og aksjekursene på Oslo Børs vil i tråd med tidligere erfaringer kunne følge de internasjonale markedene nedover. Et fall i aksjekursene – som i virkningsberegningen er på 20 pst. – vil gi en nedgang i husholdningenes formue. Dette vil ifølge sammenhengene i MODAG føre til en reduksjon i privat forbruk og dermed i innenlandsk produksjon og sysselsetting.

Et internasjonalt tilbakeslag i tråd med det som er beskrevet ovenfor vil isolert sett kunne redusere veksten i fastlandsøkonomien med om lag 1½ prosentpoeng de nærmeste to årene ifølge beregninger på den makroøkonomiske modellen MODAG, jf. boks 2.7. Det er da ikke tatt hensyn til at lavere avsetning på Statens petroleumsfond vil redusere bruken av oljepenger framover, slik en mekanisk anvendelse av handlingsregelen for finanspolitikken tilsier. Retningslinjene for finanspolitikken legger imidlertid også betydelig vekt på at budsjettpo-

Boks 2.7 Alternative forutsetninger for utviklingen i norsk økonomi

Med utgangspunkt i omtalen av usikkerhetsfaktorer i avsnitt 2.9.2, er det gjennomført tre virkningsberegninger på den makroøkonomiske modellen MODAG.

Den første beregningen illustrerer de isolerte virkningene av et markert internasjonalt tilbakeslag, jf. avsnitt 2.9.2. Den andre beregningen illustrerer virkningene av en sterkere innenlandsk lønnsvekst. Som en illustrasjon er det i virkningsberegningene lagt til grunn at lønnsveksten i 2002 og 2003 øker med henholdsvis 2 og 1 prosentpoeng sammenliknet med anslagene i denne meldingen. Den siste beregningen illustrerer virkningene av en reduksjon i husholdningenes sparing, målt som andel av disponibel inntekt, på 2 prosentpoeng i 2002.

De beregningsresultatene som presenteres i tabell 2.18, må ses på som *isolerte virkninger* av endrede forutsetninger på de tre nevnte områdene. Modellen gir ikke en fullgod beskrivelse av de mekanismene som vil kunne gjøre seg gjeldende i norsk økonomi. Blant annet er det ikke tatt hensyn til eventuelle reaksjoner i valutamarkedet eller endringer i penge- eller finanspolitikken. Beregningene gir derfor ikke et fullstendig bilde av de samlede virkningene på norsk økonomi.

Tabell 2.18 Isolerte virkninger på norsk økonomi av alternative forutsetninger. Prosentvis avvik fra referansebanen

	Etter 2 år	Etter 4 år
<i>Svakere utvikling i internasjonal økonomi</i>		
BNP for Fastlands-Norge	-1,5	-1,6
Bruttoprodukt i industrien ..	-3,4	-3,0
<i>Høyere lønnsvekst</i>		
BNP for Fastlands-Norge	0,2	0,5
Bruttoprodukt i industrien ..	-0,8	-1,2
<i>Redusert sparing i husholdningene</i>		
BNP for Fastlands-Norge	1,2	1,1
Bruttoprodukt i industrien ..	0,5	0,2

Kilde: Finansdepartementet.

litikken skal bidra til en god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet. Dersom aktiviteten i fastlandsøkonomien blir betydelig svakere som følge av et markert internasjonalt tilbakeslag, vil dette i noen grad kunne motvirkes av en mer ekspansiv finanspolitikk.

I denne meldingen er det lagt til grunn at pris- og kostnadsveksten allerede til neste år vil komme ned mot samme nivå som hos handelspartnerne. Norsk økonomi er preget av høy aktivitet, med mangel på arbeidskraft i mange sektorer. Dette kan bidra til *sterkere lønnsvekst* til neste år, slik at lønnsveksten blir vesentlig høyere enn hos våre handelspartnerne.

En høyere kostnadsvekst i Norge enn hos våre handelspartnerne vil isolert sett føre til at norsk konkurranseutsatt næringsliv taper markedsandeler både på eksport- og hjemmemarkedet. På lenger sikt vil svekket konkurransevne også redusere mulighetene for omstillinger i leverandørnæringene til oljevirksomheten når oljeinvesteringene etter hvert reduseres. Høyere lønnsvekst gir samtidig økte lønnsinntekter, som vil bidra til å trekke opp det private forbruket på kort sikt. Dette vil føre til fortsatt sterk vekst i virksomheter som i stor grad er skjermet mot konkurranse fra utlandet og bidra til å forsterke pressproblemene i arbeidsmarkedet.

Målt som andel av disponibel inntekt, økte *husholdningenes sparing* ifølge reviderte nasjonalregnskapstall med nær 2 prosentpoeng fra 1997 til 2000. I framskrivningene er det lagt til grunn at spareraten vil holde seg på et relativt høyt nivå fram mot 2005. En kan imidlertid ikke utelukke at spareraten reduseres, bl.a. i lys av husholdningenes sterke formuesoppbygging gjennom 1990-tallet. Dersom spareraten skulle falle, vil vi i en periode oppleve sterkere vekst i privat forbruk enn lagt til grunn i denne meldingen. Økt etterspørsel fra husholdningene vil kunne gi et strammere arbeidsmarked, noe som igjen kan føre til høyere lønnsvekst. Sterkere vekst i det private forbruket vil særlig rette seg mot privat tjenesteyting, mens virkningen på aktivitetsnivået i industrien vil være beskjeden.

Boks 2.7 illustrerer virkninger på makroøkonomiske hovedstørrelser av henholdsvis svakere utvikling internasjonalt, høyere lønnsvekst og redusert sparerate. I beregningene er det ikke tatt hensyn til at de nye retningslinjene for pengepolitikken innebærer at endringer i aktivitetsnivå og inflasjon vil kunne føre til endringer i innenlands rentenivå. Endrede renter vil kunne bidra til å dempe effektene på innenlandsk etterspørsel i forhold til de beregningsresultatene som presenteres i boksen.

3 Den økonomiske politikken

3.1 Retningslinjene for den økonomiske politikken

Regjeringens hovedmål for den økonomiske politikken er arbeid for alle, en rettferdig fordeling, å videreutvikle det norske velferdssamfunnet og å bidra til en bærekraftig utvikling. For å nå disse målene må de ulike delene av den økonomiske politikken virke sammen. Som understreket i Regjeringens langtidsprogram og i St.meld. nr. 29 (2000–2001) Retningslinjer for den økonomiske politikken, må dette samspillet ivareta følgende viktige hensyn:

- Den økonomiske politikken må bidra til *en stabil økonomisk utvikling*, hvor en unngår unødig sterke konjunkturutslag. Midlene som disponeres over statsbudsjettet utgjør 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. Pengepolitikken kan i noen grad avlaste budsjettpolitikken i å stabilisere økonomien. En bør imidlertid være varsom med å legge for store byrder på pengepolitikken. Det inntektspolitiske samarbeidet må bidra til at kostnadsveksten i Norge ikke kommer ut av takt med utviklingen hos våre handelspartnere, slik at en kan sikre et varig grunnlag for lav arbeidsledighet.
- 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 staten trolig motta store nettoinnbetalinger fra oljevirkosomheten. Etter hvert vil imidlertid disse innbetalingene avta, samtidig som utgiftene til pensjoner og omsorg vil øke kraftig. Dersom vi skal klare å møte denne utviklingen uten senere å måtte foreta vesentlige innstramminger i budsjettet, er det nødvendig at store deler av de høye oljeinntektene det nærmeste tiåret avsettes i Petroleumsfondet.
- Den økonomiske politikken må bidra til *en effektiv utnyttelse av ressursene* både i offentlig og privat sektor. Produksjonen i Fastlands-Norge er så betydelig i forhold til landets samlede verdiskaping at utviklingen i velferden over tid først

og fremst er avhengig av effektiviteten og vekstevnen i denne delen av økonomien. En styrking av arbeidslinjen i sysselsettingspolitikken, arbeidet med å styrke og fornye offentlig sektor, og et sterkt og vekstkraftig næringsliv er derfor avgjørende for å trygge og videreutvikle våre velferdsordninger.

For å lette gjennomføringen av den økonomiske politikken la Regjeringen i St.meld. nr. 29 (2000–2001) fram nye retningslinjer for budsjett- og pengepolitikken. De nye retningslinjene for *budsjettpolitikken* innebærer at statens bruk av oljeinntekter om lag skal tilsvare den forventede realavkastningen av kapitalen i Statens petroleumsfond. Dette vil gi en gradvis opptrapping av bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet i årene framover, samtidig som staten opprettholder en betydelig sparing for å kunne dekke framtidige utgifter. En slik innretning av budsjettpolitikken er robust overfor et eventuelt fall i oljeprisen, muliggjør en videreføring av et godt offentlig tjenestetilbud og gir en rimelig generasjonsmessig balanse. Handlingsregelen gir en jevn og forsvarlig bruk av oljeinntekter i årene framover, slik at vi unngår for raske omstillinger i økonomien. En vesentlig raskere innfasing vil i en situasjon med høy kapasitetsutnyttelse kunne føre til en kraftig svekkelse av det konkurranseutsatte næringslivet, som senere må reverseres. Dette kan gi store omstillingskostnader og høy ledighet.

Det ble i St.meld. nr. 29 understreket at budsjettpolitikken fortsatt må legge stor vekt på å jevne ut svingninger i økonomien, for derved å sikre en god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet. I en situasjon med høy aktivitet i økonomien kan det derfor være nødvendig at bruken av oljeinntekter øker noe langsommere enn det som følger av utviklingen i den forventede avkastningen på Statens petroleumsfond. Ved et konjunkturtilbakeslag kan det motsatt være behov for noe større bruk av oljeinntekter enn det som følger av handlingsregelen.

De nye retningslinjene innebærer at budsjettpolitikken framover skal rettes inn mot en gradvis og opprettholdbar økning i bruken av petroleumsinntektene i norsk økonomi. I en slik situasjon var det, som påpekt i St.meld. nr. 29, behov for en klarere

forankring av *pengepolitikken*s rolle i å støtte opp om en stabil økonomisk utvikling. I tråd med dette skal pengepolitikken sikte mot stabilitet i den norske kronens verdi, nasjonalt og i forhold til våre handelspartnere. Den skal samtidig understøtte finanspolitikken ved å bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting. Den operative gjennomføringen av pengepolitikken skal i samsvar med dette rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. Det forventes at konsumprisveksten som en hovedregel vil ligge innenfor et intervall på +/- 1 prosentpoeng rundt målet. Utøvelsen av pengepolitikken skal være framoverskuende og bør se bort fra forstyrrelser av midlertidig karakter som ikke kan sies å påvirke den underliggende pris- og kostnadsveksten. Disse retningslinjene legger opp til kontinuitet i utøvelsen av pengepolitikken, og gir et godt grunnlag for at Norges Bank kan videreføre en pengepolitikk som nyter tillit både i finansmarkedet og i samfunnet for øvrig.

De nye retningslinjene for den økonomiske politikken innebærer samlet sett en styrking av stabiliseringspolitikken, ved at pengepolitikken klarere enn før vil understøtte budsjettpolitikken i å jevne ut utviklingen i produksjon og sysselsetting. På lignende måte må budsjettpolitikken, strukturpolitikken og sysselsettingspolitikken gjensidig understøtte hverandre for å øke effektiviteten og vekstevnen i norsk økonomi, både i offentlig og privat sektor.

Regjeringen legger vesentlig vekt på at handlingsrommet som økt bruk av oljeinntekter gir, skal nyttes på en måte som også vil styrke vekstevnen til norsk økonomi. Lavere skatter og avgifter kan gi næringslivet bedre arbeidsvilkår, slik at konkurranseevnen styrkes. Tilsvarende vil tiltak for en bedre infrastruktur, samt tiltak for å bringe fram ny kunnskap gjennom forskning og utvikling, bidra til å styrke vekstevnen. Styrket vekstevne og høyere arbeidstilbud vil i seg selv trygge grunnlaget for de offentlige velferdsordningene.

En politikk som lykkes i å opprettholde god vekst i produksjon og inntekt, vil også bidra til finansieringen av det offentlige velferdstilbudet. De politiske prioriteringene som må gjøres kan likevel bli krevende. Økonomisk vekst øker ikke bare inntektsgrunnlaget for offentlig sektor, men trekker også med seg økte utgifter. Høyere produktivitet gir høyere reallønn og dermed også økte lønnsutgifter i offentlig forvaltning. Når ytelsene i folketrygden i hovedtrekk skal følge lønnsutviklingen, vil også dette øke utgiftene. Utgiftsveksten kan imidlertid dempes ved en mer effektiv bruk av ressursene i offentlig tjenesteproduksjon. Dette under-

Boks 3.1 Oljeinntektenes betydning for økonomien

I et langsiktig perspektiv er oljeinntektene av begrenset betydning for velferden og den økonomiske velstanden i Norge. Dagens høye innbetalinger fra petroleumsvirksomheten er ikke inntekter i vanlig forstand, men omplassering av våre olje- og gassressurser. Dette synliggjøres ved at oppsparingen i Statens petroleumsfond har en motpost i nedbygging av olje- og gassreservene. Oljevirkosomheten gir imidlertid en meravkastning utover normalinntekten ved annen næringsvirksomhet, som er lik avkastningen på den samlede petroleumsformuen. Denne merinntekten kan gi grunnlag for et varig høyere forbruk i Norge enn det vi kunne hatt uten petroleum. Men hvis vi skal ha glede av oljeinntektene på varig basis, må bruken av oljeinntektene frikoples fra de løpende innbetalingene til staten. Dette er hensikten med Statens petroleumsfond.

For å skjerme den innenlandske økonomien fra høye og svingende petroleumsinntekter opptjent i utlandet, og som et ledd i stabiliseringen av norsk økonomi, er Petroleumsfondet i sin helhet plassert i utenlandske verdipapirer. Ved å begrense bruken av oljeinntekter til forventet realavkastning av fondet, bygges samtidig opp reserver som vil gi avkastning når veksten i pensjonsutbetalingene for alvor tiltar etter 2015. En slik forsiktig bruk av oljeinntektene reduserer muligheten for at det senere skal bli nødvendig med store omlegginger av budsjettpolitikken.

streker betydningen av å fornye offentlig sektor, slik at man kan få mer ut av de ressursene som settes inn. Kapittel 5.4 gjør nærmere rede for regjeringens arbeide med å fornye offentlig sektor.

Hovedformålet med *inntektspolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet* har vært å koordinere lønnsdannelsen og dermed bidra til en moderat pris- og lønnsvekst, slik at grunnlaget for høy sysselsetting og lav arbeidsledighet styrkes. Det inntektspolitiske samarbeidet har vært en sentral del av den økonomiske politikken i Norge gjennom hele etterkrigstiden. Regjeringen legger vekt på å videreføre det inntektspolitiske samarbeidet, hvor partene i arbeidslivet gjennom moderate lønnsoppgjør skal bidra til å sikre en sterk konkurranseut-satt sektor og en fortsatt lav arbeidsledighet.

Velstandsutviklingen i Norge bestemmes på

lang sikt først og fremst av vekstevnen i fastlandsøkonomien. Denne er nært knyttet til utviklingen i arbeidsstyrkens størrelse og kompetanse og til evnen til å utnytte ressursene effektivt. I det neste tiåret trekker befolkningsutviklingen i retning av en svak vekst i arbeidstilbudet. Nesten hele økningen i antall personer i arbeidsdyktig alder kommer i de eldste aldersgruppene, mens tallet på personer i aldersgruppene med høyest yrkesaktivitet og lavest fravær vil gå ned. Denne endringen i befolkningens sammensetning kan isolert sett bidra til at både sykefraværet og antall uføretrygdede vil øke betydelig i årene framover. Det er dermed svært viktig å styrke *arbeidslinjen i sysselsettingspolitikken*, slik at sykefraværet og tidligpensjoneringen kan begrenses og flest mulig settes i stand til å stå i arbeid fram til ordinær pensjonsalder. Dette vil samtidig bidra til å bremse den sterke veksten i utbetalingene over trygdebudsjettene og dermed øke rommet for videreutvikling av andre viktige velferdstilbud.

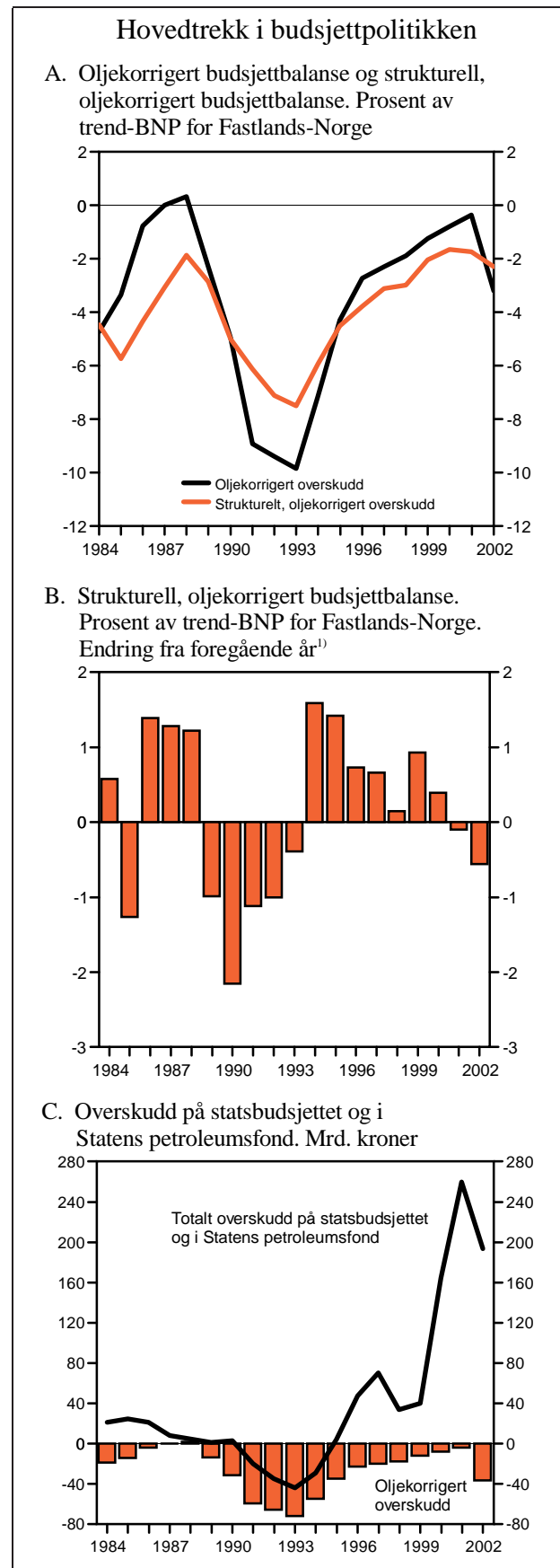
3.2 Finanspolitikken

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 over tid får mest mulig velferd. Budsjettpolitikken skal også bidra til en stabil økonomisk utvikling, samtidig som den må la seg opprettholde over tid. Utformingen av budsjettpolitikken for 2002 er basert på de nye retningslinjene for den økonomiske politikken som ble presentert i Regjeringens langtidsprogram og i St.meld. nr. 29 (2000–2001), jf. kapittel 1 og avsnitt 3.1.

St.meld. nr. 29 (2000–2001) introduserte følgende handlingsregel for budsjettpolitikken:

- For det enkelte budsjettår skal det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet om lag tilsvare forventet realavkastning av akkumulert verdi i Petroleumsfondet ved inngangen til budsjettåret.
- Forventet realavkastning av Petroleumsfondet anslås med utgangspunkt i en rate på 4 pst.
- Handlingsregelen om å bruke forventet realavkastning av kapitalen i Petroleumsfondet tar utgangspunkt i en normal konjunktursituasjon. I en situasjon med høy aktivitet i økonomien bør en vurdere å holde tilbake i budsjettpolitikken, mens det ved et konjunkturtilbakeslag kan være behov for noe større bruk av oljeinntekter.
- Ved særskilt store endringer i fondskapitalen eller i faktorer bak det strukturelle, oljekorrigerede



Figur 3.1 Hovedtrekk i budsjettpolitikken

¹⁾ Tilsvarende den tidligere olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettindikatoren.

Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 3.2 Den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen

Siden Nasjonalbudsjettet 1987 har Finansdepartementet brukt endringen i den såkalte olje-, rente- og aktivitetskorrigerede budsjettbalansen som en indikator for innretningen av budsjettpolitikken. I beregningen av indikatoren ble inntekter og utgifter som antas ikke å påvirke aktivitetsnivået i økonomien, holdt utenfor. Det olje-, rente- og aktivitetskorrigerede budsjettoverskuddet framkom ved å korrigere det oljekorrigerte overskuddet på statsbudsjettet for rentestrømmer mellom staten og Norges Bank og mellom staten og utlandet, for overføringer fra Norges Bank til statsbudsjettet, for inntekter og utgifter som kan knyttes til den aktuelle konjunktursituasjonen (aktivitetskorreksjon) og for enkelte regnskapsmessige forhold, f.eks. endrede føringsmåter i statsregnskapet.

På kort sikt vil utviklingen i budsjettbalansen i betydelig grad påvirkes av konjunkturutviklingen i norsk økonomi. For å rense budsjettbalansen for effekter av endringer i konjunktursituasjonen, beregnes budsjettvirkningen av at aktiviteten på viktige områder avviker fra trendutviklingen. Denne aktivitetskorreksjonen gir et mål på merinntektene fra skatter og avgifter mv. i forhold til en normal konjunktursituasjon. Det framgår av tabell 3.1 at for hele perioden 1999 til 2002 antas statens skatte- og avgiftsinntekter mv. å være høyere enn om aktiviteten på de enkelte områder hadde fulgt en trendutvikling for de relevante skattegrunnlagene. Korreksjonen for merinntekter fra skatter og avgifter mv. er imidlertid beregnet til å avta, og er anslått til 5,1 mrd. kroner i 2002.

For å få et bedre holdepunkt for å vurdere hvor mye av oljeinntektene som brukes over statsbudsjettet, er det fra og med Revidert nasjonalbudsjett 2001 gjort to endringer i beregningene sammenliknet med tidligere. Det korrigeres nå bare for avviket mellom normalnivået på overføringene fra Norges Bank og de faktiske overføringene. Tilsvarende korrigeres det bare for avviket mellom normalnivået og det faktiske nivået for statens netto renteinntekter fra Norges Bank og utlandet. Denne omleggingen påvirker nivåtallene for det olje-, rente- og aktivitetskorrigerede overskuddet, mens endringstallene fra et år til det neste i liten grad blir påvirket. De nye nivåtallene omtales som den *strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen*. Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet for 2001 anslås nå til 18,7 mrd. kroner, eller 1,7 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Sammenhengen mellom det oljekorrigerte overskuddet på statsbudsjettet og det strukturelle, oljekorrigerte budsjettoverskuddet er vist i tabell 3.1. Den nederste linjen i tabellen viser endringen i det strukturelle, oljekorrigerte budsjettoverskuddet fra året før, som tilsvarende den tidligere olje-, rente- og aktivitetskorrigerede budsjettindikatoren.

Tabell 3.1 Den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen. Mill. kroner

	1999	2000	2001	2002
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet	-12 066	-7 943	-3 766	-36 100
– Overføringer fra Norges Bank utover beregnet trendnivå	-2 022	5 358	5 473	3 770
– Netto renteinntekter fra Norges Bank og utlandet utover beregnet trendnivå	-2 402	-1 497	208	-267
– Særskilte regnskapsforhold	1 770	-6 712	2 586	-18 705
– Aktivitetskorreksjoner	10 397	11 714	6 709	5 077
= Strukturelt, oljekorrigert budsjettoverskudd	-19 809	-16 806	-18 742	-25 975
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-2,0	-1,6	-1,7	-2,3
Endring fra året før i prosentpoeng ¹⁾	0,9	0,4	-0,1	-0,6

¹⁾ Tilsvarende den tidligere olje-, rente og aktivitetskorrigerede budsjettindikatoren.

Kilde: Finansdepartementet.

underskuddet fra et år til det neste vil endringen i innfasingen av oljeinntekter bli fordelt over flere år, basert på et anslag på størrelsen på realavkastningen i Petroleumsfondet noen år fram i tid.

Den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen er nærmere omtalt i boks 3.2.

I avsnitt 3.2.2 anslås kapitalen i Statens petroleumsfond ved inngangen til 2002 til om lag 650 mrd. kroner. Med en forventet realavkastningsrate på 4

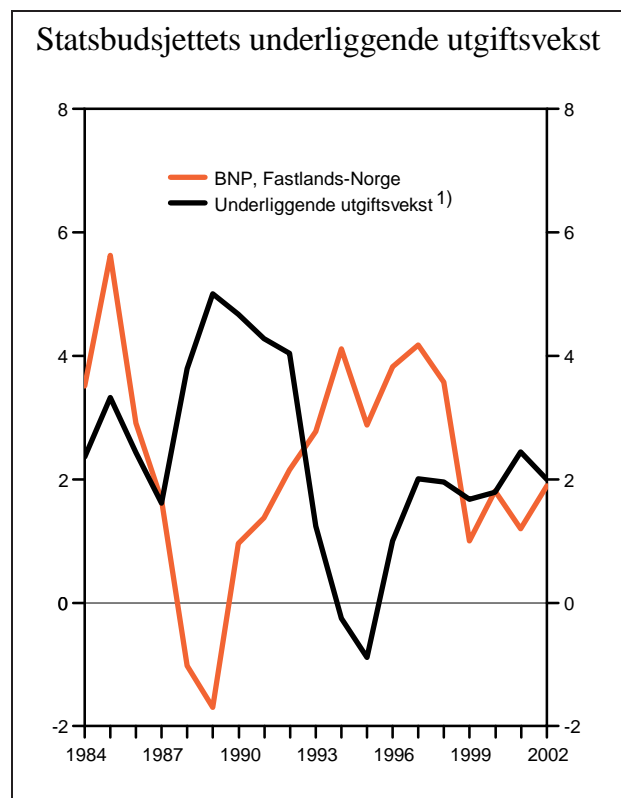
pst. gir handlingsregelen i utgangspunktet grunnlag for en bruk av petroleumsinntekter målt ved det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet på om lag 26 mrd. kroner i 2002. Dette er vel ½ mrd. kroner mer enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2001. I Revidert nasjonalbudsjett ble det gjort oppmerksom på at anslaget for fondskapitalen ved inngangen til 2002 på det tidspunktet ikke inkluderte innbetalinger fra salg av Statoil-aksjer og SDØE-andeler. Innarbeiding av disse innbetalingene, samt noe høyere oljepris har bidratt til å trekke anslaget på kapitalen i Petroleumsfondet opp i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett. En nedjustering av anslaget på verdigevinstene i fondet som følge av svak utvikling i aksjemarkedet, har trukket i motsatt retning. Anslaget på det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet i 2001 er samtidig nedjustert med vel 1½ mrd. kroner til 18,7 mrd. kroner, bl.a. som følge av lavere anslag på statens renteutgifter. Samlet sett tilsier disse anslagene at handlingsregelen for budsjettpolitikken i utgangspunktet gir rom for en økning i bruken av oljeinntekter fra 2001 til 2002 på om lag 6 mrd. kroner målt i 2001-priser, sammenliknet med en nøytral politikk. Dette er rundt 2 mrd. kroner mer enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett.

Ifølge retningslinjene for budsjettpolitikken skal endringer i avkastningen i Petroleumsfondet fra et år til det neste som skyldes særskilt store endringer i fondskapitalen fases inn over flere år. Innfasingen skal baseres på anslag på utviklingen i forventet realavkastning i Petroleumsfondet noen år fram i tid. Delprivatiseringen av Statoil og salget av SDØE-andeler er eksempler på slike særskilte, store endringer. I avsnitt 3.2.5 gjengis tall som innebærer at forventet realavkastning i fondet anslås å øke reelt med rundt 6 mrd. kroner i gjennomsnitt pr. år for perioden 2003–2005. Dette er om lag på linje med det beregnede rommet for økt bruk av petroleumsinntekter i 2002. Disse tallene indikerer at en ikke får noen jevnere innfasing av petroleumsinntekter gjennom de neste fire årene ved å fordele den ekstraordinære endringen i avkastningen av Petroleumsfondet i 2002 over flere år.

Bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet må i tråd med retningslinjene også vurderes i lys av konjunktursituasjonen. Som omtalt i kapittel 2, er norsk økonomi fortsatt preget av høy kapasitetsutnyttelse og et stramt arbeidsmarked. Usikkerheten omkring den internasjonale utviklingen har økt de siste månedene, ikke minst etter terroraksjonene i USA. Utsiktene for de nærmeste årene peker likevel i retning av at arbeidsmarkedet kan forbli relativt stramt. Situasjonen i norsk økonomi tilsier dermed fortsatt varsomhet i opptrappingen av bruken

av oljeinntekter. Konjunktursituasjonen tilsier også at en legger vekt på å innrette innfasingen av oljeinntektene på en måte som ikke gir for sterke impulser til innenlandsk etterspørsel. Dersom økt bruk av oljeinntekter skulle bidra til høy pris- og kostnadsvekst i årene framover, er det en fare for at pengepolitikken blir strammet til. Det vil dempe innenlandsk etterspørsel, men kan også føre til at norske kroner styrker seg. En slik politikk kan dermed svekke grunnlaget for konkurranseutsatt virksomhet.

Etter en samlet vurdering har Regjeringen kommet til at budsjettpolitikken i 2002 bør rettes inn mot et strukturelt, oljekorrigert underskudd lik forventet realavkastning i Statens petroleumsfond på 26 mrd. kroner. Dette gir en reell økning i bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet på om lag 6 mrd. kroner fra 2001 til 2002. Regjeringen legger opp til at vel halvparten av det økte handlingsrommet benyttes til å redusere skatte- og avgiftsnivået. Det er i tråd med den fordelingen som lå til grunn for beregningene i St.meld. nr. 29 (2000–2001), som ble lagt fram i slutten av mars. Regjeringen har lagt stor vekt på hensynet til å opprettholde og videreutvikle velferdstilbudet. Regjeringen har også prioritert tiltak som kan bedre produktiviteten og



Figur 3.2 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst

1) Statsbudsjettets utgifter korrigert bl.a. for utgifter til oljevirkosomhet, dagpenger og renter.

Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

utnyttelsen av ressursene i økonomien, herunder en reduksjon i skatte- og avgiftsnivået og tiltak for å forbedre infrastrukturen, styrke kunnskapsgrunnlaget og fremme teknologiutvikling. Spesielt har en lagt vekt på å innrette virkemiddelbruken slik at en stimulerer tilgangen på arbeidskraft.

Hovedtrekkene i budsjettoppbygget for 2002 kan oppsummeres i følgende punkter:

- Et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd lik forventet realavkastning i Petroleumsfondet på 26,0 mrd. kroner, tilsvarende 2,3 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Underskuddet for 2001 anslås nå til 18,7 mrd. kroner, tilsvarende 1,7 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Sammenliknet med en nøytral budsjettpolitikk øker bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet med 6 mrd. 2001-kroner fra 2001 til 2002.
- En reell reduksjon i innbetale skatter og avgifter utenom barnetrygden på om lag 3,5 mrd. kroner fra 2001 til 2002. I påløpt verdi reduseres skatter og avgifter med knapt 7,7 mrd. kroner.
- En reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på 2 pst. målt ved anslag på regnskap fra 2001 til 2002, tilsvarende 9,2 mrd. kroner i 2001-priser. Av dette utgjør veksten i folketrygdens utgifter alene om lag halvparten.
- De samlede inntektene til kommunene foreslås økt reelt med om lag 3½ mrd. kroner, tilsvarende knapt 2 pst., i forhold til inntektsnivået i 2001 slik det ble anslått i Kommuneproposisjonen. Overføringene til spesialisthelsetjenesten er da holdt utenom. Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2001 er den reelle veksten i kommunenes samlede inntekter om lag 1¾ mrd. kroner, eller om lag 1 pst.

Tabell 3.2 Hovedtall på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond. Mrd. kroner

	Regnskap		Anslag på regnskap	
	1999	2000	2001	2002 ¹⁾
Totale inntekter	499,6	643,6	746,1	738,3
1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	75,6	184,6	262,0	221,9
1.1 Skatter og avgifter	18,7	61,5	109,1	117,5
1.2 Andre petroleumsinntekter	56,9	123,2	152,9	104,4
2 Inntekter utenom petroleumsinntekter	424,0	459,0	484,0	516,4
2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	379,7	406,7	426,9	465,5
2.2 Andre inntekter	44,3	52,4	57,2	50,9
Totale utgifter	467,0	490,2	505,0	568,9
1 Utgifter til petroleumsvirksomhet	31,0	23,3	17,2	16,4
2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	436,0	467,0	487,8	552,5
2.1 Kjøp av varer og tjenester	104,5	106,0	101,4	102,4
2.2 Overføringer	331,5	360,9	386,4	450,1
Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens petroleumsfond	32,6	153,4	241,1	169,4
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	44,6	161,4	244,9	205,5
= Oljekorrigert overskudd	-12,1	-7,9	-3,8	-36,1
+ Overført fra Statens petroleumsfond	18,5	9,5	3,8	36,1
= Overskudd på statsbudsjettet	6,4	1,5	0,0	0,0
+ Netto avsatt i Statens petroleumsfond ²⁾	26,1	151,9	241,1	169,4
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens petroleumsfond	7,3	10,9	18,4	24,0
= Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond	39,9	164,3	259,5	193,4
Memo:				
Kapital i Statens petroleumsfond pr. 31.12. målt til markedsverdi	220,9	386,6	649,8	861,1
Prosent av BNP	18,4	27,2	44,1	57,1

¹⁾ I forbindelse med statlig overtakelse av sykehusene er det lagt opp til et gjeldsoppgjør for fylkeskommunene. Statlige bevilgninger til dette anslås å bidra til å øke det oljekorrigerte underskuddet i 2002 med 18,7 mrd. kroner.

²⁾ Beløpet i 2001 på 241,1 mrd. kroner er eksklusive inntekter fra salg av Statoil-aksjer på 14,2 mrd. kroner.

Tabell 3.3 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2001. Endringer i forhold til saldert budsjett og Revidert nasjonalbudsjett. Mill. kroner

	1 Saldert budsjett 2001	2 Endring	3=1+2 Revidert nasjonal- budsjett 2001	4 Endring	5=3+4 Nasjonal- budsjettet 2002	6=5-1 Memo: Endring fra saldert budsjett
A Inntekter utenom petroleums- inntekter	473 431	11 271	484 702	-668	484 034	10 603
1 Skatter og avgifter fra Fast- lands-Norge	416 541	10 323	426 864	8	426 872	10 331
2 Renteinntekter	18 188	350	18 539	284	18 823	634
3 Overføringer fra Norges Bank	10 685	0	10 685	0	10 685	0
4 Andre inntekter	28 017	598	28 615	-961	27 654	-363
B Utgifter utenom petroleums- virksomhet	485 389	4 626	490 015	-2 215	487 800	2 411
1 Renteutgifter	17 165	1 439	18 604	-1 044	17 560	395
2 Dagpenger	6 564	0	6 564	0	6 564	0
3 Andre utgifter	461 660	3 187	464 847	-1 171	463 676	2 016
C Oljekorrigert overskudd (A+B)	-11 958	6 645	-5 313	1 547	-3 766	8 192
D Kontantstrøm fra petroleums- virksomheten	188 980	33 526	222 506	22 346	244 852	55 872
E Avsetning til Statens petroleums- fond (C+D) ¹⁾	177 022	40 171	217 193	23 893	241 086	64 064
F Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens petroleumsfond	15 200	800	16 000	2 400	18 400	3 200
G Samlet overskudd på statsbud- sjettet og Statens petroleumsfond (E+F)	192 222	40 971	233 193	26 293	259 486	67 264

¹⁾ Beløpet på 241 086 mill. kroner i anslått avsetning til Petroleumsfondet er eksklusive innbetalinger fra salg av Statoil-aksjer.
Kilde: Finansdepartementet.

- Statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd i 2002 anslås til 36,1 mrd. kroner. Dette underskuddet foreslås dekket inn ved en overføring fra Statens petroleumsfond. Økningen i det oljekorrigerte underskuddet fra 2001 må ses i lys av en ekstraordinær nedbetaling av fylkeskommunal gjeld mv. på 18,7 mrd. kroner i forbindelse med statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten.
- Basert på forutsetningen om en gjennomsnittlig oljepris i 2002 på 200 kroner pr. fat anslås statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten til 205,5 mrd. kroner i 2002.
- Netto avsetning til Statens petroleumsfond, der overføringene til statsbudsjettet er trukket fra, anslås til 169,4 mrd. kroner. I tillegg kommer renter og utbytte på oppspart kapital i Petroleumsfondet på 24,0 mrd. kroner. Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond, medregnet rente- og utbytteinn-

tekter i fondet, anslås dermed til 193,4 mrd. kroner i 2002.

- Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning anslås til 210,8 mrd. kroner i 2002, tilsvarende 14,0 pst. av BNP. Dette tilsvarer overskuddsbegrepet som benyttes i Maastricht-kriteriene for offentlige finanser. Offentlig forvaltnings nettofordringer anslås til om lag 1180 mrd. kroner eller drøyt 78 pst. av BNP ved utgangen av 2002.

3.2.2 Gjennomføring av finanspolitikken i 2001

I Revidert nasjonalbudsjett 2001 ble det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet anslått til 5,3 mrd. kroner. Stortingsbehandlingen av Revidert nasjonalbudsjett førte ikke til vesentlige endringer, verken på inntekts- eller utgiftssiden. Etter at Revi-

Tabell 3.4 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2000	2001	2002
A Inntekter utenom overføringer fra Statens petroleumsfond	643 649	746 068	738 299
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	184 623	262 034	221 900
1 Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet	61 455	109 100	117 500
2 Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	123 168	152 934	104 400
– Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet ¹⁾	95 396	122 900	75 200
– Renteinntekter	8 411	8 800	7 000
– Tilbakeføring av kapitalinnskudd	17 006	15 500	17 600
– Andre petroleumsinntekter	2 355	5 734	4 600
A.2 Inntekter utenom oljeskatter og inntekter fra statlig petroleums- virksomhet	459 026	484 034	516 399
1 Skatter fra Fastlands-Norge	406 666	426 872	465 453
– Skatt på inntekt, formue og kapital	220 151	232 400	265 130
– Produksjonsavgifter	186 516	194 472	200 323
2 Overført fra Norges Bank	10 685	10 685	8 857
3 Renteinntekter	14 764	18 823	19 711
4 Andre inntekter	26 911	27 654	22 378
B.1 Utgifter utenom overføringer til Statens petroleumsfond	490 219	504 982	568 929
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet	23 250	17 182	16 430
– Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet	22 647	16 200	15 300
– Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet	603	982	1 130
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	466 969	487 800	552 499
1 Kjøp av varer og tjenester	106 050	101 364	102 410
– Sivile formål	80 512	74 634	74 919
– Forsvarsformål	25 538	26 730	27 491
2 Overføringer	360 919	386 436	450 089
– Til kommuneforvaltningen	91 433	95 170	90 374
– Renteutgifter	15 401	17 560	17 248
– Til private og utlandet	254 085	273 705	342 468
C.1 Overskudd før overføringer til Statens petroleumsfond	153 430	241 086	169 370
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	161 373	244 852	205 470
C.2 Oljekorrigert overskudd	-7 943	-3 766	-36 100
+ Overført fra Statens petroleumsfond	9 468	3 766	36 100
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner	1 525	0	0
D.1 Lånetransaksjoner, netto	5 691	56 769	60 660
1 Utlån	1 930	12 354	13 242
2 Gjeldsavdrag	3 761	44 415	47 418
E.1 Finansieringsbehov (D.1-C.3)	4 166	56 769	60 660

¹⁾ Beløpet på 122 900 mill. kroner i 2001 inkluderer inntekter ved salg av SDØE-andeler tilsvarende 39 000 mill. kroner.
Kilde: Finansdepartementet.

dert nasjonalbudsjett ble lagt fram, er det framkommet ny informasjon om utviklingen i statens inntekter og utgifter, og budsjettet for 2001 er nå oppdatert. Tabell 3.3 viser endringer i statsbudsjettets utgifter og inntekter i forhold til saldert budsjett og Revidert nasjonalbudsjett.

Det oljekorrigerte budsjettunderskuddet for 2001 anslås nå til 3,8 mrd. kroner, jf. tabell 3.3. Nedjusteringen av budsjettunderskuddet med om lag 1½ mrd. kroner i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett kan i hovedsak føres tilbake til lavere anslag for netto renteutgifter. Det strukturelle, olje-

korrigerte budsjettunderskuddet anslås til 18,7 mrd. kroner, tilsvarende 1,7 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Anslaget for størrelsen på det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet er redusert med vel 1½ mrd. kroner i forhold til Revidert nasjonalbudsjett. Den underliggende, reelle veksten i statsbudsjettets utgifter i 2001 anslås til 2½ pst.

Gjennomsnittlig oljepris i 2001 anslås nå til 230 kroner pr. fat, mot 225 kroner pr. fat i Revidert nasjonalbudsjett. Høyere oljepris og salg av SDØE-andeler til Statoil bidrar til at anslaget for statens netto

Tabell 3.5 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2001 til 2002. Anslag på regnskap. Mill. kroner og prosentvis endring

	2001	2002
Statsbudsjettets utgifter	504 982	568 929
– Statlig petroleumsvirksomhet	17 182	16 430
– Dagpenger til arbeidsledige	6 564	6 552
– Renteutgifter	17 560	17 248
= Utgifter utenom petroleumsvirksomhet, dagpenger til arbeidsledige og renteutgifter	463 676	528 700
– Flyktninger i Norge	712	681
– Omlegging av attførings- og rehabiliteringsordninger		721
– Tilskudd til gjeldslette mv. i fylkeskommunene pga. sykehusreformen		18 705
– Økte utgifter pga. statlig overtakelse av sykehusene ¹⁾		21 641
+ Reduserte rammeoverføringer pga. økt kommunal skatteandel		2 254
– Nettobudsjettering av universitetene	503	
+ Nettobudsjettering av høyskoler		360
+ Nettobudsjettering av enkelte statlige sykehus		89
– Betaling for arbeidsmarkedstiltak tidligere år	427	
= Underliggende utgifter	462 034	489 655
Verdiendring i pst.		6,0
Prisendring i pst.		3,9
Volumendring i pst.		2,0

¹⁾ På grunn av sykehusreformen skal det flyttes over ca. 26 mrd. kroner i 2002-priser fra fylkeskommunenes frie inntekter til helseforetakene. En stor del av denne reduksjonen i fylkeskommunenes inntekter, dvs. 21,6 mrd. kroner gjennomføres ved reduksjon i fylkeskommunenes skatteinntekter mot tilsvarende økning i statens inntekter fra fellesskatten. Siden de nye helseforetakene ikke er finansiert med skatteinntekter, men med bevilgninger på statsbudsjettets utgiftsside, innebærer dette at statsbudsjettets utgifter øker med 21,6 mrd. kroner. Dette beløpet inngår derfor som en teknisk korreksjon i beregningen av den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter.

Kilde: Finansdepartementet.

kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i 2001 er justert opp med 22,3 mrd. kroner fra nivået i Revidert nasjonalbudsjett, til 244,9 mrd. kroner. Etter dette kan avsetningen til Statens petroleumsfond over statsbudsjettet (netto) anslås til 241,1 mrd. kroner. I tillegg kommer netto engangsinnbetalinger i forbindelse med salg av aksjer i Statoil på vel 14 mrd. kroner. Etter innarbeiding av nye tall for rente- og utbytteinntekter i Statens petroleumsfond, samt omvurderinger, kan kapitalen i fondet ved utgangen av 2001 nå anslås til om lag 650 mrd. kroner.

3.2.3 Statsbudsjettet for 2002

Budsjettforslaget for 2002 innebærer et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd på 26 mrd. kroner, tilsvarende 2,3 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Dette tilsvarer forventet realavkastning av Petroleumsfondet ved inngangen til 2002. For 2001 er det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet anslått til 18,7 mrd. kroner, tilsvarende 1,7 pst. av

trend-BNP for Fastlands-Norge. Sammenliknet med en nøytral budsjettpolitikk øker bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet fra 2001 til 2002 med om lag 6 mrd. 2001-kroner. Regjeringen legger opp til at vel halvparten av det økte handlingsrommet benyttes til å redusere skatte- og avgiftsnivået.

Statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd anslås å øke fra 3,8 mrd. kroner i 2001 til 36,1 mrd. kroner i 2002. Denne sterke økningen i det oljekorrigerte underskuddet må blant annet ses i lys av en ekstraordinær nedbetaling av gjeld mv. i fylkeskommunene i forbindelse med statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten. Det foreslås bevilget 18,7 mrd. kroner over statsbudsjettet til dette formålet. Av dette utgjør tilskudd til nedbetaling av sykehusgjeld og annen lånegjeld 15,6 mrd. kroner. Videre vil fylkeskommunene få en engangsbevilgning i 2002 på 2,3 mrd. kroner knyttet til feriepenger for ansatte som flyttes over til de nye helseforetakene, samt en kompensasjon på knapt 0,8 mrd. kroner som følge av at de har forskuttert kostnader forbun-

det med utstyrsplanen for sykehusene. Det legges til grunn at den ekstraordinære nedbetalingen av fylkeskommunal gjeld i forbindelse med sykehusreformen ikke vil påvirke aktiviteten i 2002. Den betraktes derfor som en regnskapsmessig korreksjon ved beregningen av det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet, jf. boks 3.2.

Budsjettforslaget for 2002 innebærer en reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på om lag 2 pst. målt i forhold til anslag på regnskap for 2001, tilsvarende 9,2 mrd. kroner. Målt i forhold til saldert budsjett for 2001 anslås den reelle utgiftsveksten til 2¹/₄ pst. Ved beregning av den underliggende utgiftsveksten holdes statsbudsjettets utgifter til petroleumsvirksomheten, renter og dagpenger til arbeidsledige utenfor, jf. tabell 3.5. For å gjøre utgiftene i 2001 og 2002 sammenliknbare, justeres i tillegg for ekstraordinære endringer og enkelte spesielle regnskapsmessige forhold. Som følge av sykehusreformen, er det for 2002 korrigert for ekstraordinær nedbetaling av fylkeskommunenes gjeld og økte utgifter til spesialisthelsetjenesten. Det er også korrigert for reduserte rammeoverføringer til kommuneforvaltningen som følge av opptrapping av skatteandelen for kommuner og fylkeskommuner. Korreksjonen for økt kommunal skatteandel er beregnet i forhold til en situasjon med konstant skatteandel. Videre er det korrigert for økte skatteinntekter som følge av nye regler for rehabiliterings- og attføringspenger, innføring av nettobudsjettering av universiteter og høyskoler og endrede betalingsrutiner for arbeidsmarkedstiltak.

Den økte bruken av oljeinntekter i 2002 gir grunnlag for at statsbudsjettets utgifter i løpende priser vokser raskere enn nominelt trend – BNP for Fastlands-Norge. En betydelig del av utgiftsveksten kan knyttes til utviklingen i utbetalingene fra folke-

trygden og andre regelstyrte stønadsordninger. I forslaget til statsbudsjett for 2002 anslås utgiftene til sykepenger reelt å øke med 0,8 mrd. kroner fra 2001 til 2002 og utgiftene til uførepensjoner med 0,7 mrd. kroner. Utgiftene til medisiner og tekniske hjelpemidler anslås å øke med 1,2 mrd. kroner, mens utgiftene til rehabilitering øker med 1,7 mrd. kroner. Samlet gir dette en utgiftsvekst i disse ordningene under folketrygden på om lag 4,4 mrd. kroner.

Utenom folketrygden er de største reelle utgiftsøkningene i budsjettet knyttet til rammeoverføringer til kommuneforvaltningen, bevilgninger til de nye helseforetakene og til internasjonal bistand. Overføringene til kommunene øker reelt med om lag 1³/₄ mrd. kroner i forhold til anslag på regnskap for 2001, mens økningen i utgiftene til spesialisthelsetjenesten er på 1,5 mrd. kroner. En detaljert omtale av de ulike postene på utgiftssiden er gitt i St.prp. nr. 1 (Gul bok).

Ved utformingen av skatteforslaget for 2002 har Regjeringen særlig lagt vekt på tiltak som kan stimulere til økt arbeidstilbud. Regjeringen vil redusere skatten på arbeid. Regjeringens forslag om økning i minstefradraget og heving av innslagspunktet for å betale toppskatt vil redusere marginals-katten for personer med lavere og midlere inntekter. Grensen for å betale toppskatt i klasse 1 foreslås økt med 10,7 pst. til 320 000 kroner og øvre grense i minstefradraget foreslås økt med 6,7 pst. til 43 000 kroner. Med dette forslaget vil en lønnskaker med gjennomsnittlig lønnsinntekt ikke betale toppskatt. Forslagene vil bidra til at anslagsvis 195 000 skattytere vil få lavere marginals-katt. Avgiftsforslaget innebærer bl.a. en reduksjon av el-avgiften og enkelte endringer som gjør regelverket enklere, herunder å fjerne tollene på mange industrivarer.

Tabell 3.6 Inntekter og utgifter i Statens Petroleumsfond. Mill kroner.

	2000	2001	2002
Inntekter	172 292	263 252	229 470
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	161 373	244 852	205 470
– Renteinntekter og utbytte mv.	10 920	18 400	24 000
Utgifter	9 468	3 766	36 100
– Overføring til statskassen	9 468	3 766	36 100
Overskudd i Statens petroleumsfond	162 824	259 486	193 370
Valutakurs- og verdipapirgevinster og salg av aksjer i Statoil ASA mv.	2 929	3 619	18 026
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi	386 645	649 750	861 146
Prosent av BNP	27,2	44,1	57,1

Kilde: Finansdepartementet.

Regjeringen foreslår videre å øke fradraget for fagforeningskontingent mv. og at avskrivningssatsene økes for en rekke driftsmidler. Regjeringen foreslår at likningstakstene på fast eiendom heves med 5 pst., men dette mer enn motsvares av øvrige lettelsener i boligbeskatningen. Det foreslås en viss innstramning i firmabilbeskatningen og kjøregodtgjørelsen. Dessuten foreslås å fjerne svovelavgiften på kull, koks og raffineringssanlegg.

For å unngå å måtte gjennomføre generelle økninger i skatte- og avgiftssatser, tilrår Regjeringen at iverksettingstidspunktet for fjerning av investeringsavgiften utsettes med et halvt år til 1. oktober 2002. Det vises til nærmere omtale av skatte- og avgiftsopplegget i kapittel 4.

Budsjettforslagene og anslagene i denne meldingen medfører et samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumfond neste år på 193,4 mrd. kroner, en reduksjon på 66 mrd. kroner fra anslag på regnskap for 2001. Reduksjonen kan bl.a. føres tilbake til en økning det oljekorrigerede budsjettunderskuddet på 32,3 mrd. kroner og en anslått nedgang i statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten på 39,4 mrd. kroner. Nedgangen i netto kontantstrøm forklares blant annet av at ekstraordinære inntekter fra salg av SDØE-andeler til Statoil trekker innbetalingene opp i 2001. I tillegg er oljeprisen beregningsteknisk anslått å gå ned fra 230 kroner pr. fat i 2001 til 200 kroner pr. fat i 2002. Rente- og utbytteinntektene i Petroleumsfondet anslås å øke med 5,6 mrd. kroner til 24,0 mrd. kroner i 2002. Kapitalen i Petroleumsfondet

ved inngangen til 2003 anslås til 861 mrd. kroner, tilsvarende 57 pst. av BNP.

3.2.4 Anslag for utviklingen i offentlige finanser i 2002

Tabell 3.7 viser utviklingen i offentlig forvaltnings budsjettoverskudd (nettofinansinvesteringer), basert på definisjonene i nasjonalregnskapet. Nettofinansinvesteringer tilsvarende overskuddsbegrepet som benyttes i Maastricht-kriteriene for offentlige finanser. I tillegg til statsbudsjettet og Statens petroleumfond omfatter dette overskuddsbegrepet andre stats- og trygderegnskaper, bl.a. Folketrygd-fondet, Statens Banksikringsfond, Statens Bankinvesteringsfond og andre statlige fond. I tillegg inngår kommuneforvaltningen som et eget forvaltningsnivå.

Statsforvaltningens samlede nettofinansinvesteringer anslås å falle fra 233,1 mrd. kroner i 2001 til 201,5 mrd. kroner i 2002. Til sammenlikning utgjorde nettofinansinvesteringene 219,2 mrd. kroner i 2000. Det særskilt høye nivået på statsforvaltningens samlede nettofinansinvesteringer i 2001 må ses i sammenheng med det store overskuddet i Statens petroleumfond. For 2002 trekkes nettofinansinvesteringene til statsforvaltningen ned av gjeldsoppgjøret overfor fylkeskommunene i forbindelse med sykehusreformen.

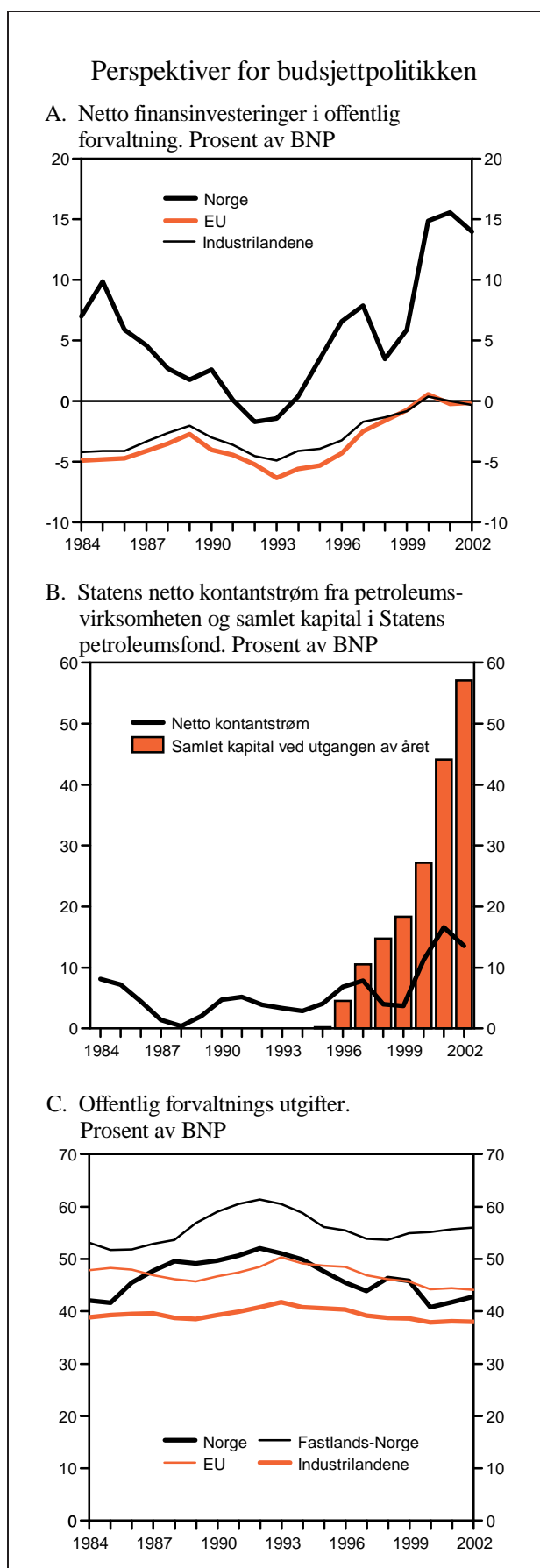
Overskuddet i andre stats- og trygderegnskaper anslås å øke med 4,5 mrd. fra 2001 til 2002 til 8,2 mrd. kroner. Kapitalinnskudd i forretningsdriften

Tabell 3.7 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner

	2000	2001	2002
A. Nettofinansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi	219 214	233 072	201 467
Statsbudsjettets overskudd	1 525	0	0
Overskudd i Statens petroleumfond	162 825	259 486	193 370
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap	-591	3 728	8 230
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ¹⁾	51 354	8 486	2 437
Kapitalinnskudd i forretningsdriften ²⁾	4 101	-38 628	-2 570
B. Nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi	-6 507	-2 972	9 286
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi	-7 309	-5 416	13 002
Påløpte, men ikke bokførte kommuneskatter	802	2 444	-3 716
C. Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer (=A+B)	212 707	230 100	210 753
Målt som andel av BNP	14,9	15,6	14,0

¹⁾ Inkluderer statsforvaltningens påløpte, men ikke bokførte skatter.

²⁾ Utgifter som på statsbudsjettet inngår som realinvesteringer i statlig petroleumsvirksomhet og øvrig statlig forretningsvirksomhet, regnes som kapitalinnskudd og nettofinansinvesteringer etter nasjonalregnskapets føringsmåte. I overskuddet i Statens petroleumfond inngår i 2001 salg av SDØE-andeler tilsvarende 39 mrd. kroner, som bidrar til negative realinvesteringer i statlig petroleumsvirksomhet etter føringsmåten i statsbudsjettet. Salget av SDØE-andelene inngår som en korreksjonspost i beregningen av budsjettoverskuddet for offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets føringsmåte.



Figur 3.3 Perspektiver for budsjettpolitikken
Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

er ifølge tabell 3.7 anslått til -38,6 mrd. kroner i 2001. Kapitalinnskudd i forretningsdriften er i tråd med nasjonalregnskapets føringsmåte definert som differensen mellom nyinvesteringer på den ene siden og avskrivninger og inntekter ved salg av brukt realkapital på den andre. Salget av SDØE-andelene inngår derfor som en korreksjonspost i beregningen av budsjettoverskuddet for offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets føringsmåte.

I nasjonalregnskapet inngår påløpte skatter i nettofinansinvesteringene, mens det i statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond er innbetalte skatter som inntektsføres. I tabell 3.7 inngår dette avviket i posten for definisjonsforskjeller mellom statsregnskapet/nasjonalregnskapet. Den sterke oppgangen i oljeprisen fra 1999 til 2000 medførte at påløpte inntektsskatter fra petroleumsvirksomheten økte mye mer enn innbetalte skatter i 2000. Dette forklarer at definisjonsforskjellen er svært stor for dette året.

Målt ved nettofinansinvesteringene anslås kommuneforvaltningens underskudd å gå ned fra om lag 7,3 mrd. kroner i 2000 til om lag 5,4 mrd. kroner i 2001, målt til bokført verdi. For 2002 anslås det et overskudd på 13,0 mrd. kroner, målt ved nettofinansinvesteringene. Det store omslaget i de kommunale nettofinansinvesteringene fra 2001 til 2002 skyldes i hovedsak statlig nedbetaling av fylkeskommunal gjeld på nærmere 18,7 mrd. kroner i forbindelse med at staten overtar ansvaret for spesialisthelsetjenesten.

De samlede nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning antas å bli redusert fra 230,1 mrd. kroner i 2001 til 210,8 mrd. kroner i 2002, jf. tabell 3.7. Offentlig forvaltnings nettofordringer ved utgangen av 2002, medregnet kapitalen i Petroleumsfondet og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift, anslås til om lag 1180 mrd. kroner eller drøyt 78 pst. av BNP.

Figur 3.3 c viser utviklingen i offentlige utgifter for Norge, EU-landene og landene i OECD-området. Tallene for Norge er basert på anslagene i denne meldingen. Det framgår av figuren at de offentlige utgiftene sank fra rundt 52 pst. av samlet BNP i 1992 til 45,8 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 53,7 pst. i 1998. Som følge av avdempet vekst i fastlandsøkonomien de siste årene anslås utgiftsandelen i forhold til Fastlands-Norges BNP å øke igjen til 55,9 pst. i 2002.

Målt som andel av BNP har utgiftsnivået for offentlig forvaltning i Norge de siste årene vært på linje med gjennomsnittet for EU-landene, men høyere enn gjennomsnittet for landene i OECD-områ-

det. 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 Utviklingen i statsfinansene på mellomlang sikt

De nye retningslinjene for den økonomiske politikken innebærer at budsjettpolitikken er forankret i en langsiktig handlingsregel om å bruke forventet realavkastning av Statens petroleumsfond, jf. St.meld. nr. 29 (2000–2001). Anslag på utviklingen i den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen og kapitalen i Statens petroleumsfond for perioden 2002–2010 er presentert i tabell 3.8. Anslagene er basert på to hovedforutsetninger:

- Nedgang i oljeprisen fra dagens nivå og avtakende produksjon vil bidra til å redusere statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, fra et anslått nivå på 205,5 mrd. kroner i 2002 til om lag 142 mrd. kroner i 2005 og rundt 120 mrd. kroner i 2010.
- En gradvis økning i bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet i tråd med forventet realavkastning av Petroleumsfondet.

Med disse forutsetningene anslås en gjennomsnittlig, årlig økning i bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet tilsvarende knapt 0,4 pst. av trend-BNP

for Fastlands-Norge for perioden 2002 til 2010. Målt ved det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet vil dermed bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet tilsvare om lag 5 pst. av trend – BNP for Fastlands-Norge i 2010, mens den tilsvarende andelen er anslått til 1,7 pst. i 2001. Sammenhengen mellom det faktiske og det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet er forklart i boks 3.2. Sammenliknet med en konjunkturnøytral budsjettpolitikk innebærer handlingsregelen en gjennomsnittlig, årlig økning i bruken av oljeinntekter de neste fire årene tilsvarende om lag ½ pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Tabell 3.8 illustrerer at handlingsregelen om å bruke forventet realavkastning av Statens petroleumsfond gir en forholdsvis jevn innfasing av oljeinntekter gjennom inneværende tiår, selv om det er visse variasjoner fra år til år.

3.2.6 Langsiktige utfordringer i budsjettpolitikken

Forventninger om betydelige overskudd for offentlig forvaltning i de neste ti årene, kan bidra til å skape et inntrykk av at problemstillinger knyttet til den langsiktige opprettholdbarheten av budsjettpolitikken er lite aktuelle for Norge. De store, løpende overskuddene i offentlige finanser gir imidlertid et misvisende bilde av handlefriheten i budsjettpolitikken. Dette har særlig sammenheng med de langsiktige utsiktene for petroleumsinntektene og folketrygdens utgifter:

- På grunn av et høyt utvinningstempo og høye oljepriser ligger statens petroleumsinntekter i dag betydelig over det nivået en kan regne med

Tabell 3.8 Konsekvenser av å bruke forventet realavkastning av Statens petroleumsfond

	Strukturelt, oljekorrigert overskudd, mrd. kroner	Strukturelt, oljekorrigert overskudd mrd. kroner, 2001-priser	Strukturelt, oljekorrigert overskudd pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge	Statens petroleumsfond pst. av BNP
2002	-26,0	-25,0	-2,3	57,1
2003	-34,4	-32,2	-2,9	69,9
2004	-42,3	-38,4	-3,4	79,7
2005	-49,3	-43,4	-3,8	87,5
2006	-56,1	-48,0	-4,1	95,1
2007	-63,0	-52,3	-4,4	101,9
2008	-69,7	-56,2	-4,7	108,0
2009	-76,4	-59,8	-4,9	113,5
2010	-83,1	-63,1	-5,1	118,3

Kilde: Finansdepartementet.

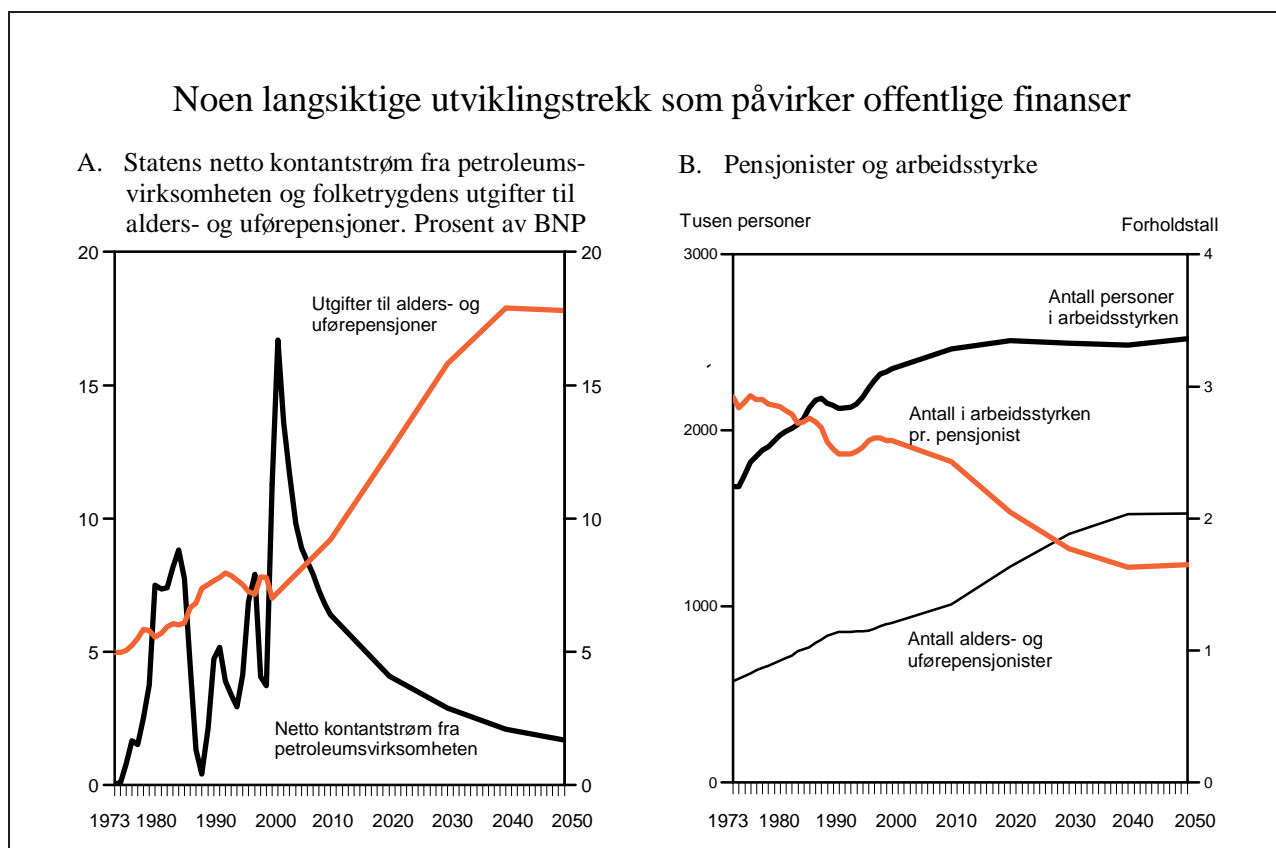
på sikt, jf. figur 3.4. Oppbyggingen av kapital i Statens petroleumsfond har en motpost i en reduksjon i formuesverdien av petroleumsreserverne.

- Forpliktelsene knyttet til folketrygdens alders- og uførepensjon øker sterkt. Dette er ikke reflektert i offentlige budsjetter. Forpliktelsene er anslått til om lag 3200 mrd. kroner ved inngangen til 2002 og om lag 3400 mrd. kroner ved inngangen til 2003. Målt i faste priser anslås forpliktelsene å øke med om lag 120 mrd. kroner i løpet av 2002. I løpet av de neste 30 årene ventes utbetalingene til alders- og uførepensjon å dobles som andel av samlet verdiskaping, jf. figur 3.4.
- Veksten i antall eldre, spesielt over 80 år, vil etter hvert kreve økte ressurser til pleie- og omsorgstjenester. Vedtatte velferdsreformer vil også bidra til å øke ressursbehovet i offentlig tjenesteyting i årene framover.

Evnen til å møte disse utfordringene kan reduseres ved at veksten i antall personer i yrkesaktiv alder

gradvis vil stanse opp, og av stor avgang fra arbeidsstyrken til trygdeordninger og tidligpensjonering. Store petroleumsinntekter gjør likevel at Norge har et bedre utgangspunkt enn mange andre land for å møte utfordringene knyttet til en aldrende befolkning. Petroleumsinntektene antas imidlertid 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 oppsporingen i Statens petroleumsfond.

For å belyse i hvilken grad budsjettpolitikken er opprettholdbar på lang sikt, har en siden 1995 jevnlig presentert generasjonsregnskapsberegninger basert på siste års budsjettanslag, jf. boks 3.3. I Nasjonalbudsjettet 2000 viste beregningene et innstrammingsbehov på i størrelsesorden 5–20 mrd. kroner, mens det i Nasjonalbudsjettet 2001 og Revidert nasjonalbudsjett 2001 ble antydnet at generasjonsregnskapet var om lag i balanse. Etter at Revidert nasjonalbudsjett 2001 ble framlagt, har flere forhold bidratt til å svekke den generasjonsmessige balansen. Blant annet gir de nye retningslinjene for



Figur 3.4 Noen langsiktige utviklingstrekk som påvirker offentlige finanser

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 3.3 Generasjonsregnskap

Formålet med generasjonsregnskap er å belyse den langsiktige opprettholdbarheten og generasjonsmessige fordelingsvirkninger av dagens budsjettpolitikk, når en tar hensyn til demografiske utviklings-trekk og de forpliktelsene som er innebygd i dagens folketrygdsystem. Beregningene tar utgangspunkt i den langsiktige budsjettskranken for offentlig sektor, som innebærer at det offentliges utbetalinger i form av overføringer og forbruk over tid må motsvares av skatteinntekter fra dagens og framtidige generasjoner, eller ved å trekke på den formuen offentlig sektor har i utgangspunktet. Et eventuelt underskudd i denne balansen indikerer at budsjettbalansen må styrkes i dag hvis en ønsker å unngå innstramminger lenger fram i tid. Alternativt vil et overskudd indikere at det er rom for høyere offentlig konsum, lavere skatter eller høyere overføringer i dag, uten at det blir behov for innstramminger senere.

Utgangspunktet for beregningene er budsjettet for offentlig forvaltning for et gitt år. I denne meldingen er det tatt utgangspunkt i budsjettanslagene for offentlig forvaltning for 2002. Det anslås hvor stor del av skatte- og avgiftsinntektene i 2002 som kommer fra kvinner og menn i de enkelte aldersgrupper. En tilsvarende fordeling etter kjønn og alder foretas for de offentlige overføringene og så langt som mulig for utgiftene til offentlig forbruk knyttet til helse-, utdannings- og omsorgsformål. Dette gir grunnlag for å beregne hvilken nettoskatt, dvs. skatt fratrukket overføringer, hver enkelt gruppe (for eksempel 40-årige menn) betaler. Med enkelte unntak antas det at den resulterende aldersprofilen ligger fast over hele beregningsperioden. I praksis innebærer det at en mann som i dag er 20 år skal betale samme nettoskatt når han selv blir 40 år (korrigert for reallønnsvekst) som dagens 40-årige menn. De justeringene som foretas i forhold til dette skyldes innfasingen av folketrygden, i tillegg til enkelte vedtatte, men ikke fullt innfasede reformer, herunder full barnehagedekning i 2003, handlingsplanen for eldreomsorg og opptrappingsplanen for psykisk helse.

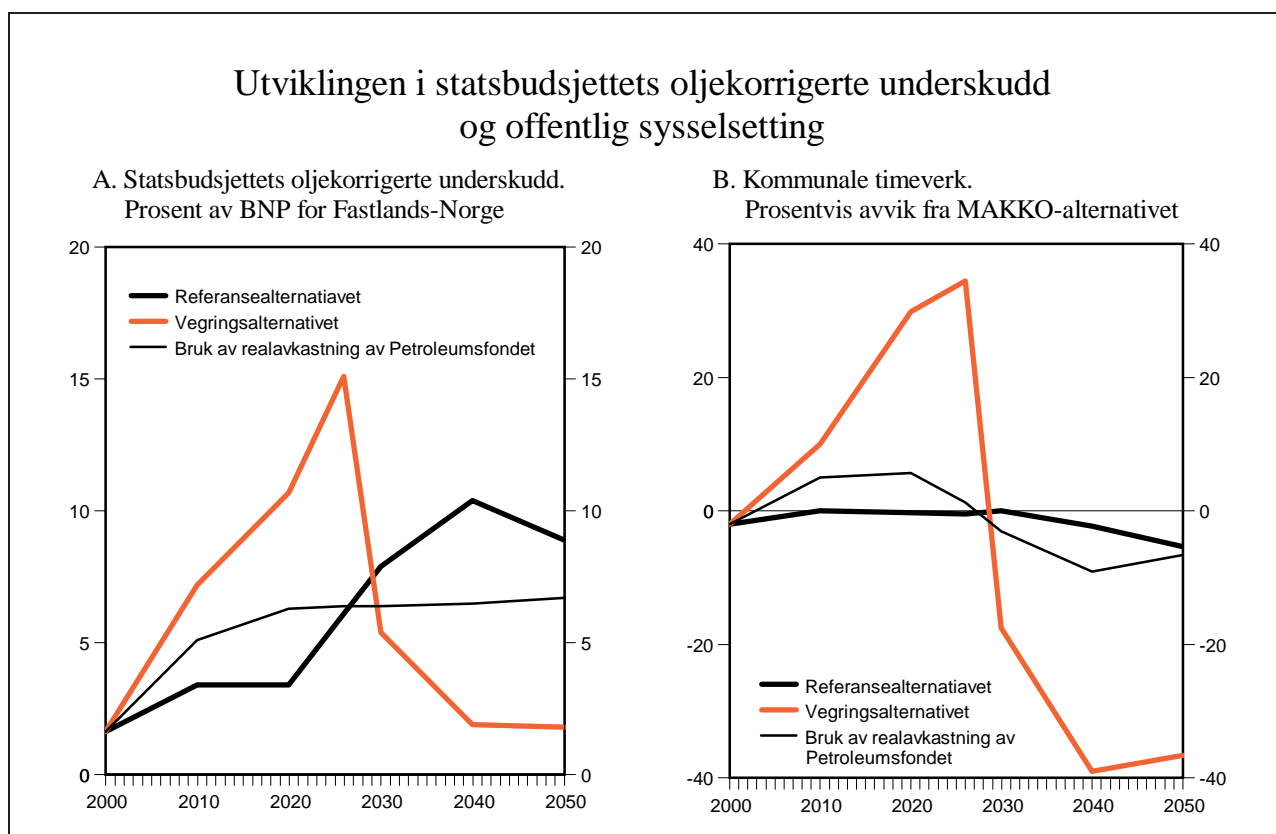
De budsjettpostene som vanskelig kan fordeles på enkeltmottakere, for eksempel offentlige utgifter til fellesformål som forsvar og kollektivtransport, fordeles likt på alle individer, og antas å vokse med summen av reallønnsveksten og veksten i befolkningen.

Basert på dette beregnes de skattene og overføringene hver enkelt generasjon vil betale eller motta fra nå av og gjennom resten av livsløpet. Med «generasjon» menes her en fødselskohort, både nålevende og de som vil bli født i framtiden. Hvis dette ikke gir balanse i det langsiktige budsjettet for offentlig forvaltning, må balansen gjenopprettes over tid. En vanlig måte å belyse generasjonsmessige fordelingsvirkninger av en slik gjenoppretting på, er å se på hvilken innstramming som kreves i offentlig forbruk i dag, for å hindre at framtidige generasjoner skal få en økt netto skattebelastning i forhold til dagens generasjoner. Det er denne illustrasjonsmåten som har vært benyttet i nasjonalbudsjettdokumentene. Alternativt kan ubalansen illustreres gjennom hvor stor økning i netto skatter for framtidige generasjoner som er nødvendig for å gjenopprette balansen.

Beregninger av generasjonsregnskapet basert på budsjettet for offentlig forvaltning for 2002 viser at det er behov for en innstramming i dagens offentlige konsum på i størrelsesorden 0–20 mrd. kroner for at den langsiktige budsjettbalansen skal gjenopprettes. En økning i bruken av petroleumsinntektene i årene framover, i tråd med den nye handlingsregelen om å bruke realavkastningen av Statens petroleumsfond, er ikke innarbeidet i beregningene av generasjonsregnskapet. En slik økning vil isolert sett føre til en svekkelse av generasjonsregnskapet.

budsjettpolitikken en reell økning i bruken av petroleumsinntekter for budsjettåret 2002 på om lag 6 mrd. kroner. I tillegg er petroleumsformuen noe nedjustert. Samlet bidrar dette til å svekke balansen med i størrelsesorden 10 mrd. kroner, og oppdaterte beregninger av generasjonsregnskapet antyder nå et innstrammingsbehov på i størrelsesorden 0–20 mrd. kroner.

De nye retningslinjene for budsjettpolitikken innebærer en gradvis økning i bruken av petroleumsinntekter fram til 2020. I Langtidsprogrammet 2002–2005 og i St.meld. nr. 29 (2000–2001) sammenholdes en framskrivning basert på denne handlingsregelen med utviklingen i Referansealternativet og Vegringsalternativet. Resultatene fra framskrivningene, jf. figur 3.5, illustrerer noen hovedme-



Figur 3.5 Utviklingen i statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd og offentlig sysselsetting
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

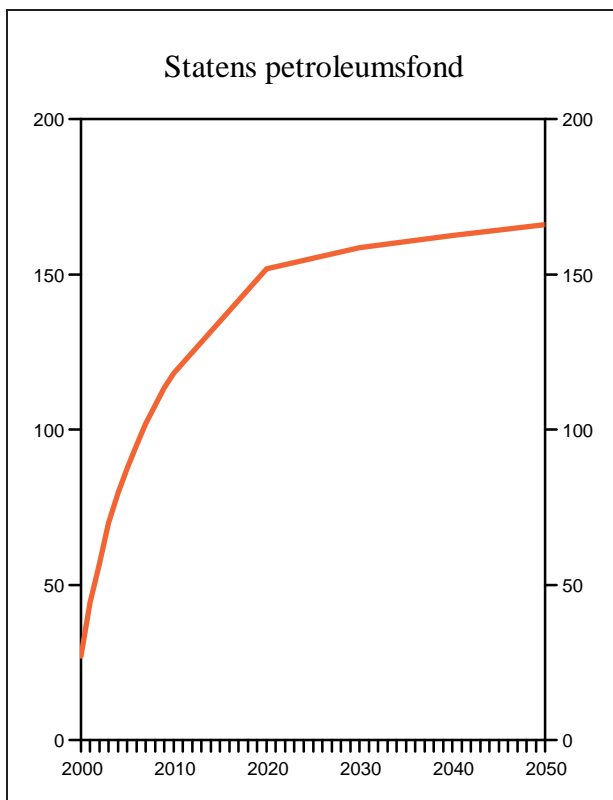
kanismer knyttet til innfasing av petroleumsinntektene:

- I *Vegringsalternativet* videreføres veksten i offentlig sysselsetting som på 1990-tallet. Med denne forutsetningen vil det oljekorrigerte underskuddet stige raskt, og det vil tvinge seg fram en kraftig innstramming i offentlige finanser noe fram i tid. En slik rask økning i bruken av petroleumsinntekter de nærmeste årene vil også motsvares av høy reallønnsvekst og nedbygging av konkurranseutsatt næringsliv. Denne svekkelsen av konkurranseevnen vil senere måtte reverseres gjennom en kraftig innstramming i budsjettpolitikken.
- *Referansealternativet* beskriver en bane der det siktes mot en jevn utvikling i de offentlige velferdstilbudene uten å måtte stramme inn på andre områder. Dette alternativet innebærer at bruken av petroleumsinntekter øker moderat de nærmeste 20 årene, for så å øke sterkt.
- *Bruk av forventet realavkastning av Petroleumsfondet* gir en jevn innfasing av petroleumsinntektene. Dette alternativet sikrer at en ikke tærer på denne delen av statens formue. Samtidig gir det rom for en gradvis utvikling av offentlige

tjenestetilbud og/eller en reduksjon i skattenivået fram mot 2020. Også med en slik innfasing må det imidlertid etter hvert gjennomføres tiltak som bidrar til å begrense veksten i offentlig sektors utgifter, eller til å styrke inntektene. Omfanget av de nødvendige innstramminger i dette tilfellet blir imidlertid klart mindre enn i *Vegringsalternativet*.

Beregningene i Langtidsprogrammet illustrerer at det sentrale spørsmålet ikke er *om* det skal brukes mer av petroleumsinntektene over offentlige budsjetter i årene framover, men *når og hvordan* dette bør skje. Handlingsregelen om å bruke forventet realavkastning av Petroleumsfondet ivaretar etter Regjeringens vurdering hensynet til å oppnå en balansert utvikling i økonomien over tid på en god måte. En slik politikkstrategi sikrer at det ikke tæres på denne delen av statens formue, jf. figur 3.6.

I et langsiktig perspektiv vil oljeinntektene være av begrenset betydning for den økonomiske velferden og velferdsnivået i Norge. På lang sikt er det først og fremst vekstevnen i fastlandsøkonomi-



Figur 3.6 Statens petroleumsfond ved bruk av forventet realavkastning av Petroleumsfondet.
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

en som bestemmer velferdsutviklingen. I en slik sammenheng er det størrelsen på og utnyttelsen av arbeidstyrken og andre ressurser som betyr mest for den økonomiske veksten, og for omfanget av de offentlige velferdsordningene. Dette understreker betydningen av tiltak for å fornye offentlig sektor, bedre produktiviteten og opprettholde arbeidsstyrken på et høyt nivå. Regjeringen signaliserte i St.meld. nr. 29 (2000–2001) at økt bruk av oljeinntekter over tid vil gi rom for lavere skatter og avgifter, bl. a. ved at skatten på arbeid reduseres. Tiltak for bedret infrastruktur samt styrket forskningsinnsats vil også være viktige bidrag for å styrke vekstevnen. Det vises til Langtidsprogrammet 2002–2005 for en nærmere omtale av Regjeringens politikk på disse områdene.

Høyere produktivitetsvekst i privat sektor, og dermed høyere vekst i produksjon og inntekt, vil styrke det langsiktige, økonomiske grunnlaget for både offentlig tjenesteproduksjon og privat forbruk. De politiske prioriteringene som må gjøres, vil likevel kunne bli krevende. Økonomisk vekst øker ikke bare inntektsgrunnlaget for offentlig sektor, men trekker også med seg økte utgifter. Høyere produktivitet gir høyere reallønn og dermed også økte

lønnsutgifter i offentlig forvaltning. Når ytelsene i folketrygden i hovedtrekk skal følge lønnsutviklingen, vil også dette øke utgiftene. Utgiftsveksten kan imidlertid dempes ved en mer effektiv bruk av ressursene i offentlig tjenesteproduksjon. Dette understreker betydningen av å fornye offentlig sektor, slik at man kan få mer ut av de ressursene som settes inn.

3.2.7 Nærmere om virkningen av finanspolitikken på aktiviteten i norsk økonomi

De nye retningslinjene for budsjettpolitikken legger opp til en gradvis innfasing av petroleumsinntektene i norsk økonomi. Dette vil påvirke utviklingen i samlet etterspørsel, produksjon og sysselsetting. I retningslinjene for budsjettpolitikken er det derfor lagt vekt på at gjennomføringen av finanspolitikken også skal vurderes opp mot den aktuelle konjunktursituasjonen.

Endringen i den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen har spilt en viktig rolle som et mål på innretningen av finanspolitikken, jf. boks 3.2. Denne budsjettindikatoren tar imidlertid ikke hensyn til at forskjellige offentlige inntekter og utgifter har noe ulik virkning på norsk økonomi. Endringer i direkte skatter eller i overføringene fra offentlig forvaltning virker på aktivitetsnivå og sysselsetting via endringer i etterspørselen i privat sektor. Endringer i offentlig forvaltnings kjøp av varer og tjenester gir i tillegg en direkte etterspørselsimpuls til produksjon og sysselsetting. Som følge av denne effekten virker en økning i offentlig kjøp av varer og tjenester normalt ekspansivt på økonomien, også når de dekkes inn ved skatteøkninger.

Finansdepartementet har gjennomført beregninger av aktivitetsvirkningen av det foreslåtte statsbudsjettet ved hjelp av den makroøkonomiske modellen MODAG. Som sammenlikningsgrunnlag har en lagt til grunn et konjunkturnøytralt budsjett, dvs. et budsjett der alle utgifts- og inntektsposter for offentlig forvaltning vokser i takt med trenden i nominelt BNP for Fastlands-Norge. For 2002 er veksten i denne trenden anslått til 5,1 pst. (i løpende priser). I forslaget til budsjett for 2002 anslås utgiftene til offentlig forvaltning, eksklusive formuesutgifter til Norges Bank og utlandet, å vokse med 5,6 pst., mens inntektene, eksklusive inntektene fra petroleumsvirksomheten og overføringer fra Norges Bank, anslås å vokse med 3,1 pst.

Modellberegningene indikerer at det foreslåtte budsjettet bidrar til å øke BNP for Fastlands-Norge med 0,4 pst. inneværende år. Til sammenlikning er økningen i det strukturelle, oljekorrigerede budsjett-

Tabell 3.9 Virkningen på noen makroøkonomiske hovedstørrelser av budsjettforslaget for 2002 sammenliknet med et konjunkturnøytralt opplegg. Prosentvis forskjell

	BNP Fastlands- Norge	Privat konsum	Syssel- setting
Utgiftssiden	0,2	0,1	0,2
Inntektssiden	0,3	0,0	0,3
Samlet virkning ¹⁾	0,4	0,1	0,5

¹⁾ Samlet virkning kan avvike fra summen av underpostene som følge av avrunding.

Kilde: Finansdepartementet.

underskuddet (budsjettindikatoren) anslått til 0,6 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Beregningene viser videre at den foreslåtte utviklingen på utgiftssiden i 2002 samlet sett gir beskjedne positive impulser til aktiviteten i økonomien og til sysselsettingen, jf. tabell 3.9.

Hovedformålet med budsjettpolitikken er å styre bruken av fellesskapets midler slik at en løser fellesoppgavene på en best mulig måte. Vurderingene av det finanspolitiske opplegget kan derfor ikke alene baseres på virkningene på den økonomiske aktiviteten. Prioriteringen mellom ulike inntekts- og utgiftsposter i statsbudsjettet må først og fremst baseres på en vurdering av den samfunnsøkonomiske nytten av bevilgninger til ulike formål. At ulike budsjetttiltak på kort sikt har ulik virkning på aktivitetsnivået, påvirker heller ikke det langsiktige handlingsrommet i budsjettpolitikken. En økning i budsjettunderskuddet er like reell, målt ved behovet for framtidig innstramminger, uansett hvilke budsjettposter økningen kan føres tilbake til.

3.3 Nærmere om kommune- forvaltningens 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 sterkt på barnehageutbygging, og det er blitt gjennomført omfattende reformer i grunnskolen og i videregående utdanning. Reformen for psykisk utviklingshemmede, utbygging av sykehussektoren og eldresatsingen har også krevd store ressurser.

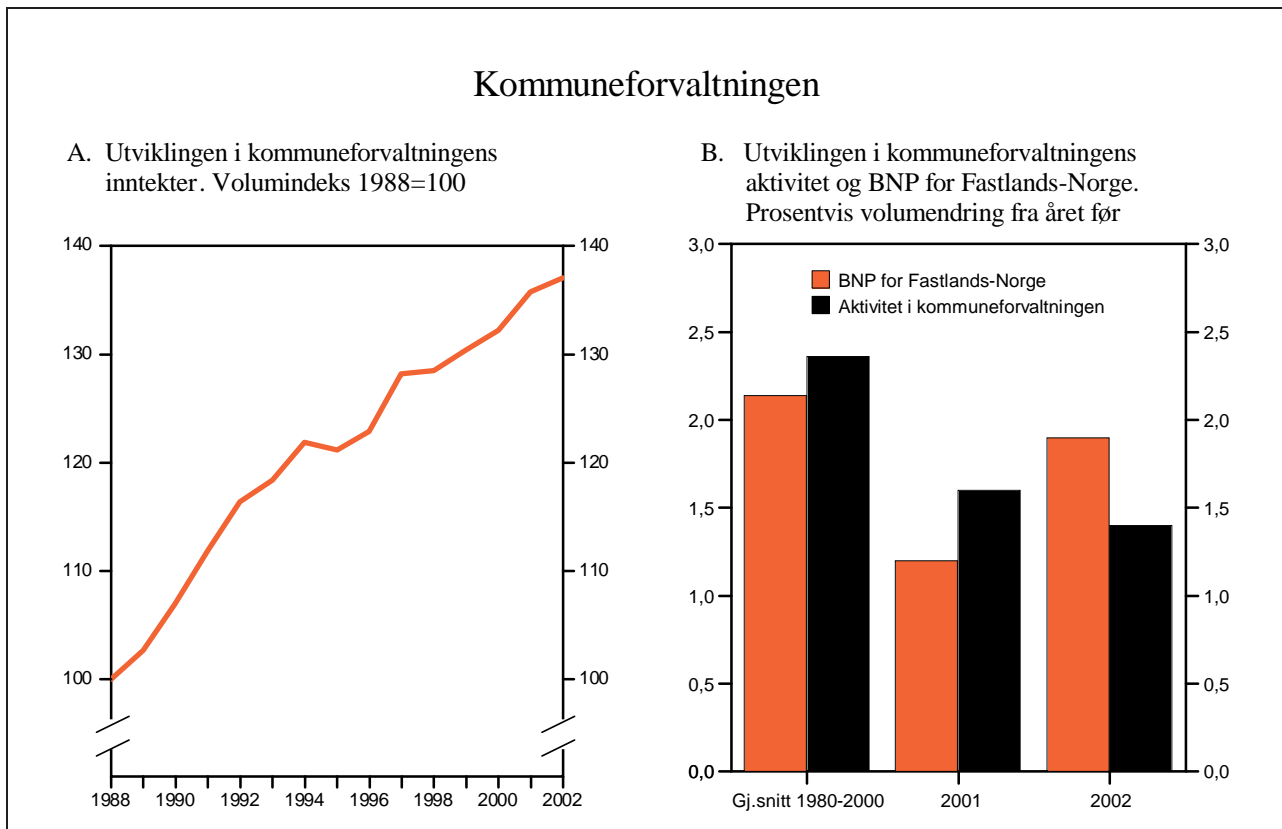
Den økonomiske virksomheten i kommunefor-

valtningen styres i første rekke gjennom de inntektsrammene som Stortinget fastsetter. Kommunene må tilpasse utgiftene til inntektene innenfor de lover og regler som gjelder for de ulike kommunale ansvarsområdene, og innenfor det regelverket som gjelder for den kommunale økonomiforvaltningen.

I figurene 3.7–3.9 illustreres utviklingen de siste årene for enkelte hovedstørrelser for kommuneforvaltningen. Over perioden 1990 til 2001 økte kommunenes *realinntekter* med knapt 48 mrd. 2001-kroner, tilsvarende en årlig vekstrate på om lag 2,2 pst. For 2001 anslås inntektene til kommunene til knapt 227 mrd. kroner.

For å måle utviklingen i den samlede *aktiviteten* i kommuneforvaltningen bruker bl.a. Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi en indikator der endringer i sysselsetting målt i timeverk, produktinnsats i faste priser og brutto realinvesteringer i faste priser veies sammen. Som vektor brukes de andelene som lønnskostnader, produktinnsats og brutto realinvesteringer utgjør av samlede utgifter for de tre kostnadsartene. Dette aktivitetsmålet gir uttrykk for ressursinnsatsen i kommunesektoren. Hvis aktiviteten øker som følge av at en får mer ut av gitt ressursinnsats, vil dette således ikke reflekteres i indikatoren.

Den kommunale aktiviteten – målt ved indikatoren beskrevet ovenfor – økte gjennomgående raskere enn BNP for Fastlands-Norge i perioden fra 1980 til 2000 sett under ett. Dette må ses i sammenheng med den sterke satsingen på kommunesektoren i denne perioden, jf. omtalen innledningsvis. For 2001 kan inntektsrammene for kommuneforvaltningen gi rom for en høyere aktivitetsvekst i kommunene enn for fastlandsøkonomien som helhet. Som følge av et anslått oppsving i innenlandsk etterspørsel fra 2001 til 2002, kan Fastlands-Norges BNP i 2002 øke noe raskere enn aktiviteten i kommunene.



Figur 3.7 Kommuneforvaltningen

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Samlet for perioden 1990–2001 har den kommunale *sysselsettingen målt i timeverk* steget med knapt 26 pst., tilsvarende 2,1 pst. per år i gjennomsnitt. Kommunesektorens andel av antall timeverk i økonomien i alt økte fra 17,2 pst. i 1990 til 20,2 pst. i 2001. Antall *sysselsatte personer* i kommunesektoren gikk i denne perioden opp med vel 142 000 personer, tilsvarende en økning i kommunesektorens andel av samlet sysselsetting fra 20,9 pst. i 1990 til anslagsvis 24,8 pst. i 2001. Siden en relativt stor andel av de kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av samlet sysselsetting større når sysselsettingen måles i personer enn når den måles i timeverk.

I andre halvdel av 1990-tallet økte aktiviteten i kommunene klart raskere enn inntektene. Dette førte til store underskudd og økt gjeldsandel. For 2001 ligger det imidlertid an til klart lavere vekst i aktiviteten enn i inntektene, noe som bidrar til å redusere kommuneforvaltningens underskudd, målt i henhold til nasjonalregnskapets definisjoner, fra 3,3 pst. av samlede inntekter i 2000 til 2,2 pst. i 2001.

Nasjonalregnskapets overskuddsbegrep viser forskjellen mellom kommunesektorens samlede inntekter og samlede utgifter medregnet investe-

ringer, men utenom gjeldsavdrag. Målt på denne måten øker derfor underskuddet isolert sett betydelig i år med sterk vekst i investeringene. Nivået på bruttorealinvesteringene i kommunesektoren økte med anslagsvis 10 mrd. kroner i perioden 1995–1999. Den sterke økningen i underskuddene i 1998 og 1999 hadde også sammenheng med svake driftsresultater disse årene. Nivået på underskuddene fra og med 1996 må ellers ses i sammenheng med grunnskolereformen og eldresatsingen. Finansieringsmåten for disse satsingene innebærer at kommunesektoren får redusert overskuddet i investeringsperioden tilsvarende investeringsutgiftene, mens store deler av de statlige overføringene knyttet til å dekke disse utgiftene tilføres kommunene over en lengre tidsperiode. Dersom investeringskostnadene knyttet til eldresatsingen alternativt hadde blitt kompensert fortløpende, ville underskuddet i 2000 og 2001 blitt om lag 3 mrd. kroner lavere hvert av årene.

Nettogjelden i kommuneforvaltningen nådde et toppnivå på nærmere 50 pst. av inntekten på slutten av 1980-tallet. Gjeldsandelen ble deretter kraftig redusert fram til 1997, da den var på om lag 30 pst. Fra 1997 har nettogjelden igjen økt som andel av inntektene, og anslås til vel 34 pst. i 2001.

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. Ulike utredninger indikerer at det er betydelige forskjeller i kostnadseffektivitet mellom kommunene, noe som antyder et potensiale for effektivisering.

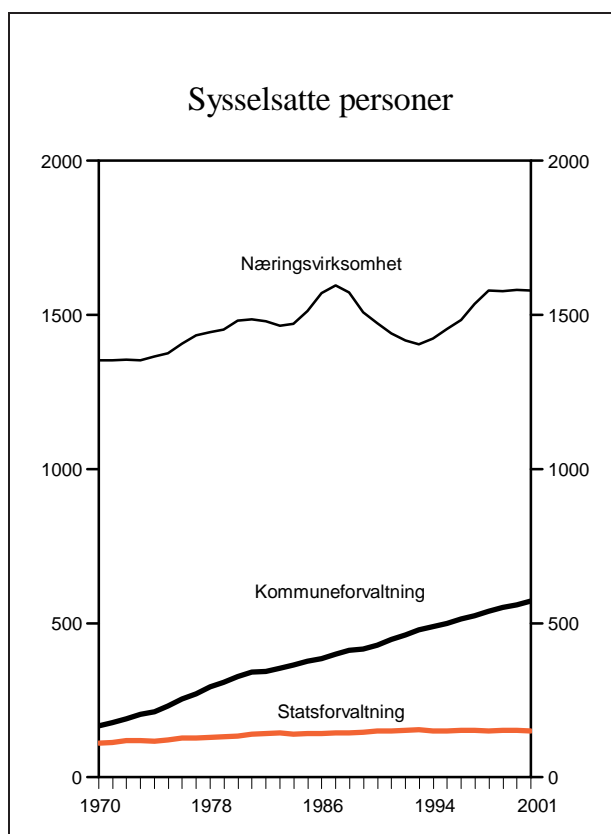
3.3.2 Kommunenes inntekter i 2001

I Revidert nasjonalbudsjett 2001 ble veksten i kommunesektorens inntekter fra 2000 til 2001 anslått til om lag 2 pst., eller om lag 4½ mrd. kroner. I tillegg ble det vedtatt å kompensere kommunesektoren for avsetninger som følge av endringer i barne- og etterlattepensjon for inntil 1¼ mrd. kroner. Det ble også vedtatt en tilleggsbevilgning på 455 mill. kroner som kompensasjon for økte pensjonspremier for lærere i Statens Pensjonskasse. Samlet ble kommunesektoren dermed kompensert med 1,7 mrd. kroner for økte pensjonskostnader.

Prisveksten (deflatoren) på kommunale tjenester fra 2000 til 2001 ble i Revidert nasjonalbudsjett 2001 anslått til 4¾ pst. Ny informasjon om virkningen av momsreformen for kommuner og fylker tilsier økte kostnader for kommuneforvaltningen i forhold til det som ble lagt til grunn i saldert budsjett. De økte kostnadene knyttet til momsreformen er innarbeidet blant annet ved at anslaget for prisveksten på kommunale tjenester er økt til 5 pst. i 2001. Endringen innebærer isolert sett at realverdien av kommunesektorens inntekter i 2001 reduseres med om lag 150 mill. kroner sammenliknet med anslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2001.

Stortingsbehandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2001 medførte reduserte bevilgninger til kommunesektoren på om lag 93 mill. kroner, knyttet til innsatsstyrt finansiering av sykehusene (63 mill. kroner) og reduserte rammeoverføringer til fylkeskommunene (30 mill. kroner). Videre er skatteanslaget for 2001 oppjustert med om lag 1,7 mrd. kroner fra Revidert nasjonalbudsjett 2001.

De endringene som har funnet sted etter at Kommuneproposisjonen for 2002 og Revidert nasjonalbudsjett 2001 ble lagt fram, innebærer samlet sett en økning i det reelle inntektsnivået i kommunesektoren i 2001 på om lag 1½ mrd. 2001-kroner i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett. Kommunesektorens samlede inntekter forventes etter dette å øke reelt med knapt 2¾ pst. fra 2000 til 2001, eller i underkant av 6 mrd. 2001-kroner. Dette er den klart høyeste veksten siden 1997.



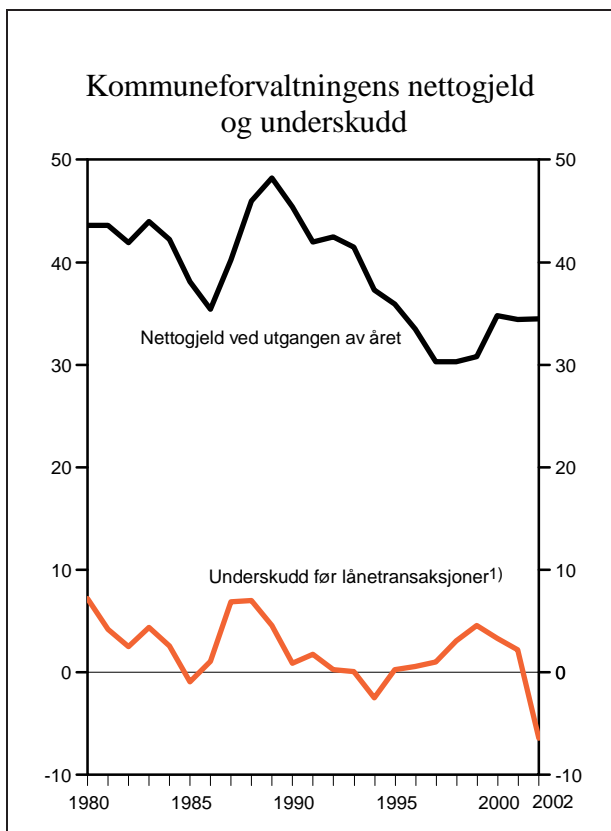
Figur 3.8 Sysselsatte personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Med en forutsetning om svakere vekst i kommunenes aktivitet enn i sektorens realinntekter fra 2000 til 2001 anslås underskudd før lånetransaksjoner å gå ned fra 7,3 mrd. kroner i 2000 til om lag 5½ mrd. kroner i 2001. Dette tilsvarer 2,2 pst. av sektorens samlede inntekter. Anslagsvis 3 mrd. kroner av underskuddet kan forklares med høye investeringer i tilknytning til eldresatsingen, jf. omtale over. I brev fra Kommunenes Sentralforbund til Kommunal- og regionaldepartementet av 20. september 2001 opplyses det at sviktende finanavkastning i KLP og andre livselskaper kan gi merutgifter til kommunale pensjoner på anslagsvis 3 mrd. kroner. Merutgiftene vil belaste kommunenes og fylkeskommunenes 2001-regnskap. Dette innebærer isolert sett at underskudd før lånetransaksjoner i kommuneforvaltningen i 2001 kan øke i forhold til anslaget i denne meldingen på 2,2 pst. av samlede inntekter.

3.3.3 Kommuneopplegget for 2002

I Kommuneproposisjonen for 2002 ble det lagt opp til en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på om lag 1¾ pst. fra 2001 til 2002, tilsvarende om lag 3–3½ mrd. kroner. Videre ble det lagt



Figur 3.9 Kommuneforvaltningens nettogjeld og underskudd

¹) Av endringen i underskudd for lånetransaksjoner fra 2001 til 2002 knytter knapt 19 mrd. kroner seg til ekstraordinær nedbetaling av gjeld i forbindelse med sykehusreformen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

opp til en reell vekst i frie inntekter på mellom $1\frac{1}{2}$ og $1\frac{3}{4}$ mrd. kroner. Det ble presisert at veksten var regnet fra det nivået på kommunesektorens inntekter i 2001 som var lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2001.

Ved behandlingen av Kommuneproposisjonen for 2002 økte Stortinget rammen for fylkeskommunenes frie inntekter med 200 mill. kroner innenfor totalrammen for vekst i samlede inntekter på 3 til $3\frac{1}{2}$ mrd. kroner.

Budsjettopplegget i denne meldingen innebærer en reell vekst i kommunenes samlede inntekter fra 2001 til 2002 på om lag $3\frac{1}{2}$ mrd. kroner, eller knapt 2 pst., når veksten regnes fra inntektsnivået i 2001 slik det ble lagt til grunn i Kommuneproposisjonen for 2002 og Revidert nasjonalbudsjett 2001. Når det tas hensyn til de oppjusterte anslagene for 2001, innebærer opplegget en reell økning i inntektene på om lag 1 pst., eller om lag $1\frac{3}{4}$ mrd. kroner, fra 2001 til 2002 regnet i forhold til anslag på regnskap. Kommuneopplegget innebærer videre en reell vekst i de frie inntektene på om lag $1\frac{1}{4}$ pst. fra 2001 til 2002, eller om lag $1\frac{3}{4}$ mrd. kroner, regnet i forhold til det inntektsnivået som ble lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2001. Regnet i forhold til anslag på regnskap er nivået på frie inntekter reelt sett om lag uendret fra 2001 til 2002.

Den økonomiske situasjonen for kommunene avhenger både av inntektsrammen og av evnen og muligheten til omstilling og fornyelse. Kommunene har et selvstendig ansvar for å utnytte ressursene mest mulig effektivt innenfor de gitte inntektsrammene. Som for andre sektorer er det viktig å legge forholdene til rette for en effektivisering av ressursbruken, slik at tjenestetilbudet kan vokse raskere enn kostnadene i sektoren.

Nærmere om de ulike inntektskomponentene

I Nasjonalbudsjettet 2001 ble skatteinntektenes andel av kommunesektorens samlede inntekter økt

Tabell 3.10 Kommuneforvaltningens inntekter i 2002. Mill. kroner og endring i prosent fra året før

	Inntektsnivå¹)	Endring i prosent fra 2001
	2002	
1 Frie inntekter	143 088	3,6
1.1 Skatteinntekter	90 904	6,4
Skatt på inntekt og formue	87 734	6,5
Eiendomsskatt mv	3 170	3,6
1.2 Overføringer under inntektssystemet	52 184	-1,0
2 Øremerkede statlige overføringer	13 644	19,5
3 Gebyrer	28 486	3,8
4 Andre inntekter	3 784	2,1
5 Inntekter i alt	189 002	4,6

¹) Anslag. Tallene er korrigert for oppgaveendringer mv., og uttrekk av inntekter fra fylkeskommunene i forbindelse med at staten overtar ansvaret for spesialisthelsetjenesten fra 2002.

Kilde: Finansdepartementet.

fra 44 til 46 pst. Det er signalisert at skatteandelen skal trappes videre opp til 50 pst. innen 2006. Medregnet merskattevekst etter Revidert nasjonalbudsjett og andre endringer hittil i 2001 har skatteandelen for kommunesektoren økt til knapt 47 pst. i 2001. Opplegget for 2002 innebærer at skatteandelen for kommunesektoren trappes ytterligere opp til drøyt 48 pst. i 2002.

Skattørene for kommunene foreslås holdt uendret på 12,2 pst. Den fylkeskommunale skattøren foreslås redusert med 5 prosentpoeng fra 6,9 pst. i 2001 til 1,9 pst. i 2002. Den betydelige reduksjonen i den fylkeskommunale skattøren er knyttet til sykehusreformen. Av det samlede uttrekket av frie inntekter fra fylkeskommunene til helseforetakene er mesteparten foretatt ved en reduksjon i skatteinntektene, mens det resterende er trukket gjennom rammeoverføringene.

Det foreslås innlemmet øremerkede tilskudd på til sammen om lag 4 mrd. kroner i rammetilskuddet. Beløpet knytter seg i hovedsak til øremerkede tilskudd til kommunene. Den største posten er tilskudd til omsorgstjenester.

Korrigert for denne innlemmingen innebærer opplegget en reell vekst i de *øremerkede overføringene* på vel 15 pst., eller om lag 1³/₄ mrd. kroner. De største øremerkede satsingene er innen barnehager, investeringer innen eldreomsorgen og oppfølging av psykiatriplanen.

Det anslås at nivået på *gebyrinntektene* reelt sett vil være om lag uendret fra 2001 til 2002. Det er lagt opp til at økte satser i barnehagetilskuddet skal gå til redusert foreldrebetaling. Dette vil isolert sett bidra til lavere gebyrinntekter til kommunene.

Statlig overtagelse av spesialisthelsetjenesten

Staten vil i 2002 overta ansvaret for spesialisthelsetjenesten. Dette vil redusere fylkeskommunenes utgifter, og inntektsrammen for fylkeskommunene vil bli redusert tilsvarende. Det samlede uttrekket er anslått til 25,1 mrd. kroner i 2001-priser. Kommuneproposisjonen for 2002 gir en nærmere omtale av de prinsippene som er lagt til grunn for å beregne reduksjonen i fylkeskommunenes inntekter. Hovedprinsippet for delingen av inntektsrammen er at de ulike oppgavene i dagens fylkeskommuner likebehandles. Følgelig er inntektene til dagens fylkeskommuner delt mellom rest-fylkeskommunene og helseforetakene proporsjonalt med fordelingen av driftsutgifter mellom de oppgavene som blir igjen i rest-fylkeskommunene og de oppgavene som overføres til helseforetakene. Opplegget medfører at det samlede uttrekket fra fylkeskommunene er knapt 800 mill. kroner lavere enn kostnadene beregnet for spesialisthelsetjenesten i 2001.

På sikt vil den samlede inntektsrammen til fylkeskommunene bli fordelt etter objektive kriterier gjennom inntektssystemet. Kostnadsnøkkelen vil da være basert på de oppgavene som ligger igjen i fylkeskommunene etter at staten har overtatt ansvaret for spesialisthelsetjenesten. For å unngå store utslag for enkeltfylkeskommuner er det lagt opp til en overgangsperiode på fem år, slik at inntektsreduksjonen det første året i hovedsak vil være bestemt av faktiske utgifter til spesialisthelsetjenesten i den enkelte fylkeskommune.

I forbindelse med sykehusreformen vil staten også overta ansvaret for gjeld knyttet til virksomhetene innenfor spesialisthelsetjenesten. Samlet sykehusgjeld er anslått til om lag 13,4 mrd. kroner. I tillegg slettes gjeld på 2,3 mrd. kroner for å ta hensyn til at enkelte fylkeskommuner kan ha lav sykehusgjeld som følge av høy egenkapitalandel i investeringene og/eller kort nedbetalingstid for lån. Det åpnes for at noe av gjeldsletten i enkelte tilfelle kan brukes til å styrke arbeidskapitalen. Videre vil fylkeskommunene få en engangsbevilgning i 2002 på 2,3 mrd. kroner knyttet til feriepenger for ansatte som flyttes over til de nye helseforetakene. I tillegg kompenseres fylkeskommunene med knapt 800 mill. kroner som følge av at de har forskuttert kostnader forbundet med utstyrsplanen for sykehuse- ne. Den ekstraordinære nedbetalingen av fylkeskommunal gjeld i forbindelse med sykehusreformen utgjør dermed samlet sett om lag 18,7 mrd. kroner.

Momskompensasjon

Ved innføring av merverdiavgift på tjenester 1. juli 2001 ble det forutsatt at statlig forvaltning skal kompenseres for merkostnader som følge av dette. I Revidert nasjonalbudsjett 2001 ble det vist til at merkostnadene for statlig virksomhet er større enn hva som tidligere var lagt til grunn. Kompensasjonsbeløpet for statsforvaltningen ble derfor oppjustert. I St.prp. nr. 84 (2000–2001) ble det varslet at Finansdepartementet ville komme nærmere tilbake til virkningene for kommunesektoren av momsreformen på grunnlag av statistikk som først ville foreligge senere.

Nye beregninger av virkningene av momsreformen for kommuner og fylkeskommuner innebærer at helårsvirkningen av økte utgifter til merverdiavgift kan anslås til om lag 600 mill. kroner, hvorav om lag 100 mill. kroner kan knyttes til helseforetakene. Halvparten av momsutgiftene vil påløpe i 2001 og resten i 2002. Endringen innebærer en økning i momsutgiftene over de to årene på 320 mill. kroner sammenliknet med anslaget i saldert bud-

sjett for 2001. Prisene på kommunale tjenester er anslått å øke med 3,6 pst. fra 2001 til 2002. Økte priser som følge av momsreformen er innarbeidet i dette anslaget.

Som følge av at skatteanslaget for kommunesektoren inneværende år er kraftig oppjustert, legges det ikke opp til å kompensere kommunesektoren for økte utgifter til merverdiavgift i 2001. Kommunesektoren vil imidlertid bli kompensert fullt ut for de økte utgiftene i 2002. Det legges videre opp til å kompensere helseforetakene for den samlede utgiftsøkningen over begge årene, da disse ikke vil nyte godt av merskatteinntektene inneværende år.

Pensjonskostnader

Kommunal- og regionaldepartementet har mottatt brev fra Kommunenes Sentralforbund av 10. september og 20. september 2001 om pensjonsutgifter for kommunesektoren for 2001 og 2002. Gjenpart av brevene er sendt Finansdepartementet. I brevene sies det at kommunene må regne med betydelige merutgifter til pensjon i år og neste år, anslagsvis 3 og 3,5 mrd. kroner. Dette knytter seg blant annet til at finansavkastningen i Kommunal Landspensjonskasse (KLP) og andre livselskaper har vært lav de siste 18 månedene.

Regjeringen vil understreke at når det i 2001 er blitt gitt kompensasjon til kommunesektoren for merutgifter knyttet til pensjon (bl.a. til barne- og etterlattepensjon), så skyldes dette merutgifter som følger av stortingsvedtak. Merutgifter som kommunesektoren får som følge av sviktende finansavkastning i livselskapene vil dermed komme i en annen kategori.

Det er i kommuneopplegget for 2002 ikke innarbeidet kompensasjon for merutgifter kommunesektoren eventuelt vil få som følge av sviktende finansavkastning. Eventuelle merkostnader vil derfor måtte dekkes inn av kommunesektoren eller av selskapene. De merkostnadene som kommunesektoren står overfor i 2002, som følge av sviktende finansavkastning i livselskapene, er likevel av en slik størrelsesorden at det vil være behov for drøftinger mellom stat og kommunesektor om hvordan kommunene skal håndtere de økte pensjonskostnadene. Regjeringen tar sikte på å ha en bred gjennomgang av kommunenes pensjonskostnader i Revidert nasjonalbudsjett 2002.

3.4 Pengepolitikken

Det har vært en lang tradisjon 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 fastsatt ny forskrift for kronens kursordning. Valutaforskriften påla Norges Bank å innrette de pengepolitiske virkemidlene mot stabilitet i kronens verdi målt mot europeiske valutaer, med utgangspunkt i kursleiet siden kronen begynte å flyte desember 1992. Forskriften ga samtidig fleksibilitet i utøvelsen av pengepolitikken, ved at det ikke ble fastsatt noen sentralkurs for kronen med tilhørende svingningsmarginer og plikt for Norges Bank til å intervenere. Ved vesentlige endringer i valutakursen skulle Norges Bank innrette virkemidlene i pengepolitikken med sikte på at valutakursen etter hvert skulle bringes tilbake til utgangsleiet.

I St.meld. nr. 29 (2000–2001) *Retningslinjer for den økonomiske politikken*, som ble framlagt 29. mars i år, ble det trukket opp nye retningslinjer for pengepolitikken. Bakgrunnen for dette var at Norge nå er i en periode hvor finanspolitikken skal tilpasses en gradvis og opprettholdbar økning i bruken av petroleumsinntektene i norsk økonomi. Dette må skje på en måte hvor en legger stor vekt på å sikre en fortsatt sterk konkurranseutsatt sektor, og slik at en får en langsiktig balansert utvikling i norsk økonomi.

I denne situasjonen var det behov for en klarere forankring av pengepolitikken rolle i å støtte opp om en stabil økonomisk utvikling. Nye retningslinjer for pengepolitikken ble fastsatt i forskrift ved kronprinsregentens resolusjon av 29. mars 2001, jf. boks 3.4.

I forskriftens § 1 første ledd heter det at «Pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi, herunder også bidra til stabile forventninger om valutakursut-

Boks 3.4 Forskrift om pengepolitikken

Fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 29. mars 2001 med hjemmel i sentralbankloven § 2 tredje ledd og § 4 annet ledd

I

§ 1.

Pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi, herunder også bidra til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Pengepolitikken skal samtidig understøtte finanspolitikken ved å bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting.

Norges Bank forestår den operative gjennomføringen av pengepolitikken.

Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal i samsvar med første ledd rettes inn mot lav og stabil inflasjon. Det operative målet for pengepolitikken skal være en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst.

Det skal i utgangspunktet ikke tas hensyn til direkte effekter på konsumprisene som skyldes endringer i rentenivået, skatter, avgifter og særskilte, midlertidige forstyrrelser.

§ 2.

Norges Bank skal jevnlig offentliggjøre de vurderingene som ligger til grunn for den operative gjennomføringen av pengepolitikken.

§ 3.

Den norske kronens internasjonale verdi fastlegges på grunnlag av kursene i valutamarkedet.

§ 4.

Norges Bank gir på statens vegne de meddelelser om kursordningen som følger av deltagelse i Det internasjonale valutafond, jf. lov om Norges Bank og pengevesenet § 25 første ledd.

II

Denne forskrift trer i kraft straks. Samtidig oppheves forskrift av 6. mai 1994 nr. 0331 om den norske kronens kursordning.

mellom utviklingen i kronens kjøpekraft i Norge og utviklingen i kronens verdi målt i forhold til våre handelspartnere. Stabil valutakurs kan bidra til forventninger om fortsatt lav inflasjon, som igjen har betydning for både pris- og lønnsfastsettingen. En stabil økonomisk utvikling, med moderat pris- og kostnadsvekst, vil samtidig være en forutsetning for en stabil valutakursutvikling over tid.

Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon. I forskriftens § 1 tredje ledd heter det at «Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal i samsvar med første ledd rettes inn mot lav og stabil inflasjon. Det operative målet for pengepolitikken skal være en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst.» Det forventes at konsumprisveksten som en hovedregel vil ligge innenfor et intervall på +/- 1 prosentpoeng rundt målet for prisstigningen. Bestemmelsen skal forstås slik at avvik mellom den faktiske prisutviklingen og målet i en periode ikke skal kompenseres i en senere periode. Dersom prisstigningen i en periode avviker vesentlig fra målet, skal Norges Bank sette renten med sikte på at konsumprisveksten gradvis bringes tilbake til målet, slik at en unngår unødige svingninger i produksjon og sysselsetting.

I St.meld. nr. 29 (2000–2001) står det videre at Norges Banks rentesetting skal være framoverskuende og ta tilbørlig hensyn til usikkerheten knyttet til makroøkonomiske anslag og vurderinger. Den skal ta hensyn til at det kan ta tid før politikkendringer får effekt, og den bør se bort fra forstyrrelser av midlertidig karakter som ikke vurderes å påvirke den underliggende pris- og kostnadsveksten. Pengepolitikken skal således i utgangspunktet ikke reagere på direkte effekter på prisenivået som skyldes endringer i rentenivået, skatter, avgifter og særskilte, midlertidige forstyrrelser.

Norges Bank skriver i sitt brev til Finansdepartementet 27. mars 2001:

«Norges Bank legger til grunn at pengepolitikken virker med et betydelig tidsetterslep. Banken må derfor være fremoverskuende i sin rentesetting. Virkningene av renteendringer er usikre og vil variere over tid. Endringer i renten vil bli foretatt gradvis, slik at banken får anledning til å vurdere virkningene av renteendringer og annen ny informasjon om den økonomiske utviklingen. Dersom prisstigningen i en periode avviker vesentlig fra målet, vil Norges Bank sette renten med sikte på at konsumprisveksten gradvis bringes tilbake til målet. Norges Bank vil søke å unngå unødige svingninger i produksjon og etterspørsel.

Veksttaket i konsumprisene vil normalt va-

viklingen. Pengepolitikken skal samtidig understøtte finanspolitikken ved å bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting.» Over tid vil det normalt være en klar og gjensidig sammenheng

riere noe fra måned til måned. Større endringer i inflasjonsraten kan fra tid til annen oppstå blant annet som følge av ekstraordinære svingninger i prisene på enkeltprodukter eller endringer i skatter og avgifter. I sine analyser av ulike mål på underliggende prisstigning vil Norges Bank vurdere virkningene av endringer i rentenivået, skatter, avgifter og særskilte, midlertidige forstyrrelser. Avvik mellom faktisk og forventet underliggende prisstigning vil normalt ligge innenfor et intervall på +/- 1 prosentpoeng.»

Et mål på årlig vekst i konsumprisene nær 2,5 pst. over tid er om lag som gjennomsnittet for prisstigningen i Norge i 1990-årene. Den europeiske sentralbanken har definert et prisstigningsmål på under 2 pst. Samtidig har eksempelvis Storbritannia og Australia tilsvarende mål for inflasjonen som Norge. USA har ikke et tallfestet mål for inflasjonen, men den gjennomsnittlige prisstigningstakten på 1990-tallet lå på rundt 3 pst.

De nye retningslinjene for pengepolitikken medfører at Norges Bank utøver et saklig, avgrenset skjønns innenfor sitt mandat. Retningslinjene legger etter departementets mening et godt grunnlag for at Norges Bank kan videreføre en pengepolitikk som har tillit både i finansmarkedet og i samfunnet for øvrig. Retningslinjene for pengepolitikken, sammen med retningslinjene for budsjettpolitikken legger et godt grunnlag for fortsatt stabilitet i valutakursen.

I brev fra Norges Bank til Finansdepartementet av 27. mars 2001 skriver banken:

«Norges Bank forestår den operative gjennomføringen av pengepolitikken. I lys av utviklingen de senere årene kan de nye retningslinjene gjøres gjeldende uten at det i seg selv vil føre til vesentlig endringer i hvordan pengepolitikken utøves. Norges Banks styringsrente vil bli satt ut fra en samlet vurdering av utsiktene for inflasjonen.»

Norges Bank legger vekt på å være forutsigbare i utøvelsen av pengepolitikken, og har gjennom inflasjonsrapport og media kommunisert hvordan banken vil gjennomføre pengepolitikken med de nye retningslinjene.

Norges Banks foliorente (bankenes innskuddsrente i Norges Bank) er nå 7 pst. Norges Bank har holdt foliorenten uendret siden september i fjor. I Inflasjonsrapport nr. 2 fra juni 2001 skriver banken at analysene i rapporten tyder på at det med dagens rentenivå er utsikter til å nå inflasjonsmålet på 2,5 pst. på to års sikt. Tremåneders pengemarkedsren-

te har holdt seg nokså stabil rundt 7,4 pst. siden september 2000, jf. nærmere omtale i kap. 2.3.2.

3.5 Statens petroleumsfond

3.5.1 Bakgrunn

Statens petroleumsfond ble opprettet i 1990, da Stortinget vedtok petroleumsfondsloven. Fondets inntekter er i loven definert som statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og avkastningen fra fondets plasseringer. Petroleumsfondsloven ble endret i 2001 bl.a. ved at også inntekter fra salg av aksjer i Statoil ble tatt med i inntektene til Petroleumsfondet. Fondets utgifter består av en årlig overføring til statskassen etter vedtak i Stortinget. Denne overføringen tilsvarer etter gjeldende praksis det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet. Den første nettoavsetningen til fondet skjedde på bakgrunn av et overskudd på statsbudsjettet i 1995 på i overkant av 2 mrd. kroner.

Petroleumsfondets kapital skal etter loven anbringes som statens øvrige midler. Finansdepartementet er gitt i oppgave å forvalte fondet. Departementet har delegert den operative forvaltningen av fondets midler til Norges Bank. Retningslinjene for forvaltningen er regulert gjennom en egen forskrift, og gjennom retningslinjer og bestemmelser som er meddelt Norges Bank i brev fra Finansdepartementet. Det er videre inngått en avtale mellom Finansdepartementet og Norges Bank om forvaltningen.

Formelt er Petroleumsfondet en kronekonto i Norges Bank. Denne kronekontoen har sitt motstykke i at Norges Bank samtidig har investert et tilsvarende beløp i utenlandske verdipapirer. Avkastningen på disse utenlandske verdipapirene bestemmer nøyaktig avkastningen på Petroleumsfondet.

Petroleumsfondet er et finanspolitisk styringsmiddel som synliggjør statens bruk av petroleumsinntektene. Det er understreket i forarbeidene til petroleumsfondsloven at avsetningen av fondsmidler må inngå i en helhetlig budsjettprosess. Ved etableringen av fondet ble det derfor lagt vekt på at det ikke skal skje noen fondsoppbygging uten at dette gjenspeiler faktiske overskudd på statsbudsjettet.

Forskriften for forvaltningen av Petroleumsfondet angir bl.a. hvor Petroleumsfondet kan plasseres, og i hvilke typer verdipapirer fondet kan investeres i. Den gjeldende forskriften spesifiserer at 50–70 pst. av fondets portefølje skal investeres i rentebærende verdipapirer, og 30–50 pst. i aksjer.

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 ny portefølje lik «differansen» mellom den faktiske porteføljen og referanseporteføljen (differanseporteføljen). 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 68 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.

Investeringene skal fordeles på valutaer og markeder med 40–60 pst. i Europa, 20–40 pst. i Amerika og 10–30 pst. i Asia og Oceania.

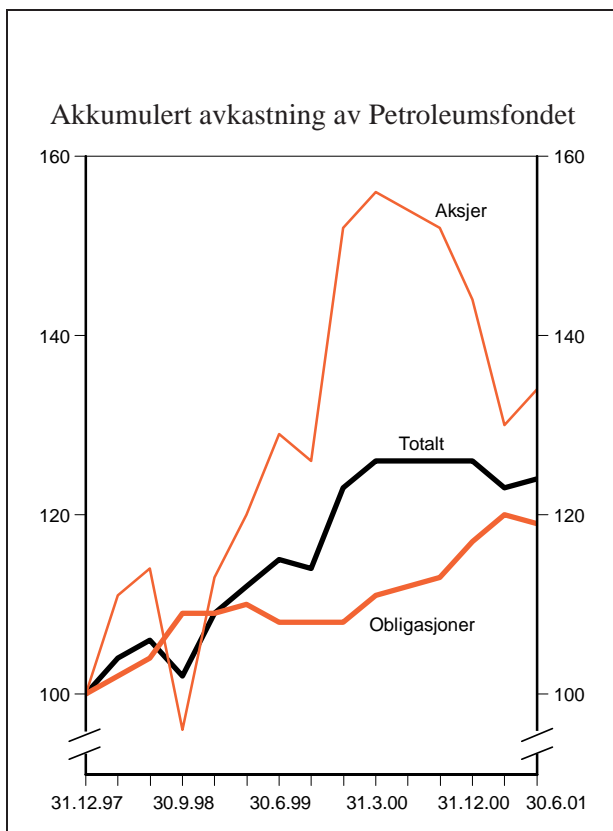
Som et ledd i risikostyringen av forvaltningen er det etablert en såkalt referanseportefølje for Petroleumsfondet. Denne referanseporteføljen er en tenkt portefølje som settes sammen av aksje- og obligasjonsindekser fra de landene fondet investeres i. Det finnes flere slike aksje- og obligasjonsindekser. Indeksene inneholder representative utvalg verdipapirer, slik at utviklingen av disse indek-

sene reflekterer verdiutviklingen i markedene som er dekket av indeksene. For aksjer benyttes FTSE-indeksene (Financial Times Stock Exchange) for hvert land, mens Salomon Smith Barneys statsobligasjonsindekser benyttes for obligasjoner. I referanseporteføljen har man tatt utgangspunkt i midtpunktene i de rammene som er satt for fondets investeringer i aksjer og obligasjoner, og mellom henholdsvis Europa, Amerika og Asia, jf. over. Ved å sammenlikne Petroleumsfondets avkastning med avkastningen på referanseporteføljen over tid, får man en indikasjon på hvor godt midlene forvaltes. Referanseporteføljen anvendes som et risikostyringsverktøy ved at det settes grenser for hva som aksepteres av forskjeller i risiko mellom de faktiske investeringene og referanseporteføljen. Finansdepartementet har fastsatt rammen for avvik til 1,5 prosentpoeng relativ volatilitet, se boks 3.5. Litt forenklet betyr dette at Petroleumsfondet i to av tre år vil ha en avkastning som ikke avviker fra referanseporteføljens avkastning med mer enn pluss/minus 1,5 prosentpoeng, hvis Norges Bank utnytter risikorammen fullt ut.

Det har vært bred enighet i Stortinget om fondets investeringsstrategi. Petroleumsfondet skal forvaltes på en forsvarlig måte, hvor siktemålet er høy avkastning innenfor moderat risiko, for på den måten å bidra til å sikre grunnlaget for framtidig velferd, herunder pensjoner. Dette kan best oppnås ved at fondet opptrer som en finansiell investor. Eierandelen i enkeltelskaper er liten, og fondet plasseres slik at det gir en avkastning på linje med bredt sammensatte aksje- og obligasjonsindekser i land med velutviklet selskaps-, børs- og verdipapirlovgivning.

3.5.2 Forvaltningen av fondet

Statens petroleumsfond utgjorde ved utgangen av 1. halvår 2001 522,6 mrd. kroner. Ved utgangen av året anslås fondet å øke til om lag 650 mrd. kroner og ved utgangen av 2002 til om lag 861 mrd. kroner. De samlede netto overføringene fra statskassen til Petroleumsfondet i disse årene er i denne meldingen anslått til henholdsvis 255 og 169 mrd. kroner, jf. avsnitt 3.2. Det vises for øvrig til avsnitt 2.5 for en nærmere omtale av oljeprisforutsetninger og statens netto kontantstrøm fra Petroleumsvirksomheten. Petroleumsfondet hadde i første halvår 2001 en negativ avkastning på – 1,71 pst., målt i utenlandsk valuta i samsvar med valutasammensetningen til fondets referanseportefølje. Denne måten å måle avkastningen på viser utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft. Målt i norske kroner var avkastningen –2,27 pst. Forskjellen mellom de to avkast-



Figur 3.10 Akkumulert avkastning av delporteføljene i Petroleumsfondet

Kilde: Norges Bank.

ningstillene skyldes at den norske kronen styrket seg noe i forhold til fondets valutakurv i løpet av perioden.

Avkastningen på Petroleumsfondets aksjeportefølje i første halvår 2001, var på $-7,27$ pst. målt i utenlandsk valuta, mens avkastningen på obligasjoner var $1,81$ pst. Siden begynnelsen av 1998 har den akkumulerte avkastningen på aksjeinvesteringene vært 34 pst. og på obligasjonsinvesteringene 19 pst. Fondets samlede akkumulerte avkastning over denne perioden har vært $23,8$ pst., jf. figur 3.10. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig årlig realavkastning i perioden på $4,7$ pst.

I første halvår 2001 ga forvaltningen av Petroleumsfondet en avkastning som var $0,02$ prosentpoeng lavere enn referanseporteføljens avkastning. Siden 1998 har den akkumulerte meravkastningen i forhold til referanseporteføljen vært på til sammen $1,8$ prosentpoeng.

I forvaltningsavtalen mellom Finansdepartementet og Norges Bank heter det at Norges Bank skal motta godtgjøring for forvaltningen av fondet med utgangspunkt i prinsippet om full kostnadsdekning. Godtgjøringen trekkes fra fondets brut-

toavkastning før nettoavkastningen tilføres fondets kronekonto den 31. desember hvert år. For 2001 utgjør godtgjøringen $0,072$ pst. av Petroleumsfondets gjennomsnittlige markedsverdi gjennom året. I tillegg skal honorarer til eksterne forvaltere som følger av oppnådd meravkastning godtgjøres. Slike avtaler er inngått med de fleste eksterne aktive forvaltere, og er i hvert enkelt tilfelle godkjent av Finansdepartementet. I alt mottok Norges Bank en godtgjøring på 166 mill. kroner for forvaltningen av Petroleumsfondet første halvår 2001. Norges Banks godtgjøring har økt betydelig de senere år som følge av økningen i forvaltet kapital. Finansdepartementet legger opp til at gjeldende system for godtgjøring legges om fra 2002, jf. nærmere omtale under pkt. 3.5.7.

Miljøfondet ble opprettet 31. januar 2001 med en kapital på 1 mrd. kroner. Fondet, som bare blir investert i egenkapitalinstrumenter, er fordelt på 22 utviklede markeder i Europa, Amerika og Asia/Oceania. Fondet kan investeres i selskaper som antas å ha liten negativ innflytelse på miljøet samt i selskaper som oppfyller gitte krav til miljørapportering og -sertifisering. Miljøkravene er basert på analyser fra det britiske konsultantselskapet Ethical Investment Research Service (EIRIS). Avkastningen på denne aksjeporteføljen var fra fondet ble opprettet til utgangen av første halvår $-10,59$ pst. målt i referanseporteføljens valutakurv. Avkastningen på Miljøfondet har i denne perioden vært $1,6$ prosentpoeng lavere enn avkastningen til en portefølje med de samme landvektene, men uten miljøkriteriene. Den lavere avkastningen skyldes blant annet at Miljøfondet er overvektet i tjenesteytende næringer, herunder teknologiselskaper.

Det er forutsatt at Miljøfondet skal vurderes på nytt etter tre år med tanke på en eventuell utvidelse av kapitalen. Samtidig skal de økonomiske og miljømessige resultatene evalueres. Miljøfondet omfatter om lag 80 pst. av markedsverdien til selskapene i FTSE-indeksene, som er aksjeindeksene som brukes som referanse for hovedfondet.

3.5.3 Ikke-statsgaranterte obligasjoner

3.5.3.1 Bakgrunn

I Revidert nasjonalbudsjett 2001 gikk Regjeringen inn for å inkludere ikke-statsgaranterte obligasjoner i referanseporteføljen fra 1. kvartal 2002. Departementet varslet at en ville komme tilbake til valg av ny referanseindeks i Nasjonalbudsjettet 2002. En justering av referanseporteføljen krever også en vurdering av enkelte av de øvrige retningslinjene for fondet.

Når ikke-statsgaranterte obligasjoner inklude-

res i referanseindeksen for obligasjoner, vil denne inneholde statsobligasjoner, pantesikrede obligasjoner og andre obligasjoner med kredittrisiko (selskapsobligasjoner og andre utstedere som for eksempel internasjonale organisasjoner). En slik endring vil gjøre referanseindeksen mer representativ i forhold til internasjonale obligasjonsmarkeder. Utviklingen i det offentliges utestående gjeld (utenfor Japan) tyder på at statsobligasjoner vil utgjøre en stadig mindre andel av obligasjonsmarkedene i årene framover.

Inkludering av ikke-statsgaranterte statsobligasjoner i referanseporteføljen vil gi økt forventet avkastning for Petroleumsfondet. Enkelte segmenter av ikke-statsgaranterte obligasjoner er mindre likvide enn statsobligasjoner. Investorer vil normalt bli kompensert for mindre likviditet i form av lavere pris og høyere rente på obligasjonen. Denne meravkastningen kalles gjerne for en likviditetspremie. Etersom Petroleumsfondet er en langsiktig investor, kan det være gode grunner for å utnytte meravkastningen som skyldes denne likviditetspremien. Med en lang investeringshorisont vil Petroleumsfondet i gjennomsnitt beholde obligasjoner i forholdsvis lang tid når de først er anskaffet. Renteforskjellen mellom ikke-statsgaranterte obligasjoner og statsobligasjoner er også en kompensasjon for ekstra risiko knyttet til mulighet for forventede tap i framtiden for ikke-statsgaranterte obligasjoner som kan oppstå hvis utstederen får betalingsproblemer eller hvis utstederens kredittverdighet nedjusteres.

Det legges opp til at det i all hovedsak bare skal inkluderes ikke-statsgaranterte obligasjoner med middels til lav kredittrisiko, vurdert av anerkjente kredittvurderingsselskaper. Økningen i Petroleumsfondets risiko som følge av de foreslåtte endringene vil derfor være moderat. Krav til kredittrisiko er nærmere drøftet i avsnitt 3.5.3.3 under.

3.5.3.2 Ny referanseindeks

Norges Bank har i brev av 23. august i år vurdert valg av indeks og strategi for innfasing av ny referanseindeks for obligasjoner. Det er i hovedsak tre aktuelle indeksleverandører som produserer globale indekser: Lehman Brothers, Schroder Salomon Smith Barney's og Merrill Lynch. Samvariasjonen mellom indeksene er høy. Sett fra en rent strategisk synsvinkel er derfor ikke valget mellom brede, globale indekser sammensatt av de ulike investeringsbankene av vesentlig betydning. Ved valg av indeks, bør en legge vekt på å få en god representasjon av investeringsmulighetene, samtidig som graden av likviditet bør tillegges vekt. Norges Bank anbefaler på denne bakgrunn å legge Lehman Global

Aggregate til grunn for den nye referanseindeksen. Finansdepartementet slutter seg til dette.

Det er i dag fastsatt i retningslinjene at kredittrisiko skal begrenses gjennom utstrakt bruk av diversifisering. I USA utgjør enkelte store utstedere av boliglån en forholdsvis stor andel av obligasjonsutstedelsene. Disse selskapene har i dag høyest mulig kredittvurdering, men andelene kan likevel synes høye i forhold til kravet om diversifisering av porteføljen. Finansdepartementet vil derfor i referanseporteføljen vekke disse selskapene ned til 25 pst. av markedsvekt. Dette betyr at verdipapiriserte boliglåns andel av Petroleumsfondets rentebærende plasseringer i USA reduseres fra nær 40 pst. til rundt 10 pst., som tilsvarer om lag 3 pst. av hele Petroleumsfondets rentebærende portefølje. Ved en redusert vekt som skissert, legges det opp til en tilsvarende oppjustering av delindeksene for amerikanske statsobligasjoner og obligasjoner med kredittrisiko. Dette er i tråd med Norges Banks tilråding.

Når en legger til grunn Lehman Global Aggregate som referanseindeks, men reduserer andelen verdipapiriserte boliglån i referanseindeksen for USA til 25 pst. av sin markedsvekt, betyr dette at ikke-statsgaranterte obligasjoner vil utgjøre om lag 36 pst. av Petroleumsfondets obligasjonsportefølje¹. Statsobligasjoner vil altså fortsatt være dominerende med 64 pst. av indeksen. Innslaget av ikke-statsgaranterte obligasjoner vil være størst i USA, med rundt 53 pst. I Europa vil tilsvarende andel utgjøre 33 pst., mens andelen ikke-statsgaranterte obligasjoner i forhold til samlet obligasjonsportefølje i Asia (hovedsakelig Japan) vil utgjøre 17 pst. Andelen ikke-statsgaranterte obligasjoner i Lehman Global Aggregate forventes å øke i de kommende årene.

I dagens referanseindeks for obligasjoner bestemmes landvektene innenfor hver region av BNP-vektene. Norges Bank foreslår at når ikke-statsgaranterte obligasjoner inkluderes i referanseporteføljen, bør landvektene bestemmes av obligasjonenes markedskapitaliseringsvekter. Dette begrunnes bl.a. med at bruk av markedskapitaliseringsvekter vil føre til lavere kostnader, siden landvektene automatisk tilpasses den relative markedsutviklingen mellom landene.

Bakgrunnen for at BNP-vekter opprinnelig ble valgt, var at markedskapitaliseringsvekter kunne innebære at fondet fikk en økende eksponering mot land med økende statsgjeld. Andelen som plasseres i enkeltlands innenlandske statsobligasjons-

¹ Andelene er basert på Lehman Global Aggregate per 31. juli 2001.

marked, er imidlertid allerede begrenset ved at det er satt faste vekter for hver region. Dette gjelder særlig i Amerika og Asia, der investeringene i hovedsak er konsentrert om ett land (henholdsvis USA og Japan). I Europa vil de finanspolitiske forpliktelsene som medlemslandene i ØMU har tatt på seg gjennom stabilitetspakten, begrense det enkelte medlemslands mulighet til å videreføre store statlige underskudd. For alle regionene vil dessuten det å inkludere ikke-statsgaranterte obligasjoner isolert sett begrense investeringene i de innenlandske statsobligasjonsmarkedene.

Finansdepartementet legger opp til å følge Norges Banks forslag om å gå over fra BNP-vekter til markedskapitaliseringsvekter for obligasjonsporteføljens landfordeling innenfor hver region.

Enkelte segmenter av markedet for ikke-statlige obligasjoner har liten likviditet. Dette har sammenheng med at slike obligasjonslån kan være forholdsvis små og handelen begrenset. Det vil ikke være mulig å foreta store transaksjoner i mindre likvide obligasjoner uten å påvirke prisen på verdipapirene betydelig. Innfasingen av ny referanseindeks må gjøres slik at en unngår slik markedspåvirkning.

Finansdepartementet vil, i samråd med Norges Bank, legge opp til en hensiktsmessig innfasingstrategi for ikke-statsgaranterte obligasjoner. En vil i denne sammenhengen bl.a. legge vekt på operative og kostnadsmessige hensyn. Innfasingen av ikke-statsgaranterte obligasjoner medfører betydelige utfordringer for den operative forvaltningen av fondet, jf. også Norges banks brev av 23. august 2001. For å få til en kostnadseffektiv innfasing er det rimelig å legge til grunn at innfasingen vil strekke seg over en lengre tidsperiode.

3.5.3.3 Endringer i øvrige retningslinjer

En justering av referanseporteføljen krever samtidig en vurdering av enkelte andre bestemmelser i retningslinjene for forvaltningen av fondet.

Finansdepartementet har i dag fastsatt at ikke mer enn 10 pst. av den rentebærende porteføljen kan være plassert i ikke-statsgaranterte verdipapirer. Denne bestemmelsen avvikes når ikke-statsgaranterte obligasjoner inkluderes i referanseporteføljen.

Ifølge retningslinjene for kredittrisiko for Petroleumsfondet kan investeringer i hovedsak bare foretas i verdipapirer som begge de to store kredittvurderingsbyråene Moody's og Standard & Poor's har klassifisert som »Investment Grade» (angitt som baa/BBB). Dette er lån med middels til lav kredittrisiko. Laveste kredittvurdering fra disse sel-

skapene legges til grunn. Norges Bank foreslår å endre retningslinjene slik at investeringer tillates selv om bare ett kredittvurderingsselskap har gitt kredittvurderingen »Investment Grade». Banken begrunner dette med at dersom dagens krav videreføres, må de mest brukte obligasjonsindeksene skreddersys spesielt før de kan benyttes, noe som medfører et administrativt merarbeid. Banken viser også til at økningen i kredittrisiko ved Norges Banks forslag vil være svært liten.

Norges Bank foreslår videre at det åpnes for at inntil 0,5 pst. av obligasjonsporteføljens markedsverdi og durasjon kan plasseres i obligasjoner med Ba/BB som høyeste rating. Dette er høyeste rating innen »speculative grade»-segmentet. Dette vil redusere faren for mindreakkastning mot referanseindeksen som følge av at transaksjoner må foretas på ugunstige tidspunkter ved opp og nedgraderinger av selskaper.

Finansdepartementet slutter seg til forslaget fra Norges Bank om at tilfredsstillende kredittvurdering fra bare ett kredittvurderingsselskap er tilstrekkelig, og at inntil 0,5 pst. av obligasjonsporteføljens markedsverdi og durasjon kan plasseres i obligasjoner med Ba/BB-vurdering.

Ifølge § 6 i forskriften for forvaltningen av Petroleumsfondet må utsteder av en obligasjon høre hjemme i et av de 22 landene som er definert som tillatte markeder for obligasjonsinvesteringer, eller være en internasjonal organisasjon. Norges Bank foreslår at denne regelen oppheves og at det i stedet skal være tillatt å investere i alle obligasjoner som er utstedt i de 22 tillatte markeder/valutaer, forutsatt at utsteder tilfredsstiller krav til kredittverdighet.

En slik endring vil innebære parallellitet med reglene for aksjer, hvor det heter at Petroleumsfondet kan plasseres i aksjer notert på børs i nærmere bestemte land, uavhengig av hvor selskapet er hjemmehørende. Finansdepartementet legger til grunn at obligasjoner utstedt av norske selskaper ikke inngår i investeringsuniverset.

Finansdepartementet vil endre forskriften i tråd med Norges Banks forslag.

3.5.4 Nytt rebalanseringsregime for Petroleumsfondet

Finansdepartementet har fastsatt en referanseportefølje for Statens petroleumsfond som reflekterer den investeringsstrategien departementet har fastsatt for fondet, jf. avsnitt 3.5.1. Referanseporteføljen er en tenkt portefølje av verdipapirer som er satt sammen av anerkjente aksje- og obligasjonsindekser. Referanseporteføljen består i utgangspunktet

av 60 pst. obligasjoner og 40 pst. aksjer. Hver av disse aktivklassene er fordelt med 50 pst. i Europa, 30 pst. i Amerika og 20 pst. i Asia/Oceania. Norges Bank tilpasser fondets faktiske investeringer i forhold til referanseporteføljen innenfor de risikogrensene Finansdepartementet har fastsatt.

Petroleumsfondets referanseportefølje vil i perioder bevege seg bort fra de fastsatte vektene som følge av ulik verdiutvikling innenfor hver av aktivklassene og regionene. Dette skaper et behov for å bringe referanseporteføljen tilbake til utgangspunktet. Dette gjøres ved såkalte rebalanseringer. I dag bringes referanseporteføljens sammensetning tilbake til de fastsatte vektene ved utgangen av hvert kvartal, samtidig med at fondet blir tilført midler fra statskassen.

Hittil har den kvartalsvise tilflyten fra statskassen til fondet vært så stor at det bare i begrenset grad har vært nødvendig å selge aktiva i Petroleumsfondet når referanseporteføljen rebalanseres. Når Petroleumsfondet øker framover, vil det bli større behov for å selge aktiva i forbindelse med rebalanseringene. Dette kan gi forholdsvis store transaksjonskostnader.

For å redusere fondets transaksjonskostnader tar Finansdepartementet sikte på å avvikle dagens ordning med kvartalsvise rebalanseringer. Det legges opp til å innføre et nytt system med følgende endringer i forhold til i dag:

- En vil gå over fra kvartalsvise til månedlige overføringer til Petroleumsfondet. Månedlige overføringer vil innebære mindre transaksjonsvolum i markedet og følgelig mindre sannsynlighet for uheldig markedspåvirkning.
- Det vil finne sted delvise rebalanseringer i forbindelse med de månedlige overføringene. Vektene i referanseporteføljen bringes så langt tilbake til utgangspunktet som overføringsbeløpet gir rom for uten at en må avhende verdipapirer i porteføljen. Finansdepartementet vil fastsette nærmere regler for endring av referanseporteføljen ved de månedlige overføringene.
- De delvise rebalanseringene hver måned vil suppleres med regelstyrte, fullstendige rebalanseringer. Betingelsen for rebalansering vil være at en (eller flere) av aktivklassene i referanseporteføljen i to måneder på rad overskrider en grense for avvik fra de opprinnelige vektene på tre prosentpoeng. Med aktivklasse menes i denne sammenhengen for eksempel europeiske, amerikanske eller asiatiske obligasjoner. Tilsvarende kan en også dele inn aksjeplasseringene slik at en til sammen har seks aktivklasser. Dersom betingelsen er oppfylt, gjøres en full rebalansering av referanseporteføljen.

Norges Bank har beregnet at en vil kunne spare transaksjonskostnader på opp mot 700 mill. kroner over en femårsperiode på å endre systemet for rebalansering, jf. Norges Banks brev av 22. august som følger som vedlegg til denne meldingen. Innsparingen skyldes at det totale transaksjonsomfanget reduseres fordi referanseporteføljen rebalanseres sjeldnere enn tidligere. I henhold til Norges Banks beregninger forventes det i underkant av én rebalansering i løpet av den kommende femårsperioden med den foreslåtte handlingsregelen. Ved full rebalansering vil omfanget bli større enn i dagens system fordi avviket fra de opprinnelige vektene blir større. For å unngå markedspåvirkning vil transaksjonene kunne strekkes noe ut i tid.

Finansdepartementet har rådspurt Bacon & Woodrow om dette systemet vil vanskeliggjøre resultatmålingen. Bacon & Woodrow, som bistår Finansdepartementet i resultatoppfølgingen av Norges Banks forvaltning, har ikke vesentlige innvendinger til forslaget. Det foreslåtte rebalanseringssystemet er nokså vanlig blant andre fond internasjonalt. Bacon & Woodrow peker blant annet på at et regelstyrt rebalanseringssystem kan være mer komplisert enn et kalenderstyrt system. For å sikre at det regelstyrte systemet er tilstrekkelig gjennomslagskraftig, er det derfor viktig at reglene er presist utformet.

Norges Bank vil gi Finansdepartementet nærmere råd om hvordan slike regler kan utformes. En vil også trekke inn Bacon & Woodrow ved fastsettelse av reglene.

3.5.5 En vurdering av aksjeandelen i Petroleumsfondet

3.5.5.1 Bakgrunn

Finansdepartementet ba i brev til Norges Bank av 20. desember 2000 om en vurdering av forhold som er relevante for vurdering av Petroleumsfondets aksjeandel. Norges Bank kom i brev av 15. mars 2001 med en slik vurdering. I Revidert nasjonalbudsjett 2001 står det at Finansdepartementet «... tar sikte på å vurdere fordelingen mellom aksjer og obligasjoner i Nasjonalbudsjettet 2002.»

Fram til 1998 var Petroleumsfondet bare investert i statsobligasjoner i åtte land. I 1998 ble Petroleumsfondets investeringsunivers utvidet til 21 land samtidig som 40 pst. av fondet ble investert i aksjer. De siste årene har landlisten blitt utvidet med Hellas og seks såkalte framvoksende markeder. I Revidert nasjonalbudsjett 2001 står det at landlisten skal vurderes på nytt i 2002.

Begrunnelsen for å investere deler av fondet i

aksjer var at aksjer på sikt forventes å gi høyere avkastning enn obligasjoner. Det ble i Revidert nasjonalbudsjett 1997 vist til at avkastningen på aksjer og obligasjoner normalt ikke varierer i takt, og at en kombinasjon av aksjer og obligasjoner derfor kan gi både høyere avkastning og lavere samlet risiko enn hva rene obligasjonsinvesteringer har gjort.

I Revidert nasjonalbudsjett 1997 står det bl.a.:

«Det må foretas en avveining mellom risiko og forventet avkastning. Sikre plasseringer som bankinnskudd og statspapirer har tradisjonelt hatt lav risiko og lav forventet avkastning, mens investeringer i egenkapitalinstrumenter, som innebærer økt risiko for kortsiktige svingninger i markedsverdi, har gitt bedre gjennomsnittlig avkastning over tid. I en studie utført av en arbeidsgruppe fra G-10 landene i 1995 ble den gjennomsnittlige årlige meravkastningen på en bredt sammensatt aksjeportefølje i historisk sammenheng (1890–1995) anslått til 4 prosentpoeng høyere enn for statsobligasjoner. Det er en debatt om årsaken til at denne meravkastningen er såpass høy («the equity premium puzzle»), og det er ikke funnet en fullgod forklaring. Derfor kan en heller ikke uten videre bygge utelukkende på de historiske erfaringene. Men selv om meravkastningen ikke skulle vise seg så stor i fremtiden, er det grunn til å tro at det fortsatt vil være en langsiktig meravkastning på aksjer sammenliknet med obligasjoner ut fra at det i utgangspunktet er høyere risiko knyttet til investering i aksjer.»

Petroleumsfondet er blitt større og investeringshorisonten følgelig lengre enn det en så for seg da aksjeandelen ble fastsatt i 1997. Som grunnlag for departementets vurdering, ba en i brev av 20. desember 2000 Norges Bank vurdere hvordan en endring i aksjeandelen vil påvirke forventet avkastning og risiko for Petroleumsfondet, herunder sannsynligheten for at fondet i enkeltår vil kunne få negativ avkastning. Departementet ba også om en oversikt over praksis i andre sammenliknbare fond internasjonalt. En ba videre Norges Bank vurdere forvaltningsmessige sider knyttet til bl.a. innfasingen av en eventuellet endret aksjeandel.

I Norges Banks svar av 15. mars 2001 drøfter banken hvordan endringer i aksjeandelen kan antas å påvirke fondets forventede avkastning og risiko. Brevet følger som trykt vedlegg til denne meldingen. Norges Bank kommer ikke med konkrete råd om aksjeandel i brevet. Valg av aksjeandel reflekterer eiers avveining mellom forventet avkastning og risiko. Analysene i brevet er en oppdatering og utvidelse av de analysene som ble gjort i

Norges Banks brev av 10. april 1997 i forbindelse med at aksjer ble innført i Petroleumsfondet. I tillegg har banken nå brukt en simuleringsmodell for å se på egenskapene til aksje- og obligasjonsporteføljer over lengre investeringshorisonter.

Historiske avkastningsdata viser at avkastningen på aksjer har vært fra fire til seks prosentpoeng høyere enn avkastningen på statsobligasjoner. Det er imidlertid knyttet usikkerhet til målingene av slike historiske avkastningsdifferanser. Det er også vanskelig å forklare så store forskjeller i avkastning med bakgrunn i finanst teori. Beregninger med utgangspunkt i finanst teoretiske modeller indikerer gjerne at meravkastningen på aksjer i forhold til obligasjoner i tiden framover vil kunne bli noe lavere enn det historiske gjennomsnittet.

Mange har hevdet at aksjemarkedene har vært høyt priset de siste årene, spesielt teknologiaksjer i USA. Selv om flere aksjemarkeder har falt en del det siste året, har likevel aksjeavkastningen fra midten av 1990-tallet vært høy. Implikasjonene av den sterke veksten i aksjekursene på 1990-tallet for framtidig avkastning er uvisst.

Risikoen til aksjer og obligasjoner kan måles på flere måter. Det mest vanlige målet er standardavviket til avkastningen. Dette er et spredningsmål som sier noe om hvor store svingningene i avkastningen kan være. Et annet mål på risiko som er mye brukt, er sannsynligheten for at avkastningen faller under en viss grense. I brevet fra Norges Bank gjøres det analyser av historiske avkastningstall som viser at både standardavviket til årlige avkastningsrater og sannsynligheten for negativ avkastning i enkeltår er høyere for aksjer enn for obligasjoner. Petroleumsfondet har imidlertid en lang investeringshorisont, og årlige variasjoner i avkastningen spiller derfor ikke så stor rolle.

Ved fastsettelse av aksjeandelen i Petroleumsfondet, bør en se på hvordan aktivasammensetningen påvirker risikoen til den samlede porteføljen, og ikke på risikoen til aksjer og obligasjoner hver for seg. Risikoen for den samlede porteføljen avhenger også av hvordan aksjer og obligasjoner utvikler seg over tid i forhold til hverandre. Fordi aksje- og obligasjonsavkastningene ikke samvarierer perfekt, vil det kunne oppstå en gevinst ved å inkludere begge typer papirer i porteføljen (spredning av risiko) framfor bare å investere i obligasjoner.

Ifølge beregninger utført av Norges Bank, vil en økning av aksjeandelen på 10 prosentpoeng i Petroleumsfondet kunne øke den forventede årlige avkastningen til fondet med 0,3 prosentpoeng. Over en tiårsperiode innebærer dette en meravkastning på mer enn 5 prosentpoeng. En slik økning i aksjeandelen vil samtidig øke sannsynligheten for nega-

tiv årlig avkastning noe, mens sannsynligheten for negativ avkastning over en tiårsperiode i liten grad vil bli påvirket. Resultatene fra slike simuleringer er meget følsomme for de forutsetningene som legges til grunn.

Norges Bank påpeker i sitt brev at sammenlikninger av investeringsstrategien til andre fond viser at de fleste har høyere aksjeandel enn Petroleumsfondet. Det er imidlertid få fond som er direkte sammenliknbare med Petroleumsfondet. »Oljefondene» Alaska Permanent Fund og Alberta Heritage Fund har begge en noe høyere aksjeandel enn Petroleumsfondet. Pensjonsfond i USA og Storbritannia har tradisjonelt høyere aksjeandeler enn Petroleumsfondet (over 60 pst.), mens aksjeandelene i pensjonsfond i kontinental-Europa har vært mer på linje med Petroleumsfondet. Det er usikkerhet omkring utviklingen i aksjekursene framover. Den økonomiske veksten har falt i store deler av verden, og framskrivinger av veksten for de nærmeste årene er også blitt betydelig nedjustert. Etter flere år med svært gunstig utvikling for aksjemarkedene, har vi den senere tiden observert børsfall og bobletendenser i aksjekursene. Terroraksjonene i USA den 11. september førte til en ny, kraftig nedgang på de internasjonale børsene.

Petroleumsfondet har en langsiktig investeringshorisont. Å tidfeste når det er mest gunstig å foreta endringer i retningslinjene for plasseringene, er krevende. Retningslinjene for den langsiktige investeringsstrategien til Petroleumsfondet bør derfor fastsettes på bakgrunn av langsiktige vurderinger av bl.a. avkastning og risiko.

3.5.5.2 Departementets vurdering

Det legges opp til å endre referanseporteføljen for Petroleumsfondet ved å inkludere ikke-statsgaranterte obligasjoner i referanseporteføljen, jf. avsnitt 3.5.3. Dette er en omfattende endring. I utgangspunktet er det liten sammenheng mellom valg av aksjeandel og inkludering av obligasjoner med kredittrisiko i porteføljen. På lang sikt er samvariasjonen mellom statsobligasjoner og kredittobligasjoner (med lav kredittrisiko) svært høy, mens samvariasjonen mellom stats-/kredittobligasjoner og aksjer er lav. I perioder med stor markedsturbulens, kan det imidlertid forventes at samvariasjonen mellom statsobligasjoner og kredittobligasjoner synker, og at samvariasjonen mellom kredittobligasjoner og aksjer stiger. Dersom det legges særlig vekt på hvordan porteføljens risiko påvirkes i kortere perioder med stor markedsturbulens, vil derfor valg av aksjeandel og valg av kredittobligasjoner kunne avhenge av hverandre. Gjennom beslutningen om å

innlemme kredittobligasjoner i porteføljen, er fondets eksponering mot internasjonale bedrifter økt.

Generelt vil det være hensiktsmessig å vurdere aksjeandelen samtidig med at en vurderer Petroleumsfondets investeringsstrategi og aktivasammenheng i en bredere sammenheng. Norges Bank skriver bl.a. følgende i sitt brev av 15. mars 2001:

«Petroleumsfondet har allerede nådd en slik størrelse at selv små endringer i fondets investeringsstrategi vil kunne føre til store transaksjonsbehov. Endringer i strategien vil også kunne legge beslag på ressurser i den operative forvaltningen. Hensynet til både transaksjonskostnader og kapasiteten i den operative forvaltningen gjør det derfor viktig å prioritere og samordne endringer i Petroleumsfondets investeringsstrategi. Av den grunn bør det helst foretas en samlet vurdering av mulige investeringsalternativer slik at en kan finne fram til den investeringsstrategien som gir det ønskete bytteforholdet mellom avkastning og risiko. I dette brevet diskuteres valg av aksjeandel, men også andre endringer i fondets investeringsstrategi kan være aktuelle. ...»

Norges Bank mener likevel det kan være hensiktsmessig å vurdere aksjeandelen separat.

Norges Banks brev danner et godt utgangspunkt for departementets vurdering av aksjeandelen for Petroleumsfondet. En endring av aksjeandelen vil være en omfattende og viktig beslutning. Aksjeandelen ble økt fra 0 til 40 pst. i 1998. Finansdepartementet finner det hensiktsmessig å vurdere en eventuell økning av aksjeandelen i sammenheng med også andre investeringsmuligheter. Departementet vil i denne sammenhengen trekke inn Norges Bank og andre utredningsinstitusjoner, fortrinnsvis internasjonale institusjoner med relevant kompetanse, for å studere spørsmål om Petroleumsfondets investeringsstrategi, herunder også spørsmålet om aksjeandel. Finansdepartementet vil komme tilbake til dette.

3.5.6 Forholdet til Norges folkerettslige forpliktelser

I Revidert nasjonalbudsjett 2001 ble det varslet at Regjeringen vil ta initiativ til å etablere en uttrekningsmekanisme slik at Finansdepartementet kan bestemme at selskaper skal tas ut av investeringsuniverset for Petroleumsfondet dersom plasseringer i slike selskaper kan være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser. Det ble lagt til grunn at rammene og prosedyrene for en slik mekanisme skal nedfelles i forskriften for forvaltningen av Statens petroleumsfond.

3.6 Forskrift om endring av forskrift 3. oktober 1997

Fastsatt av Finansdepartementet 28. september 2001 med hjemmel i lov 22. juni 1990 nr. 36 om Statens petroleumsfond § 7.

I

Ny § 9 skal lyde:

Finansdepartementet oppnevner et råd som etter anmodning fra Finansdepartementet skal gi en vurdering av om Fondets plasseringsmuligheter i finansielle instrumenter utstedt av nærmere angitte utstedere kan være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser. Norges Bank skal etter anmodning fra departementet eller rådet innhente faktiske opplysninger fra de angitte foretakene.

Finansdepartementet kan endre Fondets investeringsmuligheter ved å utelukke finansielle instrumenter utstedt av nærmere angitte utstedere, dersom plassering i slike instrumenter kan være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser.

Rådet skal bestå av tre medlemmer. Rådet skal ha høy folkerettslig kompetanse.

Rådet organiserer sekretariatsfunksjonene. Finansdepartementet kan gi nærmere regler for rådet, dets virksomhet og organisasjon.

Nåværende §§ 9 til 11 blir §§ 10 til 12.

II

Forskriften trer i kraft når Finansdepartementet bestemmer.

Stortinget sluttet seg til dette, jf. B.innst. S. nr. II (2000–2001). På denne bakgrunn har Finansdepartementet endret forskriften for forvaltning av Statens petroleumsfond, jf. boks 3.6.

Det vil bli opprettet et råd som etter anmodning fra Finansdepartementet skal vurdere om plassering av Petroleumsfondets midler i finansielle instrumenter utstedt av nærmere angitte utstedere, kan være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser. Rådet skal bestå av tre personer og ha høy folkerettslig kompetanse. Finansdepartementet oppnevner rådets medlemmer og gir egne retningslinjer for rådet. Norges Bank skal etter anmodning fra departementet eller rådet innhente faktiske opplysninger fra de angitte foretakene.

Norges folkerettslige forpliktelser følger blant annet av bestemmelsene i konvensjoner Norge er

part i. Det er særlig konvensjonene om antipersonell landminer, kjemiske og biologiske våpen som går særlig langt når det gjelder medvirkning til konvensjonsstridig aktivitet.

Hvis rådet kommer til at spesifikke investeringer kan være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser, kan Finansdepartementet bestemme at fondets midler ikke skal kunne investeres i disse verdipapirene. Disse selskapene vil normalt også bli tatt ut av fondets referanseportefølje. Selskap som utelukkes fra Petroleumsfondets mulighetsområde, skal kunne bli vurdert på nytt senere dersom selskapet har endret adferd.

Finansdepartementet arbeider videre med nærmere retningslinjer og andre praktiske sider ved opprettelsen av rådet. Forskriften vil tre i kraft så snart de praktiske sidene ved ordningen er på plass.

3.5.7 Endringer i forvaltningsavtalen

Dagens modell for godtgjøring av Norges Banks forvaltning av Petroleumsfondet følger prinsippet om full kostnadsdekning for Norges Bank. Honoraret fastsettes i desember året før godtgjøringen skal gjelde, og baserer seg på budsjetterte kostnader ved forvaltningen. Honorarsatsene fastsettes som andeler av forvaltet kapital i henholdsvis egenkapital- og renteporteføljen. De avtalte honorarsatsene revideres i september hvert år på bakgrunn av den faktiske kostnadsutviklingen. I tillegg godtgjøres Norges Bank for den del av honoraret til eksterne forvaltere som følger av oppnådd meravkastning.

Norges Banks forvaltning av Petroleumsfondet synes etter Finansdepartementets vurdering å ha blitt utført på en kostnadseffektiv måte. En undersøkelse som er utført av det kanadiske selskapet Cost Effectiveness Measurement Inc. (CEM) om forvaltningen av Petroleumsfondet i 1999, fant at Petroleumsfondets forvaltningskostnader lå lavere enn normalkostnadene for sammenliknbare fond. Den årlige revisjonen av honorarsatsene i september har hvert år ført til en videreføring eller nedjustering av satsene.

Petroleumsfondet har på kort tid økt til å bli et fond av vesentlig omfang. Forvaltningsorganisasjonen i Norges Bank og godtgjøringen for forvaltningen har på denne bakgrunn også blitt større. I 2000 utgjorde godtgjøringen til banken vel 330 mill. kroner, hvorav hovedtyngden var utgifter til eksterne leverandører og eksterne forvaltere. Finansdepartementet mener nå det er hensiktsmessig å vurdere systemet for godtgjøring til banken på nytt.

Finansdepartementet legger opp til at en går

over til et godtgjøringssystem der Norges Bank gis kostnadsdekning innenfor en øvre grense. Den øvre kostnadsrammen fastsettes ut fra internasjonale studier av normale kostnader i sammenliknbar kapitalforvaltning. Modellen innebærer at godtgjøringen skal dekke de faktiske kostnadene betinget av at disse er lavere enn den forhåndsavtalte, øvre grensen.

Som oppdragsgiver for forvaltningen av Petroleumsfondet, er Finansdepartementet opptatt av å finne et godtgjøringssystem som stimulerer til effektiv og lønnsom forvaltning. Målet for departementet vil være å finne fram til honorarsatser som reflekterer de beste og mest kostnadseffektive forvalterne. En tar sikte på å benytte eksterne konsulenter for å kunne sammenlikne med andre fond internasjonalt. Det legges også stor vekt på åpenhet omkring forvaltningen av Petroleumsfondet, herunder at utenforstående får innblikk i kostnadene ved forvaltningen. En slik åpenhet bidrar til at Norges Bank har en egeninteresse av kostnadseffektivitet.

Den nye modellen for godtgjøring vil gjelde fra og med 2002. Den øvre grensen fastsettes årlig. Som utgangspunkt for fastsettelsen vil en legge til grunn kostnadstall fra fond som er sammenliknbare blant annet ut fra investeringsstrategi, størrelse mv.

I henhold til forvaltningsavtalen med Norges Bank skal Finansdepartementet på forhånd godkjenne klausuler i avtaler mellom Norges Bank og eksterne forvaltere som har direkte innvirkning på godtgjøringen. Finansdepartementet betaler til Norges Bank. En tar sikte på å erstatte ordningen med en slik godkjenning av enkeltavtaler av departementet med en klausul i forvaltningsavtalen med Norges Bank om hvordan avkastningsavhengige honorarer skal beregnes. Et slikt krav vil bl.a. være at Petroleumsfondet på marginen fortsatt skal beholde den vesentligste delen av meravkastningen, slik avtalene med de eksterne forvalterne er utformet i dag. Finansdepartementet arbeider videre med dette. Norges Bank skal fortsatt orientere departementet om honorarstørrelsen og honorarstrukturen i nye avtaler mellom Norges Bank og eksterne forvaltere. Avtalene vil inngå som en viktig del av departementets årlige evaluering av Norges Banks samlede forvaltning av Petroleumsfondet.

3.6 Sysselsettingspolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet

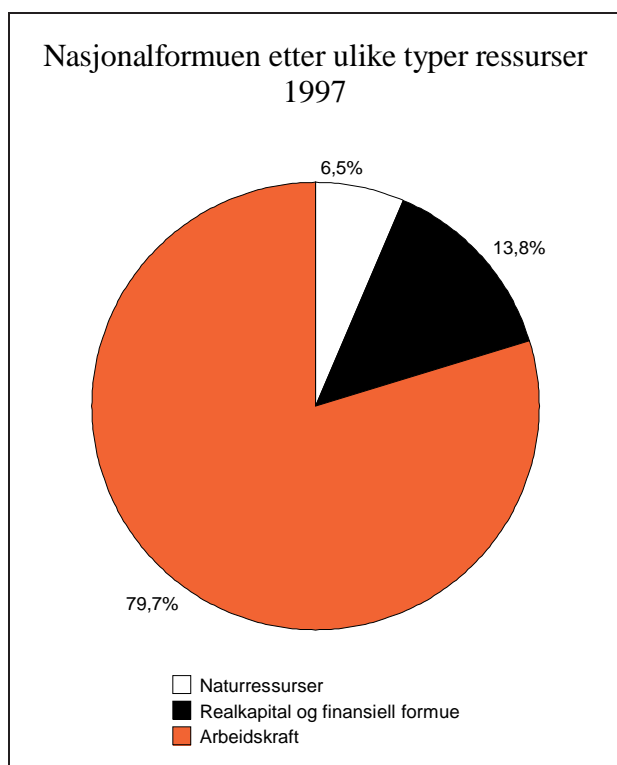
3.6.1 Arbeidslinjen i sysselsettingspolitikken

Den sterke veksten i norsk økonomi gjennom messteparten av 1990-tallet har resultert i rekordhøy yrkesdeltaking og lav arbeidsledighet. Sysselsettingen økte med nesten 260 000 personer fra 1993 til 2000, mens arbeidsledigheten i samme periode ble redusert med om lag 3 prosentpoeng.

Sysselsettingsveksten i Norge gjennom 1990-tallet var særlig sterk blant ungdom og kvinner. Sysselsettingen blant ungdom har i stor grad fulgt konjunktorene, og oppgangen i sysselsettingen siden 1994 for denne gruppen må ses i sammenheng med nedgangen fra slutten av 1980-tallet og fram til 1993. Den sterke sysselsettingsveksten blant kvinner følger en mer langsiktig trend, og sysselsettingsfrekvensen for kvinner har nærmet seg nivået for menn. Yrkesdeltakingen i Norge er kommet opp på et historisk høyt nivå. I 2000 var 78 pst. av befolkningen i alderen 16–64 år i Norge sysselsatte, mot i underkant av 64 pst. i EU og i underkant av 66 pst. for OECD-området under ett. Etter 1970 er det bare tre medlemsland i OECD som har hatt en sysselsettingsfrekvens over 80 pst., henholdsvis Sverige, Island og Sveits.

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Den framtidige verdiskapingen og våre muligheter for å utvikle velferdstilbudet er avhengig av tilgangen på arbeidskraft og av hvor effektivt vi klarer å utnytte ressursene og de kunnskapene hver enkelt av oss har. Viktigheten av en stor og effektiv arbeidsstyrke understrekes av at verdien av vår menneskelige kapital er anslått til å være rundt 13 ganger høyere enn petroleumsformuen, jf. figur 3.11. Det betyr at en varig reduksjon av arbeidsstyrken med 7 pst., for eksempel gjennom utstøting fra arbeidslivet eller lavere avgangsalder, lengre ferie, kortere daglig arbeidstid, økt sykefravær eller på annen måte, vil redusere vår framtidige verdiskaping like mye som om hele petroleumsformuen ble borte.

Den sterke veksten i yrkesdeltakingen på 1990-tallet falt sammen med høy avgang fra arbeidsmarkedet i form av tidligpensjonering og uføretrygding og sterk økning i sykefraværet. Fra 1990 til 2000 økte antall uføretrygdede med 45 000 personer, og økningen i det trygdefinansierte sykefraværet siden 1995 har alene redusert den effektive arbeidsstyrken med om lag 2 pst. Oppdaterte anslag kan tyde på at bruken av uførepensjons- og sykelønnsordningene nå ikke øker like sterkt som i de siste årene. Tidligavgangen fra arbeidsstyrken er imidlertid



Figur 3.11 Nasjonalformue etter ulike typer ressurser. 1997

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

fortsatt bekymringsfull. Fra 2000 til 2002 anslås arbeidsstyrken å øke med til sammen 25 000 personer. I samme periode anslås antall uførepensjonister å øke med 14 000 personer, antall AFP-pensjonister med om lag 3000 personer og antallet personer på attføring og rehabilitering med 21 000 personer, jf. tabell 3.11. Veksten i sykefraværet ventes å

bli vesentlig lavere enn vi har erfart de siste årene. Fraværet anslås likevel å gå ytterligere opp, og isolert sett bidra til å redusere den effektive arbeidsstyrken med til sammen 5000 årsverk i år og neste år. Det innebærer i så fall at det trygdefinansierte sykefraværet i 2002 vil svare til i overkant av 90 000 årsverk. I tillegg kommer sykefraværet i arbeidsgiverperioden.

Faktorer som påvirker tidligavgangen fra arbeidslivet

Den enkeltes valg i forhold til arbeidsmarkedet, og dermed også størrelsen på arbeidsstyrken, er avhengig av flere forhold. For eldre arbeidstakere vil tilpasningen i arbeidsmarkedet, herunder beslutningen om å trekke seg ut av arbeidsmarkedet før den formelle alderen for alderspensjon, påvirkes både av *utstøtings- og tiltrekkingsmekanismer*. Utstøtingsmekanismene dekker over et bredt spekter av forhold knyttet til slitasje og forhold i arbeidslivet som særlig eldre arbeidstakere møter, herunder arbeidsmiljøet. Samtidig er utformingen av førtidspensjonsordningene, slik som kompensasjonsgraden, skattereglene og reglene for avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt, av betydning for tidligavgang fra arbeidslivet. For grupper med svak tilknytning til arbeidsmarkedet vil arbeidsmarkedspolitikken, herunder satsing på attføring og rehabilitering være viktig.

I Langtidsprogrammet 2002–2005 ble det gitt en grundig drøfting av forhold som en må anta har bidratt til oppgangen i sykefraværet og den økte tilgangen til tidligpensjonsordninger og uføretrygd de siste årene. Flere forhold er trukket fram:

Tabell 3.11 Utviklingen i arbeidsstyrken og utvalgte ordninger som påvirker tilgangen på arbeidskraft fra 2000 til 2002

	Nivå i 2000	Endring fra 2000 til 2002
A Tilbaketrekking fra arbeidsmarkedet:		
Antall uførepensjonister	275 000	14 000
Antall AFP-pensjonister.....	30 000	3 000
Antall personer på folketrygdens attføringsytelser ¹⁾	34 000	9 000
Antall personer på rehabilitering ¹⁾	33 000	12 000
B Arbeidsstyrken i personer	2 350 000	25 000
C Reduksjon i effektiv arbeidsstyrke (regnet som årsverk) som følger av:		
Sykefravær i trygdeperioden	87 000	5 000
Økt ferie i 2001 og 2002 .....	..	25 000

¹⁾ Midlertidige ytelser som tildeles med sikte på at mottakerne skal tilbake i arbeidslivet. Et betydelig antall ender allikevel opp på permanente ytelser, særlig uførepensjon.

Kilde: Finansdepartementet.

- *Holdninger til eldre arbeidstakere.* Både arbeidsgiveres holdninger til eldre og direkte og indirekte kostnader særlig knyttet til eldre arbeidstakere kan lede til at eldre stiller svakere i arbeidslivet. Ifølge NOU 1998: 19 Fleksibel pensjonering er det en generell tendens til at eldre blir diskriminert ved nyansettelser, forfremmelse og opplæringsstilbud. Dette til tross for at forskning om aldringsprosessen viser at det er få holdepunkter for at eldre under 70 år har problemer med å mestre arbeidssituasjonen som følge av alderssvekkelse og alderssykdommer. Ifølge NOU 1998: 19 tyder forskning på at det ikke er noen vesentlig forskjell i jobbutførelse mellom eldre og yngre arbeidstakere. Generelt er forskjellene større innen hver aldersgruppe enn mellom aldersgrupper.
- *Skatte- og avgiftssystemet for AFP-pensjonister og uføretrygdede.* Den økende overgangen fra yrkesaktivitet til uførepensjon og AFP, kan i noen grad ha sammenheng med at trygdereglene og skattereglene sammen innebærer at mange med tidligere lav inntekt har lite å tape økonomisk på å gå over på disse ordningene.
- *Forholdene på arbeidsmarkedet.* Økningen i sykefravær og uføretrygd de siste årene antas å ha sammenheng med økt sysselsetting og redusert arbeidsledighet. Men det er vanskelig å vite hva som er »drivkreftene» bak denne sammenhengen. Hypotesen om at økningen i sykefravær skyldes at det i oppgangstider kommer inn flere arbeidstakere med helseproblemer svekkes av undersøkelser som viser at fraværet også har økt betydelig blant etablerte arbeidstakere.
- *Bedriftsnedleggelse.* Omstruktureringer i økonomien, for eksempel ved nedbygging av industri i områder med ensidig næringssammensetning, kan påvirke tilgangen til AFP og uføretrygd. For å begrense muligheten til å nytte trygdeordningene som uformelle avgangsordninger ble det innført bestemmelser om at dagpenger og uføretrygd skal avkortes mot eventuell gavepensjon. AFP avkortes ikke mot gavepensjon.
- *Arbeidsmiljø.* I økonomiske oppgangstider vil arbeidstempoet og arbeidsbelastningen kunne øke, og være en medvirkende årsak til økende sykefravær. Nye og økte krav til kompetanse, kunnskap, omstillingsevne og effektivitet, har ført til en utfordrende og fleksibel arbeidssituasjon for mange, mens det for andre kan ha gjort det vanskelig å mestre arbeidssituasjonen. Hvor stor del av økningen i sykefravær og uførepensjon som skyldes omstillingsprosesser i arbeidslivet, er vanskelig å anslå.
- *Holdninger til tidligavgang.* Sosiale normer har betydning for hvordan folk oppfører seg og tilpasser seg på en rekke områder, også i forhold til tidligavgang fra arbeidslivet. I mange land har utviklingen gått i retning av redusert pensjonsalder. Også en rekke andre forhold, som velstandsutvikling og økonomiske insentiver, påvirker beslutningen om avgang fra arbeidslivet. Normer og insentiver virker trolig i et samspill og påvirker atferden både på kort og lengre sikt. Over tid vil slike mekanismer kunne føre til at aldersnormene forskyves nedover. Skjer dette, viser erfaringer at det er vanskelig å gjenopprette tidligere pensjoneringsmønster.
- *Demografiske forhold.* En økende andel eldre i den yrkesaktive delen av befolkningen påvirker sykefraværet og rekrutteringen til uførepensjonsordningen. Beregninger foretatt av Rikstrygdeverket har vist at i perioden 1993–1998 kan om lag 1/3 av veksten i sykefraværet og halvparten av veksten i nye uførepensjonister forklares ved endringer i befolkningens alderssammensetning. Etter 1998 kan den demografiske utviklingen i noe mindre grad forklare veksten i ordningene.
- *Helsemessige forhold.* Helsevikt har stor betydning for tidlig yrkesavgang. I 1998 var det 27 pst. i alderen 45–67 år som opplyste at de hadde varig sykdom som de knyttet til arbeidet. Likevel er det vanskelig å forklare den økte tidligavgangen fra arbeidslivet med endret helse. Undersøkelser tyder på at det har vært en generell forbedring i helsetilstanden de senere årene. På den annen side har det vært en økning i antall personer som selv vurderer at de har helseproblemer i forhold til arbeidssituasjonen.

Nærmere om demografi og tidligavgang fra arbeidslivet

Gjennomsnittsalderen i den yrkesaktive befolkningen vil øke framover. Det må ses på bakgrunn av at de store fødselskullene etter 2. verdenskrig eldes. Befolkningsframskrivninger gjengitt i Langtidsprogrammet 2002–2005 viser at antall personer i alderen 25–54 år vil kunne avta med til sammen 30 000 personer fra år 2000 til 2010, jf. tabell 3.12. Samtidig vil antall personer i alderen 55–66 år, en aldersgruppe med relativt stor avgang fra arbeidslivet, kunne øke med snaut 200 000 personer. I aldersgruppen 16–24 år, hvor en stor andel er under utdanning, vil det kunne bli nesten 60 000 flere personer fram til 2010.

Tabell 3.12 Befolkningsvekst i antall personer

	1980–1990	1990–2000	2000–2010
Alderen 16–24 år	28 000	-104 000	60 000
Alderen 25–54 år	229 000	220 000	-30 000
Alderen 55–66 år	-84 000	38 000	196 000
Sum 16–66 år	173 000	154 000	226 000

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Uføretrygd er den tallmessig viktigste ordningen for tidligavgang fra arbeidsmarkedet. I 2000 ble 29 700 personer uføretrygd mot 26 000 personer i 1970. Selv om økningen i nye uføretrygdede har vært relativt moderat fra 1970 til 2000, har alderssammensetningen blant nye uføretrygdede endret seg betydelig i denne perioden. I 2000 var gjennomsnittsalderen blant de nye uføretrygdede 51,1 år, mot 57,6 år i 1970. Det innebærer at nye uføretrygdede i 2000 i gjennomsnitt forblir uføretrygd 6,5 år lengre enn nye uføretrygdede 1970. I forbindelse med Langtidsprogrammet 2002–2005 utførte Rikstrygdeverket beregninger som viser at antall uførepensjonister kan øke med til sammen nesten 90 000 personer i perioden 2000–2010. Til sammenlikning økte antall uføre med 45 000 personer fra 1990 til 2000. Den siste tiden har antall nye uføre avtatt noe; i de 8 første månedene i år ble det 16 600 nye uføretrygdede mot 19 800 i samme periode i fjor. Det har imidlertid vært stor økning under attførings- og rehabiliteringsordningene.

Ordningen med *avtalefestet pensjon* (AFP) er en frivillig førtidspensjonsordning, som gir arbeidstakere som faller inn under ordningen muligheten til å gå av med pensjon fra fylte 62 år. Ordningen ble etablert av partene i arbeidslivet (LO/NHO) i forbindelse med inntektsoppgjørene våren 1988. AFP-ordningen administreres av partene i arbeidslivet, og dekker om lag 60 pst. av alle lønnstakere. Staten yter betydelige tilskudd til AFP-ordningen. Ved utgangen av august 2001 var 32 700 personer på AFP. Hvis en legger til grunn at andelen AFP-pensjonister i de enkelte aldersklassene forblir uendret, vil antallet AFP-pensjonister kunne øke med om lag 20 000 personer i perioden 2000–2010.

Arbeidet med å styrke arbeidslinjen i sysselsettingspolitikken

Som gjennomgangen over viser, er utfordringene i sysselsettingspolitikken betydelige. 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.

Sandman-utvalget foreslo å iverksette en helhetlig tiltakspakke for å redusere sykefraværet. Et viktig prinsipp i utvalgets forslag er at tiltakene skal være forankret i arbeidslivet og iverksettes i samarbeid mellom arbeidslivets parter og myndighetene. Både arbeidsgiver og arbeidstaker skal ansvarliggjøres. For å redusere sykefraværet foreslo et flertall i utvalget følgende tiltak:

- Tidligere og bedre oppfølging av sykmeldte på arbeidsplassen.
- Bruk av funksjonsvurdering med vekt på hva en kan gjøre på tross av sykdom.
- Utvidet adgang til å bruke egenmelding ved sykdom.
- Større offentlig innsats og støtte til virksomhetene, bedre oppfølging av trygdeetaten.
- Oppfølgingsplan for den enkelte arbeidstaker senest etter 8 uker.
- Styrking av ordningen med trygdeetatens kjøp av helsetjenester.
- Endringer i dagens sykkelønnsordning.

Det mest effektive tiltaket for å redusere tilgangen til uførepensjon er å forebygge at behovet for uførepensjon oppstår. Sandmann-utvalget foreslo bl.a. følgende tiltak som kan bidra til mindre uførepensjonering:

- Attføringsvirksomheten bør tilføres ytterligere ressurser, og det må stilles strenge krav til at attføring skal være forsøkt eller vurdert før det kan tilstås uførepensjon.
- For å hindre for tidlig uførepensjonering foretas en oppmyking av adgangen til å kunne yte rehabiliteringspenger utover ett år.
- Det innføres en tidsbegrenset uførestønad og en varig uførepensjon. Personer med usikker framtidig arbeidsevne skal innvilges en tidsbegrenset uførestønad. Varig uførepensjon skal som hovedregel bare tilstås til personer som er 100 prosent arbeidsuføre og uten utsikt til bedring av arbeidsevnen.
- For å gjøre dagens uførepensjon mer fleksibel har utvalget vurdert ordninger for inntektsprøving av uførepensjon som kan gjøre det mer

lønnsomt for uførepensjonistene å øke sin yrkesdeltakelse.

Sandman-utvalgets forslag innebærer en klarere grensedragning mellom trygdeetat og Aetat på attføringsområdet. Trygdeetaten skal blant annet ha et ansvar for å bistå arbeidsgivere med råd og veiledning i forbindelse med bedriftsinternt sykefraværarbeid og attføring. Arbeidsmarkedsetaten skal først inn i bildet når muligheten for bedriftsintern attføring er uttømt.

Utfordringen framover ligger både i å bremse nytilgangen til uføretrygd og å legge til rette for at personer som allerede er på uføretrygd kan vende tilbake til arbeidslivet. Senere i høst vil Regjeringen fremme forslag overfor Stortinget til oppfølging av Sandman-utvalgets innstilling. Regjeringen legger til grunn at det skal være full lønn under sykdom. På enkelte områder har Regjeringen allerede iverksatt tiltak for å få flere til å delta i det ordinære arbeidslivet. Det er iverksatt flere tiltak for å øke tilgangen av arbeidskraft, blant annet knyttet til økt arbeidsinnvandring og reaktivisering av uførepensjonister. Veksten i sykefraværet og antall uføre må dempes. Kravet om at attføring skal være forsøkt før det innvilges uførepensjon, er derfor blitt innskjerpet. Innsatsen inneværende år er styrket med 55 mill. kroner, som tilsvarer om lag 400 tiltaksplasser. For 2002 bevilges ytterligere om lag 240 mill. kroner, tilsvarende om lag 1750 tiltaksplasser. Samlet gir bevilgningen rom for om lag 22 600 tiltaksplasser for yrkeshemmede og uførepensjonister. I tillegg iverksettes forsøk med bruk av lønnstilskudd kombinert med midlertidig ansettelse. Regjeringen har gjennomført samtaler med hovedorganisasjonene i arbeidslivet for å komme fram til et omforent forslag til en samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv. Disse samtalen vil fortsette i tiden framover. Målet med en slik samarbeidsavtale er å styrke arbeidslinjen slik at en får en reduksjon i sykefraværet, redusert tilgang til uføretrygd og bedre bruk av eldre arbeidstakers ressurser og arbeidskraft.

3.6.2 Arbeidsmarkedspolitikken

Arbeidsmarkedspolitikken skal bidra til at arbeidssøkere hurtigst mulig kommer i jobb. I dagens situasjon med et stramt arbeidsmarked og mangel på arbeidskraft i flere sektorer er det særlig viktig at arbeidsmarkedsetaten hurtig formidler informasjon om ledige stillinger og arbeidssøkernes kvalifikasjoner til henholdsvis arbeidssøkere og arbeidsgivere. I denne sammenheng arbeider Aetat med å forbedre sine tjenester på Internett.

For å avhjelpe behovet for arbeidskraft i helsevesenet har Aetat drevet aktiv rekruttering av helsepersonell fra EØS-land siden 1997. I 2000 formidlet Aetat 88 leger, 23 tannleger og 267 sykepleiere fra EØS-området. Etterhvert som etterspørselen etter arbeidskraft har tatt seg opp i andre land, har mulighetene for rekruttering fra EØS-området minsket. Det er derfor undertegnet avtaler om rekruttering av helsepersonell med Polen, Filippinene og Ungarn. Rekruttering fra utlandet krever i de fleste tilfeller opplæring i norsk. Det innebærer en betydelig innsats fra arbeidssøkere, og kan være ressurskrevende. Ved rekruttering av helsepersonell arrangerer Aetat norskopplæring i utlandet.

Det er igangsatt et arbeid med å forenkle utlendingslovgivningen slik at det blir lettere å rekruttere utenlandsk arbeidskraft. Før sommeren vedtok Stortinget endringer i loven, og utkast til forskriftsendringer skal sendes på høring. Endringene innebærer blant annet at det blir mulig å få innvilget visum for å søke arbeid i Norge og å gjøre det enklere for spesialister å søke arbeid ved at det fastsettes en årlig kvote.

Lov om lønnsplikt ved permittering gir arbeidsgiver mulighet for å permittere arbeidstakere inntil 52 uker uten lønn. Ordningen gir dermed arbeidsgiverne store muligheter til å overvelte lønnskostnader på arbeidsledighetstrygden. Dermed kan ordningen virke omstillingshemmende, fordi permitterte arbeidstakere er knyttet til virksomheten og dermed vanskelig å formidle til annet arbeid. I dagens situasjon, med mangel på arbeidskraft i flere sektorer er det uheldig. Det foreslås derfor å halvere trygdeperioden til 26 uker. Dette gir grunnlag for at permitterte raskere kan tas tilbake i tidligere jobb eller komme i nytt arbeid. Regjeringen foreslår imidlertid å gjøre permanent den midlertidige bestemmelsen i permitteringsloven om at arbeidsgivers lønnsplikt for permitterte arbeidstakere som deltar på arbeidsmarkedstiltak ikke inntre før tiltaket er avsluttet.

Som omtalt i Revidert nasjonalbudsjett, opphører tjenestene personalutvelgelse, vikardrift og omstillingsbistand som betalingsbaserte tjenester fra 31.12.2001 i Aetat. Aetat vil imidlertid fortsatt utføre enkelte vederlagsfrie tjenester innenfor disse områdene i tråd med etatens oppgaver og tilgjengelige ressurser.

Arbeidsmarkedstiltakene er innrettet mot å øke arbeidstilbudet for personer som ellers ville stå i fare for å falle ut av arbeidsmarkedet. I dagens situasjon rettes tiltakene inn mot å tilføre arbeidssøkere nødvendig kompetanse for å gå inn i ledige stillinger. De gruppene som har høyest prioritet, er unge, langtidsledige og innvandrere. Det er videre viktig

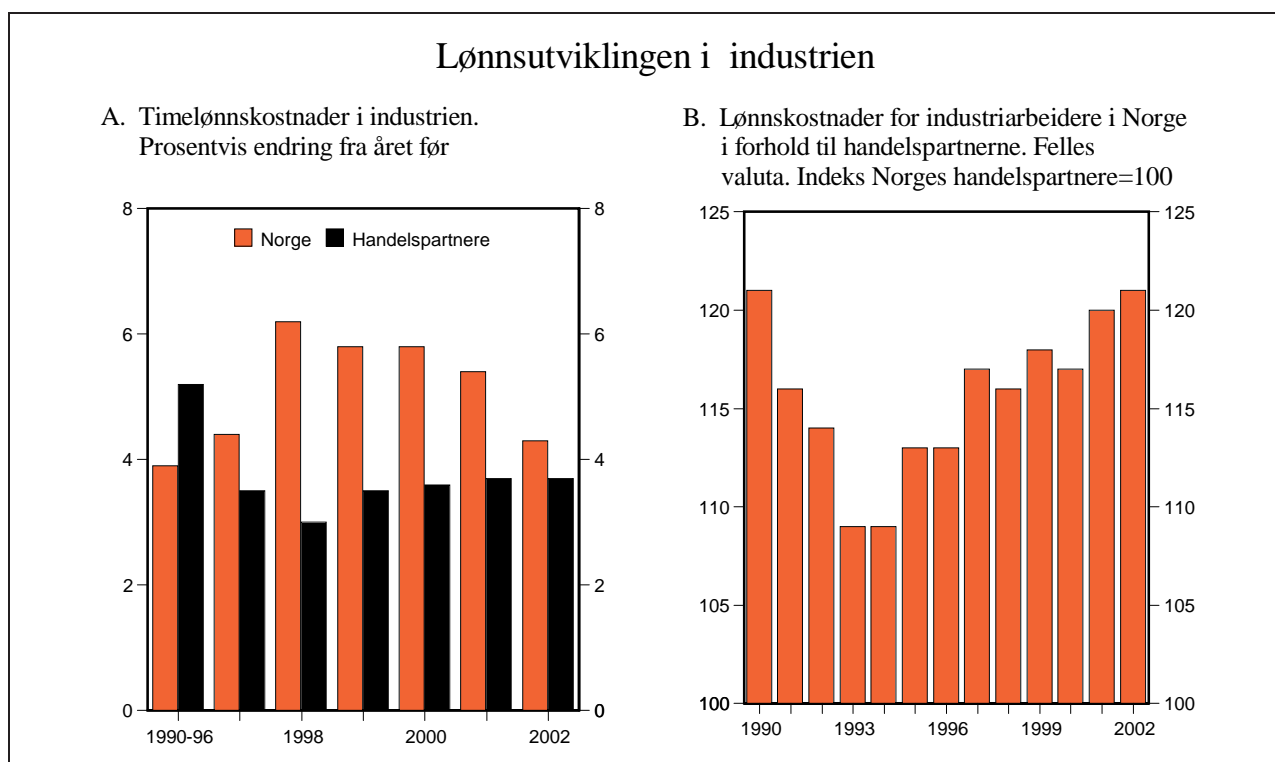
at sammensetningen og innholdet i tiltakene tilpasses lokale behov og forutsetninger. Den foreslåtte bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak i 2002 under kap. 1591 gir grunnlag for et gjennomsnittlig tiltaksnivå på om lag 8200 plasser som gjennomsnitt over året, mens bevilgningen for inneværende år ga grunnlag for om lag 9000 plasser som gjennomsnitt for året. Den foreslåtte bevilgningen for 2002 gir grunnlag for en tiltaksaktivitet første halvår 2002 som er om lag på linje med nivået i andre halvår i år. Tiltaksnivået vil bli vurdert på nytt i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2002. De ordinære arbeidsmarkedstiltakene vil særlig bli rettet inn mot kvalifisering, bl.a. gjennom kortvarige, yrkesrettede arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO). Det vil bidra til at ledige hurtigst mulig kan tilføres kvalifikasjoner tilpasset virksomhetenes kompetansebehov. Tiltak overfor yrkeshemmede er omtalt i avsnitt 3.6.1.

3.6.3 Inntektspolitikken

Hovedformålet med inntektspolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet har vært å koordinere lønnsdannelsen og dermed bidra til en moderat pris- og lønnsdannelse, slik at grunnlaget for en varig høy sysselsetting og lavere arbeidsledighet styr-

kes. Det inntektspolitiske samarbeidet har vært en sentral del av den økonomiske politikken i Norge gjennom hele etterkrigstiden. Samarbeidet har bidratt til at vi de siste 30 årene har hatt lavere arbeidsledighet enn de fleste andre OECD-land. Gjennomføringen av Solidaritetsalternativet, som sprang ut av arbeidet til Sysselsettingsutvalget, har gitt gode resultater med økt sysselsetting og redusert arbeidsledighet.

I fjorårets lønnsoppgjør ble det avtalt sentrale tillegg både for 2000 og 2001 i alle store forhandlingsområder. Årslønnsveksten har avtatt siden 1998, da lønnsveksten var dobbelt så høy som hos våre handelspartnere, jf. figur 3.12. Fra 1999 til 2000 er veksten i årslønnen beregnet til 4,4 pst., og fra 2000 til 2001 anslås årslønnsveksten til om lag 4½ pst. Anslaget er basert på moderate tillegg i de lokale forhandlingene. I tillegg vil kostnaden knyttet til utvidelsen av ferien bidra til å trekke opp veksten i timelønnskostnadene med om lag ¾ prosentpoeng utover veksten i årslønnen i 2001. Som følge av at kostnadene knyttet til utvidelsen av ferien påløper for bedriftene året før de utbetales, bidro ferieutvidelsen til å øke timelønnskostnadene med ¾ prosentpoeng også i fjor. I 2002 anslås veksten i årslønnen til 4¼ prosentpoeng. Anslagene innebærer at lønnsveksten også i inneværende år blir liggende klart høyere enn hos våre handelspartnere.



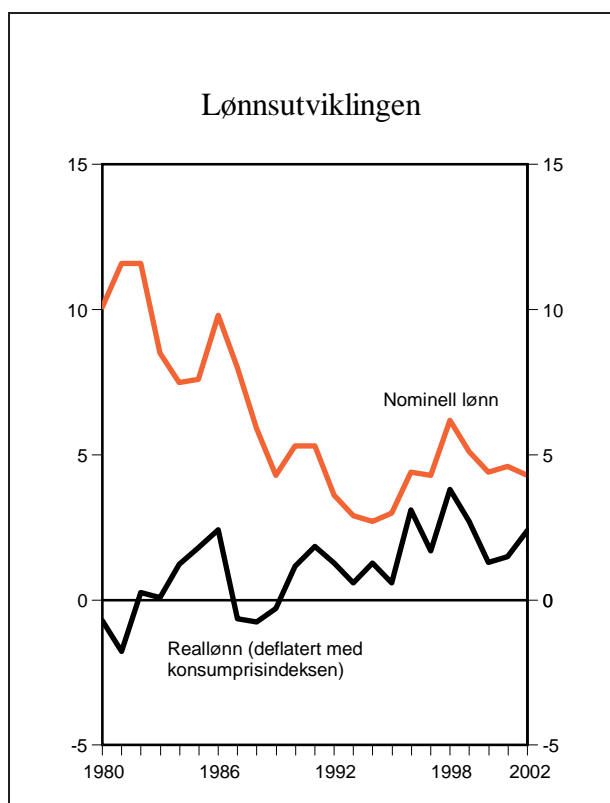
Figur 3.12 Lønnsutviklingen i industrien

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

En sterkere lønnsvekst i Norge enn hos våre handelspartnere vil over tid føre til at nivået på lønnskostnadene i Norge blir stadig høyere enn hos våre handelspartnere. Forskjellen i lønnskostnadsnivået mellom Norge og handelspartnerne for arbeidere i industrien, regnet i felles valuta, økte ikke vesentlig fra 1997 til 2000, jf. figur 3.12. Det må ses i sammenheng med at kronen har svekket seg i forhold til valutaene til våre handelspartnere. Særlig svekket kronekursen seg kraftig i 1998. I fjor lå lønnskostnadene i norsk industri 17 pst. over lønnsnivået for gjennomsnittet av handelspartnerne. Hitil i 2001 har kronekursen styrket seg, og veksten i lønnskostnadene i Norge ser ut til å bli betydelig høyere enn hos handelspartnerne. Det innebærer at lønnskostnadsnivået i år kan ligge 20 pst. høyere enn hos våre handelspartnere. Tall for enkelte EU-land tyder likevel på at forskjellen i lønnskostnader mellom Norge og handelspartnerne ville vært vesentlig mindre dersom funksjonærer også hadde vært inkludert i sammenlikningen. Det må ses i sammenheng med at Norge har en jevnere inntektsfordeling mellom arbeidere og funksjonærer enn de fleste andre OECD-land.

Et utvalg med representanter fra partene og myndighetene som ble nedsatt for å forberede inntektsoppgjørene i 1999, foreslo flere tiltak for å styrke etter- og videreutdanning i arbeidslivet. Regjeringen viderefører satsingen på Kompetansereformen, og fra 1. august 2002 blir det innført en individuell rett til grunnskoleopplæring for voksne som har behov for det. Kompetanseutviklingsprogrammet, som skal bidra til å videreutvikle markedet for etter- og videreutdanning, følges opp med en bevilgning på 100 mill. kroner og arbeidet med dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse, samt utvikling av fleksible undervisningsmodeller tilpasset voksne, fortsetter.

I etterkant av inntektsoppgjøret i fjor ble det nedsatt et utvalg for å utrede modeller for støtte til



Figur 3.13 Lønnsutviklingen

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

livsopphold under utdanningspermisjon. Utvalget, som ble ledet av tidligere finansminister Sigbjørn Johnsen, foreslo at det etableres en finansieringsordning gjennom Statens lånekasse for utdanning som avgrenses til voksne med rett til grunnskole og videregående opplæring. Ordningen innebærer at stipend fra Lånekassen økes med om lag 1000 kroner pr. måned og at voksne som tar videregående utdanning dermed likestilles med studenter ved universiteter og høyskoler. Regjeringen følger opp utvalgets forslag i budsjettet for 2002.

Tabell 3.13 Utviklingen i lønn og inntekter. Årlig økning

	1982– 1987 ¹⁾	1987– 1992 ¹⁾	1992– 1998 ¹⁾	1999	2000	2001 ²⁾	2002 ²⁾
Nominell årslønn ³⁾	8,3	4,9	3,9	5,1	4,4	4½	4¼
Konsumpriser	7,2	4,2	2,0	2,3	3,1	3,1	1,9
Reallønn	1,0	0,6	1,8	2,5	1,3	1½	2½
Husholdningenes disponible realinntekt	1,8	2,6	3,7	2,5	2,9	1,7	3,1
Relative lønnskostnader, nasjonal valuta	3,8	-1,5	0,2	2,3	2,2	1½	½

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.

Høy kapasitetsutnyttning og mangel på arbeidskraft i flere sektorer gjør det krevende å få lønnsveksten i Norge ned mot samme nivå som hos handelspartnerne. Dersom forskjellen i lønnskostnader mellom Norge og våre konkurrentland blir for stor, vil dette svekke mulighetene til å holde høy sysselsetting og lav ledighet. Det understreker viktigheten av at det inntektspolitiske samarbeidet videreføres.

Med en anslått vekst i konsumprisene på 3,1 pst. i år og i underkant av 2 pst. neste år, gir ansla-

gene i denne meldingene en reallønnsvekst på 1½ pst. i år. Det er noe høyere enn den gjennomsnittlige årlige reallønnsveksten de siste 20 årene. Til neste år anslås reallønnsveksten til 2¼ pst. Bortsett fra enkelte år i siste halvdel av 1990-tallet har ikke reallønnsveksten vært like høy siden midten av 1980-tallet, jf. figur 3.13. Reallønnsveksten var på 1990-tallet i gjennomsnitt klart høyere enn på 1980-tallet til tross for at den nominelle lønnsveksten avtok. En nærmere omtale av lønns- og prisutviklingen er gitt i avsnitt 2.8.

4 Skatter og avgifter

4.1 Hovedtrekk i forslaget for 2002

De viktigste formålene med skatte- og avgiftssystemet er å finansiere offentlige velferdsordninger og bidra til en rettferdig inntektsfordeling og til at ressursene brukes på en effektiv måte. Regjeringen legger vekt på at skatte- og avgiftssystemet i størst mulig grad skal bygge på brede skatte- og avgiftsgrunnlag og lave satser. Relativt lave skattesatser og brede skattegrunnlag vil redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatningen. Regjeringen arbeider også for å forenkle skatte- og avgiftsreglene og redusere antall smutthull.

De nye retningslinjene for budsjettpolitikken er i Nasjonalbudsjettet 2002 anslått å gi et økt handlingsrom på om lag 6 mrd. kroner i året i perioden 2002 til 2005. Regjeringen legger opp til at drøyt halvparten av det økte handlingsrommet bør brukes på å redusere skatte- og avgiftsnivået i 2002. For at skatte- og avgiftslettelsene skal virke positivt på vekstevnen i økonomien og bidra til å sikre et konkurransedyktig næringsliv, er det viktig at lettelsene brukes til å sikre en mest mulig effektiv utnyttelse av ressursene. Det er videre viktig at skattesystemet stimulerer tilbudet av arbeid.

En videreføring av gjeldende skatte- og avgiftsregler vil redusere inntektene med drøyt 2,7 mrd. kroner påløpt og knapt 1,5 mrd. kroner bokført fra 2001 til 2002. Disse lettelsene skyldes i hovedsak endringer som følge av merverdiavgiftsreformen fra 1. juli 2001. I tillegg har Stortinget vedtatt avvikling av investeringsavgiften, lettelser i boligbeskatningen og skattefradrag for FoU-kostnader i bedriftene. Samtidig har Regjeringen varslet at den vil redusere skatten på arbeid og el-avgiften.

Regjeringen foreslår at det samlede skatte- og avgiftsnivået, utenom endringer i barnetrygden, reduseres med knapt 7,7 mrd. kroner påløpt og om lag 3,5 mrd. kroner bokført fra 2001 til 2002. Til tross for et stort behov for inndekking av tidligere vedtak, skaper dette rom for en reduksjon av skatten på arbeid slik Regjeringen tok til orde for i Langtidsprogrammet 2002–2005. Regjeringen foreslår å redusere skatten på arbeid ved å øke øvre grense i minstefradraget og innslagspunktet i toppskatten.

Den vedtatte avviklingen av investeringsavgiften fra 1. april 2002 gir et provenytap på 3,5 mrd.

kroner på 2002-budsjettet. Regjeringen mener at lettelser i skatten på arbeid nå må prioriteres. Innenfor en samlet skatte- og avgiftslettelse på 3,5 mrd. kroner, er det Regjeringens vurdering at en så omfattende lettelse for næringslivet som fjerning av investeringsavgiften representerer, enten må gjennomføres over noe lenger tid, eller delvis finansieres med skatteskjerpelser på andre områder. I denne sammenheng har Regjeringen vurdert en mulig økning i arbeidsgiveravgiften. Regjeringen vil etter en samlet vurdering ikke gå inn for en slik løsning, som innebærer økt skatt på arbeid. Regjeringen vil også peke på at det er uheldig med generelle økninger i skatte- og avgiftssatser samtidig som en øker bruken av oljeinntekter i økonomien. Regjeringen er derfor kommet til at en vil tilrå at iverksettingstidspunktet for avvikling av investeringsavgiften utsettes med et halvt år til 1. oktober 2002.

Hovedtrekkene i Regjeringens forslag til skatte- og avgiftsopplegg for 2002 er å:

- Heve innslagspunktet i toppskatten til 320 000 kroner
- Heve øvre grense i minstefradraget til 43 000 kroner
- Øke fradraget for fagforeningskontingent mv. og gaver til visse frivillige organisasjoner til 1800 kroner
- Stramme inn i firmabilbeskatningen og i reglene for kjøregodtgjørelse
- Endre beskatningen av fast eiendom
- Øke avskrivningssatsene for enkelte driftsmidler
- Innføre ekstra skattefradrag for utgifter til forskning (FoU) i bedriftene
- Nominell videreføring av alle satsene i barnetrygden
- Lønnsjustere personfradragene, grensene for skattefri nettoinntekt for pensjonister og fradrag for arbeidsreiser. Øvrige fradrag og beløpsgrenser holdes nominelt uendret
- Avvikle investeringsavgiften fra 1. oktober 2002
- Holde el-avgiften nominelt uendret fra 1. januar 2002 og redusere avgiften ytterligere med 1 øre pr. kWh fra 1. juli 2002
- Fjerne industritollen for mange varegrupper
- Holde avgiftene på alkoholholdige og alkoholfrie drikkevarer nominelt uendret

- Fjerne svovelsavgiften på kull, koks og raffineringssanlegg.

4.2 Nærmere om skatte- og avgiftsopplegget

4.2.1 Hovedlinjer i Regjeringens skatte- og avgiftspolitik

Regjeringen vil føre en skatte- og avgiftspolitik som sikrer finansieringen av velferdsgodene, som bidrar til en rettferdig inntektsfordeling og til at ressursene brukes på en effektiv måte. I tillegg er det viktig at systemet er enkelt for skattyterne å etterleve, er forutsigbart og gir tilstrekkelige kontrollmuligheter.

Regjeringens politikk er basert på prinsippene for skattereformen i 1992 og de retningslinjene som er trukket opp i Regjeringens tiltredelseserklæring. Politikken innrettes med andre ord med sikte på bredere skatte- og avgiftsgrunnlag og lavere satser.

De fleste former for beskatning påvirker økonomiens virkemåte på grunn av endret tilpasning hos personer og bedrifter. Ofte er tilpasningen i uønsket retning som f.eks. redusert arbeidstilbud som følge av skatt på arbeid. Skatte- og avgiftssystemet bør utformes slik at kostnadene ved beskatning blir lavest mulig.

Samtidig må det sørges for at skatte- og avgiftssystemet bidrar til å redusere inntektsforskjellene. Brede skattegrunnlag med begrensede fradragmuligheter og lave satser reduserer de samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatning. Fordi skattleggingen baseres på skattyternes faktiske inntekter, vil brede grunnlag som oftest ha ønskelige fordelingsvirkninger.

Skattlegging av aktiviteter som skader helse og miljø sikrer både inntekter til det offentlige og en effektiv ressursforvaltning. Miljøproblemer er eksempler på at markedene alene ikke alltid sørger for en god bruk av ressursene. Miljøavgifter og salg av omsettelige utslippskvoter kan korrigere for dette og samtidig gi inntekter til det offentlige. Skatt på grunnrente, for eksempel i petroleumsutvinning, er gunstig siden slik skattlegging gir få uønskede effekter med hensyn til effektivitet og fordeling.

For å begrense kostnadene forbundet med selve innkrevingen av skatter og avgifter, er det viktig å utforme reglene slik at effektiv kontroll er mulig. Det bør være enkelt og ikke for kostbart for skattyterne å innrette seg etter reglene, samtidig som det må være betydelig risiko forbundet med ikke å etterleve dem. Det er også viktig at skattereglene

er enkle å forstå for skattyterne. Forvaltningens kontrollmuligheter er en forutsetning for et rettferdig system der alle behandles likt. Kompliserte regler med uoversiktlige fradragssordninger og mange fritak kan gjøre det lettere å skjule skatteunndragelser og å utnytte smutthull. Det er de ressurssterke som har størst muligheter til å utnytte slike svakheter. Brede skattegrunnlag med begrensede fradragmuligheter og få fritak vil redusere mulighetene for skatteunndragelse og tilpasninger for å unngå beskatning.

De samlede norske skatte- og avgiftsinntektene i prosent av BNP ligger over gjennomsnittsnivået i EU, men under nivået i Danmark og Sverige og om lag likt med nivået i Finland. Selv om skatt som andel av BNP ofte brukes for å sammenlikne skattenivå mellom land, kan det være flere svakheter knyttet til dette målet. Det er gitt en nærmere drøfting av dette i avsnitt 4.6.

De realøkonomiske kostnadene av skatteleggingen kan være noe lavere i Norge enn i andre land. Det skyldes at inntektsskattegrunnlaget er relativt bredt i Norge. Norge har også et bedre utgangspunkt enn mange andre land ved at grunnrentebeskatning av petroleumsvirksomhet og vannkraft gir betydelige skatteinntekter. Slik sett kan Norge trolig ha et høyere skattetrykk enn i andre land. Skatte- og avgiftspolitikken i andre land påvirker likevel handlingsrommet for Norge. Internasjonaliseringen og den raske teknologiske utviklingen gjør enkelte skattegrunnlag mer mobile og begrenser mulighetene for å beskatte kapitalinntekter. Tilsvarende vil grensehandel påvirke hvor mye høyere avgiftsnivået kan være i Norge i forhold til nabolandene.

4.2.2 Skatte- og avgiftsopplegget for 2002

Tabell 4.1 viser fordelingsvirkningene av Regjeringens forslag til skatte- og avgiftsopplegg for 2002. Skatteendringene er målt i forhold til et referansesystem der nominelle grenser og fradrag oppjusteres med anslått lønnsvekst på 4¼ pst. fra 2001 til 2002. Avgiftsendringene er målt i forhold til et referansesystem med prisjustering av avgiftssatsene med 1,9 pst. Tabellen viser at alle inntektsklasser i gjennomsnitt vil få lettelse i 2002 målt i forhold til referansesystemet. I gjennomsnitt vil skatte- og avgiftslettelsen bli om lag 900 kroner pr. person, dvs. om lag 0,5 pst. av gjennomsnittlig bruttoinntekt. Det vises til kapittel 5 i St.prp. nr. 1 (2001–2002) Skatte-, avgifts- og tollvedtak for en nærmere gjennomgang av fordelingsvirkningene av skatte- og avgiftsopplegget.

Tabell 4.1 Beregnede fordelingsvirkninger av skatte- og avgiftsopplegget for 2002. Pr. person¹⁾.
Negative tall betyr redusert skatt og avgift/økt barnetrygd

Inntektsklasse ²⁾	Gj.sn. brutto- inntekt. Kroner	Gjennom- snittlig skatt i referanse- systemet i pst. av brutto- inntekt ³⁾	Endring i skatter ⁴⁾ og avgifter. Kroner	Endring i og avgifter i pst. av brutto- inntekt.	Herav endring i ⁵⁾ (målt i pst. av bruttoinntekt):		
					Avgifter	Skatter	Nominell videreføring av barne- trygd og kontant- støtte
1	63 600	-1,4	-300	-0,5	-1,0	0,1	0,3
2	100 700	8,4	-400	-0,4	-0,7	0,1	0,2
3	126 800	13,2	-500	-0,4	-0,6	0,1	0,2
4	150 500	16,8	-600	-0,4	-0,6	0,0	0,2
5	172 300	19,1	-800	-0,4	-0,5	-0,1	0,2
6	192 700	21,2	-1 000	-0,5	-0,5	-0,2	0,1
7	214 900	22,8	-1 300	-0,6	-0,4	-0,2	0,1
8	245 300	25,1	-1 400	-0,6	-0,4	-0,2	0,1
9	290 400	27,6	-1 600	-0,5	-0,4	-0,2	0,1
10	477 500	32,7	-1 500	-0,3	-0,2	-0,1	0,0
I alt	203 500	23,1	-900	-0,5	-0,4	-0,1	0,1

¹⁾ Personer i denne tabellen er rangert etter bruttoinntekt pr. forbruksenhet etter en renormalisert kvadratrot-skala. Metoden er nærmere omtalt i kapittel 5 i St.prp. nr. 1 (2001–2002) Skatte-, avgifts- og tollvedtak.

²⁾ Alle personer er rangert i 10 like store inntektsklasser etter størrelsen på bruttoinntekt. I rangeringen er det bl.a. også tatt hensyn til stordriftsfordeler ved å bo flere i en husholdning.

³⁾ Eksklusive avgifter.

⁴⁾ Inklusive endringer i barnetrygd og kontantstøtte.

⁵⁾ På grunn av avrundning kan summen av de isolerte endringene i skatter og avgifter og nominell videreføring av barnetrygd og kontantstøtte avvike fra endringen totalt sett, jf. kolonne 4 fra høyre side.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Redusert skatt på arbeid

I skatteopplegget for 2002 har Regjeringen lagt vekt på tiltak som kan stimulere til økt arbeidstilbud for personer med midlere inntekter. Det foreslås å øke innslagspunktet i toppskatten fra 289 000 kroner til 320 000 kroner i klasse 1 og å øke den øvre grensen i minstefradraget.

Om lag 740 000 personer anslås å betale toppskatt i 2002 etter Regjeringens forslag. Dette er om lag 130 000 færre skattytere enn i 2001. Disse vil få redusert marginals-katten fra 49,3 pst. til 35,8 pst. Forslaget vil bidra til at en heltidsansatt med gjennomsnittslønn ikke betaler toppskatt. Endringene i toppskatten (inklusive nominell videreføring av trinn 1 for klasse 2) er beregnet til om lag 1750 mill. kroner påløpt og 1400 mill. kroner bokført.

Regjeringen foreslår at øvre grense i minstefradraget økes fra 40 300 kroner til 43 000 kroner. Forslaget innebærer at marginals-katten for alle med lønns- og pensjonsinntekter mellom 191 000 kroner og 195 455 kroner blir redusert fra 35,8 pst. til 29,6 pst. Isolert sett anslås forslaget å gi en skattelette på om lag 500 mill. kroner påløpt og 390 mill. kroner bokført.

Fagforeningskontingent mv.

Regjeringen foreslår å heve fradraget for fagforeningskontingent, fradraget for gaver til visse frivillige organisasjoner og fradraget for medlemskontingent til næringsorganisasjoner fra 900 kroner til 1800 kroner for inntektsåret 2002. Forslaget vil bl.a. stimulere til økte bidrag til de frivillige organisasjonene og er ment som en delvis kompensasjon for at frivillige organisasjoner fikk økt avgiftsbelastning som følge av merverdiavgiftsreformen. Forslagene anslås å redusere skatteinntektene med 280 mill. kroner påløpt og 225 mill. kroner bokført i 2002.

Beskatning av firmabiler og kjøregodtgjørelse

Regjeringen foreslår å stramme inn på beskatningen av firmabiler ved å heve den sjablonmessige fordelsbeskatningen av privat kjøring fra 10 000 km til 13 000 km. Gjeldende firmabilbeskatning er gunstig, bl.a. fordi km-sjablonen er lavere enn det som må antas å være normal privat kjørelengde. Fordi det hovedsakelig er personer med relativt høye inntekter som har firmabil, vil omleggingen ha gunstige fordelingsvirkninger. Regjeringen forslår også å

øke fordelsbeskatningen av den private bruken av yrkesbiler. Disse innstrammingerne er samlet sett anslått til om lag 820 mill. kroner påløpt og 720 mill. kroner bokført.

Regjeringen foreslår samtidig å stramme inn på den skattemessige behandlingen av kjøregodtgjørelse. Gjeldende skatteregler er svært gunstige siden godtgjørelsen etter statens satser langt på vei er skattefri og ligger betydelig høyere enn det som kan anses som relevante variable utgifter knyttet til bruk av egen bil. Omleggingen er også viktig for å unngå et for stort omfang av skattemotiverte tilpasninger som følge av innstramminger i firmabilbeskatningen. Samtidig vil Regjeringen unngå økt beskatning for de som har en begrenset kjøring med kjøregodtgjørelse. Regjeringen foreslår derfor at det kun blir skatteplikt på differansen mellom statens satser og 2,05 kroner pr. km for mottatt kjøregodtgjørelse utover 4000 km. Dette innebærer at det bare er om lag 20 pst. av de som mottar kjøregodtgjørelse som påvirkes av endringen. Det skal betales arbeidsgiveravgift på differansen mellom statens satser og 2,05 kroner pr. km fra første kilometer. Innstrammingen er anslått til om lag 495 mill. kroner påløpt og 405 mill. kroner bokført.

Endringer i boligbeskatningen

I forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2001 vedtok Stortinget å innføre en sikkerhetsventil i boligtakseringen, som innebærer at klager på dagens ligningstakster skal tas til følge ved at taksten settes til maksimalt 30 pst. av husets observerbare markedsverdi eller tekniske verdi. De nye retningslinjene skal kunne gjøres gjeldende ved ligningen allerede for inntektsåret 2001. Provenytapet anslås på usikkert grunnlag til om lag 300 mill. kroner påløpt i 2001. Hele den bokførte virkningen på 300 mill. kroner antas å komme i 2002.

Regjeringen foreslår å øke ligningsverdiene på fast eiendom med 5 pst., med et anslått proveny på 320 mill. kroner påløpt og 260 mill. kroner bokført i 2002, for å dekke inne provenytapet av sikkerhetsventilen. Forslaget må også ses i sammenheng med den kraftige prisveksten på boliger de siste årene. Samlet sett blir beskatningen av bolig om lag uendret.

Avskrivningssatser

Ved innføringen av skattereformen i 1992, ble det lagt til grunn at avskrivningssatsene på driftsmidler i størst mulig grad skal gjenspeile faktisk økonomisk verdifall på driftsmidler. Det vil bidra til at investeringene kanaliseres dit hvor de kaster mest av

seg for samfunnet. Blant annet i forbindelse med budsjettforliket sist høst ble flere avskrivningssatser redusert uten at dette var gjenstand for noen forutgående analyse av driftsmidlenes faktiske økonomiske levetid.

Det er fortsatt Regjeringens syn at avskrivningssatsene i størst mulig grad bør gjenspeile det økonomiske verdifallet. Departementet har på denne bakgrunn vurdert nivået på gjeldende avskrivningssatser, og konkludert med at enkelte av avskrivningssatsene er for lave. Departementet foreslår derfor å øke avskrivningssatsene for kontormaskiner mv., elektroteknisk utrustning i kraftforetak mv., bygg og anlegg mv. og forretningsbygg f.o.m. 2002, jf. tabell 4.3. Omleggingen anslås å redusere skatteinntektene med om lag 1,5 mrd. kroner påløpt og 80 mill. kroner bokført i 2002.

Ekstra skattefradrag for FoU-utgifter

Et flertall i Stortinget har vedtatt å be Regjeringen legge fram forslag om et skattefradrag for bedriftenes utgifter til forskning og utvikling (FoU) i tråd med Hervik-utvalgets hovedforslag (NOU 2000:7 Ny giv for nyskaping). Stortingsvedtaket innebærer at bedriftene skal få fradrag i skatt for en viss andel av utgiftene til egenutført eller innkjøpt FoU, opp til et visst tak. Etter Regjeringens syn er en slik ordning i realiteten en tilskuddsordning som administreres via skattesystemet. En regelstyrt tilskuddsordning vil både være teknisk enklere og ivareta Stortingets intensjoner bedre enn en skattefradrag-ordning. Regjeringen mener derfor at en regelstyrt tilskuddsordning er et bedre alternativ enn en skattefradrag-ordning, og ber Stortinget overveie en tilskuddsordning framfor en skattefradrag-ordning.

Med utgangspunkt i Stortingets vedtak, fremmer Regjeringen likevel et forslag til en skattefradrag-ordning for FoU. Regjeringen ønsker at ordningen skal være mest mulig treffsikker, og foreslår derfor å avgrense ordningen til SMB-virksomheter, der tiltaket ventes å ha størst betydning. Regjeringens forslag anslås på usikkert grunnlag å gi en skattelette på om lag 400 mill. kroner. Anslaget bygger på at bedriftenes FoU-innsats øker slik at den påløpte virkningen i 2002 kan bli noe mindre. Bokført provenytap i 2002 er anslått til om lag 35 mill. kroner.

Barnetrygd

Regjeringen foreslår en nominell videreføring av alle satsene i barnetrygden. Dette gir en reell innstramming på om lag 635 mill. kroner i 2002. Inn-

stramningen må bl.a. ses i sammenheng med Regjeringens satsing på om lag 1 mrd. kroner til barnehager, jf. kapittel 2 i St.prp. nr. 1 (2001–2002) Statsbudsjettet medregnet folketrygden.

Rehabiliterings- og attføringspenger

Etter gjeldende regler beregnes rehabiliterings- og attføringspenger på samme måte som uførepensjon. Regjeringen foreslår at Stortingets vedtak om at reglene for rehabiliterings- og attføringspenger heretter skal følge de samme prinsippene som for dagpenger under arbeidsløshet, iverksettes fra 1. januar 2002. Omleggingen innebærer at ytelsene vil bli regnet som pensjonsgivende inntekt, slik at mottakerne tjener opp pensjonspoeng. Mottakerne mister imidlertid retten til lav trygdeavgift på ytelsene og det halve særfradraget i alminnelig inntekt. I tråd med stortingsvedtaket foreslår Regjeringen samtidig å øke disse ytelsene. På grunn av overgangsordninger vil de som mottar rehabiliterings- og attføringspenger i dag ikke få noen reduksjon i utbetalte ytelser. Totalt sett er hele omleggingen om lag provenynøytral. Overgangsordningene vil imidlertid gi en budsjettsvekkelse på utgiftssiden på om lag 150 mill. kroner bokført i 2002.

Avviklingen av investeringsavgiften

Stortingets vedtak om å avvikle investeringsavgiften fra 1. april 2002 vil gi et provenytap på om lag 3,5 mrd. kroner på 2002-budsjettet og 6 mrd. kroner på årsbasis. Investeringsavgiften er en uheldig avgift med mange kompliserte fritak. Avgiften har blitt ytterligere uthulet ved at virksomheter som ble merverdiavgiftspliktige som følge av merverdiavgiftsreformen fra 1. juli 2001 ble fritatt fra investeringsavgiften. Regjeringen ser det derfor som viktig at investeringsavgiften blir fjernet.

Innenfor en samlet skatte- og avgiftslettelse på om lag 3,5 mrd. kroner har det vært nødvendig å vurdere alternative muligheter for å dekke inn den vedtatte avviklingen av investeringsavgiften fra 1. april 2002. Fjerning av investeringsavgiften kommer i første omgang næringsdrivende til gode. Regjeringen har vurdert om arbeidsgiveravgiften burde økes for å dekke inn bortfallet av investeringsavgiften. Regjeringen vil etter en samlet vurdering ikke gå inn for en slik løsning, som innebærer økt skatt på arbeid. Samlet sett har Regjeringen derfor kommet til at en vil tilrå å utsette avviklingen av investeringsavgiften med et halvt år til 1. oktober 2002. Dette gir et provenytap på 1,5 mrd. kroner på løpt og 0,5 mrd. kroner bokført i 2002.

Redusert avgift på elektrisk kraft

Regjeringen har foreslått å redusere el-avgiften med 1 øre pr. kWh fra 2. juli 2001, jf. St.prp. nr. 100 (2000–2001). Produsentprisene på kraft har steget mye det siste året, og ligger nå på et høyt nivå. For å redusere den økonomiske belastningen av høye kraftpriser for husholdningene, foreslår Regjeringen å redusere el-avgiften med ytterligere 1 øre fra 1. juli 2002. Dette gir et provenytap på om lag 375 mill. kroner på løpt og om lag 210 mill. kroner på 2002-budsjettet. På årsbasis er dette en lettelse på 640 mill. kroner.

Forenklinger og strukturendringer i avgiftene

Det er bred enighet om at *industritoll* ikke er egnet som virkemiddel i næringspolitikken. I Langtidsprogrammet 2002–2005 varslet Regjeringen en gradvis avvikling av industritollen. Fjerning av tollsatser på industrivarer vil være et bidrag til arbeidet med å fornye offentlig sektor, gi enklere rammebetingelser for næringslivet og frigjøre ressurser i næringslivet og i toll- og avgiftsetaten.

Regjeringen foreslår betydelige forenklinger i tollregimet for industrivarer ved å fjerne tollsatsene for om lag 500 varenumre i tolltariffen fra 2002. Dette gir et provenytap på 90 mill. kroner på årsbasis og om lag 80 mill. kroner på 2002-budsjettet.

Regjeringen foreslår også å fjerne ordningen med *avgiftsfrie flyttebiler* innenfor engangsgiftens ordning. Ordningen innebærer at nordmenn etter et utenlandsopphold på mer enn fem år, og andre som flytter til Norge, kan bringe med en bruktbil fra utlandet uten å betale engangsgift i Norge. Å fjerne ordningen gir økte inntekter på om lag 150 mill. kroner på løpt og 135 mill. kroner bokført i 2002. I tillegg vil dette gi betydelige administrative besparelser.

Videre foreslår Regjeringen å stramme inn *engangsgiften på kombinerte biler*. Satsen foreslås økt fra 55 til 60 pst. av avgiften på personbil. I dag er kombinerte biler med totalvekt over 5000 kg fritatt for avgift. Regjeringen foreslår å heve grensen for avgiftsplikt fra 5000 til 6000 kg. Bakgrunnen er at det nå selges kombinerte biler med totalvekt like over 5000 kg som har egenskaper som personbil. Endringene gir et merproveny på om lag 60 mill. kroner på løpt og 55 mill. kroner på 2002-budsjettet. Det blir samtidig foreslått å fastsette *årsavgiften for kombinerte biler* med vekt over 3500 kg til nivået for personbiler. Dette gir et merproveny på om lag 10 mill. kroner på 2002-budsjettet.

Regjeringen foreslår at avgiftene på *drikkevarer* holdes nominelt uendret fra 2001 til 2002.

Tabell 4.2 Beregnede provenyvirkninger av skatte- og avgiftsopplegget for 2002 i forhold til referansesystemet for 2002. Mill. kroner

	Påløpt	Bokført
<i>Redusert skatt på arbeid</i>	-2 660	-2 115
Økt innslagspunkt i toppskatten til 320 000 kroner	-1 880	-1 500
Økt øvre grense i minstefradraget til 43 000 kroner	-500	-390
Økt fradrag for fagforeningskontingent mv.	-280	-225
<i>Grunnlagsendringer skatt mv.</i>	-165	870
Firmabilbeskatning	820	720
Kjøregodtgjørelse	495	405
Lettelser i reglene for utenlandsopphold	-80	-65
Øke avskrivningssatsene	-1 500	-80
Verdsetting av ikke-børsnoterte aksjer i utenlandske selskaper	-20	-20
Skattemessig behandling av fondsobligasjoner	-200	-50
Endret beskatning av fast eiendom	320	-40
<i>Nominell videreføring av satsene i barnetrygden</i>	635	635
<i>Andre endringer i skatter</i>	115	375
Skattefradrag for FoU-investeringer ¹⁾	-400	-35
Nominell videreføring av beløpsgrenser i personbeskatningen og samspillseffekter	515	410
<i>Avvikling av investeringsavgiften fra 1. oktober 2002</i>	-1 500	-500
<i>Grunnlagsendringer og forenklinger avgifter</i>	130	120
Endring i engangsavgiften for kombinerte biler	60	55
Fjerning av flyttebilordningen	150	135
Økt årsavgift for kombinerte biler over 3500 kg	10	10
Redusert industritoll	-90	-80
<i>Nominell videreføring av avgifter på alkoholholdige og alkoholfrie drikkevarer</i>	-110	-100
<i>Utvidelse av taxfree-ordningen</i>	-25	-20
<i>Miljø- og energirelaterte avgifter</i>	-690	-655
Redusert el-avgift med 1 øre/kWh fra 2. juli 2001	-265	-400
Redusert el-avgift med 1 øre/kWh fra 1. juli 2002	-375	-210
Redusert svovelavgift	-50	-45
<i>Endringer i merverdiavgiften</i>	-20	-16
Fritak for mva for formidling av helse-, sosial- og undervisningstjenester	-10	-8
Fritak for mva for formidling av billetter til kultur og idrett	-10	-8
<i>Videreføring av gjeldende skatte- og avgiftsregler (merverdiavgiftsreformen mv.²⁾ ...</i>	-2 739	-1 454
Samlet skatte- og avgiftsopplegg inkl. barnetrygd	-7 029	-2 860
Samlet skatte- og avgiftsopplegg ekskl. barnetrygd	-7 664	-3 495

¹⁾ Anslaget bygger på at bedriftenes FoU-innsats øker slik at den påløpte virkningen i 2002 kan bli noe mindre.

²⁾ I tallet inngår det en forpliktelse om reduserte tollsatser i henhold til WTO-avtalen på 28 mill. kroner bokført.

Kilde: Finansdepartementet.

4.3 Stortingsmelding om nærings- og kapitalbeskatning

I budsjettavtalen mellom Arbeiderpartiet og sentrumpartiene for 2001 ble det enighet om at det skal legges fram et forslag til en omlegging av nærings- og kapitalbeskatningen, og at:

«(...) denne skattereformen skal bygge på følgende prinsipper:

- en mer rettferdig fordeling
- nøytralitet mellom ulike investerings-, finansierings og virksomhetsformer
- en effektiv beskatning av kapitalinntekter
- en tilnærming mellom beskatningen av kapital og arbeid slik at delingsmodellen dermed kan avvikles.

Den midlertidige utbytteskatten faller bort ved overgangen til det nye skattesystemet for 2002.»

Departementet arbeider på denne bakgrunn med sikte på å fremme en stortingsmelding om nærings- og kapitalbeskatningen, fortrinnsvis i løpet av høsten. Eventuelle nye regler kan dermed tidligst tre i kraft med virkning fra 1. januar 2003.

4.4 Anslag på skatte- og avgiftsinntektene

Tabell 4.2 viser anslag på provenyvirkningene som følger av de foreslåtte regelendringene for 2002.

Skatteendringene er beregnet i forhold til et referansesystem for 2002 der alle grenser og bunnfradrag mv. er oppjustert med en anslått lønnsvekst på 4¼ pst. Avgiftsendringene er anslått i forhold til et referansesystem for 2002 der alle mengdeavgifter justeres opp med anslått prisvekst på 1,9 pst. De påløpte tallene viser provenyvirkningene på helårsbasis av endringene i skattereglene. For enkelte avgifter er det foreslått endringer etter 1. januar 2002, og for disse avgiftene vil de påløpte tallene derfor være lavere enn helårsvirkningen. De bokførte størrelsene viser endringer i innbetalte skatter og avgifter i 2002.

Tabell 4.3 og 4.4. gir en oversikt over viktige skatte- og avgiftssatser og beløpsgrenser for 2001 og forslag til regler for 2002. Tabellene viser også endring i pst. fra 2001 til 2002.

Tabell 4.3 Skattesatser og beløpsgrenser mv. for 2001 og forslag for 2002

	2001-regler	Forslag 2002	Endring i pst.
Trygdeavgift			
Lønnsinntekt	7,8 pst.	7,8 pst.	
Næringsinntekt i jordbruk, skogbruk og fiske	7,8 pst.	7,8 pst.	
Annen næringsinntekt ¹⁾	10,7 pst.	10,7 pst.	
Pensjonsinntekt mv.	3,0 pst.	3,0 pst.	
Nedre grense	22 200 kr	23 000 kr	3,6
Opptrappingssats	25,0 pst.	25,0 pst.	
Toppskatt²⁾			
<i>Trinn 1</i>			
Sats	13,5 pst.	13,5 pst.	
Innslagspunkt, klasse 1	289 000 kr	320 000 kr	10,7
Innslagspunkt, klasse 2	342 200 kr	342 200 kr	0,0
<i>Trinn 2</i>			
Sats	19,5 pst.	19,5 pst.	
Innslagspunkt (begge klasser)	793 200 kr	830 000 kr	4,6
Skatt på alminnelig inntekt			
Personer og etterskuddspliktige (bedrifter)	28,0 pst.	28,0 pst.	
Personer i Finnmark og Nord-Troms	24,5 pst.	24,5 pst.	
Skatt på utdelte aksjeutbytter til personlige skattytere			
Sats	11 pst.	11 pst.	
Bunnfradrag	10 000 kr	10 000 kr	0,0
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			
Klasse 1	28 800 kr	30 100 kr	4,5
Klasse 2	57 600 kr	60 200 kr	4,5
Minstefradrag			
Sats	22,0 pst.	22,0 pst.	
Øvre grense	40 300 kr	43 000 kr	6,7
Nedre grense	4 000 kr	4 000 kr	0,0
Særskilt fradrag i arbeidsinntekt³⁾	31 800 kr	31 800 kr	0,0
Særfradrag for alder og uførhet mv.	17 640 kr	17 640 kr	0,0
Skattebegrensningsregel for pensjonister mv.			
Avtrappingssats	55,0 pst.	55,0 pst.	
<i>Skattefri nettoinntekt</i>			
Enslig	76 800 kr	80 100 kr	4,2
Ektepar	125 400 kr	130 700 kr	4,2
<i>Formuestillegg</i>			
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	8 800 kr	9 200 kr	4,6

Forts. tabell 4.3

	2001-regler	Forslag 2002	Endring i pst.	
Foreldrefradrag (legitimerte utgifter til pass og stell av barn)				
Ett barn	25 000 kr	25 000 kr	0,0	
To barn eller flere	30 000 kr	30 000 kr	0,0	
Barnetrygd				
Generell sats i barnetrygden	11 664 kr	11 664 kr	0,0	
Ekstra barnetrygd til barn mellom 1 og 3 år	7 884 kr	7 884 kr	0,0	
Ekstra barnetrygd i Finnmark og Nord-Troms	3 792 kr	3 792 kr	0,0	
Arbeidsgiveravgift⁴⁾				
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.		
Avskrivningssatser				
Saldogruppe a (kontormaskiner o.l.)	25 pst.	30 pst.		
Saldogruppe b (ervertet forretningsverdi)	20 pst.	20 pst.		
Saldogruppe c (vogntog, lastebiler, busser, varebiler mv.)	20 pst.	20 pst.		
Saldogruppe d (personbiler, maskiner og inventar mv.)	15 pst.	15 pst.		
Saldogruppe e (skip, fartøyer, rigger mv.)	14 pst.	14 pst.		
Saldogruppe f (fly, helikopter)	12 pst.	12 pst.		
Saldogruppe g (el.teknisk utrustning mv. i kraftforetak) ⁵⁾	2 pst.	5 pst.		
Saldogruppe h (bygg og anlegg, hoteller mv.) ⁵⁾	2 (4,6) pst.	4 (8 ⁶⁾ pst.		
Saldogruppe i (forretningsbygg) ⁷⁾	0 (1) pst.	2 pst.		
Beregnet inntekt av egen bolig og fritidshus				
Grense ⁸⁾ 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				
	2001-regler		Forslag for 2002	
	Grenser. Kroner	Satser	Grenser. Kroner	Satser
<i>Kommune</i>	0 – 120 000	0,0 pst.	0 – 120 000	0,0 pst.
	120 000 og over	0,7 pst.	120 000 og over	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 og over	0,4 pst.	540 000 og over	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 og over	0,4 pst.	580 000 og over	0,4 pst.

1) Avgiften er 7,8 pst. for næringsinntekt over 12 G.

2) For skattytere i Nord-Troms og Finnmark gjelder en sats på 9,5 pst. i trinn 1. Trinn 2 gjelder også for Nord-Troms og Finnmark.

3) Lønnstakere får det maksimale av minstefradrag og særskilt fradrag i arbeidsinntekt.

4) For lønn over 16 G legges en ekstra arbeidsgiveravgift på 12,5 pst.

5) Bygg og anlegg tas ut av saldogruppe g og danner ny saldogruppe h.

6) Bygg med kort levetid, dvs. med så enkel konstruksjon at det må antas å ha en brukstid på under 20 år fra oppføringen, kan avskrives med 8 pst.

7) Tidligere saldogruppe h.

8) For fritidshus er det ikke bunnbeløp på 51 250 kroner for 1. trinn.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 4.4 Særavgiftssatser 2001 og foreslåtte satser for 2002

Avgiftskategori	Gjeldende sats	Forslag 2002	Endring i pst.
<i>Brennevin og vin</i>			
kr pr. vol. pst. og liter			
Brennevin	7,04	7,04	0,0
Sterkvin	3,65	3,65	0,0
Svakvin	3,65	3,65	0,0
<i>Øl</i>			
Alkoholinnhold, kr pr. liter			
a) 0,00–0,70 vol. pst.	1,62	1,62	0,0
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
Alkoholinnhold kr pr. vol. pst. og liter			
e,f,g) over 4,75 vol. pst.	3,65	3,65	0,0
<i>Alkoholfrie drikkevarer</i>			
Ferdigvare, kr/liter	1,62	1,62	0,0
<i>Tobakkvarer</i>			
Sigarer, kr/100 gram	167	170	1,9
Sigaretter, kr/100 stk.	167	170	1,9
Røyketobakk, kr/100 gram	115	117	1,9
Snus, kr/100 gram	54	55	1,9
Skrå, kr/100 gram	54	55	1,9
Sigarettpapir, kr/100 stk.	2,5	2,6	1,9
<i>Engangsvgift</i>			
Kjøretøygruppe a			
Vektavgift, kr/kg			
første 1150 kg	32,07	32,68	1,9
neste 250 kg	64,14	65,36	1,9
neste 100 kg	128,29	130,73	1,9
resten	149,21	152,04	1,9
Slagvolumavgift, kr/cm ³			
første 1200 cm ³	9,47	9,65	1,9
neste 600 cm ³	24,79	25,26	1,9
neste 400 cm ³	58,31	59,42	1,9
resten	72,85	74,23	1,9
Motoreffektavgift, kr/kW			
første 65 kW	123,88	126,23	1,9
neste 25 kW	451,82	460,40	1,9
neste 40 kW	903,93	921,10	1,9
resten	1529,66	1558,72	1,9
<i>Årsavgift, kr/år</i>			
Alminnelig sats	2265	2310	1,9
Motorsykler	1785	1820	1,9
Campingtilhengere	1160	1180	1,9
Kjøretøy med totalvekt over 3,6 tonn	1315	1340	1,9

Forts. tabell 4.4

Avgiftskategori	Gjeldende sats	Forslag 2002	Endring i pst.
<i>Bensin, kr/liter</i>			
Blyholdig	4,53	4,62	1,9
Blyfri	3,74	3,81	1,9
<i>Autodiesel, kr/liter</i>			
Lavsvovlet	2,72	2,77	1,9
Høysvovlet	3,04	3,10	1,9
<i>Elektrisk kraft, øre/kWh</i>			
Forbruksavgift			
Fra 1. januar 2002	10,30	10,30	0,0
Fra 1. juli 2002		9,30	-9,7
<i>Avgift på mineralske produkter</i>			
Grunnavgift på fyringsolje			
Mineralolje, kr/liter	0,382	0,389	1,9
CO ₂ -avgift, generell sats			
Petroleumsvirksomhet, kr/liter el. Sm ³	0,72	0,73	1,9
Mineralolje, kr/liter	0,48	0,49	1,9
Kull og koks mv, kr/kg	0,48	0,49	1,9
Bensin, kr/liter	0,72	0,73	1,9
CO ₂ -avgift, redusert sats			
Mineralolje, kr/liter	0,27	0,28	1,9
Bensin, kr/liter	0,25	0,26	1,9
Svovelavgift, generell sats			
Mineralolje, kr/liter	0,07	0,07	1,9
Kull og koks, kr/kg SO ₂	3,09	–	–
Raffineringsanlegg, kr/kg SO ₂	3,09	–	–
Svovelavgift, redusert sats			
Mineralolje, kr/liter	0,027	0,028	1,9
<i>Avgift på sluttbehandling av avfall</i>			
Opplagsplasser for avfall, kr/tonn	314	320	1,9
Anlegg for forbrenning av avfall			
Grunnavgift, kr/tonn	79	80	1,9
Tilleggsavgift, kr/tonn	235	240	1,9
<i>Dokumentavgift, pst. av salgsverdi</i>	2,5	2,5	–
<i>Avgift på flyging, kr/passasjer</i>	128	130	1,9

Kilde: Finansdepartementet.

4.5 Fordeling av offentlige skatte- og avgiftsinntekter

Tabell 4.5 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 663,8 mrd. kroner i 2001. Om

lag 84 pst. av de totale skatte- og avgiftsinntektene tilfaller staten, mens kommunenes og fylkeskommunenes andel er henholdsvis 11,0 pst. og 5,4 pst. Størstedelen av kommunenes og fylkeskommunenes skatteinntekter kommer fra inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere.

Tabellen viser videre at vel 35 pst. av statens inntekter kommer fra merverdiavgift, investerings-

Tabell 4.5 Påløpte skatter og avgifter fordelt på skattekreditorer¹⁾. Anslag for 2001. Mrd. kroner

	Stat	Kommune	Fylke	I alt
<i>Personlige skattytere</i>	118,1	68,5	35,7	222,3
Skatt på alminnelig inntekt	45,7	63,2	35,7	144,6
Toppskatt	16,4	–	–	16,4
Trygdeavgift	53,8	–	–	53,8
Formuesskatt	2,2	5,3	–	7,5
<i>Bedrifter (etterskuddspliktige)</i>	38,8	1,2	0,2	40,2
<i>Inntektsskatt (medregnet kraftverk)²⁾</i>	38,6	1,2	0,2	40,0
<i>Formuesskatt</i>	0,2	0	–	0,2
<i>Eiendomsskatt</i>	–	2,5	–	2,5
<i>Arbeidsgiveravgift</i>	75,2	–	–	75,2
<i>Avgifter</i>	194,4	–	–	194,4
Merverdi- og investeringsavgift	126,3	–	–	126,3
Særaggifter og toll	68,1	–	–	68,1
<i>Petroleum</i>	116,1	–	–	116,1
Skatt på inntekt	110,1	–	–	110,1
Avgift på utvinning mv.	6,0	–	–	6,0
<i>Andre skatter og avgifter</i>	12,5	0,6	–	13,1
Trygde- og pensjonspremier, andre stats- og trygderegnskaper ³⁾	7,9	–	–	7,9
Skatt på utbytte til utenlandske aksjonærer	0,7	–	–	0,7
Andre skatter og avgifter ⁴⁾	3,9	0,6	–	4,5
<i>Samlede skatter og avgifter</i>	555,1	72,8	36,0	663,8

¹⁾ Totaltallene er i samsvar med definisjonene i nasjonalregnskapet, men inndelingen i skattearter er noe annerledes.

²⁾ Medregnet tonnasjeavgift 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.

avgift og særaggifter. Drøyt 21 pst. kommer fra inntekts- og formuesskatt og trygdeavgift fra personlige skattytere, mens knapt 23 pst. er inntektsskatt og arbeidsgiveravgift mv. fra bedrifter mv. fra Fastlands-Norge. Knapt 21 pst. av statens inntekter i 2001 kommer fra petroleumssektoren.

4.6 Skatt som andel av BNP

4.6.1 Innledning

Samlede skatter og avgifter som andel av bruttonasjonalproduktet (BNP) blir ofte brukt som grunnlag for å sammenlikne skattenivået mellom land, og for å vurdere utviklingen i skattenivået i et land

over tid. Blant annet publiserer OECD slike tall årlig i publikasjonen Revenue Statistics.

Det er imidlertid flere svakheter forbundet med å bruke skatt som andel av BNP som et mål på skattenivået i ulike land, jf. avsnittene 4.6.2 og 4.6.3. OECDs statistikk tar foreløpig utgangspunkt i bokførte skatte- og avgiftsinntekter, noe som innebærer at skatteratene for Norge kan bli misvisende i perioder med svingende oljeinntekter, jf. avsnitt 4.6.4.

Det har i tillegg vært diskusjon om hvorvidt skatteandelen for Norge bør regnes inklusive eller eksklusive petroleumssektoren når en sammenlikner med andre land. Det skyldes at Norge har en spesiell næringsstruktur ved at en stor del av verdiskapingen skjer i petroleumssektoren, og at petro-

leumssektoren er kjennetegnet ved en betydelig meravkastning (grunnrente) som skattlegges særskilt.

Som følge av dette er det vanlig å beregne skatt som andel av BNP både for hele økonomien, inklusive petroleumssektoren, og kun for Fastlands-Norge. Ved å skille ut verdiskapingen og skatteinntektene fra petroleumssektoren, ønsker en å få et mål på skattenivået som er mer sammenliknbart med andre land og over tid. Det er imidlertid svakheter knyttet til å korrigere for petroleumssektoren på denne måten, og det bidrar til at skattenivået for Fastlands-Norge overvurderes.

Departementet har derfor vurdert alternative metoder for å beregne skatt som andel av BNP, der en korrigerer for petroleumssektoren. I avsnitt 4.6.4 presenteres et mål der det korrigeres for meravkastningen i petroleumssektoren. Ved å fjerne petroleumsrentens bidrag til skatteinntektene og til verdiskapingen, vil skatt som andel av BNP gjenspeile skatten på den normale verdiskapingen.

4.6.2 Hva forteller skatt som andel av BNP?

Skatt som andel av BNP benyttes ofte for å si noe om følgende forhold:

- «Skatte- og avgiftstrykket», i betydningen av hvor mye som overføres fra privatpersoner og dermed individuelle beslutninger og til det offentlige og kollektive beslutninger.
- Om skatte- og avgiftsnivået i et land må senkes eller kan økes når en tar hensyn til at bedrifter og personer kan flytte til land med lavere skatter og avgifter.
- De realøkonomiske (samfunnsøkonomiske) kostnadene ved å kreve inn skatter og avgifter i et land sammenliknet med andre land.

Skatt som andel av BNP egner seg først og fremst til å si noe i forhold til det første strekpunktet ovenfor, dvs. hvor mye av verdiskapingen i landet som gjennom skatter og avgifter kanaliseres via det offentlige. Uttrykket er imidlertid lite egnet til å si noe om hvor stor byrde skattesystemet representerer for den enkelte, bl.a. fordi det vil være avhengig av hva den enkelte får tilbake igjen i form av ulike subsidier, overføringer, trygder og offentlige tjenester. Videre forteller skatt som andel av BNP lite om hvilket skattenivå næringslivet står overfor sammenliknet med bedrifter i andre land. Med hensyn til eventuelle problemer med skattekonkurranse, vil ulike skatter og avgifter virke ulikt inn på lokaliseringsbeslutningene. Dermed er det ikke bare skattenivået, men også sammensetningen av skatter og avgifter som spiller en rolle.

Skatt som andel av BNP er heller ikke noe godt mål på de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å kreve inn skatter. Det er såkalt vridende skatter som medfører effektivitetstap og gjør at økonomiske aktører foretar tilpasninger som svekker den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Skatter og avgifter som ikke påvirker aktørenes tilpasninger (for eksempel grunnrenteskatter) og effektivitetsfremmende skatter (for eksempel miljøavgifter), har ingen negative effekter på økonomiens virkemåte. Effektivitetsfremmende skatter gir tvert om samfunnsøkonomiske gevinster. Disse skatteartene er derfor ikke relevante for å sammenlikne de samfunnsøkonomiske kostnadene ved skattebyrden.

I praksis er det svært vanskelig å anslå størrelsen kun på vridende skatter. Dette kommer bl.a. av at skatter som i teorien er nøytrale, i praksis kan være vridende og dermed innebære et effektivitetstap. For eksempel gjelder dette skatt på bedriftsoverskudd, som i teorien virker nøytralt på bedriftenes valg mellom ulike investeringer og finansieringskilder. I praksis vil imidlertid avskrivningsreglene, dobbeltbeskatning av utbytte mv. kunne påvirke forholdet mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dette kan bidra til at bedriftsbeskatningen virker vridende i den forstand at kapitalen ikke anvendes der den er samfunnsøkonomisk mest lønnsom.

4.6.3 Skatt av BNP som grunnlag for sammenlikninger mellom land

Som grunnlag for sammenlikninger mellom land har skatt som andel av BNP en rekke svakheter. Dette skyldes blant annet følgende forhold:

- Forskjeller i omfang av skatteutgifter¹⁾ vil påvirke skattenivået som andel av BNP. Et land som i stor utstrekning bruker skatteutgifter framfor direkte overføringer for å støtte ulike grupper eller formål, vil alt annet likt ha et lavere skattenivå som andel av BNP enn land som foretrekker direkte overføringer. De økonomiske virkningene av skatteutgifter kan imidlertid være de samme som ved direkte overføringer.
- Skattenivået som andel av BNP vil påvirkes av i hvilken grad ulike trygdeytelser og andre overføringer er skattepliktige, og om landene har offentlige eller private pensjonssystemer. I land

¹⁾ Skattelettelser som følger av unntaksordninger og særregler i skattesystemet har fått betegnelsen skatteutgifter. Slike ordninger representerer en fordel for dem som omfattes, og kan sidestilles med tilsvarende offentlige overføringer over budsjettet. Siden Nasjonalbudsjettet 1999 har det hvert år blitt presentert en oversikt over slike ordninger i Norge, jf. avsnitt 4.7.

som Norge hvor trygdeytelser i hovedsak er skattepliktige, vil skattenivået som andel av BNP være høyere enn i land hvor disse er skattefrie, selv om ytelsene etter skatt er like store. Tilsvarende vil land med offentlige pensjonssystemer ha et relativt høyere skattenivå og høyere offentlig sparing enn i land med privatfinansierte pensjonssystemer, selv om den samlede sparingen i økonomien kan være den samme. Dersom en korrigerer for samlede sosiale ytelser, private og offentlige, blir forskjellene i skatteandelen mellom land mindre. For eksempel viser beregninger utført av OECD at Norge og USA har om lag samme nivå på de sosiale ytelsene som andel av BNP når en ser på de private og offentlige ytelsene under ett.

- Konjunktursituasjonen i det enkelte land vil også påvirke skattenivået som andel av BNP fordi veksten i skatteinntekter på grunn av endret økonomisk aktivitet kan avvike fra veksten i BNP. Skatt som andel av BNP kan da endre seg uten at det har vært gjennomført endringer i skatte- og avgiftsreglene. Endringer i skatt som andel av BNP trenger dermed ikke reflektere forskjeller i skattepolitikken, verken over tid eller mellom land.

Dette illustrerer at en generelt må være forsiktig med å benytte skatt som andel av BNP som et entydig mål på forskjeller i skattebyrden mellom land.

I lys av begrensningene ved skatt som andel av BNP som mål på skattebyrden, arbeides det bl.a. i OECD med å utarbeide bedre mål på den belastningen skattesystemet gir.

4.6.4 Ulike metoder for å beregne skatt som andel av BNP

Bokførte vs. påløpte skatter

I beregningen av skatt som andel av BNP må en bl.a. ta stilling til om en skal benytte bokførte eller påløpte tall for skatteinntekten. I OECDs årlige tall for skatt som andel av BNP er det hittil benyttet bokførte tall, dvs. det som faktisk betales inn til det offentlige i løpet av året. OECD vurderer imidlertid,

i likhet med både Eurostat og IMF, å gå over til påløpte skatter ved slike beregninger. Etter departementets vurdering bør en ta utgangspunkt i påløpte skatter for å få mest mulig samsvar mellom verdiskapingen målt ved BNP og de tilhørende skattene.

En ulempe med å bruke bokførte skatter er at reglene for hvordan skatten skal betales inn kan påvirke skatteandelen. For Norge kan bokførte skatter som andel av BNP bli særlig misvisende på grunn av betalingssystemet for petroleumsskattene. Petroleumsselskapene betaler halvparten av de beregnede skattene i året de påløper og resten året etter. Ved endringer i oljeinntektene vil bokførte skatter i det aktuelle året endre seg mindre enn både påløpte skatter og BNP. For Norge kan dette få stor innvirkning på skatt som andel av BNP beregnet med utgangspunkt i bokførte skatter, siden skatteinntektene fra petroleumssektoren utgjør en stor andel av de samlede skatteinntektene (drøyt 17 pst. i 2001).

Dette illustreres i tabell 4.6, der skatt som andel av BNP målt ved OECD-metoden (bokførte skatter) sammenliknes med påløpte skatter som andel av BNP. De store svingningene i oljeinntektene, som igjen har hatt stor betydning for de bokførte skatteinntektene, er den klart viktigste forklaringen på avvikene.

Oljekorrigert skatt som andel av BNP

Som nevnt innledningsvis kan det argumenteres for at petroleumsvirksomheten bør holdes helt eller delvis utenfor ved beregninger av skatt som andel av BNP, siden dette representerer en spesiell og betydelig del av norsk økonomi.

Også Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumindustrien (SDØE) bidrar til å vanskeliggjøre tolkningen av skatt som andel av BNP når en inkluderer petroleumssektoren. Som en del av statsforvaltningen er SDØE fritatt for skatt. Kombinasjonen av skattefritak og betydelig bidrag til bruttonasjonalproduktet trekker i retning av at skatteandelen blir for lav.

Den måten en vanligvis skiller ut skatteinntektene knyttet til sokkelvirksomheten på, er å bereg-

Tabell 4.6 Skatt som andel av BNP med bokførte og påløpte skatter. Inklusive petroleumssektoren. Prosent

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ¹⁾
Bokførte skatter (OECD-metode)	41,5	41,5	42,4	43,4	41,6	40,2
Påløpte skatter	42,5	43,0	42,9	42,8	43,5	43,4

¹⁾ Anslag.

Kilde: OECD og Finansdepartementet.

Boks 4.1 Beregning av oljekorrigert skatt som andel av BNP

Nedenfor er det beskrevet en metode for å beregne skatt som andel av BNP, korrigert for den meravkastningen (grunnrenten) som oppstår i petroleumsvirksomheten. Den metoden som er brukt her består i å anslå en normalavkastning i petroleumssektoren og skatteinntektene fra denne normalavkastningen. Formelen nedenfor viser hvordan skatt som andel av BNP er beregnet.

$$\frac{\text{Skatt} + t \cdot \theta \cdot r \cdot K_S + t \cdot r \cdot K_{SD\text{ØE}}}{BNP_{FN} + BNP_U + r \cdot K + w + p}$$

Symbolforklaring:

Skatt : Samlede skatter eksklusive petroleumsskatter

t: skattesats på 28 pst.

θ : egenkapitalandel, 45 pst.

r: Normalavkastning på 10 pst.

K_S: Kapital i petroleumssektoren tilhørende selskapene

K_{SDØE}: Kapital i petroleumssektoren tilhørende SDØE

BNP_{FN}: BNP for Fastlands-Norge

BNP_U: BNP for utenriks sjøfart

K: Totalkapitalen i petroleumssektoren (inkludert lager)

w: lønnskostnader i petroleumssektoren

p: Netto produktskatter i petroleumssektoren

Kapitalen i petroleumsvirksomheten eies dels av oljeselskapene og dels direkte av staten gjennom Statens Direkte Økonomiske Engasjement (SDØE). Totalkapitalen i petroleumssektoren, inkludert lagerbeholdning, splittes opp i en selskapsandel og en SDØE-andel. Det er lagt til grunn at SDØE har 30 pst. av kapitalen i petroleumssektoren og at selskapene eier resten. Videre er det forutsatt en nominell normalavkastning på 10 pst. før skatt. Oljeselskapene er finansiert dels med fremmedkapital (gjeld) og dels med egenkapital. Fremmedkapitalen skattlegges på kreditors hånd og ikke i petroleumssektoren og det må derfor justeres for egenkapitalandelen i sektoren. Det er lagt til grunn en egenkapitalandel på 45 pst. (egenkapitalandel beregnet som egenkapital i forhold til summen av rentebærende gjeld og egenkapital). Avkastningen skattlegges så med den alminnelige skattesatsen på 28 pst. For kapitalen i SDØE beregnes en tilsvarende skatt på en beregnet normalavkastning.

Under brøkstreken inngår BNP for Fastlands-Norge, BNP for utenriks sjøfart og et beregnet bruttoprodukt for petroleumssektoren. Det beregnede bruttoproduktet i petroleumssektoren anslår hva bruttoproduktet i sektoren ville ha vært dersom det ikke var grunnrente i sektoren. Brutttoproduktet beregnes som en normalavkastningen på totalkapitalen + lønnskostnader og netto produktskatter (CO₂-avgift, produksjonsavgift og arealavgift). Denne måten å korrigere for grunnrenten i petroleumsvirksomheten er basert på flere usikre størrelser. Dette gjelder bl.a. egenkapitalandelene, normalavkastningen på 10 pst. og fordelingen av totalkapitalen på selskapene og SDØE.

Alternativt kunne en beregnet en oljekorrigert skatteandel med utgangspunkt i samlet BNP, inkludert petroleumssektoren, for deretter å trekke fra petroleumrenten. Med denne tilnærmingen beregnes skattene med utgangspunkt i samlede skatter, fratrukket de spesifikke oljeskattene. Med hensyn til SDØE bør en på samme måte som ovenfor legge til skatten på en beregnet normalavkastning. Dette kan synes som en mer direkte metode. En mulig svakhet ved denne metoden er imidlertid at de spesifikke oljeskattene ikke sammenfaller fullt ut med skatten knyttet til ekstraavkastningen i petroleumssektoren. Også skatt på alminnelig inntekt vil fange opp deler av denne ekstraavkastningen.

Tabell 4.7 Påløpte skatter som andel av BNP. Prosent

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Inklusive petroleumssektoren ¹⁾	42,5	43,0	42,9	42,8	43,5	43,4
Fastlands-Norge ²⁾	46,3	47,4	48,2	47,7	49,0	49,4
Oljekorrigert ³⁾	42,9	44,0	44,7	44,4	45,7	45,4

¹⁾ Alle skatter og avgifter dividert på samlet BNP.

²⁾ Alle skatter og avgifter fratrukket skatter i petroleumssektoren og utenriks sjøfart dividert på BNP for Fastlands-Norge.

³⁾ Det vises til boks 4.1.

Kilde: Finansdepartementet.

ne skatteraten for Fastlands-Norge, dvs. samlede skatter og avgifter fratrukket skatter i petroleumssektoren og utenriks sjøfart som andel av BNP for Fastlands-Norge. I tabell 4.7 sammenliknes skatteandelen inkludert petroleumssektoren med skatteandelen for Fastlands-Norge.

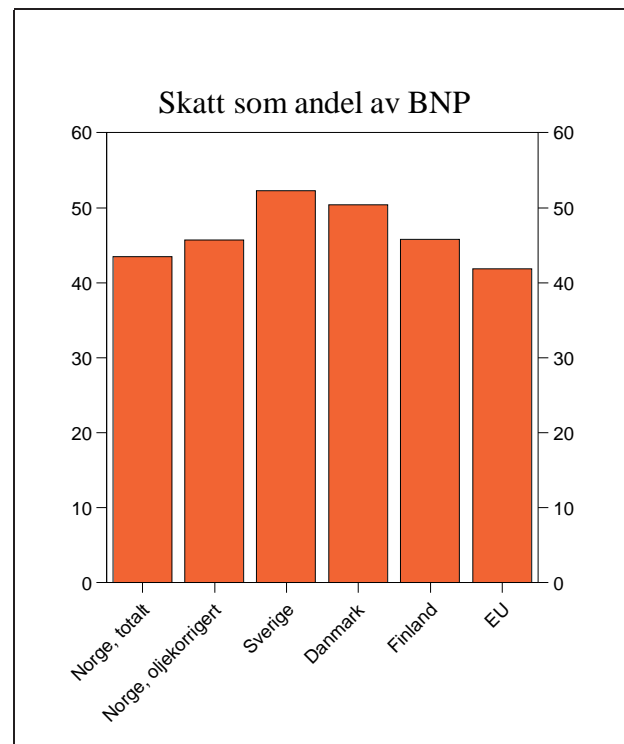
Skattenivået målt ved skatt som andel av BNP for Fastlands-Norge er imidlertid misvisende når en skal sammenlikne med land som har en annen næringsstruktur. Dersom Norge ikke hadde hatt petroleumssektoren, ville de ressursene som nå er i petroleumssektoren bidratt til verdiskaping i andre sektorer. I tillegg er det vanskelig å skille ut alle skatter og avgifter som skal knyttes til petroleumssektoren på en fornuftig måte. Begge disse forholdene bidrar til at skatt som andel av BNP for Fastlands-Norge overvurderer det faktiske skattenivået som vil være sammenlignbart med andre land som har en annen næringsstruktur.

For å komme fram til et uttrykk for skatt som andel av BNP der den samlede normale verdiskapingen inkluderes, har departementet derfor utviklet et *alternativt mål* for å korrigere for den delen av skatteinntektene som er spesiell for petroleumssektoren, samt grunnrentens bidrag til BNP. Fordelen ved denne metoden er at en får korrigert for ekstraavkastningen i petroleumssektoren, samtidig som bidraget til verdiskapingen fra arbeidskraft og realkapital i sektoren inkluderes.

I boks 4.1 gjøres det nærmere rede for hvordan den oljekorrigerte skatteandelen er beregnet. Departementet har valgt å beregne det oljekorrigerte BNP-målet med utgangspunkt i samlet BNP for Fastlands-Norge og utenriks sjøfart, for deretter å legge til en beregnet normalavkastning på innsatsfaktorene arbeidskraft og kapital innen petroleumssektoren. Tilsvarende er de oljekorrigerte skattene beregnet med utgangspunkt i samlede (påløpte) skatter for Fastlands-Norge, med tillegg for skatt på anslått normalavkastning på selskapenes egenkapital i petroleumssektoren og for kapitalen i SDØE.

Nederste rad i tabell 4.7 viser skatt som andel av BNP etter denne metoden. Det framgår av tallene at skatteandelen korrigert for petroleumsrenten gjennomgående er lavere enn for Fastlands-Norge beregnet på den vanlige måten, men høyere enn for hele økonomien. Dette er som forventet, ettersom det er grunn til å tro at skatteandelen overvurderes når en kun ser på Fastlands-Norge, mens den trolig undervurderes når en inkluderer petroleumssektoren uten å tilordne en skatt på SDØE, jf. ovenfor.

Figur 4.1 viser skatt som andel av BNP for Norge med og uten oljekorreksjon sammenliknet med de nordiske landene og EU-gjennomsnittet. Figuren viser at skattenivået i Norge målt ved skatt som andel av BNP og korrigert for grunnrenten er høy-



Figur 4.1 Skatt som andel av BNP¹⁾. 1999. Prosent

¹⁾ Det er brukt påløpte tall for Norge, mens det for de øvrige landene er brukt bokførte størrelser (OECD-tall).

Kilde: OECD og Finansdepartementet.

ere enn gjennomsnittet for EU. Skatteandelen er på nivå med Finland og lavere enn i Danmark og Sve- rige. Det er imidlertid flere svakheter ved alle disse målene med hensyn til å måle forskjeller i skatteni- vå mellom land, jf. avsnitt 4.6.2 og 4.6.3.

Etter departementets vurdering gir metoden som er beskrevet ovenfor og i boks 4.1, et bedre mål på skatt som andel av BNP korrigert for olje- sektoren, og dermed et bedre sammenliknings- grunnlag i forhold til andre land, enn den vanlige metoden for å anslå skatt som andel av BNP for Fastlands-Norge. Departementet vil imidlertid i ti- den framover også vurdere andre metoder for en slik korrigering for oljesektoren.

4.7 Skatteutgifter

4.7.1 Innledning

I skatte- og avgiftsreglene er det en rekke unntak og særordninger som bidrar til å redusere de of- fentlige inntektene. Siden Nasjonalbudsjettet 1999 har departementet hvert år presentert en oversikt over slike ordninger. Ordningene representerer en fordel for dem som omfattes, sammenliknet med å bli skattlagt etter de ordinære reglene. Denne for- delen kan sidestilles med å motta en tilsvarende of- fentlig overføring over budsjettet.

Skattelettelsene som følger av unntaksordnin- ger og særregler har fått betegnelsen *skatteutgifter*. Tilsvarende kan det i skatte- og avgiftssystemet og- så 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 ensar- tet regelverk.

Skatteutgifter kan på tilsvarende måte som di- rekte overføringer og reguleringer være uttrykk for politiske prioriteringer på ulike områder. For ek- sempel må enkelte av skatteutgiftene knyttet til særskilte skatte- og avgiftsregler for Nord-Troms og Finnmark ses i sammenheng med en målsetting om spredt bosetning. Tilsvarende må også flere av skatteutgiftene knyttet til næringsbeskatningen, betraktes som støtte til enkelte næringer. Dette kommer også til uttrykk i avsnitt 5.2.2. Her sam- menholdes skatteutgifter knyttet opp mot nærings- virksomhet med tall for statlig budsjettmessig næ- ringsstøtte. Det er imidlertid ikke formålet med denne oversikten å gi noen vurdering av hvorvidt den enkelte skatteutgiften er et hensiktsmessig vir- kemiddel for å oppfylle en gitt målsetting.

I likhet med de fleste andre land benytter depar- tementet inntektstapsmetoden for å beregne skat- teutgifter. Det betyr at skatteutgiften settes lik de skatteinntektene som det offentlige taper som følge

av at ulike skattytere eller ulike typer aktiviteter skattlegges mer lempelig enn i *referansesystemet*. Tilsvarende gjelder for skattesanksjoner der skat- ten er høyere enn det som følger av referansesyste- met, jf. vedlegg 1. I beregningene er det sett helt bort fra de atferdsendringene som kan følge av at en skatteutgift eller skattesanksjon oppheves. Det gjør at departementets provenyberegninger ved å endre reglene kan avvike fra tallene i tabell 4.8.

I avsnitt 4.7.2 presenteres beregninger over skatteutgiftene knyttet til sentrale skatte- og avgifts- regler. I avsnitt 4.7.3 gis en oversikt over skattefrie og skattefaviserte overføringsordninger. Avslut- ningsvis gis det i avsnitt 4.7.4 en omtale over end- ringer i skatteutgifter og skattesanksjoner fra 2000 til 2001.

4.7.2 Anslag for skatteutgifter og skattesanksjoner i 2001

Tabell 4.8 gir en oversikt over de beregnede skat- teutgiftene og skattesanksjonene knyttet til skatte- og avgiftsreglene i 2001, gruppert etter hvilke deler av skatte- og avgiftssystemet de knytter seg til.

Nedenfor gis det en kort omtale av nye skatteut- gifter/skattesanksjoner i forhold til det som ble presentert i Nasjonalbudsjettet 2001. Dette innebæ- rer at de fleste skatteutgiftene for inntektsåret 2001 kun er omtalt i tabell 4.8. Det vises til 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 skattefaviserte overføringsordnin- ger.

Skatteutgifter og skattesanksjoner som ikke tidligere er anslått

- Naturalytelser i arbeidsforhold er en del av av- lønningen, men blir utbetalt i form av en ytelse framfor som kontant lønn. Et viktig prinsipp i skattesystemet er at all avlønning, uavhengig av om den utbetales kontant eller i form av natural- ytelser, skal skattlegges likt. Dersom natural- ytelser skattlegges lavere enn kontant lønn, vil arbeidsgiver og arbeidstaker ha et felles ønske om at deler av vederlaget for arbeidsinnsatsen utbetales i form av ulike goder/ytelser isteden- for som kontant lønn. Svært mange av natural- telsene er imidlertid gjenstand for en skattefa- vorisering. I år har departementet tallfestet skatteutgiften knyttet til følgende naturalytel- ser: kjøregodtgjørelse og firmabilbeskatningen.
- Avskrivningssatsene på driftsmidler skal i prin-

Tabell 4.8 Anslag for skatteutgifter og skattesanksjoner¹⁾ i 2001. Mill. kroner

	Mill. kroner
Inntektsbeskatning av lønn og pensjon	
Særskilte skatteregler for skattytere bosatt i Nord-Troms og Finnmark	565
Skattekasse 2	1 890
Foreldrefradrag	1 295
Ekstra minstefradrag i underholdsbidrag mv.	285
Fradrag for daglig arbeidsreise	1 600
Fradrag for besøksreise i hjemmet for pendlere	105
Fradrag for merutgifter kost og losji for pendlere	500
Fradrag for fagforeningskontingent	290
Særfradrag for store sykdomsutgifter	260
Særfradrag for forsørgelse	30
Skattefrie kjøregodtgjørelse	1 565
Firmabilbeskatning	1 350
Andre skattefremforderte naturalytelser mv.	–
Arbeidsgiveravgiften	
Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift	7 270
Ekstra arbeidsgiveravgift på lønnsinntekter over 16G	-740
Arbeidsgiverfritak for frivillige organisasjoner	–
Arbeidsgiverfritak for lønnet arbeid i privat hjem og fritidsbolig	–
Arbeidsgiverfritak for godtgjørelse for privat pass av barn	–
Bedrifts- og kapitalbeskatningen	
BSU-ordningen	420
Tjenestepensjon, premiefond	270
Fradrag for premie til egen pensjonsavtale mv. ²⁾	220
Fradrag for premie til pensjonsordning i arbeidsforhold mv. ²⁾	2 240
Særfradrag for sjømenn og fiskere	600
Særskilt fradrag i næringsinntekt for landbruket	530
Trygdeavgift jordbruk, skogbruk og fiske ³⁾	290
Særskilte skatteregler for skogbruket	140
Særskilte skatteregler for rederier ⁴⁾	900
Avskrivningssats petroleumssektoren ²⁾	6 000
Avskrivningssats på fiskefartøy og innenriks skipsfart	120
Andre avskrivningssatser	- 1 500
Inntektsbeskatning av egen bolig og fritidsbolig	20 460
Formuesskatt på egen bolig og fritidsbolig	10 025
Formuesskatten: 35 pst. aksjerabatt for ikke-børsnoterte aksjer og aksjer notert på SMB-listen	760
Formuesskatten: 80-prosentregelen	190
Arveavgiften: 70 pst. aksjerabatt for ikke-børsnoterte aksjer ⁵⁾	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	2 600
Romutleie utenfor mva.-systemet	850
Juridisk, økonomisk og adm. tjenesteyting utenfor mva.-systemet ⁶⁾	750
Kringkastingstjenester utenfor mva.-systemet	750
Reisebyråttjenester utenfor mva.-systemet	300
Undervisningstjenester og kjøreskoler utenfor mva.-systemet ⁶⁾	150

Forts. tabell 4.8	Mill. kroner
Kino og konserter utenfor mva.-systemet	200
Fornøyelsesparker, sirkus og diskotek utenfor mva.-systemet	300
Formidlingstjenester, herunder eiendomsmegling, utenfor mva.-systemet ⁶⁾	75
Billettinntekter for idrettsarr. utenfor mva.-systemet	50
Posttjenester utenfor mva.-systemet ⁶⁾	300
Tannhelsetjenester utenfor mva.-system	600
Andre tjenester utenfor mva.-systemet	100
Halv momssats (12 pst.) på matvarer ⁶⁾	3 350
Fritak (null-sats) fra mva. for aviser	1 050
Fritak (null-sats) fra mva. for tidsskrifter	100
Fritak (null-sats) fra mva. for bøker	1 250
Fritak (null-sats) fra mva. på el-kraft i Nord-Troms og Finnmark	600
Fritak (null-sats) fra mva. for ferging av kjøretøyer	130
Fritak (null-sats) fra mva. luftfart ⁶⁾	150
Fritak (null-sats) fra mva. for el-biler ⁶⁾	5
Investeringsavgiften ⁷⁾	-6 500
Andre fiskale avgifter og særavgifter	
Tax-free kvoter på alkohol og tobakk ⁸⁾	1 250
Redusert tobakkavgift på rulletobakk, snus og skrå.	1 655
Grunnavgift på engangsemballasje	-280
Redusert engangsavgift kombinerte biler	150
Årsavgift for lastebiler og trekkbiler	-50
Redusert årsavgift for campingvogn, kombinerte biler mv.	50
Vektsårsavgift over EUs minimumssatser	-130
Omregistreringsavgift for busser og lastebiler	-250
Dokumentavgift: næringslivets innbetalinger	-600
Dokumentavgift: fritak for borettslagsleiligheter mv.	200
Passasjeravgift flyging: fritak for privatreiser innenlands	100
Passasjeravgift flyging: avgift på arbeidsreiser	-750
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.	5 600
Forbruksavgiften på elektrisk kraft: fritak for Nord-Troms og Finnmark	190
Lavere avgift på autodiesel enn på bensin	1 250
Høy CO ₂ -avgift på bensin og på sokkelen ⁹⁾	-1 385
Fritak eller redusert CO ₂ -avgift på enkelte anvendelser	2 230
Fritak eller reduserte satser SO ₂ -avgift	540
Sluttbehandlingsavgift av avfall: differensierte satser	100
Sluttbehandlingsavgift av avfall: fritak for returfiber	10
Grunnavgift på fyringsolje: fritak for treforedling og sildemel	105

¹⁾ Skattesanksjoner er oppgitt som negative tall.

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⁾ Basert på gjennomsnittlig regnskapsmessig resultat for perioden 1997 til 1999.

⁵⁾ 1998-tall.

⁶⁾ Her er det kun regnet skatteutgift for et halvt år siden endring ble iverksatt fra 1. juli 2001.

⁷⁾ Investeringsavgiften er en fiskal avgift som må betales av enkelte næringsdrivende og er følgelig regnet som en skattesanksjon.

⁸⁾ Punktanslag. Anslaget er svært usikkert og i størrelsesorden 1–1,5 mrd. kroner.

⁹⁾ Henholdsvis 815 mill. kroner på bensin og 570 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 100 mill. kroner.

sippet gjenspeile faktisk økonomisk verdifall. Det vil bidra til at investeringene kanaliseres dit hvor de kaster mest av seg for samfunnet. Flere avskrivningssatser ble imidlertid redusert med virkning fra og med inntektsåret 2000 uten at dette var gjenstand for noen forutgående analyse av driftsmidlenes faktiske økonomiske levetid. Som følge av dette har enkelte avskrivningssatser trolig blitt for lave i forhold til faktisk økonomisk verdifall. Dette bør regnes som en skattesanksjon, jf. vedlegg 1.

Departementet har i tillegg endret metoden for beregning av skatteutgiften knyttet til pensjonsordninger i arbeidsforhold, og de særskilte skattereglene for rederier og beregningsopplegget knyttet til grunnavgiften for engangsemballasje for drikkevarer, jf. vedlegg 1.

4.7.3 Skattefrie og skattefaviserte overføringsordninger

I dette avsnittet gis det en oversikt over den fordelene som ligger i at enkelte offentlige stønader er skattefrie, der referansesystemet er en situasjon der alle ytelsene er skattepliktige. Det er i beregningene lagt til grunn at mottakeren i gjennomsnitt skal sitte igjen med samme *netto* overføring etter skatt som etter gjeldende regler. En eventuell innføring av skatteplikt på de enkelte stønadene ville

isolert sett ført til reduserte ytelser. 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 og nettoytelsen til mottakerne er uendret selv om barnetrygden hadde blitt skattepliktig.

Beregningene er utført på Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE. Anslagene 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 for 2000 og i vedlegg 1 for en nærmere beskrivelse av beregningsmetoden.

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 sammenligning hva økningen i skatteinntektene ville ha blitt ved opphevelse av skattefordelene, uten kompensasjon i form av økt bruttotrygd.

4.7.4 Endringer i skatteutgifter og skattesanksjoner fra 2000 til 2001

Det har vært flere skatte- og avgiftsomlegginger i 2000 og 2001 som har bidratt til endrede skatteut-

Tabell 4.9 Skattefordelen knyttet til offentlige overføringer. 2001. Mill. kroner

	Økt skatteinntekter ved å innføre skatteplikt (som personinntekt), gitt uendret nivå på gjennomsnittlige bruttoytelser	Anslått økning i trygdeutgifter for uendret gjennomsnittlig nivå på nettoytelser
Barnetrygd	5 350	8 580
Kontantstøtte	1 000	1 560
Økonomisk sosialhjelp	970	1 440
Bostøtte	490	740
Engangsstønad ved fødsel	180	270
Grunnstønad	370	530
Hjelpestønad	260	340
Stønad til barnetilsyn	340	550
Særskilte skatteregler for pensjonister mv.	13 600	20 180
Engangsstønad ved adopsjon	–	–
Attføringsstønad	–	–
Utdanningsstønad	–	–
Gravferdsstønad	–	–
Stønader for visse helsetjenester	–	–
Enkelte andre skattefrie ytelser	–	–

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

gifter og skattesanksjoner. Merverdiavgiftsreformen som ble iverksatt fra 1. juli 2001 innebar at en del skatteutgifter knyttet til fritak på merverdiavgift på tjenester er fjernet fra 1. juli 2001. I tillegg får beregnet skatteutgift for en del tjenester kun halvårsvirkning for 2001. Merverdiavgiftsreformen medførte imidlertid også enkelte nye fritak og særordninger som representerer nye skatteutgifter fra 1. juli 2001. Disse får også kun halvårsvirkning i 2001. Økningen i den generelle momssatsen fra 1. januar 2001 med ett prosentpoeng til 24 pst. medfører at skatteutgiftene for de fritak som fortsatt opprettholdes etter 1. juli 2001 øker. Nedenfor vises endringer i skatteutgifter og skattesanksjoner fra 2000 til 2001.

Følgende endringer i skatte- og avgiftsreglene har bidratt til *reduuerte* skatteutgifter med om lag 4,1 mrd. kroner:

- Forsørgerfradraget for barn ble innlemmet i barnetrygden f.o.m. 2001. Dette reduserte skatteutgiftene med om lag 2 mrd. kroner. Motstykket er at den skattefrie barnetrygden har økt, jf. tabell 4.9.
- Reduksjonen av premiefondenes maksimale størrelse fra ti til seks ganger gjennomsnittet av årets premie og de to foregående års premie f.o.m. 2001, har redusert skatteutgiften knyttet til premiefond med om lag 230 mill. kroner.
- Avskrivningssatsene på skip mv. ble redusert fra 20 pst. til 14 pst. Dette har bidratt til å redusere skatteutgiften med om lag 40 mill. kroner.
- Effekten av en rekke andre skatteutgifter er redusert ved at flere beløpsgrenser i skattesystemet ble holdt nominelt uendret. Dette reduserer skatteutgiften med i størrelsesorden 240 mill. kroner.
- Merverdiavgiftsplikt på flere tjenester er blitt innført fra 1. juli 2001, bl.a. på juridisk, økonomisk og administrativ tjenesteyting, posttjenester, forskning, kjøreskoler, formidlingstjenester (bl.a. eiendomsmegling). Samlet har disse endringene bidratt til en reduksjon i skatteutgiftene på om lag 1 275 mill. kroner i 2001.
- Avgiften på flyging av passasjerer ble lagt om fra 1. april 2001 til å omfatte alle strekninger innenlands, men med fritak for Nord-Norge. Det er unntak fra fritaket for Bodø og Tromsø. Det er én felles avgiftssats for hele avgiftsområdet, herunder til utlandet, på 128 kroner pr. billett. Dette reduserte skatteutgiften for privatreiser innenlands med om lag 300 mill. kroner i 2001.
- Det særskilte fradraget for næringsvirksomhet i landbruket er økt fra 18 000 kroner i 2000 til 36 000 kroner i 2001. Dette gir en økning i skatteutgiften på om lag 250 mill. kroner i 2001.
- Stortinget vedtok 15. juni i år at ligningstakster på boliger og fritidseiendom skal maksimalt utgjøre 30 pst. av boligens tekniske verdi eller observerbare markedsverdi. Ettersom skatteutgifter for bolig mv. er anslått i forhold til et markedsverdidbasert system, vil skattelettelsen på 300 mill. kroner som følge av dette vedtaket bidra til å øke skatteutgiften tilsvarende.
- El-avgiften ble økt fra 8,56 øre/kWh til 11,3 øre/kWh fra 1. januar 2001. Siden industri, bergverk og veksthus har fritak for denne avgiften, bidro satsøkningen til å øke skatteutgiftene knyttet til fritaket med 655 mill. kroner i forhold til 2000. I tillegg har brukere i Nord-Troms og Finnmark fritak for avgiften. Dette har økt skatteutgiften med ytterligere 50 mill. kroner.
- Avgiften på autodiesel ble redusert med 50 øre pr. liter fra 1. januar 2001. Dette var 28 øre mer pr. liter enn avgiftsreduksjonen på bensin fra samme dato. Dette gir en økning i forskjellen mellom autodiesel og bensin som bidrar til at skatteutgiften har økt med om lag 370 mill. kroner. Samtidig er CO₂-avgiften på bensin redusert, slik at skattesanksjonen for bensin reduseres om lag tilsvarende.
- Den lave satsen på svoveldavgiften, hovedsakelig på kull, koks og raffinier, ble halvert fra 1. juli 2001, noe som økte skatteutgiften med om lag 25 mill. kroner i 2001.
- Grunnavgiften på fyringsolje økte med 11,2 øre/liter fra 1. januar 2001, noe som økte skatteutgiften med 53 mill. kroner knyttet til fritak for treforedling og sildemelsindustrien.
- Den generelle momssatsen ble økt fra 23 til 24 pst. fra 1. januar 2001. Dette bidrar til å øke skatteutgiftene for fritatte varer og tjenester med om lag 350 mill. kroner i 2001.
- Innføring av halv moms på matvarer på 12 pst. fra 1. juli 2001 bidrar til å øke skatteutgiftene. I forhold til en generell sats på 24 pst. representerer dette en økning i skatteutgiftene på om lag 3 350 mill. kroner i 2001.
- Innføring av null-sats i mva.-systemet for luftfarten og el-biler har bidratt til å øke skatteutgiftene med om lag 155 mill. kroner i 2001.

Følgende endring i skatte- og avgiftsreglene har bidratt til å *øke* skattesanksjonene med om lag 2 mrd. kroner fra 2000 til 2001:

Følgende endringer i skatte- og avgiftsreglene har bidratt til *økte* skatteutgifter med om lag 5,6 mrd. kroner:

- Som følge av budsjettforliket for 2001-budsjettet er enkelte avskrivningssatser trolig blitt for lave

ift. faktisk økonomisk verdifall. Dette har isolert sett økt skattesanksjonene i skattesystemet med om lag 1500 mill. kroner.

- Avgift på flyging av passasjerer ble fra 1. april 2001 lagt om til å omfatte alle strekninger innenlands, men med fritak for Nord-Norge. Ettersom referansesystemet innebærer at skatter på produserte innsatsfaktorer er en skattesanksjon, har dette medført økt skattesanksjon på flyging ved arbeidsreiser på om lag 160 mill. kroner.
- Omleggingen av miljøavgiften på drikkevareemballasje fra 1. januar 2001, medfører at den særskilte grunnavgiften på engangsemballasje

for drikkevarer må anses som en skattesanksjon. Dette har isolert sett økt skattesanksjonene i avgiftssystemet med om lag 280 mill. kroner.

Følgende endring i skatte- og avgiftsreglene har bidratt til å *redusere* skattesanksjonene med om lag 45 mill. kroner fra 2000 til 2001:

- Ettersom referansesystemet innebærer at skatter på produserte innsatsfaktorer er en skattesanksjon, innebærer fjerning av grunnavgift på fyringsolje på passasjertransport til sjøs en reduksjon av skattesanksjonen med 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. Inntektene fra produksjonen av olje og gass har styrket grunnlaget for den velferden vi opplever i dag. Produksjonen i Fastlands-Norge utgjør likevel fire femdeler av den samlede produksjonen i norsk økonomi. Det skal dermed ikke store inntektstapet til i resten av økonomien før den handlefriheten som petroleumsinntektene gir, er brukt opp. På lang sikt vil dermed vekstevnen i fastlandsøkonomien bestemme hvilken privat og offentlig velferd vi kan unne oss i Norge.

En viktig del av arbeidet med å styrke økonomiens vekstevne er å sikre 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 næringslivet i utgangspunktet ikke ivaretar fullt ut. Næringsstøtte kan imidlertid også påvirke konkurransen mellom bedriftene. 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. I motsatt fall vil næringsstøtten lett kunne bidra til lavere verdiskaping og et næringsliv som har liten evne til innovasjon og omstilling. 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 viktig at konkurransemyndighetene har mulighet til å gripe inn hurtig og effektivt overfor atferd som begrenser konkurransen. Konkurranspolitikken er omtalt i avsnitt 5.3.

- I en del tilfeller er det nødvendig med særskilt *regulering* for at et marked skal fungere effektivt. En viktig oppgave er å føre tilsyn med vilkårene for bruk av infrastruktur som benyttes av hele næringen. Dette er f.eks. tilfelle i telesektoren og kraftsektoren. I markeder som er åpnet for konkurranse, framstår ikke lenger *offentlig eierskap* som et like viktig virkemiddel for å ivareta samfunnsmessige mål. I samsvar med dette har flere statlig eide bedrifter blitt delvis privatisert i løpet av de siste årene. Regulering av viktige enkeltsektorer og eierskap er også omtalt i avsnitt 5.3.

Innenfor *offentlig sektor* har myndighetene ansvar for at produksjonen av varer og tjenester innrettes best mulig. Dette innebærer at produksjonen må ha riktig omfang og kvalitet, og samtidig være kostnadseffektiv. Utvikling av gode styringssystemer er viktig for å sikre effektiv ressursutnyttelse i offentlig sektor. Tiltak for å bedre offentlig sektors virkemåte 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 sysselsettingspolitikken 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 2002.

5.2 Næringsstøtte

5.2.1 En oversikt over næringsstøtte

Offentlige tiltak som gir en bedrift eller en gruppe av bedrifter særskilte økonomiske fordeler, kan defineres som næringsstøtte. Næringsstøtten kan ha mange former, fra rene tilskudd til skjerming fra utenlandsk konkurranse.

Offentlig støtte til næringslivet utgjør fremdeles et betydelig innslag i næringspolitikken. 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 viktig

at målene for de enkelte tiltakene presiseres, og at tiltakene jevnlig evalueres for å sikre at målene oppnås på en kostnadseffektiv måte. I motsatt fall vil næringsstøtten lett kunne bidra til lavere verdiskaping og et næringsliv som har liten evne til innovasjon og omstilling.

Begrunnelse for støttetiltak kan være ulike former for markedssvikt eller at samfunnet har andre mål enn den enkelte bedrift for sin virksomhet. Hovedkilder til markedssvikt er eksterne virkninger eller mangel på informasjon.

Positive eksterne virkninger mellom bedrifter innebærer at aktivitet i en bedrift fører til positive resultater som bedriften ikke tar fullt ut hensyn til i sine beslutninger. Det kan være hensiktsmessig med næringsstøtte der myndighetene har god informasjon om de grunnleggende årsakene til denne typen virkninger. Støtte til forskning og utvikling har en slik begrunnelse.

Eksistensen av klyngeeffekter er i de senere år blitt anført som argument for å støtte enkelte næringer framfor andre. En klynge dannelse kan i visse tilfelle skyldes at lønnsomheten i hver enkelt bedrift øker som følge av at andre aktører lokaliserer seg i samme område. Det er liten kunnskap om i hvilke næringer samvirkegevinstene kan være særlig viktige. Det er også vanskelig for myndighetene å innrette virkemidlene mot en enkeltnæring slik at den samlede verdiskapingen øker. Samtidig vil enhver næring ønske å kunne påberope seg potensielle klyngeeffekter. Faren er dermed stor for at virkemidlene ikke utformes på en god måte dersom de rettes mot enkelt næringer. Regjeringen har imidlertid i Langtidsprogrammet 2002-2005 pekt på enkelte tiltak for å styrke virksomhet der Norge har særlige fortrinn.

Mangel på informasjon kan føre til svikt i markedet for ekstern kapitaltilførsel. I kapitalmarkedet vil ofte en ekstern investor eller långiver ha mindre informasjon om bedriftsinterne lønnsomhetsforhold enn bedriften selv. Investorer og långivere vil i så fall kunne øke avkastningskrav og lånerente, eller være tilbakeholdne med i det hele tatt å bidra med egenkapital og lån. Det kan føre til at prosjekter som faktisk er lønnsomme, ikke realiseres. Informasjonsproblemet er trolig størst for nyetablerere og for små bedrifter, som ofte i liten grad kan tilby tilstrekkelig pantsikkerhet for sine prosjekter.

Størrelsen og spesialiseringen i kapitalmiljøene har vokst betydelig etter at kapitalmarkedene ble deregulert mot slutten av 1980-årene. De siste årene har det blant annet blitt etablert flere kommersielle rådgivere og formidlere av kapital til tidlige faser av bedriftenes livssyklus. Selv om et stort antall næringsrettede virkemidler er begrunnet i svikt i

kapitalmarkedet, er likevel helheten i det norske markedet for næringsfinansiering lite utredet de senere år. Det har i liten grad vært foretatt empiriske undersøkelser med sikte på å avdekke om det kan foreligge markedssvikt som begrunner omfanget og innretningen av virkemidlene. Tall for nyregistrering av bedrifter tyder isolert sett ikke på større svikt i kapitalmarkedet i Norge enn i andre OECD-land. Den årlige nyregistreringen av bedrifter i Norge i 1990-årene, har tilsvart omtrent 10 pst. av eksisterende foretak. Dette er på linje med nivået i de fleste andre OECD-land.

5.2.2 Oversikt over utviklingen i næringsstøtten

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. Det betyr at støtten ikke føres når den bevilges eller tildeles næringslivet, men når den utbetales. Med unntak av låne- og garantiordninger er rene administrasjonskostnader for å drive støtteordningene ikke medregnet. Beregningene omfatter bare støtteordninger som finansieres over statsbudsjettets utgiftsside, dvs. tilskudd, lån eller garantier gitt på gunstige vilkår, tjenester som det offentlige ikke tar fullt betalt for, samt manglende krav til avkastning på statlig aksjekapital. Utbetalinger til offentlig sektor, jernbane, flyrutene i kortbanenettet, post og buss, er ikke tatt med. Nettokostnadene knyttet til særskilte skatte- og avgiftsregler for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) er ikke tatt med. Slik støtte vises i tabell 5.3 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 beregning av næringsstøtte er vist i tabell 5.1. Den beregnede næringsstøtten er på 19,4 mrd. kroner i 2000. Dette er en liten økning fra nivået i 1999 regnet i faste priser. Økte utbetalinger over jordbruksavtalen og av regional næringsstøtte trekker støttenivået opp. I 2001 anslås en nedgang i samlet utbetalt næringsstøtte.

I løpet av 1990-årene er samlet utbetalt årlig næringsstøtte redusert med om lag 27 pst. reelt. Næringsstøttens andel av BNP har falt fra 2,6 pst. i 1990 til 1,7 pst. i 1999. I 2000 sank støttens andel av BNP til 1,4 pst.

Tabell 5.1 Statlig budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring. Nettokostnader¹⁾. Mrd. 2000-kroner²⁾

	1990	1993	1996	1999	2000	2001 ³⁾
Landbruk ⁴⁾	16,1	15,6	14,1	13,4	13,5	12,5
Fiske og havbruk	1,8	0,6	0,3	0,3	0,4	0,4
Industri, bergverk og tjenester	7,2	7,0	5,9	5,0	4,8	4,3
Herav: – Skipsbygging	1,3	1,8	1,4	1,8	1,5	1,2
Ikke næringsfordelt ⁵⁾	1,4	1,6	0,9	0,7	0,7	0,9
Sum	26,4	24,7	21,3	19,3	19,4	18,1

¹⁾ Nettokostnader beregnes som differansen mellom de årlige utgifts- og innteksstrømmene 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 2001 inkludert.

⁴⁾ Tallene for 2001 er justert for endringer som ble vedtatt under årets jordbruksoppgjør. Hovedvirkningen av årets jordbruksoppgjør vil komme i 2002. Fra 1997 er øremerkede tilskudd til landbruksforvaltning på kommunenivå lagt inn i rammetilskuddet til kommunene.

⁵⁾ Omfatter bl.a. tilrettelegging for regional næringsutvikling, regionale samordningstiltak, INTERREG, andel av kommunale næringsfond, utbetalt støtte fra SND som ikke er registrert på næring, samt enkelte arbeidsmarkedstiltak.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabellen illustrerer hvordan den samlede næringsstøtten fordeler seg på hovednæringer. Utbetalingene fra bl.a. horisontale støtteordninger, dvs. støtteordninger som i utgangspunktet er tilgjengelige for bedrifter i alle eller de fleste næringer, er fordelt etter mottakernæring.

I perioden 1990–2000 er den budsjettmessige næringsstøtten til *landbruket* blitt redusert, men langt svakere enn den samlede næringsstøtten. Det meste av støtten til landbruket gis over jordbruksavtalen. Jordbruksoppjøret i 1999 gav en betydelig vekst i overføringene til landbruket. Fra 1999 til 2000 har utbetalt støtte til landbruket økt med 1,2 pst. målt i faste priser. Budsjettstøtten ble vedtatt redusert med 400 mill. kroner nominelt i Jordbruksoppjøret 2000 med virkning i 2001. Landbruksstøtten utgjorde i 2000 nesten 70 pst. av samlet budsjettmessig støtte. Nærmere omtale av jordbruksstøtten er gitt i avsnitt 5.2.3.

Støtteutbetalingene til *fiskerisektoren* er beregnet til 427 mill. kroner i 2000. En vesentlig del av støtten til sektoren er overføringer over fiskeriatvallen. Det var en kraftig reduksjon i overføringene over denne avtalen i første halvdel av 1990-årene. I 2000 var utbetalingene over fiskeriatvallen 134,9 mill. kroner. Til sammenlikning var utbetalingene i 1991, regnet i 2000-kroner, om lag 1,3 mrd. kroner. For å unngå unødvendig kapasitetsoppbygging er støtten til fiskeflåten de siste årene dreid fra støtte til nyinvesteringer i båter over mot støtte til kondemnering. En mer generell omtale av fiskeri- og havbruksnæringsen er gitt i avsnitt 5.3.12.

Støtten til *industri, bergverk og private tjenester* utgjorde om lag 4,8 mrd. kroner i 2000, noe som er en reell nedgang på 3,9 pst. fra 1999. I løpet av 1990-årene er den samlede støtten til sektoren redusert med over 30 pst. Støtte til taksbringende statselskaper er i stor grad avviklet. Støtten til skipsbyggingsindustrien har imidlertid vært høy gjennom hele 1990-tallet, i gjennomsnitt 1,5 mrd. 2000-kroner pr. år. Dette nivået ble opprettholdt i 2000. I all hovedsak er dette driftsstøtte i form av kontrakttilskudd til verft for bygging av skip. Disse verftene har til sammen rundt 7000 arbeidsplasser, dvs. 0,5 pst. av den samlede sysselsettingen i industri, bygg, og privat tjenesteyting. Som følge av et EØS-regelverk for skipsbyggingsindustrien, er støtten avviklet for kontrakter inngått fra og med 1. januar 2001. Utbetalingene under ordningen, som finner sted når fartøyene leveres, vil først være avsluttet i 2003. I 2000 ble det inngått kontrakter som alene tilsvarer utbetalinger på 3 mrd. kroner. Som følge av at EU ikke har nådd noen enighet med Sør-Korea vedrørende likeverdige konkurransevilkår i skipsbyggingsmarkedet, har Europakommisjonen vedtatt et forslag om midlertidig gjeninnføring av begrensede støtteordninger. Det er usikkert om forslaget vil bli vedtatt av EUs råd.

Den maritime sektoren mottar også andre næringsspesifikke støtteordninger over budsjettets utgiftsside, som bl.a. ordningen med tilskudd til sysselsetting av sjøfolk. I tillegg er det særskilte skatteregler for rederier og innenriks skipsfart, jf. omtale av skatteutgifter under.

Tabell 5.2 Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål. Nettokostnader. Mill. 2000-kroner¹⁾

Formål	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ²⁾
Forskning og utvikling	767	864	910	773	723	676	686
Regionalutvikling	1650	1414	1648	1405	1396	1531	1546
Små og mellomstore bedrifter ³⁾	555	585	820	578	444	399	355
Miljø og energi	183	139	185	157	174	134	270
Eksport og bedriftssamarbeid ⁴⁾	336	359	269	258	240	232	189
Næringsrettet støtte ⁵⁾	17484	17312	16077	16317	16175	16066	14793
Herav:							
– Jordbruk	13926	13720	13333	13238	13001	13140	12153
– Skogbruk	274	267	255	288	216	239	242
– Reindrift	120	124	119	114	107	115	97
– Fiske og havbruk	355	238	267	233	236	270	239
– Skipsbygging ⁶⁾	1427	1391	933	1435	1805	1470	1172
– Sjøfart ⁷⁾	422	412	477	452	329	307	300
– Presse	311	304	299	265	225	221	232
– Film	204	181	172	191	160	132	187
Statsaksjeselskap ⁸⁾	417	326	115	151	145	281	151
Arbeidsmarkedstiltak ⁹⁾	297	237	162	113	18	79	69
Annet ¹⁰⁾	84	38	191	52	28	36	27
Sum	21772	21274	20378	19805	19342	19433	18085

¹⁾ Deflatert med prisindeksen for BNP, Fastlands-Norge.

²⁾ Anslag. For støttetiltak hvor poster i statsbudsjettet er benyttet, er tilleggsbevilgninger i 2001 inkludert.

³⁾ Omfatter bl.a. utbetalinger fra SNDs landsdekkende utviklingstilskuddordning fratrukket utbetalinger fra den særskilte bevilgningen til næringsmiddelindustrien i 1994, veiledningstjenesten, tapsavsetninger til såkornfondordningen med etablererstipend og SMB-programmet for eksport.

⁴⁾ Omfatter støtte til eksportfremmende tiltak samt utbetalinger til næringsssamarbeid 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 næringene, også bl.a. utbetalinger fra den særskilte bevilgningen til næringsmiddelindustrien i 1994 og de særskilte bevilgningene til prosjektrettet teknologiutvikling i petroleumsvirksomheten i 1999, 2000 og 2001.

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 2001 er basert på tilsgagn. Estimert forbruk under bedriftsintern opplæring i 2000 og 2001 er i stor grad rettet inn mot offshorerettet verfts- og leverandøriindustri.

¹⁰⁾ Omfatter SNDs landsdekkende risikolån og garantiordninger.

Kilde: Finansdepartementet.

I tabell 5.2 er den totale næringsstøtten 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. Dette skyldes en nedgang i utbetalingene fra Norges forskningsråd (NFR). Tallene fra NFR inkluderer bare støtte til prosjekter hvor næringslivet er en direkte kontraktpartner. Basisbevilgninger til forskningsinstitutter er ikke medregnet i støtteberegningene. Det vil si at på langt nær all of-

fentlig finansiering av forskning som er næringsrettet, er definert som næringsstøtte. Siden 1995 er dessuten en økende andel av støtten til FoU-investeringer i næringslivet blitt utbetalt fra ordninger med andre primærformål enn forskning (bl.a. SNDs utviklingstilskudd og distriktsutviklingstilskudd). Dette er investeringer som ofte har et relativt lavt forskningsinnhold. Den samlede støtten til FoU-prosjekter i næringslivet viser en liten oppgang fra 1999. I 2001 er det ventet en videre oppgang i de samlede utbetalingene til næringslivet og også en oppgang i støtte med FoU som et hovedformål. Støtte til forskning og utvikling er nærmere omtalt i avsnitt 5.2.4.

Støttetiltak med *regional utvikling som sitt primære mål*, utgjorde om lag 1,5 mrd. kroner i 2000. Dette er en økning fra 1999. Om lag en tredel av denne støtten gikk til fysiske investeringer, litt over 6 pst. til investeringer i forskning og utvikling og 20 pst. til kompetanseheving eller andre immaterielle investeringer foretatt av bedriftene. I tillegg er om lag en tredjedel av regionalstøtten bevilget til nærings samarbeid, lokal mobilisering av næringsutvikling, tiltaksarbeid for næringslivet, tiltak som legger til rette for sysselsetting og næringsutvikling, og andre generelle tiltak i form av fysisk og kunnskapsrettet infrastruktur. Om lag 8 pst. av den samlede beregnede næringsstøtten over budsjettets utgiftsside gis fra ordninger med et generelt regionalt siktemål. Dette utgjør en liten andel av all næringsstøtte som er begrunnet i distriktshensyn. Den næringsspesifikke støtten til landbruket er i stor grad begrunnet i hensynet til bosetting og levedyktige samfunn i distriktene. I tillegg kommer blant annet den geografiske differensieringen av arbeidsgiveravgiften. 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.

Støtteomfanget til *små og mellomstore bedrifter*, SMB, utgjør om lag 2 pst. av den samlede næringsstøtten. SMB-støtten omfatter veiledningstjenesten, etablererstipendet, SNDs landsdekkende utviklingstilskudd, såkornordningen og SMB-programmet for eksport. For flere andre støtteordninger er det høyere tillatte støttesatser til prosjekter i SMB enn i store bedrifter og en generell forpliktelse om å prioritere SMB. Det foreligger imidlertid ikke enhetlige tall for hvor stor andel av støtten som tilfaller SMB.

Om lag 2 mrd. kroner av den samlede næringsstøtten ble i 2000 utbetalt fra ordninger som forvaltes av SND. SNDs virkemidler er i prinsippet tilgjengelige for de fleste næringer med visse unntak (bank, forsikring, oljevirkosomhet og rederier mv.). SND forvalter imidlertid også næringsspesifikke ordninger overtatt fra Fiskeribanken og Landbruksbanken. I tillegg finnes tidsbegrensede satser rettet mot utvalgte bransjer.

Som omtalt ovenfor, er særskilte skatte- og avgiftsregler for enkelt næringer ikke tatt med i Finansdepartementets årlige næringsstøtteberegninger. Skattelettelser som følger av unntaksordninger og særregler, har fått betegnelsen *skatteutgifter*.

Tabell 5.3 viser beregnede skatteutgifter i 2001 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 næringsspesifikke støtten vesentlig dersom en tar med støtte i form av skatte- og avgiftslempninger. Differensiert arbeidsgiveravgift tilsvarer alene en beregnet støtte på om lag 7,3 mrd. kroner i 2001. ESAs krav til endringer i ordningen ble gjennomført med virkning fra 1. januar 2000. Petroleumsvirksomhet og sjøfart er blant de enkelt næringerne som får mest næringsspesifikk støtte i form av særlige skatteregler. For petroleumsnæringen er det imidlertid ikke tatt hensyn til den samlede virkningen av petroleumsskattesystemet.

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, eller annen regulering som gir fordeler til særskilte virksomheter.

Det meste av importen til Norge av industriprodukter finner i dag sted tollfritt innenfor frihandelsområder som følge av EØS-avtalen og EFTA-avtalene med tredjeland. De ordinære norske tollsatsene er i tillegg generelt lave med unntak for landbruksvarer, som har meget høye tollsatser. Mange teko varer har en viss tollbeskyttelse. I EØS er nedbyggingen av ikke-tariffære handelshindre kommet langt. Med unntak av jordbruk og deler av næringsmiddel sektoren er det derfor få næringer som er støttet av handelspolitikken. Skjermingsstøtten i 1998 til jordbruket og foredling av kjøtt- og meieri produkter ble av Statistisk sentralbyrå (SSB) beregnet til hhv. 8,8 mrd. og 1,7 mrd. 1998-kroner, jf. omtale av SSBs beregning av effektive støttesatser til næringslivet i Nasjonalbudsjettet 2001 og Langtidsprogrammet 2002–2005. Til sammenlikning ble skjermingsstøtten til tekstilproduksjonen beregnet til om lag 70 mill. kroner.

Deregulering av kraftmarkedet på 1990-tallet omfattet ikke kraftleveranser på myndighetsbestemte vilkår. Dette omfatter i dag om lag 55 pst. av kraftforbruket til kraftintensiv industri og treforedling. Disse kraftleveransene utløper i perioden 2004–2011. Avtaler basert på markedsmessige prinsipper, som omfatter en langt mindre del av industrien, starter opp i årene 2007–2011. Disse endringene vil etter hvert føre til at denne industriens kraftkostnader i større grad vil avhenge av den løpende prisutviklingen i kraftmarkedet. SSB beregnet den effektive støttevirkningen av lave priser på

Tabell 5.3 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet¹⁾ i 2001

Ordning	Formål	Mill. kroner
Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift ²⁾	Regional	7 270
Dobbel avskrivningssats for forretningsbygg i distriktene	Regional	-
Særskilte skatteregler for rederier ³⁾	Sjøfart	900
Høy avskrivningssats innenriks skipsfart ⁴⁾ ⁵⁾	Sjøfart	26
Høy avskrivningssats fiskefartøy ⁴⁾ ⁵⁾	Fiske	94
Særskilte skatteregler for skogbruk	Skogbruk	140
Lav trygdeavgift for jordbruk og skogbruk ⁶⁾	Jordbruk, skogbruk	290
Særfradrag for sjømenn og fiskere	Sjøfart, fiske	600
Særfradrag for bønder	Jordbruk	530
Fritak for eller redusert CO ₂ -avgift	Sjøfart, fiske, sement og leca, luftfart, fiskemel, treforedling, prosessindustri ⁷⁾	2 230
Fritak for og redusert SO ₂ -avgift	Sjøfart, fiske, luftfart, petroleum ⁸⁾	540
Høy avskrivningssats petroleumsektoren ⁹⁾	Petroleum	6 000
Høy CO ₂ -avgift på sokkelen ⁹⁾	Petroleum	-1 385
Investeringsavgiften	Kraftproduksjon, tjenester, bygg og anlegg ¹⁰⁾	-6 500
Forbruksavgiften for elektrisk kraft - fritak for industri mv.	Industri, bergverk og veksthus	5 600
Forbruksavgiften for elektrisk kraft - fritak for Nord-Troms og Finnmark ¹¹⁾	Regional	190
Årsavgift for lastebiler og trekkbiler	Transport	-50
Omregistreringsavgift for busser og lastebiler	Transport	-250
Vektårsavgift over EUs minimumssatser	Transport	-130
Engangsavgift på motorvogner – varebiler til næringsformål (sanksjon)	-	-
Lav avgift på autodiesel	Generell/transport	1250
Ekstra arbeidsgiveravgift for lønnsinntekter over 16 G ..	Generell	-740
Passasjeravgift flyving – avgift på arbeidsreiser	Generell/regional ¹²⁾	-750
Lav avskrivningssats på driftsmidler	Generell	-1500
Dokumentavgift – næringslivets innbetalinger	Generell	-600

¹⁾ Tabellen omfatter skatteutgifter- og sanksjoner som kan knyttes direkte til næringslivets skatte- og avgiftsinnbetaling, jf. tabell 4.9. 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 betaler høyeste avgift som følge av ESAs vedtak.

³⁾ Basert på gjennomsnittlig regnskapmessig resultat for perioden 1997 til 1999.

⁴⁾ 1999-tall.

⁵⁾ Disse skatteutgiftene er regnet i nåverdi, jf. note til tabell 4.9.

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⁾ Nettovirkningen på sokkelen, når en tar hensyn til at avgiften kan trekkes fra mot særskatten, og at SDØE betaler deler av avgiften, er 100 mill. kroner.

¹⁰⁾ Tjenester omfatter bl.a. varehandel, forretningsmessig tjenesteyting og telekommunikasjon.

¹¹⁾ Skatteutgiften som tilfaller hushold og offentlig sektor, er omfattet.

¹²⁾ Flypassasjeravgiften ble 1. april 2001, etter krav fra ESA, utvidet til å omfatte de fleste innenriksruter.

Kilde: Finansdepartementet.

elektrisk kraft i 1998 for produksjon av metaller, kjemiske råvarer og treforedlingsprodukter til å være om lag 2 mrd. kroner.

I *internasjonale avtaler* legges det økende vekt på å regulere næringsstøtten. Hensynet til internasjonale forpliktelser har fått større betydning for utformingen av næringspolitikken gjennom EØS-avtalen, WTO-avtalen om subsidier og utjevningssavgifter og Landbruksavtalen i WTO. All støtte utenom jordbruk og fiske, skal som hovedregel ifølge EØS-avtalen godkjennes av EFTAs overvåkningsorgan (ESA). EØS-avtalen har bestemmelser som begrenser det nasjonale handlingsrommet med hensyn til hva som kan støttes, og subsidiegraden i hvert prosjekt. Manglende oppmerksomhet om internasjonale avtaler og støttetiltakenes konkurransevirkninger kan lede til sanksjoner eller handelskonflikter.

ESA vedtar retningslinjer på statsstøtteområdet som gjør at EØS-avtalen utvikles og revideres fortløpende. ESA vedtok 21. mai 2001 nye reviderte retningslinjer for miljøstøtte. Retningslinjene behandler både vilkårene for godkjenning av miljøstøtte gjennom tradisjonelle virkemidler, slik som tilskudd, lån og garantier til miljøinvesteringer, men også regler for godkjenning av fritak fra eller redusert betaling av miljøavgifter. Norge har forpliktet seg til å tilpasse sine eksisterende miljøstøtteordninger til de nye retningslinjene.

ESA vedtok i april 2000 nye retningslinjer for støtte i form av statlige garantier. I retningslinjene viser ESA til at selskaper hvor det offentlige hefter for deres økonomiske forpliktelser på grunn av sel-

skapenes juridiske status, er omfattet av bestemmelsene om statsstøtte. ESA anser at statsforetaksloven innebærer en slik garanti. Norske myndigheter vurderer for tiden ESAs tolkning.

5.2.3 Nærmere om jordbruksstøtten

Ugunstige topografiske og klimatiske forhold, kombinert med målene om differensiert bosetting, matvareberedskap, samt miljø- og kulturhensyn, er begrunnelser for næringsstøtten til landbruket i Norge, jf. St.meld. nr. 19 (1999–2000) Om norsk landbruk og matproduksjon og Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

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 i form av 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 (skjermingsstøtte).

PSE oppgis gjerne i prosent av den totale produksjonsverdien i jordbruket. Produksjonsverdien

Tabell 5.4 Utviklingen i PSE¹⁾ i prosent av produksjonsverdien²⁾ i jordbruket for noen OECD-land

Land	1986–1988	1998–2000	1998	1999	2000
Australia	9	6	7	5	6
Canada	33	18	17	17	29
EU ³⁾	44	40	39	43	38
Island	75	66	67	67	63
Japan	67	63	62	64	64
Korea	71	66	57	69	73
New Zealand	11	1	1	1	1
Norge	66	66	67	67	66
Sveits	73	71	70	72	71
USA	25	23	23	25	22
Gjennomsnitt OECD	39	35	34	37	34

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.

er definert som bruttoinntekten inkludert tilskudd. Tabell 5.4 viser PSE i prosent av produksjonsverdien i jordbruket for noen land.

For 1999 er den samlede støtten til jordbruket i Norge anslått til 67 pst. av produksjonsverdien. Anslaget for 2000 er 66 pst. Det var bare i Sveits og Sør-Korea støtten til jordbruket utgjorde en høyere andel av produksjonsverdien enn i Norge. I EU utgjorde støtten 43 pst. av produksjonsverdien i jordbruket i 1999, mens anslaget for 2000 er 5 prosentpoeng lavere. Støttenivået i Norge målt med PSE har endret seg lite de siste 15 årene. Sammensetningen av støtten er imidlertid endret. Markedsprisstøtten og annen produksjonsavhengig støtte er redusert, mens det har vært vekst i støtteordninger som i større grad er uavhengig av produksjon. I 2000 ble reduksjonen i jordbruksstøtten som følge av lavere målpriser i stor grad kompensert av det nye inntektsfradraget ved beskatning av næringsinntekt fra jord- og hagebruk. Inntektsfradraget vil først få full virkning fra i år.

Beregninger foretatt av Statistisk sentralbyrå («Prisnivå på matvarer i de nordiske land, Tyskland og EU 1994–2000», Rapport 2001/20) indikerer at norske matvarepriser til konsumentene i 2000 var 62 pst. høyere enn gjennomsnittet i EU og hhv. 25 og 30 pst. høyere enn i Danmark og Sverige. Det er prisnivået på landbruksvarer som skiller seg vesentlig ut i Norge. Prisforskjellen har økt i perioden etter 1994. Redusert merverdiavgift på mat fra 1. juli 2001 bidrar isolert sett til å redusere denne prisforskjellen noe.

Utformingen av pris- og markedssystemene i jordbruket skjer innenfor rammene av *importvernet*. WTO-avtalen fastsetter bl.a. maksimale tollsatser og støttebeløp. Internstøtten (summen av budsjettmessig prisstøtte og skjermingsstøtte fratrukket miljøavgifter, omsetningsavgift og merpris for kraftfôr) er fremdeles under maksimalt tillatt nivå, ikke minst etter målprisreduksjonene i fjorårets jordbruksoppgjør. På dette området legger også nasjonale markedsforhold begrensninger på utviklingen. WTO-avtalen setter videre klare begrensninger på omfanget av eksportstøtten. Melkeproduksjonen i Norge er de siste årene redusert med om lag 10 pst., bl.a. med sikte på å overholde eksportsubsidieforpliktelsene i WTO-avtalen.

Jordbruksoppgjøret 2001 medførte en økning i budsjettrammen for jordbruksavtalen med 40 mill. kroner. Videre ble målprisene økt med 300 mill. kroner. Innenfor denne rammen ble bevilgningene til verdiskapingsprogrammet for norsk matproduksjon og til økologisk landbruk økt betydelig. Videre ble strukturdifferensieringen av enkelte tilskuddsordninger redusert, og det ble gjort endringer i re-

gelverket for tilskudd til samdrift. Det ble også etablert et nytt pris- og markedssystem for korn, der den statlige kjøpeplikten ble erstattet av et system med målpriser, samvirkebasert markedsregulering og tollkvoter.

5.2.4 Støtte til forskning og utvikling

Offentlig støtte er viktig for omfanget av og kvaliteten på forskning og utvikling (FoU). Investeringer i kunnskap skiller seg på flere måter fra investeringer i fysisk kapital. Ny kunnskap forringes ikke selv om den anvendes mange ganger og nyttiggjøres av andre. Dette er til fordel for samfunnet, men kan være et problem i forhold til finansiering av FoU i privat regi. En bedrift som finansierer et forskningsprosjekt, vil normalt kalkulere med inntektene bare i egen virksomhet. Kunnskapen som frambringes, kan imidlertid ha verdi også for andre bedrifter og samfunnet for øvrig. Slike positive effekter av *kunnskapsspredning* er et argument for at det offentlige bidrar til å finansiere også næringsrettet forskning. Et alternativ til offentlig finansiering er at bedriftene sikrer seg gevinstene gjennom eiendomsrett til kunnskapen (patenter, opphavsretter), utvikling av større selskapsenheter eller samarbeid om FoU-prosjekter. Det aller meste av næringsrettet FoU i Norge og andre land blir derfor finansiert av næringslivet selv. Slik egenfinansiering er også viktig for relevansen av forskningen og kommersialiseringen av resultatene.

Forskning er et prioritert område. *Regjeringens mål* er at FoU-innsatsen i Norge innen 2005 minst skal være på gjennomsnittlig OECD-nivå, målt som andel av bruttonasjonalproduktet. Dette målet er ambisiøst og vil kreve betydelig styrking av forskningsinnsatsen både fra det offentlige og fra næringslivet. Regjeringen vil bidra både gjennom å foreslå betydelige økninger i bevilgningene til forskning de neste årene og gjennom å foreslå tiltak for å stimulere næringslivet til å satse mer på FoU. Videre vil Regjeringen iverksette tiltak for å øke kvaliteten i norsk forskning og for å styrke rekrutteringen til forskningen. Tiltakene ble nærmere beskrevet i den opptrappingsplanen som Regjeringen la fram i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2001, jf. St.prp. nr. 84 (2000–2001).

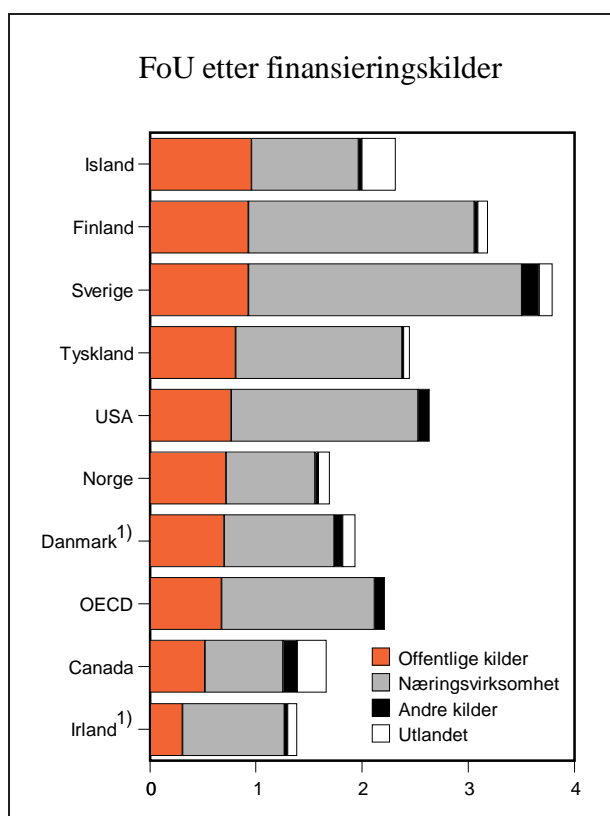
I statsbudsjettet for 2002 foreslår Regjeringen å øke bevilgningene til forskningsformål med om lag 1,3 mrd. kroner. I tillegg kommer en skattefradragordning for bedriftenes FoU-utgifter, som anslås å gi et årlig provenytap på om lag 400 mill. kroner når bedriftene har tilpasset seg ordningen. Innenfor den økte satsingen prioriteres langsiktig,

grunnleggende forskning og de fire tematiske områdene marin forskning, informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), medisinsk og helsefaglig forskning og forskning i skjæringsfeltet mellom energi og miljø. Det foreslås bl.a. å opprette flere doktorgradsstipendiatstillinger. Store deler av forskningen i Norge skjer ved universitetene og høyskolene, og undervisningen ved institusjonene i høyere utdanning skal være forskningsbasert. Det er derfor en nær sammenheng mellom forskningspolitikken og utdanningspolitikken, og styrkingen av grunnforskningen må også ses i sammenheng med Regjeringens oppfølging av St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – Krev din rett Kvalitetsreform av høyere utdanning*.

Regjeringen foreslår dessuten å øke kapitalen i Fondet for forskning og nyskaping med ytterligere 1 mrd. kroner, til 11 mrd. kroner. Avkastningen før kapitaltilførselen vil øke med om lag 322 mill. kroner fra 2001 til 2002. En styrking av kapitalen i Forskningsfondet vil også bidra til å styrke grunnforskningen. Regjeringen går inn for at en tredel av avkastningen av Forskningsfondet fra og med 2002 overføres direkte til institusjonene innenfor høyere utdanning. Regjeringen foreslår i tillegg å opprette et fond til utdeling av en ny internasjonal matematikkpris til minne om Niels Henrik Abel. Dette fondet skal ha en kapital på 200 mill. kroner fra 2002.

Finansieringen av FoU i Norge og andre land skjer i hovedsak på nasjonal basis, men det er store forskjeller mellom land når det gjelder hvordan finansieringen er fordelt mellom næringsvirksomhet og offentlige kilder. I Norge finansieres en større del av FoU-virksomheten fra offentlige kilder enn i de fleste andre land. Figur 5.1 viser utført FoU som andel av bruttonasjonalproduktet i OECD og utvalgte land, og hvordan finansieringen er fordelt mellom næringsvirksomhet, offentlige kilder, utlandet og andre kilder. Denne statistikken omfatter bevilgninger over offentlige budsjetter, men utgifter for det offentlige fra skattemessig særbehandling av FoU er ikke inkludert. I likhet med for eksempel Island, Finland, Sverige og Tyskland, har Norge lagt vekt på tilskuddsfinansierte ordninger for å støtte FoU. I 1999 anvendte Norge om lag 0,7 pst. av bruttonasjonalproduktet til offentlig finansiering av FoU. Dette er noe over OECD-gjennomsnittet, men mindre enn i Island, Sverige og Finland.

Forskjellene mellom land i næringslivets FoU-innsats kan for en stor del forklares med ulik næringsstruktur. Store foretak innenfor forskningsintensive bransjer, f.eks. romfart, IKT-, fly- og bilindustri, bruker mer penger på forskning enn foretak i råvarebaserte næringer. Investeringer til leting og



Figur 5.1 Utført FoU fordelt etter finansieringskilder. OECD og utvalgte land. 1999. Prosent av BNP

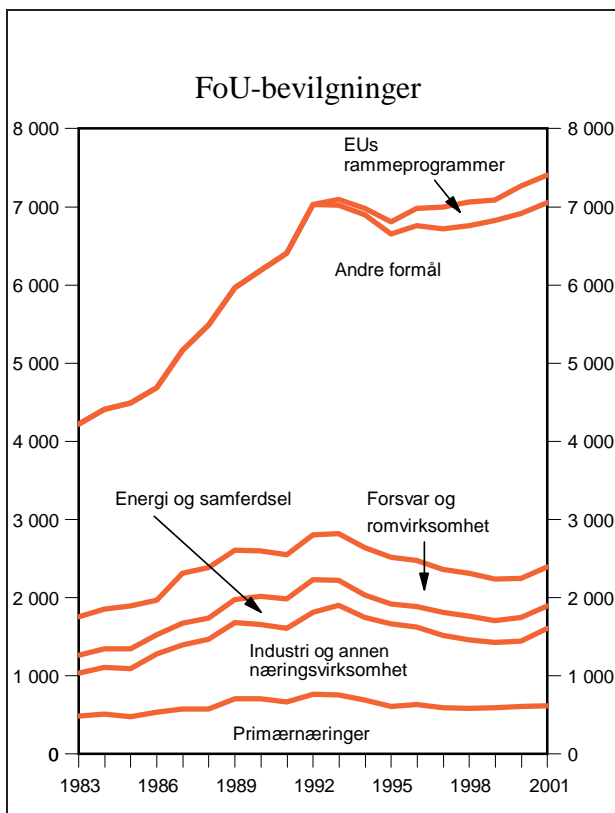
¹⁾ Tall for 1997.

Kilde: OECD.

kartlegging av naturressurer faller utenfor definisjonen av FoU. Det medfører at land med stor vekt på råvarebaserte næringer, f.eks. Norge og Canada, utfører relativt lite FoU i alt. Målet i forskningspolitikken er basert på at utgiftene til FoU som utføres i Norge, må øke i forhold til bruttonasjonalproduktet. Gitt den norske næringsstrukturen, er dette et ambisiøst mål.

Figur 5.2 viser utviklingen i bevilgninger til FoU over statsbudsjettet fordelt på hovedformål. Mens det i siste halvdel av 1990-årene var en realvekst i de samlede FoU-bevilgningene, gikk bevilgningene til næringsformål en del tilbake i realverdi. Nedtrappingen omfattet i første rekke den industrirettede forskningen, og i noe mindre grad også landbruks- og fiskerirettet forskning. 2001 er det første året hvor det igjen er en betydelig realvekst i FoU-bevilgningene til næringsformål. Det viser en økt prioritering av den næringsrettede forskningen.

For å bringe Norges forskningsinnsats opp på OECD-gjennomsnittet, er det også nødvendig at norsk næringsliv øker sin forskningsinnsats. Regjeringen vil bidra med tiltak for å øke FoU-innsatsen i næringslivet. De prioriterte områdene – langsiktig,



Figur 5.2 Bevilgninger til FoU over statsbudsjettet, ekskl. oppdrag, fordelt etter hovedformål. Mill. 1990-kroner
Kilde: NIFU.

grunnleggende forskning og de fire tematiske satsingene – retter seg for en stor del mot områder der næringslivet vil ha behov for ny kunnskap i årene framover. Etter Regjeringens vurdering er det derfor viktig å styrke samarbeidet mellom næringslivet og forskningsinstitusjonene.

Fra 1. juli 2001 er det etablert en tilskuddsordning for samarbeidsprosjekter mellom næringsvirksomhet og universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter. Ordningen har fått navnet «FoU-prosjekter i næringslivets regi» (FUNN), og administreres av Norges forskningsråd. Det gis tilskudd for bedriftens kjøp av FoU-tjenester fra den samarbeidende institusjonen, begrenset til 1 mill. kroner og 25 pst. av totalprosjektet. Det kan også gis støtte til engasjement av forskere i bedriften. For 2001 er det bevilget 200 mill. kroner til FUNN-ordningen. Fram til utgangen av august hadde om lag 250 bedrifter søkt om støtte under FUNN-ordningen. Det var innvilget et samlet beløp på om lag 90 mill. kroner, mens om lag 5 pst. av søknadene var avslått. FUNN-ordningen innebærer en ny form for støtte

til FoU – i og med at støttegiver ikke foretar noen form for prioritering mellom søknadene, og dermed ikke påvirker temaet for prosjektene eller innholdet i forskningen. Regjeringen har derfor lagt opp til å følge ordningen nøye, bl.a. for å få informasjon om hvordan bedriftene tar i mot og opplever tilbudet, og om effekter og resultater av prosjektene.

I forbindelse med behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2001, vedtok Stortinget at det skal legges fram forslag om et skattefradrag for bedriftenes FoU-utgifter, jf. Innst. S. nr. 325 (2000 – 2001). I tråd med Stortingets vedtak legger Regjeringen fram forslag til en skattefradragsordning i statsbudsjettet for 2002. Ordningen foreslås avgrenset til små og mellomstore bedrifter. En slik avgrensning gjør ordningen mer treffsikker i forhold til å utløse nye private FoU-investeringer. Regjeringen legger til grunn at skattefradragsordningen kommer til erstatning for dagens FUNN-ordning. Det vises til nærmere omtale av forslaget i avsnitt 2.3.2 i St.prp. nr. 1 (2001 – 2002) Skatte-, avgifts- og tollvedtak.

Annen næringsrettet FoU-støtte tar sikte på å velge ut de beste prosjektene etter nærmere bestemte kriterier, og å konsentrere støtten til prioriterte områder. Slik selektiv støtte utgjør fortsatt hoveddelen av bevilgningene til næringsformål. Offentlig støtte til næringsrettet FoU gis gjennom Norges forskningsråds programmer for brukerstyrt og strategisk FoU samt innovasjonsprogrammer som skal stimulere til kommersialisering av FoU-resultater. Videre gis det støtte til næringsrettet FoU gjennom Norsk Romsenter, SND og utviklingskontrakter.

Det er også viktig at forskningsresultater i universitets- og høyskolesektoren blir anvendt i næringslivet. På bakgrunn av St.meld. nr. 39 (1998–99) Forskning ved et tidsskille ble det oppnevnt et utvalg til å utrede hvilke endringer i lov, regelverk eller andre virkemidler som bør settes i verk for å bidra til dette. Utvalget, som har vært ledet av professor Jan Fridthjof Bernt, avga sin innstilling 28. mars 2001, jf. NOU 2001:11 Fra innsikt til industri. I tillegg til hovedspørsmålet om hvem som skal ha rett til å utnytte forskningsresultater ved universiteter og høyskoler, har utvalget kommet med en rekke anbefalinger om andre tiltak som kan stimulere til at flere FoU-resultater kommersialiseres. Innstillingen har vært på høring, og Regjeringen vil snart mulig komme med forslag til oppfølging av dette arbeidet.

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, og definerer rettigheter i ulike sammenhenger. Godt utformede regelverk er viktig for å oppnå ulike mål til lavest mulig kostnad.

Selv om regelverkene 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. fastsetting av priser, konkurranseforhold, markedsadgang og etablering og nedlegging av næringsvirksomhet.
- *Sosiale reguleringer* har til hensikt å beskytte samfunnsinteresser som f.eks. helse, sikkerhet, miljø og sosialt samhold.
- *Administrative reguleringer* omfatter skjemaer, oppgaveplikter mv. som myndighetene krever.

Fra 1970-årene har en rekke OECD-land gjennomført omfattende *reguleringsreformer*. I en første fase var oppmerksomheten mye rettet mot deregulering av markeder og privatisering av selskaper. Etter hvert har en også blitt mer oppmerksom på at omfanget av sosiale og administrative reguleringer er raskt økende i OECD-landene. Det henger sammen med økte politiske og sosiale ambisjoner på mange samfunnsområder, og at problemene myndighetene søker å løse har blitt mer komplekse. Men det kan også i noen grad skyldes at det først de siste årene er blitt etablert prosedyrer eller organer med uttrykt formål å kontrollere kvaliteten og omfanget av reguleringene. OECD har anbefalt medlemslandene å etablere bredt anlagte programmer på politisk nivå for reguleringsreformer. I mange land er det etablert slike programmer relativt nylig. Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom land med hensyn til hvilke reformer som er prioritert, og hvordan arbeidet organiseres.

Erfaringene land har gjort med reguleringsreformer, viser at det ofte er knyttet sterke interesser til å opprettholde eksisterende reguleringer. Selv om for eksempel forenkling og bruk av alternative virkemidler (økonomiske virkemidler, avtaler, informasjon mv.) generelt oppfattes som positive tiltak, kan det være krevende å gjennomføre reformer. Det er heller ikke slik at deregulering av markeder uten videre reduserer omfanget av reguleringer.

Tvert imot kan deregulering og privatisering øke behovet for regulering, blant annet for å sikre virksom konkurranse i markeder som tidligere var offentlige monopoler. Etablering av nye konkurransemarkeder vil som regel kreve at produsentenes rettigheter og plikter nedfelles i et særskilt regelverk, ofte på områder som tidligere var gjenstand for administrative vedtak og skjønnsavgjørelser. Erfaringene fra flere land tyder på at det for mange områder verken er realistisk eller ønskelig å utvikle eller sterkt redusere omfanget av reguleringer. Derimot er det fortsatt et stort potensial for å samordne, forenkle og modernisere regelverk og myndighetsutøvelse. Reguleringsreformer dreier seg derfor i større grad om å forbedre kvaliteten på reguleringene, utvikle effektive kontroll- og tilsynsorganer, øke kompetansen til de ansatte og ivareta brukerhensyn.

5.3.2 Konkurranselovgivning

Konkurransepolitikken fremmer effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse, bl.a. gjennom forbud, tilsyn og inngrep.

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 forskjellig utformet. Konkurransetilsynet bistår ESA i deres arbeid med å håndheve EØS-avtalens konkurranseregler. Norske myndigheter har ikke hjemmel til selv å sanksjonere overtredelser av EØS-avtalens forbud mot henholdsvis konkurransebegrensende samarbeid og misbruk av markedsrett. Europakommisjonen arbeider nå med å modernisere regelverket for håndheving av EUs konkurranseregler.

Norske myndigheter har nedsatt et offentlig utvalg («Konkurranseutvalget») som skal gjennomgå norsk konkurranselovgivning og fremme forslag om nytt regelverk innen november 2002. Utvalget har avgitt en delinnstilling. Her foreslår utvalget å gi norske myndigheter kompetanse til fullt ut å håndheve EØS-avtalens artikkel 53 med forbud mot konkurransebegrensende samarbeid og artikkel 54 med forbud mot misbruk av markedsrett. Utvalget tilrår videre at en ny norsk konkurranselov bør utformes etter mønster av EØS-avtalens konkurranseregler.

Ved utformingen av en ny norsk konkurranselov vil følgende problemstillinger være særlig sentrale:

- Organiseringen av konkurransemyndighetene, herunder ulike modeller for overprøving og kontroll av myndighetenes vedtak.
- Oppgave- og ansvarsfordeling mellom konkurransemyndighetene og ulike sektormyndigheter.
- Utforming av hensiktsmessige kontroll- og sanksjonsmidler for å sikre en effektiv håndheving og etterlevelse av reglene.

Konkurransetilsynet oppnevnte sommeren 2000 et utvalg som nylig har avgitt sin rapport: «Sanksjonering – er det verdt prisen?». Utvalget tar opp hvordan konkurranseloven kan håndheves mer effektivt. Det viktigste prinsippet for straffeutmålingen er at forventet tap ved å bryte loven skal overstige gevinsten. Etter utvalgets syn er det bedriftens gevinst ved ulovlig samarbeid som er det sentrale for straffeutmålingen, ikke det samfunnsøkonomiske tapet. Utvalget tror at man kan få et mer effektivt sanksjonssystem ved å legge til rette for at vinningsberegning tillegges større vekt i konkurransesaker. I flere og flere land brukes strafferabattordninger, ved informasjonsavsløring eller tilståelser, for å bekjempe skadelig, konkurransebegrensende samarbeid. Utvalget anbefaler at det settes i gang en utredningsprosess med sikte på å opprette strafferabattordninger også innenfor norsk konkurranselovgivning.

Integrasjon av markedene gjør at stadig flere karteller, fusjoner og skadelige konkurransebegrensninger er av internasjonal karakter. WTO-avtalen regulerer handels- og konkurransespørsmål mellom land, men omfatter ikke et horisontalt konkurranseregelverk som regulerer bedriftenes egen atferd. Siden høsten 1998 har det vært drøftet i WTO hvorvidt det skal forhandles fram en avtale på konkurranseområdet. Det finnes i dag flere regionale eller bilaterale avtaler mellom ulike land. Norske konkurransemyndigheter fikk ved lovendring i mai 2000 adgang til å overlevere fortrolige opplysninger til konkurransemyndigheter i andre land for å oppfylle Norges avtaleforpliktelser overfor fremmed stat eller internasjonal organisasjon. Den 16. mars 2001 inngikk Norge en avtale med Danmark og Island om slik informasjonsutveksling.

5.3.3 Eierskap

Eier- og selskapsform kan ha stor betydning for konkurranseforhold, kapitaltilgang og kompetanse i næringslivet. Det finnes ikke én ideell eierstype. Det naturlige vil være et bredt spekter av ulike eier typer fra lokale, aktive bedriftseiere til rene porteføljeforvaltere. I de senere årene har det vært økt

oppmerksomhet om behovet for krevende, aktive eiere som tar styringsansvar. Et svakt utviklet eierskap kan medføre at bedriftene vektlegger andre hensyn enn eierne. Det foreligger lite empiri om betydningen av aktivt eierskap for selskapenes avkastning. Dette kan bl.a. skyldes at aktivt eierskap ofte vil skje i former som i liten grad er observerbare. En annen viktig disiplineringfaktor for driften av et selskap, er trusselen om oppkjøp. Dette forutsetter et velutviklet marked for egenkapital.

Det utenlandske eierskapet i norsk næringsliv er verken spesielt høyt eller lavt i et internasjonalt perspektiv. Ved utgangen av juli 2001 var i underkant av 30 pst. av verdiene på Oslo Børs eid av utlendinger. Tallene fra Oslo Børs omfatter også rene porteføljeinvesteringer og gir ikke et fullstendig bilde av utlendingers direkte innflytelse i norsk næringsliv. OECD definerer utenlandske direkte investeringer, i motsetning til porteføljeinvesteringer, som investeringer der største utenlandske eier kontrollerer mer enn 10 pst. av eierkapitalen. Ved utgangen av 1998 var utlendingenes direkte investeringer i Norge noe mindre enn norske direkte investeringer i utlandet. I 1998 økte beholdningen av utenlandsk direkte investert kapital med 30 mrd. kroner til 195 mrd. kroner. I samme periode økte beholdningen av norsk direkte investert kapital i utlandet med 35 mrd. kroner til 240 mrd. kroner.

Det er lite som tyder på at utenlandske selskaper kjøper opp norske bedrifter for å ta ut en kort-siktig gevinst. Lokalisering av sysselsetting i forsknings- og utviklingsavdelinger synes mer påvirket av næringsklimaet i de enkelte landene enn av eierskap.

Den offentlige eierandelen i norsk næringsliv er noe høyere enn i de fleste andre OECD-land og relativt konsentrert til enkelte selskaper eller næringer. En stor del av statens eierskap er knyttet til utnyttning av naturressurser, naturlige monopoler eller distriktpolitiske hensyn. Et innslag av statlig eierskap i bankvesenet ble foranlediget av bankkrisen og ønsket om å hindre sammenbrudd i banksystemet. Det gjenværende statlige eierskapet består nå av en eierandel i Den norske Bank (DnB). I tillegg har staten porteføljeplasseringer gjennom Folketrygdfondet. Staten bidrar også med egenkapitalinvesteringer gjennom SND, SIVA og såkornfondene. Den offentlige eierandelen på Oslo Børs var 36,5 pst. ved utgangen av juli 2001. Med unntak av Statkraft, Statnett, NRK, NSB, Posten og Cermaq, var alle statseide selskaper med en bokført egenkapital over 1 mrd. kroner børsnotert. Det arbeides med å børsnotere Cermaq.

En del av formålene ved offentlig eierskap kan i større grad i dag ivaretas ved andre virkemidler

Tabell 5.5 Privatisering av selskaper med statlig eierandel. 1999–2001¹⁾)

Selskap	År for privatisering ²⁾	Bokført egenkapital i privatiseringsåret Mill. kroner	Statens eierandel pr. 31.12.1998 Pst.	Statens eierandel pr. 10.09.2001 Pst.
Norsk Jetmotor AS	1999	138	33,33	0
Sydvaranger ASA ³⁾	1999	130	87,45	0
Drevsjø Trelast AS ⁴⁾	1999	-3	34	0
Norsk Hydro ASA ⁵⁾	1999	58 667	51	43,82
Statkorn Holding ASA (nå Cermaq ASA) ⁶⁾	1999	1 200	100	80
Kommunalbanken AS	2000	705	100	80
Norsk Vekst ASA ⁷⁾	2000	711	19,71	0
Telenor ASA	2000	38 180	100	77,68
Postbanken (nå DnB ASA) ⁸⁾	2000	3 833	100	-
Den norske Bank ASA ⁸⁾	2001	23 914	52,2	47,28
Norsas AS	2001	1	52	0
A/S Olivin	2001	285	99,99	51
Arcus AS ⁹⁾	2001	639	100	34
Statoil AS ¹⁰⁾	2001	49 135	100	81,8
Norsk Medisinaldepot ASA ¹¹⁾	1999/2001	611	100	0
Statens skogplanteskoler ¹²⁾	2000/2001	18	100	0
VESO AS ¹³⁾	2001	100	100	..

¹⁾ Gjennomført før 10. september 2001.

²⁾ Privatisering er definert som reduksjon av statens eierandel gjennom salg av aksjer eller utvanning i forbindelse med kapitalutvidelse.

³⁾ Staten solgte i 1999 sine aksjer i A/S Sydvaranger til Varanger Kraft AS, som er eiet av flere kommuner i Øst-Finnmark. Salget er her betraktet som privatisering, selv om selskapet gjennom salget fikk et indirekte kommunalt (offentlig) eierskap.

⁴⁾ Staten har solgt seg trinnvis ned i selskapet som opprinnelig var 100 pst. eiet av staten. Siste nedsalg fant sted i juni 1999.

⁵⁾ Reduksjonen av statens eierandel i Norsk Hydro i 1999 skjedde ved utvanning i forbindelse med en rettet emisjon til finansiering av oppkjøpet av Saga Petroleum.

⁶⁾ I 1999 gav Stortinget sin tilslutning til at staten kan redusere sin eierandel i Cermaq ned til 51 pst. I november 2001 vedtok Stortinget at statens eierandel i Cermaq knyttet til havbruksvirksomheten begrenses nedad til 34 pst.

⁷⁾ Ved etablering eide staten 49 pst. Staten har solgt seg trinnvis ned i selskapet. Siste nedsalg fant sted i januar 2000.

⁸⁾ Høsten 1999 gav Finansdepartementet tillatelse til fusjon mellom DnB og Postbanken. Det ble opprettet et holdingselskap hvor staten eide 60,6 pst. Våren 2001 ble statens eierandel redusert med 13,4 pst. gjennom nedsalg. Tabellen viser bokført egenkapital i Postbanken 31. desember 1998 og bokført egenkapital i DnB-konsernet 31. desember 2000.

⁹⁾ Arcus AS ble etablert i 1996 i forbindelse med omorganiseringen av virksomheten til A/S Vinmonopolet.

¹⁰⁾ Statoil ble delprivatisert og børsnotert 18. juni 2001. Tabellen viser bokført egenkapital for Statoil 30. juni 2001.

¹¹⁾ Staten har solgt seg trinnvis ned i selskapet. Statens eierandel ble redusert med til sammen 19 pst. i 1999. Resten av statens aksjer ble solgt ut 7. september 2001. Tabellen viser bokført egenkapital 31. desember 2000.

¹²⁾ Datterselskapene Sønsterud Skogplanteskole AS og Reiersøl og Lyngdal Skogplanteskoler AS ble solgt hhv. i januar 2000 og januar 2001. Statens skogplanteskoler har etter dette vært uten virksomhet og vil bli avviklet så raskt som mulig.

¹³⁾ Stortinget har gitt fullmakt til at staten kan selge inntil 66 pst. av aksjene i VESO AS. Nedsalget er planlagt å starte i 2001.

Kilde: Finansdepartementet.

som f.eks. lovreguleringer, effektiv beskatning av grunnrente, konsesjoner eller statlig kjøp av tjenester. De siste årene har flere selskaper blitt omdannet til ordinære aksjeselskaper, delprivatisert, børsnotert og i noen tilfeller privatisert fullt ut. Tabell 5.5 gir en oversikt over selskaper som er delprivatisert eller privatisert de siste par årene. Omfanget av selskaper som er delvis eiet av det offentlige, er etter delprivatiseringen av Statoil og Telenor i ferd med å bli langt større enn omfanget av heleide statlige selskaper. Det er derfor behov for at staten som hovedaksjonær følger utviklingen nøye i de selskapene som er blitt delprivatisert.

En undersøkelse gjennomført ved Handelshøgskolen BI og presentert i boka «Rikdommens problemer», finner at personlig eide bedrifter er de mest lønnsomme i Norge. Offentlig eide bedrifter er derimot kjennetegnet ved lav vekst og lønnsomhet. En kan ikke ut fra undersøkelsen entydig slutte at offentlig eide bedrifter har lav lønnsomhet på grunn av eierskapet. I flere tilfeller kan det offentlige ha hatt andre mål enn forretningsmessige ved sitt eierskap. Faktorer som bedriftsstørrelse og nærings sammensetning kan også spille en rolle. Undersøkelsen omfatter selskaper som har levert

regnskap til Brønnøysund-registeret i 1998–1999. Dette inkluderer bl.a. selskaper som NRK og flere offentlig eide teatre, mens for eksempel statsforetaket Statkraft ikke er omfattet. Oljeselskaper, finansselskaper og enkelte offentlige monopolbedrifter er holdt utenfor analysen. Det betyr at flere store selskaper hvor eierskapet primært er forretningsmessig, ikke inngår i analysen. Undersøkelsen gir likevel grunnlag for en nærmere vurdering av effektiviteten knyttet til offentlig eierskap.

I Langtidsprogrammet 2002–2005 presenterte Regjeringen flere tiltak for å klargjøre og styrke statens rolle som eier i virksomheter som fortsatt skal være i offentlig eie. I St.prp. nr. 1 (2001–2002) (Gul bok) følges dette opp gjennom en nærmere presisering av statlig eierstyring på følgende punkter:

- Hovedlinjer for statens eierstyring ved bruk av avkastningskrav, utbyttepolitikk, verdsetting av ikke-børsnoterte selskaper, evaluering av styrever og sammensetning av styrever.
- Mulighetene for å bidra til større fleksibilitet i eieroppfølgingen av enkelte selskaper ved å utvide regjeringens fullmakter (salg av aksjer mv.).

I selskaper hvor staten ønsker å stå som eneeier eller deleier, er det viktig at eierskapet forvaltes profesjonelt for å sikre avkastning på fellesskapets ressurser. Behovet for å skille statens roller som eier og som tilsyns- og reguleringsmyndighet gjør forvaltningen av statlig eierskap i norsk næringsliv krevende.

5.3.4 Næringslovgivning

Næringslovgivningen påvirker ressursbruken i økonomien gjennom de kravene som lovgivningen pålegger ulike former for næringsvirksomhet. I tillegg krever selve gjennomføringen av reguleringsressurser 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 til nå fremmet mer enn 30 forslag til endringer i lover og andre ordninger som har betydning for næringslivet. 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. Videre er utvalget bedt om å fremme forslag som kan bidra til å begrense omfanget av uredelig forretningsførsel og økonomisk krimi-

nalitet. Utvalget mener at dagens konsekvensvurderinger av nytt regelverk er av ujevn kvalitet, og i mange tilfeller ikke gode nok. På denne bakgrunn har utvalget i 2001 bl.a. lagt fram forslag til tiltak som kan forbedre konsekvensvurderingene i forhold til virkningene for de næringsdrivende.

Forenkling av regelverk og oppgaveinnkreving er en del av Regjeringens program for fornyelse av offentlig sektor (Regelforenklingsreformen). Dette arbeidet omfatter fire hoveddeler:

- *Rydding i regelverk*. Justisdepartementet leder et arbeid for å gjennomgå det samlede forskriftsverket for å få et mer oversiktlig og brukervennlig regelverk. Dette arbeidet skal avsluttes ved årsskiftet 2001/2002.
- *Beslutningsgrunnlaget* for å vedta nye eller endrede regler skal bli bedre. Blant annet har det vært gjennomført forsøk med bruk av bedriftstestpanel.
- *Skjema og innrapporteringskrav* skal forenkles og reduseres. Generelt er det ønskelig med størst mulig gjenbruk av data og mulighet for elektronisk innrapportering. Dessuten er det nødvendig å vurdere om det faktisk er et begrunnet behov for ulike opplysninger.
- *Fullstendig lovgjennomgang* på viktige områder, bl.a. regelverket for offentlige innkjøp og byggesaksreglene i plan- og bygningsloven. Et enkelt regelverk er en av oppgavene også for utvalget som skal gjennomgå arbeidsmiljøområdet, jf. omtale i avsnitt 3.6.

Oppgaveregisteret er sentralt i arbeidet med å hindre overflødig innsamling og registrering av opplysninger. Hovedoppgaven er å holde løpende oversikt over næringslivets oppgaveplikter til det offentlige, og finne muligheter for samordning og forenkling. I første omgang er registeret begrenset til næringslivets oppgaveplikter overfor statlige myndigheter, og omfatter i dag ikke oppgaveplikter pålagt av fylkeskommunale og kommunale myndigheter.

Elektronisk innrapportering og behandling av data kan gi grunnlag for økt gjenbruk, og dermed kan samordningseffekten mellom offentlige etater bli bedre. Brønnøysund-registrene er nå inne i slutfasen i arbeidet med et regnskapsdatabaseprosjekt. Skatteetaten arbeider med et system for elektronisk overlevering av likningsopplysninger og et elektronisk likningsbehandlingssystem (SLN-prosjektet). Det arbeides også i andre sammenhenger med elektronisk innsending, bruk av dialogskjema, bruk av rapporter som genereres automatisk mv.

Belastningsstatistikk ved statlige oppgaveplikter utarbeides av Oppgaveregisteret. Statistikken viser både antall skjema og tidsbruken hos de nærings-

Tabell 5.6 Antall skjema varianter ved statlige oppgaveplikter for næringsdrivende

	1998	1999	2000	1. halvår 2001
Nye registrerte skjemaer	69	10	4	5
Samordnings- og forenklingstiltak	-29	-5	-18	0

Kilde: Oppgaveregisteret.

drivende. Antallet årsverk er anslått på grunnlag av etatenes vurdering av tidsforbruket ved forarbeid og utfylling av skjemaene. Disse anslagene kan avvike fra den faktiske tidsbruken i bedriftene, og bør derfor kun brukes som en indikasjon på hvordan det totale belastningsnivået endres over tid. Størrelsesorden av endringene må ses i forhold til 665 statlige skjema varianter pr. 30. juni 2001, som til sammen medførte en anslått belastning for næringslivet på om lag 7 400 årsverk.

Tabell 5.6 viser antall nye oppgaveplikter som er innført fra 1998 til første halvår 2001. Det er også vist antall samordnings- og forenklingstiltak som er iverksatt (enklere skjemaer, redusert innsamlingshyppighet og mer samarbeid mellom etatene). Hvordan dette har endret belastningen for næringslivet er indikert i tabell 5.7, som viser anslag over antall årsverk. Utviklingen i belastningsnivået har vist en positiv trend. Dette skyldes at etatenes samordnings- og forenklingstiltak har gitt en stadig større belastningsreduksjon, mens det er registrert færre nye skjemaer.

Offentlige innkjøp er av stor betydning både for kostnadseffektiv drift i forvaltningen og for verdiskapingen i næringslivet. Ny lov og forskrift om offentlige anskaffelser er innført fra 1. juli 2001. De viktigste endringene er at det nå blir innført et felles regelverk for statlige, kommunale og fylkeskommunale innkjøp uavhengig av innkjøpenes verdi. For næringslivet vil dette bety forutsigbare og like konkurransevilkår ved alle leveranser til det offentlige. Målet ved å innføre ett felles regelverk er blant annet å hjelpe den enkelte oppdragsgiver i arbeidet med å oppnå best mulige anskaffelser, og legge forholdene til rette slik at det offentlige blir en mer profesjonell kunde.

Regjeringen har også til hensikt å oppnevne et lovutvalg med sikte på fullstendig gjennomgang av

byggesaksreglene i plan- og bygningsloven. Utvalget ventes å være i funksjon fra tidlig i 2002 til 2005. Det vil i tillegg bli sendt på høring et utkast til lovendringer i løpet av høsten 2001 for raskt å kunne iverksette en del effektiviseringstiltak i den kommunale byggesaksbehandlingen, bl.a. utvidet bruk av tidsfrister. Kommunal- og regionaldepartementet har også satt i gang et utredningsprosjekt for å kartlegge, analysere og beskrive dagens søknads- og meldingssystem. Konklusjonene fra prosjektet blir lagt fram for lovutvalget som grunnlag for eventuelle nye regler.

Regelverket for *helse, miljø og sikkerhet* (HMS) forvaltes av flere departementer. Gjennom 1990-årene har myndighetene på HMS-området samarbeidet for å forenkle regelverket og samordne tilsynspraksis og styring. Med HMS-myndighetene menes i hovedsak forvalterne av forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften), dvs. Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Miljøverndepartementet, Barne- og familiedepartementet og Justisdepartementet, samt disse departementenes underliggende tilsynsetater på HMS-området (Arbeidstilsynet, Statens forurensningstilsyn, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, Produkt- og elektrisitetstilsynet og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon). Samarbeidet har ført til en rekke tiltak som har bidratt til at kvaliteten på tilsynet har blitt bedre, tilsynet er mer effektivt og forutsigbarheten er større.

Regjeringen har vedtatt en handlingsplan for det videre arbeidet med å samordne regelverk og tilsynsaktiviteter. Handlingsplanen omfatter bl.a. følgende:

- Videre regelforenkling både innenfor de enkelte etatsområdene og på tvers av sektorområdene.

Tabell 5.7 Belastning for næringslivet ved statlige oppgaveplikter. Antall årsverk (anslag)

	1998	1999	2000	1. halvår 2001
Nye registrerte skjemaer	60,4	11,3	16,3	1,4
Samordnings- og forenklingstiltak	-12,5	-15,6	-32,0	-0,5

Kilde: Oppgaveregisteret.

- Utvidelse av samarbeidet til andre relevante etater, i første omgang Statens næringsmiddeltilsyn og Statens helsetilsyn.
- I forlengelsen av en felles tilsynsdatabase skal det vurderes et mer omfattende felles informasjonssystem.
- Forbedre den bransjerettede informasjonen om HMS-regelverket. Et felles nettsted ble operativt 17. september 2001.

5.3.5 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/regional 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. De siste årene har det vært en utvikling i retning av økt samarbeid og fusjoner mellom energiverkene, samt oppkjøp av distribusjonsselskaper og kundeporteføljer i kraftomsetningen.

Statkraft SF er det klart største produksjonsselskapet i Norge. Inklusiv indirekte eierandeler har Statkraft en markedsandel på 35 – 40 pst. av den norske årsproduksjonen, og 12 – 14 pst. av årsproduksjonen i Norden. Våren 2001 vedtok Stortinget å tilføre selskapet 6 mrd. kroner i ny innskuddskapital og gav Olje- og energidepartementet fullmakt til å utvide Statkrafts låne- og garantiramme med inntil 10 mrd. kroner, jf. Innst. S. nr. 200 (2000–2001). Kapitalutvidelsen gir selskapet mulighet til økt verdiskaping gjennom ekspansjon og aktiv deltagelse i den omstruktureringen som skjer i de europeiske kraftmarkedene.

I den europeiske kraftsektoren skjer det i økende grad eierskifter og omstruktureringer. *Konsesjonsreglene* for vannkraftsektoren har statlig kjøpsrett og hjemfall som viktige elementer. EFTAs overvåkingsorgan, ESA, har stilt spørsmål ved deler av det norske konsesjonssystemet i forhold til EØS-avtalen, spesielt i lys av bestemmelsene om fri bevegelse av kapital og fri etablering innenfor EØS-området. Norske myndigheter har nå under vurdering konsesjonsreglens forhold til EØS-avtalen.

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 overføringsnettet. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) står for kontroll av nettvirksomheten. En ny reguleringsperiode trer i kraft 1. januar 2002 og vil ha fem års varighet. I hovedsak legges det opp til å videreføre gjeldende reguleringer. Det er imidlertid flere spørsmål knyttet til nettreguleringen i årene framover som det er behov for å vurdere nærmere, blant annet konkurranseforholdene mellom ulike infrastruktur for energi.

Kraftprisen avhenger av flere forhold – nedbør og magasinutfyllingen, utviklingen i forbruk og produksjon, kraftutvekslingen med utlandet, og konkurransen i produksjons- og omsetningsleddene. I 2000 var det stort tilsig, stor kraftproduksjon, lave kraftpriser og netto krafteksport. I første halvår 2001 lå tilsiget under det normale. Det førte sammen med fortsatt vekst i forbruket til økte kraftpriser og netto kraftimport. Utover våren og sommeren stabiliserte prisen seg i spotmarkedet og gikk etter hvert en del ned. Magasinutfyllingen er nå bedre, men fortsatt noe under en normalsituasjon. Endringer i spotprisen for elektrisk kraft slår over tid også ut i prisendringer for forbrukerne.

Mulighetene til å skifte kraftleverandør er blitt stadig bedre for sluttbrukerne. Fra og med 1998 kan alle sluttbrukere kostnadsfritt skifte leverandør hver uke. Det er rundt 25 kraftleverandører som tilbyr kraft til kunder i hele landet. I annet kvartal 2001 var det om lag 14 pst. av husholdningskundene og 21 pst. av næringskundene som hadde en annen kraftleverandør enn den dominerende i sitt nettområde. Fortsatt har den største kraftleverandøren i hvert nettområde normalt en stor markedsandel.

Spredningen i kraftprisene har holdt seg på et lavt nivå de siste årene. Et mål på spredning er standardavvik. Standardavviket for alle typer husholdningskontrakter, som i 1993 var 3,35 øre/kWh, var i 1999 redusert til 2,15 øre/kWh. For husholdningskunder med en variabel kontraktspris (det mest vanlige) var standardavviket 1,6 øre/kWh i annet kvartal 2001. En lav prisspredning kan indikere at konkurransen i markedet fungerer selv om det er en relativt liten andel av husholdningskundene som skifter leverandør.

Forvaltningen av tilskudd til energieffektivisering, nye fornybare energikilder og direkte bruk av naturgass, vil bli skilt ut fra NVE og lagt til et nytt statsforetak, *Enova SF*, som ble formelt stiftet 22. juni 2001. Foretaket skal være fullt operativt fra 1. januar 2002. Formålet med etableringen er å styrke arbeidet med en miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon. Virksomheten skal finansieres av et statlig energifond.

5.3.6 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. Norge har i hovedsak fulgt den tidsplanen for dereguleringen som følger av EØS-avtalen. Fra 1. januar 1998 ble resterende eneretter, på generell teleinfrastruktur og taletelefoni i det faste nettet, avvirket. 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 konkurransen er noe sterkere i markedene for bedriftskunder. I sluttbrukermarkedet for fasttelefoni er Telenors markedsandel redusert fra i underkant av 90 prosent i 1999 til vel 80 pst. i 2000. Telenor har imidlertid netto samtrafikkinntekter fra konkurrentene.

Tilgang til aksessnett (abonnentnett) er et sentralt spørsmål i den videre reguleringen av sektoren. Med unntak av et lite antall borettslag og bedrifter med stort ringevolum vil det ikke være lønnsomt å bygge ut parallelle, faste aksessnett. Konkurransen i dette markedet avhenger derfor av at andre selskaper kan få tilgang til eksisterende aksessnett på ikke-diskriminerende vilkår og til kostnadsbaserte priser. For aktører med sterk markedsstilling i det faste nettet, ble det 7. februar 2001 forskriftsfestet 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»).

Stortinget har vedtatt at det skal innføres et nytt *tredje generasjons system* (3G) for mobilkommunikasjon. 1. desember 2000 ble det tildelt fire landsdekkende konsesjoner for etablering og drift av 3G-mobilkommunikasjon i Norge til Broadband Mobile ASA, NetCom GSM as, Tele2 Norge AS og Telenor ASA. Med bakgrunn i behandlingen i Stortinget, ble konsesjonene tildelt ved anbudskonkurranse, og i utvelgelsen ble det lagt særlig vekt på tilbud om geografisk dekning og utbyggingshastighet. I tillegg til administrasjonsgebyrene til Post- og teleilsynet, ble konsesjonærene pålagt å betale en engangsavgift til staten i forbindelse med tildelingen, samt årlige avgifter for disponeringen av frekvensene. Broadband Mobile ble slått konkurs i august 2001, og selskapets konsesjon er trukket tilbake.

Samferdselsdepartementet vil i samarbeid med Post- og teleilsynet forberede ny tildeling av den ledige konsesjonen.

Stortinget vedtok 7. juni 2001 endringer i gjeldende telelov, som gir ny forskriftshjemmel for telemyndighetene til å kunne vedta nærmere bestemmelser om tildeling av tillatelser etter teleloven, herunder regler som kan avvike fra de alminnelige saksbehandlingsreglene etter forvaltningsretten, jf. Innst. O. nr. 121 (2000–2001). Ledige frekvensressurser knyttet til annen generasjons systemer for mobilkommunikasjon (2G) vil bli tildelt ved auksjon. Aktørene har gjennom en høringsrunde hatt anledning til å kommentere planleggingen av de ledige frekvensene i 900 og 1800 MHz båndene.

Markeds- og teknologiutviklingen gir føringer for *reguleringen av telesektoren*. Det er bakgrunnen for at EU arbeider med å etablere et nytt regulatorisk rammeverk for elektronisk kommunikasjon. Markedsutviklingen på teleområdet har gitt grunnlag for å vurdere behovet for fortsatt sektorspesifikk regulering. Etter hvert som det oppnås tilfredsstillende konkurranse i stadig flere deler av markedet, vil det være naturlig med en gradvis overgang til generell konkurranseregulering av telesektoren. Videre har teknologiutviklingen gitt grunnlag for å se nærmere på mulighetene for en mer horisontal regulering av all kommunikasjonsinfrastruktur på tvers av tidligere skillelinjer. Europakommisjonen la fram en pakke med direktiv- og forordningsforslag i juli 2000, og det legges opp til å iverksette det nye regulatoriske rammeverket i 2002–2003. De norske telemyndighetene følger prosessen i EU og er i ferd med å gjennomgå gjeldende norsk teleregulering.

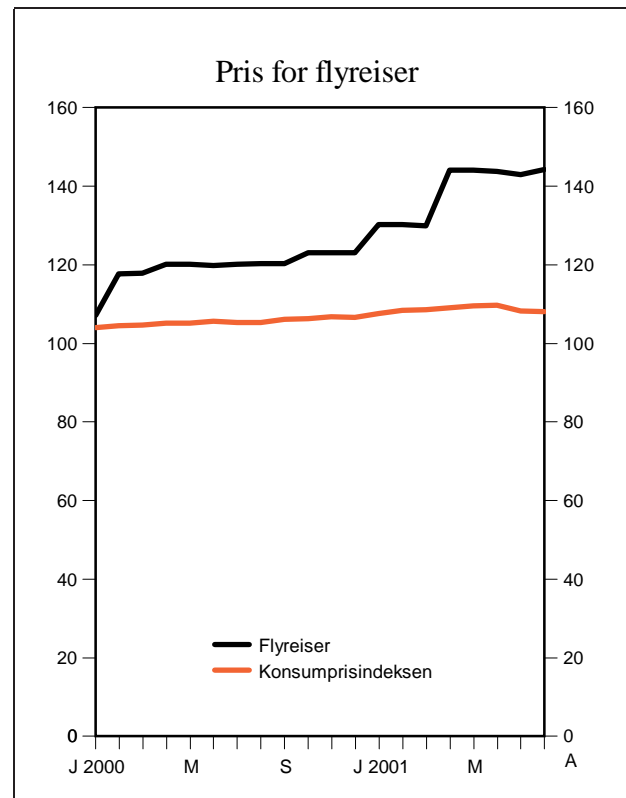
Bruken av internett er tiltakende, og tjenestene i nettet skaper økt behov for nett med stor overføringskapasitet. Dette vil trolig utløse en overgang fra dagens smalbåndskommunikasjon til digital bredbåndskommunikasjon. Fortsatt eksisterer det i begrenset grad et massemarked for bredbåndskommunikasjon, og tjenesteutviklingen er i en tidlig fase. Regjeringen la i oktober 2000 fram en *handlingsplan for norsk bredbåndsutvikling*. Målet for handlingsplanen er en raskere og bredere geografisk utbygging av bredbåndnett i regi av markedsaktørene. Regjeringen ser det verken som riktig eller nødvendig at det offentlige selv bygger ut eller eier infrastrukturen. I statsbudsjettet for 2002 er det lagt fram særskilte tiltak for bredbåndsanvendelse i skolen og i helsesektoren og for å stimulere til anvendelse av bredbånd i kommuner og bedrifter.

5.3.7 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 daværende EF-land, Norge og Sverige til å trafikkerer ruter mellom landene, og en tilsvarende bestemmelse ble tatt inn i EØS-avtalen. 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.

SAS og Braathens er de eneste flyselskapene som har et rutenett av stort omfang på de innenriksrutene som trafikkeres av konkurrerende selskaper. Widerøe har sin hovedvirksomhet på regionale ruter med enerett etter anbud. I tillegg er det noen små flyselskaper som trafikkerer spesielle ruter med liten trafikk. Braathens og SAS ble etter åpningen av *hovedflyplassen på Gardermoen* 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 intensivring 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 utfliating i etterspørselen etter flyreiser, og spesielt forretningsmarkedet falt med 10–15 pst. Det ble dermed en sterk overkapasitet. De økonomiske resultatene for flyselskapene i Norge har fra 1999 vært svake.

Color Air gikk ut av markedet 27. november 1999. Siden har Braathens og SAS redusert flyvingene om lag tilbake til 1998-nivået for ruter til og fra Oslo, samt økt billettprisene. Figur 5.3 viser at *prisen for flyreiser* har økt kraftigere enn den generelle prisveksten, og langt mer enn det som kan forklares med økte drivstoffpriser og flyavgifter. 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 reisebyråavtaler påvirker mulighetene for å etablere nye selskaper. Så langt er det ingen utenlandske selskaper som har funnet det interessant å ta opp konkurransen i det kommersielle stamrutenettet. Likevel ventes lønnsomheten i norsk innenriks luftfart å bli relativt svak også i 2001.



Figur 5.3 Indekstall for prisen på passasjertransport med fly og konsumprisindeksen. Januar 2000 – august 2001. Indeks, 1998=100
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Flyselskapenes *gruppefritak* fra EØS-avtalens konkurranseregler for flyvinger innenfor EØS er forlenget til 30. juni 2002 når det gjelder prissamarbeid. I praksis medfører unntaket at flyselskapene kan konsultere hverandre om prisøkninger på fullpris- og rabattbilletter på innenriksruter og fullpriselletter på utenriksruter i EØS. Gruppeunntaket kan derfor isolert sett bidra til å svekke konkurransen også på innenriksrutene. Europakommisjonen vurderer for tiden mulige endringer i ordningen med gruppefritak for flyselskaper.

SAS inngikk 21. mai 2001 en avtale med de største eierne i Braathens om kjøp av selskapet. Konkurransetilsynet har imidlertid varslet at det vurderer inngrep overfor kjøpet. Saken er fortsatt under behandling.

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. Dermed 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 6 selskaper, for ruter til i alt 28 regionale lufthavner og 1 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 startet med fra april 2000 for tre tidligere FOT-ruter. I slike tilfeller bortfaller eneretten, og det gjelder fri markedsadgang.

Begrensningen i maksimal kontraktperiode antas å kunne redusere konkurransen om anbudene fordi etableringskostnadene for kortbanedriften i Norge ofte er svært høye i forhold til en driftsperiode på tre år. Samferdselsdepartementet gjennomførte i 2000 en omfattende evaluering av anbudsregelverk og -prosess, og behovet for regelverksendringer følges opp i forhold til Europakommisjonen.

5.3.8 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 særlovsselskapet 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.

I Nasjonal transportplan 2002–2011, jf. St.meld. nr. 46 (1999–2000), la Regjeringen opp til gradvis å tilrettelegge 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 trafiksikkerheten. Det legges i første fase vekt på ytterligere å åpne for konkurranse innen godstransporten.

Norge er gjennom EØS-avtalen underlagt EUs rådsdirektiv om utvikling av jernbanesektoren. I

EUs såkalte infrastrukturpakke, som er vedtatt i EU og implementert i EØS-avtalen, legges det opp til ytterligere å åpne for konkurranse i den internasjonale godstransporten på sentrale jernbanestrekninger fra 2003. I Norge er grensekryssende jernbanestrekninger allerede åpnet for internasjonal godstransport gjennom et frivillig europeisk samarbeid. De fleste jernbanelinjer av betydning er omfattet av denne åpningen for internasjonal godstransport.

Kostnadseffektivitet i jernbanesektoren kan også påvirkes med andre virkemidler enn å tillate økt konkurranse på jernbanenettet. En mulighet er å tillate økt konkurranse fra ekspressbussene. I St.meld. nr. 46 (1999–2000) Nasjonal transportplan 2002–2011, tok Regjeringen til orde for en begrenset oppmyking av løyvepolitikken for ekspressbussene. Oppmykingen skulle bare finne sted i forhold til jernbanen og bare i det sentrale Østlandsområdet. Flertallet i samferdselskomiteen sluttet seg til denne liberaliseringen, jf. Innst. S. nr. 119 (2000–2001).

Jernbaneverket legger opp til en strategi hvor selskapet i større grad baserer investeringer og tyngre vedlikehold på anbudskonkurranser, for på denne måten å bidra til å bygge opp et leverandørmarked for jernbanetekniske tjenester innenfor vedlikehold og investeringer i infrastruktur. En slik utvikling vil legge til rette for en mer effektiv bruk av ressurser rettet mot jernbanesektoren.

5.3.9 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 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. Merknader ved å opprettholde et tilbud

av posttjenester utover det som er bedriftsøkonomisk 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 kryssubsidiering har det vært stilt krav til Posten om separate regnskaper for enerettstjenester og konkurranseutsatte tjenester.

EU-kommisjonen har i mai 2000 kommet med forslag om nytt postdirektiv som vil være et endringsdirektiv til postdirektivet. Forslaget følger opp postdirektivets prinsipp om en gradvis og kontrollert liberalisering av postmarkedet i Europa. Det er blant annet foreslått at enerettsområdet reduseres til en vektgrense på inntil 50 gram og en prisgrense på inntil 2,5 ganger grunntaksten, at utgående grensekryssende post blir åpnet for konkurranse fullt ut, og at det fastsettes en nærmere tidsplan for å oppnå et indre marked for posttjenester. Det er i dag fortsatt usikkert når endringsdirektivet vil bli vedtatt. Det er sannsynlig at endringsdirektivet vil bli innlemmet i EØS-avtalen da postdirektivet er en del av avtalen. Endringsdirektivet vil dermed eventuelt måtte implementeres i norsk rett.

5.3.10 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 med to eller flere drosjesentraler, og hvor forholdene ellers ligger til rette for tilstrekkelig konkurranse. Tilsynet opphevet reguleringen av drosjetakstene i Oslo og Akershus, samt Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Drammen med enkelte nabokommuner. I disse områdene er takstnivå og takststruktur siden blitt fastsatt av aktørene i drosjemarkedet.

Konkurransetilsynet har evaluert erfaringene

med å oppheve takstreguleringen i de ovennevnte områdene. Ifølge tilsynet har dereguleringen ført til at forholdet mellom tilbudet av drosjetjenester og etterspørselen er bedre enn tidligere. Siden maksimalprisforskriften ble opphevet har takstene i de deregulerte områdene som ventet økt, i gjennomsnitt med 17 pst. Økningene har stort sett vært små på dagtid, mens de har vært større på kveldstid, og spesielt i helgene. For å tilfredsstille kravet til prisopplysning har de fleste sentralene valgt å utarbeide prisoversikter. Flere sentraler har dessuten forenklet takstsystemet og introdusert nye tjenestetilbud. Rekrutteringen til yrket har tatt seg opp etter at sentralene fikk anledning til å fastsette prisene selv. Det er bedre sjåførtilgang på ubekvemme tider, og dermed et bedret drosjetilbud. Drosjekøene har blitt noe mindre i de fleste områdene. Ettersom næringen i flere tiår har vært regulert, og aktørene ikke er vant til å konkurrere, må det forventes at konkurranstrykket vil forsterkes over tid.

Konkurransetilsynet fastsetter fortsatt maksimalpriser for de øvrige sentralene i landet. Løyvebestemmelsene i samferdselsloven er uendret. Tilbudet av drosjetjenester er derfor fortsatt delvis bestemt av hvordan fylkeskommunene praktiserer løyveordningen.

5.3.11 Legemidler

Legemidler er en viktig innsatsfaktor i helsevesenet. Målt i utsalgspris fra apotek ble det i 2000 omsatt legemidler for om lag 11,4 mrd. kroner i Norge. I faste priser har omsetningen av legemidler økt med om lag 120 pst. i perioden 1990–2000. Økningen i omsetningstallene for legemidler er et resultat både av overgang til nyere medisiner og av en ren volumøkning. Prisene på etablerte legemidler har vist tilnærmet ingen økning i perioden sett under ett. Prisene på reseptbelagte legemidler til apotek har hatt en svak nedgang hvert år i perioden 1993–1999, mens prisene på reseptfrie legemidler har økt noe. Prisundersøkelser tyder på at prisforskjellene på legemidler i Europa ble mindre på 1990-tallet. En årsak til dette kan være innføringen av det indre marked og utbredelsen av parallellimport.

Det norske markedet for legemidler er fortsatt preget av omfattende reguleringer. Blant de viktigste reguleringene er krav til sortiment og distribusjon for legemiddelgrossistene, regulering av apotekenes innkjøps- og utsalgspriser på reseptpliktige legemidler og apotekens tilnærmede enerett til salg også av reseptfrie legemidler.

Norge har i dag en lavere apotekdekning i forhold til innbyggertallet enn mange andre europeis-

ke land. En *ny apoteklov* trådte i kraft 1. mars 2001. Den nye apotekloven åpner for friere etableringsadgang. Etablering av apotek har tradisjonelt skjedd etter behovsvurdering av Statens helsetilsyn. Derksom Helsetilsynet fant at behovet var til stede, ble det lyst ut en apotekkonsesjon som gav rett og plikt til å drive apotek. Konsesjon ble kun gitt til farmasøyter. Dersom flere kvalifiserte søkere meldte sin interesse, ble konsesjon tildelt etter en vurdering av søkerens egnethet. I den nye apotekloven skiller det mellom konsesjon til eierskap og konsesjon til drift av apotek. Eierskapskonsesjon kan gis så vel selskaper som enkeltpersoner, men ikke til dem som foreskriver eller produserer legemidler. Samme person eller selskap kan eie flere apotek, slik at det åpnes for kjededrift. Legemiddelgrossister kan også eie apotek. Dette åpner for vertikal integrasjon mellom grossist og detaljist. Driftskonsesjon for apotek kan fortsatt bare gis til farmasøyter. Tildeling av konsesjon skjer etter objektive kriterier. Opprettelse av et apotek krever at eier har eierkonsesjon og har ansatt en farmasøyt med driftskonsesjon. Dette sikrer at den faglige standarden opprettholdes, samtidig som det er åpnet for økt konkurranse mellom apotekene.

Den lettere etableringsadgangen støtter opp om konkurransen og kan bidra til å holde kostnader og overskudd på et akseptabelt nivå. Opphevingen av behovsprøvingen åpner for at lokalisering av eksisterende og nye apotek i sterkere grad skjer utfra kundenes preferanser. Samlet kan dette gi et høyere servicenivå, bedre tilgang og lavere priser på legemidler og handelsvarer.

Etter den nye apotekloven vil apotekene fortsatt ha enerett til å selge reseptfrie legemidler. Når den nye loven har fått virket en tid, skal det vurderes om enkelte reseptfrie legemidler kan selges også utenom apotek.

Det er viktig å sikre konkurranse i legemiddelleveringen når patenttiden på et legemiddel løper ut. Med den nye apotekloven skal apoteket informere kunden om det billigste kopipreparatet, og kan bytte ut det rekvirerte legemidlet med et likeverdig legemiddel hvis det ikke er i strid med legens eller kundens uttrykkelige ønske.

Praksis for fastsettelse av *maksimalpriser for reseptpliktige legemidler* ble endret med virkning fra 1. juli 2000. Behovet for maksimalprisregulering må ses i sammenheng med at brukeren ofte må stole på vurderinger gjort av spesialister og i mange tilfeller selv betaler kun en del av kostnadene ved bruk. I 1999 ble mer enn 60 pst. av de totale utgifterne til legemidler refundert fra folketrygden eller finansiert av helseinstitusjoner.

Etter den nye forskriften fastsettes maksimal-

prisene i hovedsak med henblikk på salgsprisene i land innenfor EØS-området, men med unntak av søreuropeiske land. Som hovedregel settes prisen lik gjennomsnittet i de tre billigste av sammenlikningslandene. Den endrede prisfastsettelsen har trolig bidratt til en prisnedgang på legemidler.

5.3.12 Fiske og havbruk

Et særtrekk ved fiskerinæringen er det omfattende regelverket som er knyttet til utøvelse av næringsvirksomheten. Fiskebestander er en fornybar ressurs hvor ressursuttaket i framtiden er betinget av hvor hardt bestanden utnyttes i dag. Reguleringene bidrar til å opprettholde bærekraftige bestander og til en bedre kapasitetstilpasning av flåten, og dermed til økt verdiskaping i næringen. Utformingen av enkelte reguleringer kan likevel føre til at verdiskapingen i det tradisjonelle fisket er lavere enn den ellers kunne ha vært. Havbruksnæringen er også regulert når det gjelder etablering, eierforhold og oppdrettsanlegg, men ikke når det gjelder førstehåndsomsetningen av fisk.

Etablering og eierforhold i fiskerinæringen er regulert gjennom *deltakerloven*. Formålet har vært både å begrense deltakelsen i fisket av ressursenssyn og å sikre at fiskeflåten skal være eid av aktive fiskere. Regjeringen oppnevnte 8. juni 2001 et utvalg som skal gjennomgå problemstillinger i forbindelse med eierskap til fiskefartøy. Utvalget skal komme med forslag til eventuelle endringer innenfor dagens lovverk der dette anses påkrevd for å få til tidsmessige regler for eierskap. Som en del av dette arbeidet, skal utvalget vurdere spørsmål om blant annet aktive fiskeres eierandel i flåten og hjemmel til å dispensere fra aktivitetskravet.

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. Aktivitetskravet i deltakerloven ble skjerpet ved endringer i 1999. Derimot har endringene av utskiftingsbestemmelsene gått i retning av noe større fleksibilitet med hensyn til fartøysutformingen.

Uttaket av de aller fleste fiskeslag er begrenset gjennom kvotereguleringer. For deler av flåten er det innført *enhetskvoteordninger*. Enhetskvoter innebærer at fiskekvoter fra flere fartøy i en tidsavgrenset periode kan samles på ett fartøy, mot at andre fartøy blir tatt ut av fisket. Det medfører et styrket driftsgrunnlag for det fartøyet som får overført kvote. Tidligere omfattet enhetskvoteordninger torsketral, ringnot og grønlandsreketral. Fra ju-

li 2000 er det innført enhetskvoteordning også for konvensjonelle fartøy over 28 meter og fra februar 2001 for seitrål. Samlet førstehandsverdi fra den delen av flåten som kunne benyttet seg av enhetskvoteordning, utgjorde vel 50 pst. av total førstehandsverdi for hele flåten i 2000 (vel 60 pst. av samlet fangst for den helårsdrevne flåten). Om lag 10 pst. av fartøyene i de gruppene som tidligere har vært omfattet av enhetskvoteordninger, er trukket ut av fiske. Fiskeridepartementet vurderer å utvide ordningene gjennom rederikvotordninger. Det er også satt i gang arbeid med å innføre strukturtiltak for nordsjøtrålere og spesielle kvoteordninger for konvensjonelle fartøy under 28 meter.

Bestemmelsene om utøvelsen av fiske er regulert gjennom saltvannsfisikeloven av 1983 (mens deltakerloven regulerer retten til å delta i fiske). Dette er en utstrakt fullmaktslov som har gitt grunnlag for et omfattende forskriftsverk, bl.a. forannevnte kvotereguleringer. Fiskeridepartementet arbeider med sikte på å legge fram forslag om ny *havlov* i 2004, som vil erstatte saltvannsfisikeloven. Viktige hensyn vil blant annet være forenklinger og modernisering av lovverket, og et regelverk som i større grad legger til rette for å øke verdiskapingen i næringen.

Havbruksnæringen har vist kraftig vekst over flere år, hovedsakelig fra oppdrett av laks og ørret. For matfiskoppdrett av laks og ørret har det ikke vært tildelt ordinære konsesjoner siden 1985. Gjennom eierskifter har det imidlertid skjedd betydelige strukturelle endringer i næringen. Prisene som er oppnådd de siste årene, viser at konsesjonene representerer betydelige verdier utover det som er investert i anlegg og utstyr. Fiskeridepartementet vil i 2001 utlyse 40 nye konsesjoner og ser for seg jevnlig utlysninger i årene framover, jf. Ot.prp. nr. 65 (2000–2001). Stortinget vedtok 7. juni 2001 endringer i oppdretsloven som gir hjemmel for å kreve vederlag ved tildeling av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret, jf. Innst. O. nr. 123 (2000–2001). Et flertall i næringskomiteen mente at vederlaget pr. konsesjon skal settes til 5 mill. kroner, og at ulike objektive kriterier resulterer i fradrag på denne summen.

Eierinteressene i lakse- og ørretoppdrett har blitt mer konsentrerte de siste årene. Fiskeridepartementet har gjennom forskrift av 16. februar 2001 om kontroll med eiermessige endringer i selskaper som har tillatelse til oppdrett av laks og ørret, fastsatt bestemmelser som setter grenser for mye av det samlede konsesjonsvolumet en eier kan ha nasjonalt eller regionalt.

Fiskerisektoren er ikke direkte innlemmet i EØS-avtalen og ligger ikke under ansvarsområdet

til EFTAs overvåkingsorgan, ESA. Protokoll 9 til EØS-avtalen regulerer imidlertid en del spørsmål knyttet til fiskerisektoren. ESA har hevdet at vektlegging av lokal tilknytning ved tildeling av fiskeoppdrettskonsesjoner ikke er i samsvar med bestemmelsen om fri etablering innenfor EØS-området. Denne forståelsen av EØS-avtalen drøftes nå med ESA.

Stortinget vedtok i desember 2000 Fiskeridepartementets forslag til lov om havbeite, som gir muligheter for ny næringsvirksomhet innen havbruk, jf. Ot.prp. nr. 63 (1999–2000). Fiskeridepartementet forbereder nå en helhetlig gjennomgang av oppdretsloven med sikte på å legge fram forslag til ny *havbrukslov* i 2003. Parallelt med lovarbeidet vil forskriftsverket for havbruksnæringen moderniseres.

Handel med matvarer er et av de mest beskyttede vareområdene internasjonalt, og *handel med fisk og fiskeprodukter* er underlagt hindringer i form av høye tollsatser og ulike ikke-tariffære hindringer, særlig på veterinær- og sanitærområdet. Fiskerinæringen eksporterer over 90 pst. av produksjonen. Det er derfor en viktig interesse for Norge å redusere handelshindre som begrenser eksporten av sjømat. Regjeringen vil benytte muligheten som den neste forhandlingsrunden i Verdens handelsorganisasjon (WTO) gir for å sikre fiskerinæringen bedre handelsmessige rammebetingelser.

5.4 Offentlig sektor

5.4.1 Behovet for fornyelse i offentlig sektor

I Norge og andre OECD-land er nå arbeidet med å fornye offentlig sektor en sentral del av den økonomiske politikken. Det er flere grunner til dette. Nær halvparten av den samlede verdiskapingen i de europeiske landene kanaliseres via offentlige budsjetter til offentlig forbruk, investeringer og overføringer. Dette innebærer at produktiviteten i offentlig tjenesteproduksjon har en avgjørende innvirkning på velstandsnivået. Videre har graden av konkurranse i markedet for offentlige innkjøp betydning for prisene og dermed for hvor mye en får igjen for de midlene som avsettes til investeringer og offentlig tjenestetilbud. Desto bedre overføringsordningene er utformet i forhold til de mål en har for fordeling og inntektssikring, desto mer velferd kan en få ut av hver krone som anvendes.

Det er begrenset rom for å finansiere økte offentlige utgifter gjennom økninger i det samlede skattenivået uten at det får negative følger for verdiskapingen.

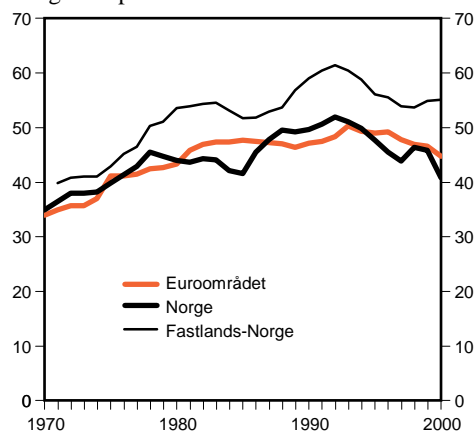
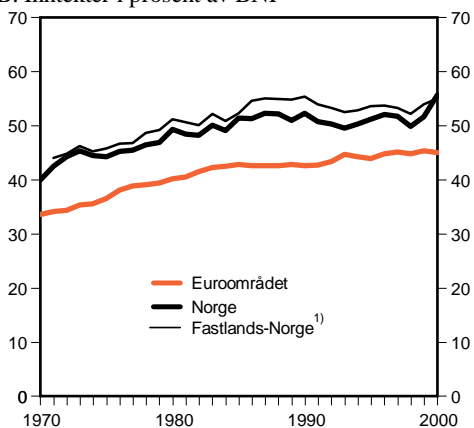
Boks 5.1 Trekk ved utviklingen i offentlig sektor i Norge og i Europa for øvrig

Ekspansjonen av offentlig sektor som fant sted i europeiske land etter andre verdenskrig, gjen-speiler utbyggingen av velferdsstaten. I 1960 utgjorde offentlige utgifter i Norge 25 pst. av BNP. Dette var mindre enn gjennomsnittet for vesteuropeiske land. Fra 1960 til 1980 økte offentlige utgifter som andel av BNP med nær 15 prosentpoeng i gjennomsnitt for Vest-Europa. I Norge var veksten enda sterkere, og ved begynnelsen av 1970-tallet var utgiftsandelen kommet opp til gjennomsnittet for Vest-Europa, jf. figur 5.4.A.

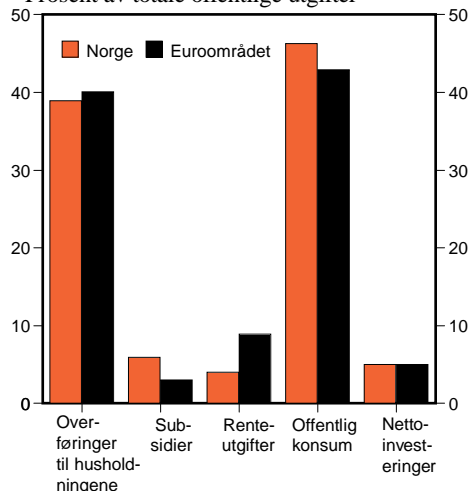
Etter et fall i første halvdel av 1980-årene, økte utgiftsandelen i Norge igjen fra slutten av tiåret, og nådde en ny topp i 1992. Av de vesteuropeiske landene var det da bare Danmark, Sverige, Finland og Italia som hadde et høyere utgiftsnivå i forhold til BNP. Fra første halvdel av 1990-årene har imidlertid utgiftsandelen falt i Norge og i andre vesteuropeiske land. Nedgangen i utgiftsandelen i Norge reflekterer først og fremst at den sterke veksten i produksjonen i olje- og gasssektoren har bidratt til et høyt nivå på bruttonasjonalproduktet. Produksjonen av olje og gass ventes å nå toppen i 2003 for så gradvis å avta. For det andre førte en sterk og langvarig konjunkturoppgang i norsk økonomi til en periode med sterk vekst i bruttonasjonalproduktet for Fastlands-Norge og en avdempning i offentlig utgiftsvekst som følge av reduserte utgifter til arbeidsledighetstrygd og arbeidsmarkedstiltak.

De offentlige inntektene i de vesteuropeiske landene har gjennomgående ikke vokst like raskt som utgiftene, jf. figur 5.4.B.

I de fleste OECD-landene har det vært stor grad av parallellitet i utviklingen i hovedkomponentene av offentlige utgifter. Særlig gjelder dette for vesteuropeiske land der inntektsoverføringene til husholdningene i gjennomsnitt ble fordoblet som andel av BNP fra 1960 til midten av 1990-årene. Offentlig konsum som andel av BNP økte med om lag 40 pst. over samme periode. Figur 5.4 illustrerer sammensetningen av offentlige utgifter i Norge og euroområdet. Offentlig konsum utgjør en noe større andel av utgiftene i Norge enn i Vest-Europa for øvrig, mens overføringer til husholdningene utgjør en noe mindre andel i Norge.

Offentlige utgifter og inntekter**A. Utgifter i prosent av BNP****B. Inntekter i prosent av BNP****C. Utgifter på hovedområder i 2000.**

Prosent av totale offentlige utgifter



Figur 5.4 Offentlige utgifter og inntekter i Norge og i euroområdet

¹⁾ Offentlige inntekter i alt er fratrukket påløpte skatter og avgifter fra petroleumsvirksomheten, overføringer og renteinntekter fra SDØE og aksjeutbytte fra Statoil.

Kilde: OECD og Statistisk sentralbyrå.

Samtidig er det press i retning av økte utgifter på flere områder. Både husholdninger og næringsliv stiller som brukere stadig høyere krav til kvaliteten på offentlige tjenester. Dette gjenspeiles bl.a. i standardforbedringer i eldreomsorgen. Etterspørselen etter mange tjenester, bl.a. helse, øker raske enn samfunnets inntekter. Dette stiller økende krav til prioriteringer og omstillinger innenfor offentlig sektor og til produktiviteten innenfor de enkelte virksomhetene.

Store inntekter fra petroleumsvirksomheten bidrar til at statens finansielle stilling er gunstigere i Norge enn i de fleste andre land. Norge har dermed ikke i samme grad som andre land blitt tvunget til å begrense utgiftene for å konsolidere offentlige finanser. I årene framover vil imidlertid presset mot offentlig sektor øke også i Norge. En stadig eldre befolkning bidrar til økende pensjonsutbetalinger, og vil stille høyere krav til omfang og kvalitet på helse- og omsorgstilbudet. Internasjonaliseringen og store teknologiske endringer vil øke kravene til kunnskap og dermed til forsknings- og undervisningssektoren. Mye av tjenesteproduksjonen i offentlig forvaltning er arbeidsintensiv, og på flere områder som f.eks. omsorgstjenester, er det mindre rom for produktivetsforbedringer enn i økonomien for øvrig. Samtidig med press for økte utgifter, vil lavere vekst i arbeidsstyrken redusere vekstpotensialet, gi lavere skatteinntekter og mindre rom for økt sysselsetting i offentlig forvaltning. Det vises til nærmere omtale av langsiktige utfordringer i avsnitt 3.2.6.

De analysene som har vært gjennomført i Norge, konkluderer gjennomgående med at det er et potensiale for effektivitetsforbedring i offentlig forvaltning, jf. bl.a. omtalen i NOU 2000:21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping. Det kan derfor være merkbare gevinster å hente gjennom reformer av offentlig sektor.

Utfordringene er å:

- omstille ressurser mellom områder innenfor offentlig sektor i takt med endrede behov,
- øke brukerstyringen innenfor de enkelte områdene og dermed tilfredsstillende økte kvalitetskrav fra husholdninger og næringsliv,
- oppnå en mer effektiv ressursbruk og dermed skape rom for økt tjenestetilbud.

Myndighetene har flere virkemidler for å møte disse utfordringene:

- forbedringer av det statlige budsjettssystemet,
- endret organisering av offentlige virksomheter,
- endringer i kommunenes muligheter til å selv å treffe beslutninger om ressursdisponering og organisering av produksjonen,

- utnytte konkurransen i private markeder ved offentlige innkjøp bedre, jf. avsnitt 5.3.4,
- Utforming av finansieringsordninger som gir de enkelte deler av forvaltningen motiver til effektiv ressursbruk.

Internasjonalt samarbeid er viktig i arbeidet med å effektivisere offentlig sektor, jf. boks 5.2. Både innenfor EU og i OECD-sammenheng arbeider en med å utvikle sammenliknbare indikatorer som gir grunnlag for å vurdere resultatoppnåelse og produktivitet i et internasjonalt perspektiv. Innenfor OECD akkumuleres det en omfattende kunnskap om de ulike løsningene som medlemslandene har forsøkt med sikte på å få en bedre ressursutnyttelse og en høyere kvalitet på tjenesteytingen. Dette vil utgjøre nyttige referanser for arbeidet med å effektivisere og fornye offentlig sektor i Norge.

Den konkrete utformingen av reformene må imidlertid ta utgangspunkt i nasjonale tradisjoner og prioriteringer. Innenfor distrikts- og regionalpolitikken er det f.eks. et overordnet mål å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Den spredte bosettingen i Norge kan stille en del andre krav til organisering av tjenesteproduksjon enn i mange andre europeiske land.

Regjeringen er, bl.a. gjennom Fornyelsesprogrammet, i ferd med å gjennomføre og igangsette en rekke større reformer i offentlig sektor.

- *Sykehusreformen*, som i første rekke omfatter statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten, skal bidra til bedre ressursutnyttelse.
- *Forsvarsreformen* innebærer at forsvaret skal moderniseres og tilpasses nye sikkerhetsutfordringer.
- *Utdanningsreformen* skal bidra til økt kvalitet i utdanningen på alle nivåer fra grunnskole til universitet. Ny gradsstruktur og fornyelse av studienes innhold og oppbygging skal gi studentene en utdanningstilbud som er mer lik det andre land har. Samtidig skal studietiden i høyere utdanning kortes ned.
- *Politireformen* innebærer en mer effektiv bekjempelse av kriminalitet. Færre politifolk skal benyttes til ledelse og administrasjon og flere til aktivt politiarbeid.
- *Omorganisering av statens vegvesen* forventes å gi betydelige økonomiske gevinster, både innenfor forvaltnings- og produksjonsdelen.
- *En ny organisering av likningsforvaltningen* vil gi bedre ressursutnyttelse.
- *Døgnåpen forvaltning* skal gi økt tilgjengelighet og mer fleksible og individuelt tilpassede tjenester for brukerne og mer effektiv ressursbruk.

Boks 5.2 Internasjonalt samarbeid om forbedringer i offentlig ressursbruk

Reformer i offentlig sektor prioriteres stadig sterkere i OECD-landene, noe som reflekteres i OECD-samarbeidet. I de økonomiske landrapportene inngår tiltak for å forbedre offentlig sektor som en viktig del av de samlede tilrådingene om reformer for å bedre økonomiens virkemåte. Måloppfylting og effektivitet i offentlig ressursbruk blir spesialtema i OECDs neste landrapport om Norge, som blir offentliggjort ettersommeren 2002.

I OECDs arbeid drøftes kvalitet og effektivitet i offentlig sektor langs flere dimensjoner:

Statlig budsjettering

- I hvilken grad bidrar budsjettssystemet til at utgiftsbeslutninger fattes innenfor budsjetttrammer som er opprettholdbare i et langsiktig perspektiv? Er budsjettreglene utformet slik at utgiftsøkninger for å motvirke aktivitetsnedgang i en lavkonjunktur reverseres når konjunktorene snur, slik at en unngår en langsiktig glidning i utgiftsnivået?
- I hvilken grad kan sentralmyndighetene kontrollere den samlede utgiftsveksten til stat og kommune?
- Har skattesystemet uheldige incentivvirkninger? Er skattenivået opprettholdbart på lengre sikt, dersom en skal unngå at skattegrunnlaget svekkes som følge av mobilitet i skattefundamentene?

Virkemidler, ressursbruk og resultater

- Er det behov for offentlige inngrep av nåværende omfang? Bør privat sektor få en viktigere rolle?
- Det offentlige kan, der det er nødvendig, påvirke rammene for privat sektor med ulike virkemidler. Gir den nåværende sammensetning av virkemidler i form av reguleringer, offentlige utgifter og skatteincentiver de ønskede resultatene?
- Står resultatene som oppnås på områder som inntektsfordeling, helse, utdanning, miljø og regional utvikling, i rimelig forhold til de ressursene som settes inn?
- Kan en identifisere økonomiske eller sosiale problemområder der resultatene er klart utilfredsstillende? Skyldes dette i så fall at det offentlige bruker for lite utgifter på disse områdene? Hvordan kan eventuelt en slik skjev ressursanvendelse forklares?

Kostnadseffektiv utnyttelse av ressurser

- Har en indikatorer som viser hvor effektivt ressursene utnyttes på ulike områder?
- Er det mulig å identifisere områder der det er vesentlig rom for effektivitetsforbedringer?

Deler av *regelforenklingsarbeidet* berører ressursbruken i forvaltningen. De delene som retter seg mot privat sektor, primært næringslivet, er nærmere omtalt i avsnitt 5.3.4.

Viktige reformer er nærmere omtalt i de følgende avsnittene.

5.4.2 Omorganiseringen av helsesektoren

Stortinget har sluttet seg til Regjeringens forslag om at staten fra 1. januar 2002 skal overta eieransvaret for spesialisthelsetjenesten i Norge, og organisere denne som et regionalt helseforetak med ansvar for sykehus og annen spesialisthelsetjeneste i hver av de fem helseregionene, jf. Ot.prp. nr. 66 (2000–2001). Med denne reformen samles sektoransvaret, finansieringsansvaret og eierskap på en hånd. Hensikten med dette er å desentralisere

myndighet og ansvar til virksomhetene. Organisering i foretak er et ledd i denne desentraliseringen.

Det overordnede målet for de regionale helseforetakene blir å framskaffe best mulig helsetjenester for de tildelte ressursene basert på behovet i regionen. Helseforetaksloven gir et tilstrekkelig rom for statlig overordnet styring og kontroll med de regionale helseforetakene, slik at en kan sikre at sentrale samfunnsmessige hensyn blir ivaretatt.

Stortinget har sluttet seg til at hovedstrukturen i dagens finansieringsordninger for spesialisthelsetjenester videreføres i 2002. Sosial- og helsedepartementet har satt i gang et arbeid med å gjennomgå alle øremerkede finansieringsordninger med sikte på forbedring og forenklinger.

Fastlegeordningen ble innført 1. juni 2001. Reformen innebærer en administrativ/økonomisk endring av organisering og finansiering av allmenle-

getjenesten. Alle innbyggere som ikke reserverer seg fra å delta i ordningen, har fått en fast allmennlege å forholde seg til. En fast legetilknytting i allmennlegetjenesten vil gi innbyggerne større trygghet og tilgjengelighet til legetjenesten. Bedring av kvaliteten på førstelinjetjenesten er en viktig forutsetning for riktig bruk av spesialisthelsetjenesten, og dermed for bedre samlet ressursbruk i helsetjenesten totalt sett.

Sosial- og helsedepartementet har siden 1999 bevilget midler for å stimulere interkommunalt legevaktsamarbeid i distriktene. Samordning av legevaktjenesten sikrer nødvendig beredskap samtidig som det reduserer belastningen på legene. Bedre tilgjengelighet av legetjenester på dagtid forventes også å bidra til å redusere forbruk av legevaktjenester. Sosial- og helsedepartementet vil se nærmere på erfaringene med legevaktsamarbeid og vil vurdere behov for ytterligere tiltak.

En *ny helsepersonellov* trådte i kraft 1. januar 2001. Den åpner for en mer fleksibel bruk av den enkelte helsearbeiders kompetanse og arbeidskraft, og dermed for en mer rasjonell bruk av ressursene innen helsetjenesten.

I St.prp. nr. 84 (2000–2001) ble det redegjort for *omorganiseringen av den sentrale statlige sosial- og helseforvaltningen* som Stortinget har sluttet seg til. Ti etater skal slås sammen til tre – Statens helsetilsyn, Sosial- og helsedirektoratet og Nasjonalt folkehelseinstitutt. I tillegg skal en del oppgaver flyttes fra Sosial- og helsedepartementet, i hovedsak til Sosial- og helsedirektoratet.

Hovedmålet er å gjennomføre en omstilling som gjør sektoren bedre rustet til å nå de sosial- og helsepolitiske målene og møte framtidige faglige utfordringer. Andre viktige mål er at intern administrasjon og dobbeltarbeid skal reduseres, blant annet gjennom mer bruk av informasjonsteknologi. Dette vil gi budsjettmessige rom for å styrke forebyggende arbeid, tilsyn med og kvalitetsutvikling av helse- og sosialtjenesten samt forskning.

5.4.3 Forsvarsreformen

Forsvarsreformen innebærer både en tilpasning til nye sikkerhetsutfordringer og en effektivisering av ressursbruken. Siktemålet er at driftsutgiftene skal reduseres med to mrd. kroner sammenliknet med et alternativ uten omorganisering. Omstillingen innebærer

- endret organisasjonsstruktur,
- bemanningsreduksjon på 5000 årsverk i forhold til nivået i 2000,
- reduksjon av bygningsmassen med minimum 2 mill. kvm.

Iverksettelse av reformen vil stå sentralt i Forsvarets virksomhet i perioden 2002 til 2005.

Stortinget sluttet seg til Regjeringens mål for effektivisering, men vedtok samtidig et større omfang på forsvaret enn det proposisjonen la opp til. Skal de samlede målene nås, må det gjennomføres ytterligere effektiviseringstiltak.

5.4.4 Utdanningsreformen

Velstandsnivået i Norge er avhengig av kvalifikasjonene til arbeidsstyrken. Investering i utdanning for brede grupper gir derfor avkastning i form av økonomisk vekst. Kostnadene ved høyere utdanning består for det første av de ressursene som utdanningsinstitusjonene legger beslag på. Høyere utdanning har imidlertid i tillegg en indirekte samfunnsmessig kostnad ved at studentene står helt eller delvis utenfor arbeidsstyrken mens de studerer. Skal en oppnå god samfunnsøkonomisk avkastning av høyere investeringer i utdanning, er det ikke tilstrekkelig ensidig å fokusere på hvilket kvalifikasjonsnivå studentene oppnår. Det er også viktig å oppnå god gjennomstrømming i høyere utdanning.

Mer enn halvparten av årskullene går nå inn i høyere utdanning. Antallet studenter i høyere utdanning utgjør i dag mer enn 190 000. Dette er høye tall sammenliknet med andre land. Det er flere årsaker til dette. Norge har en forholdsvis stor andel studenter som tar en høyere universitets- og høyskoleutdannelse. Den høye beholdningen av studenter reflekterer også dårlig gjennomstrømming i mange studier.

I Kvalitetsreformen i høyere utdannelse, jf. St.meld. nr. 27 (2000–2001), er det foreslått tiltak som skal stimulere til en mer effektiv læring. Regjeringen har foreslått å innføre en ny gradstruktur for høyere utdanning, slik at hovedmodellen innenfor grunnutdanningen blir tre år for lavere grad og to år for høyere grad. Denne gradsstrukturen tilsvarer det som er vanlig internasjonalt. Dette betyr at studietiden for lengre studier kuttet ned i forhold til dagens system.

En viktig utfordring er å utnytte utdanningssystemet til å styrke den enkelte arbeidstakers motivasjon og evne til å møte omstillingskravene i arbeidslivet innenfor rammen av livslang læring. Lykkes en i dette, vil det bidra til en større arbeidsstyrke. Dette krever at undervisningstilbudene utvikles slik at de gir muligheter for en effektiv opplæring i kombinasjon med arbeid.

5.4.5 Politi, domstoler og kriminalomsorg

Politi og lensmannsetaten gjennomgår betydelige organisatoriske omstillinger. Gjennom etablerin-

gen av Politidirektoratet 1. januar 2001 er den sentrale politiledelsen styrket. Antall politidistrikter vil bli betydelig redusert i årene som kommer. Det vil frigjøre politiresurser til å bekjempe kriminalitet.

St.meld. nr. 23 (2000–2001) Førsteinstansdomstolene i fremtiden peker på en rekke fordeler ved å etablere større, kollegiale domstoler (dvs. domstoler med flere enn én dommer). I planen for den framtidige domstolstrukturen er antall domssogn redusert fra 87 til 64, og antall førsteinstansdomstoler redusert fra 92 til 66 inkludert domstolene i Oslo.

Justisdepartementet innførte 1. januar i år en ny organisasjonsstruktur i kriminalomsorgen. Det er opprettet seks regioner som et nytt etatsnivå. På dette nivået har kriminalomsorg i anstalt og frihet felles regional ledelse med sikte på å oppnå en mer hensiktsmessig og effektiv samlet organisering. Den enkelte region har ansvar for all straffegjennomføring innenfor regionens grenser. Det er delegert en betydelig saksmengde fra departementet til de nye regionene. Lokalt nivå vil i større grad enn tidligere fatte vedtak i første instans.

5.4.6 Omorganisering av statens vegvesen

Regjeringen arbeider med en omorganisering av Statens vegvesen. Dette forventes å gi store effektivitetsgevinster både for forvaltningsvirksomheten og for produksjonssiden. Forutsetningen er at alle viktige planlagte tiltak i effektivisering- og omstillingsarbeidet blir gjennomført.

Regjeringen har i St.meld. nr. 31 (2000–2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling bl.a. fremmet forslag om å redusere antall statlige vegkontorer. I St.prp. nr. 1 (2001–2002) for Samferdselsdepartementet foreslår Regjeringen en regionsinndeling med fem regioner. I tillegg til etablering av regioner, vil det bli gjennomført organisatoriske endringer i den lokale strukturen, med inndeling i distrikter. Foreløpige vurderinger antyder at om lag 30–40 distrikter vil representere en hensiktsmessig inndeling.

Større samferdselsregioner vil gi bedre og klarere forutsetninger for å delegere oppgaver og myndighet fra Vegdirektoratet til regionene og fra regionkontorene til det lokale nivået. Det er et mål å skape en mer desentralisert organisasjon der regionene får en større rolle i styringen av Statens vegvesen enn det dagens organisering åpner for. En organisasjon med relativt få regioner gir bedre forutsetninger for å realisere effektiviseringsgevinster som i neste omgang kan brukes til tiltak på vegnettet og i trafikken.

I likhet med omorganisering av Statens vegvesens forvaltningsdel er det Regjeringens mål å omorganisere Statens vegvesens produksjonsavdeling slik at en får mer ut av pengene som brukes til vegformål.

Produksjonsavdelingen har i dag i underkant av 5000 stillinger, og hadde en omsetning på om lag 6,3 mrd. kroner i 2000. Av dette utgjorde vegvesenets egne ressurser ca. 2,6 mrd. kroner, mens den øvrige omsetningen var underentreprise, innleie og andre kjøp av varer og tjenester. Målt i omsetning pr. årsverk er effektiviseringspotensialet i virksomheten betydelig.

Statskonsult utredet på oppdrag fra Samferdselsdepartementet ulike tilknytningsformer, fra divisjonsmodell til full utskillelse som statlig aksjeselskap. I St.prp. nr. 1 (2001–2002) for Samferdselsdepartementet foreslår Regjeringen å begynne omorganiseringen av vegvesenets produksjonsvirksomhet til en divisjon fra 1. januar 2003.

5.4.7 Omorganisering av likningsforvaltningen

Stortinget vedtok i desember 2000 en ny modell for organisering av likningsforvaltningen, og Regjeringen fastsatte i juni 2001 ny kontorstruktur for likningsforvaltningen. Skatteetatens tjenester skal fortsatt være tilgjengelige i nesten alle kommuner, enten ved kontorer i egen regi, i et offentlig servicekontor eller i samarbeid med andre offentlige etater. Det blir distriktskontor i 99 kommuner, mens 191 kommuner får et etatskontor. I 134 kommuner vil etaten være representert i et offentlig servicekontor eller gjennom samarbeid med andre offentlige etater. I 12 kommuner blir likningsfunksjonene samlokalisert til nabokommunene. Omorganiseringen skal etter planen være gjennomført innen 31. desember 2003.

5.4.8 Døgnåpen forvaltning

Døgnåpen forvaltning skal gi økt tilgjengelighet og mer fleksible og individuelt tilpassede offentlige tjenester for brukerne. Dette skal oppnås ved å tilby tjenestene via flere ulike kanaler. Innsatsen konsentreres om å forbedre Offentlig informasjon og tjenester på Internett, samt å få opprettet offentlige servicekontorer i alle kommuner.

Bruken av internett har et stort omfang, og 86 pst. av statlige virksomheter og 68 pst. av kommunene er nå etablert på internett. Om lag 34 pst. av kommunene har offentlige servicekontorer og 22 pst. har planene klare.

5.4.9 Tverrgående tiltak med sikte på å bedre effektiviteten i statlig og kommunal sektor

Økonomistyring

Finansdepartementet har gjennomført *endringer i Økonomiregelverket* for staten som innebærer en videreutvikling og forenkling av regelverket. Endringene gjelder fra 1. september 2001. En har prioritert tiltak som raskt kan få positive effekter for brukerne i staten. Siktemålet er bl.a. å redusere ressursbruken til grunnleggende regnskapsoppgaver i de ulike virksomhetene. Blant de endringene som er gjennomført, er likestilling av mottak og viderebehandling av elektroniske dokumenter, som f.eks. fakturaer, med tilsvarende papirbaserte dokumenter. Videre har en klargjort virksomhetenes adgang til å tilpasse sin økonomifunksjon ut i fra en vurdering av vesentlighet og risiko. Finansdepartementet arbeider også med mer langsiktige tiltak for å bedre og forenkle økonomistyringen, og tar sikte på at en gjennomgang av hele Økonomiregelverket skal være slutført innen utgangen av 2002. Det vises til nærmere omtale i kapittel 7 i Gul bok 2002 (St.prp. nr. 1 (2001–2002)).

Budsjettering og regnskapsføring

I internasjonale organisasjoner som FN, OECD og IMF, og i flere av OECDs medlemsland, har det i noen år pågått en diskusjon og vurdering av *prinsipper for budsjettering og regnskap i offentlig forvaltning*. Diskusjonen har særlig dreid seg om problemstillinger knyttet til overgang fra kontantprinsippet til bedriftsøkonomiske prinsipper. Et motiv for det internasjonale samarbeidet rundt budsjetterreformer er å innføre et system som sikrer bedre ressursutnyttelse i forvaltningen enn det dagens kontantprinsipp gir grunnlag for.

Spørsmålet om langsiktig budsjettering er behandlet av utvalget som evaluerte Stortingets budsjetterreform av 1997, Innst. S. nr. 174 (2000–2001). Utvalget anbefaler at spørsmålet om mer langsiktighet i budsjettbehandlingen utredes nærmere, og foreslår at Regjeringen tar initiativ til at en slik utredning gjennomføres.

På denne bakgrunn har Regjeringen oppnevnt et utvalg som skal vurdere budsjetteringsprinsipper for statsbudsjettet, herunder prinsipper for flerårig budsjettering. Utvalget skal avgi sin innstilling innen 1. desember 2002.

Andre tiltak for å bedre ressursbruken

Kommunenenes og fylkeskommunenenes handlingsrom skal økes ved å redusere detaljstyringen gjennom regelverk, øremerkede tilskudd og rapportering. Det vil gi kommunesektoren større frihet til å iverksette tiltak for effektivisering av tjenesteproduksjonen.

I 1997 ble det vedtatt å utvikle et enhetlig *nasjonalt informasjonssystem for kommunal økonomi og tjenesteproduksjon* KOMMUNE, STAT, RAPPORTERING – omtalt som KOSTRA – prosjektet. Fra 2001 rapporterer alle kommuner og fylkeskommuner om tjenestetilbud og ressursbruk etter KOSTRA-modellen. Indikatorer som reflekterer omfang av kommunale tjenester, tjenestenes brukere og kommunens bruk av ressurser på alle kommunale tjenesteområder, blir stilt til disposisjon for kommuner/fylkeskommuner og staten få måneder etter utløpet av rapporteringsåret. Dette vil gi grunnlag for å sammenlikne måloppnåelse mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, og å identifisere tjenesteområder der det er mulig å effektivisere virksomheten. I konsultasjonsordningen mellom staten og Kommunenes Sentralforbund tar en sikte på å bruke KOSTRA-data bl.a. som grunnlag for å drøfte omstilling og effektivisering i kommunesektoren.

Det er iverksatt et *program for elektronisk saksbehandling* som blant annet omfatter elektronisk arkivering. Stortinget vil få seg forelagt en stortingsmelding om digital signatur i løpet av våren 2002. Departementene arbeider med å fjerne regler som hindrer elektronisk kommunikasjon. Det arbeides med et opplegg for elektronisk innrapportering for næringslivet som blant annet innebærer bedre utnyttelse av informasjon fra registre som folkeregisteret og enhetsregisteret. Sosial- og helsedepartementet arbeider for å fremme elektronisk samhandling i helse- og sosialsektoren gjennom en egen tiltaksplan. Det er anslått at trygdeetaten alene kan frigjøre 200–300 årsverk ved å motta lege-regning, sykemelding og erklæringer om uførhet elektronisk.

Finansdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Finansdepartementet av 28. september 2001 om Nasjonalbudsjettet 2002 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 skattytere eller ulike typer aktiviteter skattlegges 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 skattlegges etter de samme prinsippene. Det innebærer at avvik fra den regelen som gjelder generelt, og som ikke kan begrunnes 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 faktiske avkastningen av investeringer/plasseringer skal skattlegges 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.
- Normen for fradrag er basert på at inntekter og fradrag behandles symmetrisk. Dette innebærer bl.a. at når renteinntektene er skattepliktige bør renteutgifter være fradragsberettiget.
- Alle fordeler vunnet ved arbeidet skal skattlegges som arbeidsinntekter. Det gjelder både avlønning i form av kontant lønn eller naturalytelser.
- Miljøavgifter er en del av normen, men særskilte unntak fra avgiftene regnes som en skatteutgift.
- Referansesystemet for fiskale avgifter er at alt konsum skal skattlegges etter samme sats. I tråd med prinsippene for utforming av skattesystemet, skal det ikke legges fiskale avgifter på produserte innsatsfaktorer. En alternativ norm

for fiskale avgifter kunne vært at også produserte innsatsfaktorer skulle skattlegges med lik sats.

- For skatter og avgifter med en differensiert satsstruktur er det som hovedregel lagt til grunn at skatteutgiften beregnes ift. den generelle skatte- eller avgiftssatsen.

Beregningen av skatteutgifter er så langt som mulig basert på prinsippene over. Departementet vil imidlertid peke på at det 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.

Den faktiske provenyvirkingen av en eventuell opphevelse av enkelte av skatteutgiftene overvurderes i beregningene, ettersom det beregningsteknisk er 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 bl.a. 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. Listen over skatteutgifter er heller ikke uttømmende.

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 for 1999 og at dataene er skjønnsmessig framskrevet til 2002, vil anslagene være usikre. Endringene i skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til arbeidsgiveravgiften er basert på tall fra Statistisk sentralbyrås Lønns- og trekkoppgaverregister (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 4,0 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 distriktspolitiske virkemidler, og må derfor anses som en skatteutgift.
- 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 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 pr. år for to eller flere barn. Blant annet fordi 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, barnpensjon 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 motakere 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 8 800 kroner i 2001. Dette innebærer at det offentlige dekker deler av merkostnadene forbundet med å bosette seg slik at en får en lang arbeidsreise, noe som bør regnes 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 8 800 kroner i 2001 (det er felles beløpsgrense med fradrag for daglig arbeidsreise). Dette innebærer at det offentlige dekker deler av merkostnadene forbundet med å bosette seg slik at en må pendle, noe som bør regnes som en skatteutgift.
- Det gis fradrag for innbetalt *fagforeningskontingent mv.* 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 ift. andre skattytere og anses derfor som en skatteutgift.
- Det kan etter visse kriterier gis et *særfradrag for store sykdomsutgifter* når årlige utgifter utgjør minst 5 880 kroner og gjelder varig sykdom eller svakhet for den syke eller noen de forsørger. Verdien av et slikt fradrag kunne alternativt vært gitt som direkte støtte over trygdebudsjettet, og bør følgelig 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. Fradraget kan utgjøre maksimalt 20 000 kroner. I praksis gjelder dette hovedsakelig forsørgelse av personer bosatt i utlandet, samt forsørgelse av andre enn barn bosatt i Norge og ektefelle. Støtten som gis gjennom skattesystemet regnes som en skatteutgift.
- Statens satser for *kjøregodtgjørelse* er for tiden 3,20 kroner pr. km for de første 9 000 km og 2,60 kroner pr. km for kjøring utover 9 000 km. Etter gjeldende regler er det kun skatteplikt for yrkeskjøring utover 12 000 km ved at differansen mellom statens sats og 2,05 kroner pr. km beskattes som lønn. Dagens skatteregler er derfor svært gunstige, siden godtgjørelser etter statens satser langt på vei er skattefrie. De ligger i tillegg betydelig høyere enn det som kan anses som relevante variable kostnader til bruk av egen (mellom stor) bil på om lag 1,40 kroner pr. km. Differansen mellom statens satser og de variable kostnadene ved bruk av egen bil, kan ses på som en naturalytelse i arbeidsforhold og bør regnes som en skatteutgift. Skatteutgiften knyttet til kjøregodtgjørelse er beregnet ved å anta

at differansen mellom statens satser og de variable utgiftene på 1,40 kroner pr. km blir skattlagt som lønn.

- Personer med *firmabil* blir etter hovedregelen fordelsbeskattet for en årlig kjørelengde på 10 000 km pr. år, tillagt faktisk kjøring mellom hjem og arbeidssted. Gjeldende regelverk bidrar normalt til for lav beskatning av firmabiler ift. de faktiske kostnadene ved den private bilbruken. Differansen mellom de faktiske kostnadene og det som skattyteren blir fordelsbeskattet for, kan betraktes som en naturalytelse og bør regnes som en skatteutgift. Det er skjønnsmessig lagt til grunn at den faktiske private kjøringen for de som disponerer firmabil utgjør 14 000 km. Dette tilsvarer om lag den gjennomsnittlige årlige kjørelengden for alle personer med personbil. Privat bruk av yrkesbiler er også skattepliktig som fordel vunnet ved arbeid. Etter hovedregelen er dette regelverket utformet slik at skattytere som eier/leier yrkesbil kun kan fradragføre alle faktiske kostnader ved bilhold utover den ordinære fordelsbeskatningen av firmabiler som angitt over. Fradraget skal likevel ikke reduseres til et lavere beløp enn 50 pst. av de samlede kostnadene ved bilholdet. Dette fradraget bidrar til en skattefavorisering av næringsdrivende med yrkesbil og må anses som en skatteutgift. Skatteutgiften er beregnet ved å avvikle denne særregelen.

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). Differensieringen har en distriktpolitisk begrunnelse, og departementet har valgt å beregne denne skatteutgiften 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 16G* (om lag 810 000 kroner i 2001). Ettersom departementet benytter satsen i sone 1 som referansesystem, regnes den særskilte arbeidsgiveravgiften for lønninger over 16G som en skattesanksjon.

Nedenfor følger en gjennomgang av skatteutgifter knyttet til bedrifts- 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.
- Det gis fradrag i alminnelig inntekt for *premie innbetalt til individuell pensjonsavtale* (IPA), og i tillegg er pensjonsformuen fritatt for formuesskatt og avkastningen er fritatt for skatt på alminnelig inntekt. Utbetalingene blir skattlagt som pensjonsinntekt. I beregningene har en regnet nåverdien av den skattebesparelsen som oppnås, der en også tar hensyn til at utbetalingene skattlegges som pensjonsinntekt med en marginalsatt 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 årlig avkastning av midlene på 7 pst. Det antas videre at avsetningen i gjennomsnitt står ti år i ordningen, og at utbetalingen skjer over ti år.
- Det gis fradrag i alminnelig inntekt for *premie til pensjonsordninger i arbeidsforhold*. I tillegg er pensjonsformuen fritatt for formuesskatt, og avkastningen er fritatt for skatt på alminnelig inntekt. Skatteutgiften knyttet til dette er beregnet som om premien alternativt hadde blitt utbetalt som lønn. I beregningen har en regnet nåverdien av den skattebesparelsen som oppnås, der en også tar hensyn til at utbetalingene skattlegges som pensjonsinntekt. Det er lagt til grunn at midlene i gjennomsnitt står 15 år i ordningen og at utbetalingen skjer over 15 år. I de to siste nasjonalbudsjettene er skatteutgiften knyttet til denne ordningen blitt beregnet ved å ta utgangspunkt i samlede premieinnbetalinger fra selvangivelsen til den enkelte arbeidstaker. Etter departementets vurdering vil det være mer korrekt også å ta hensyn til pensjonsinnbetalingene fra arbeidsgiver. I årets beregning har en derfor tatt hensyn til premieinnbetalingene fra både arbeidsgiveren og arbeidstakeren. Informasjon over premieinnbetalinger til de kollektive pensjonsordningene er hentet bl.a. fra Sammenligningsoppgaven 2000 til Finansnæringens hovedorganisasjon.
- Foretak med tjenestepensjonsordninger for sine ansatte gis i dag anledning til å sette av midler i et *premiefond*. Det kan maksimalt avsettes seks ganger gjennomsnittet av årets premie og

de to foregående års premier. Selskapet må betale arbeidsgiveravgift for avsetninger til premiefondet, men kan fradragføre inntil 50 pst. av gjennomsnittet av årets premie og de to foregående års premier mot alminnelig inntekt. Departementet har valgt å regne skattefritaket på avkastningen av midlene i fondet som utgjør mellom 6 og 2 ganger gjennomsnittet av årets premier og de to foregående års premier som en skatteutgift. Dette innebærer at avkastningen på premiefond med en størrelse på inntil 2 ganger gjennomsnittet av årets premier og de to foregående års premier ikke anses som en skatteutgift. Skatteutgiften er beregnet som skattefritaket på den samlede avkastningen på midler i premiefond (etter definisjonen over). Avkastningen er satt til 7 pst. før skatt.

- 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 skal dekke forskjellen mellom høy sats og mellom sats for trygdeavgiften for fiskere. For de øvrige næringsdrivende i primærnæringene bidrar den lavere trygdeavgiftssatsen til en skattefordel som må anses å være en skatteutgift.
- 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 ift. andre næringer og anses derfor som en skatteutgift.
- Det gis et særskilt *fradrag i næringsinntekt fra jordbruk og hagebruk* på 36 000 kroner. Fradraget innebærer en gunstigere beskatning av personer med slik næringsinntekt ift. i andre næringer, og er derfor ansett som en skatteutgift.
- Det gjelder enkelte særskilte skatteregler for *skogbruksnæringen* som innebærer en skattemessig favorisering. Skogeierne kan innenfor visse grenser få fradrag for *avsetning til skogavgiftskonto* ved beregning av alminnelig inntekt, og de 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 *gjennomsnittslikning*, dvs. at skatten utlignes på grunnlaget av gjennomsnittet av de siste fem års overskudd.
- *Rederiselskaper* kan skattlegges etter særskilte regler hvis de oppfyller visse vilkår. Rederiselskaper innenfor ordningen er fritatt for skatt på årlig overskudd (alminnelig inntekt) så lenge

det holdes tilbake i selskapet. Unntaket er at 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. I fjorårets beregning tok en utgangspunkt i regnskapsmessig resultat for rederiene for 1998. I årets beregning tas det utgangspunkt i skatt på gjennomsnittlig regnskapsmessig resultat for perioden 1997 til 1999. Dette vil etter departementets vurdering gi et riktigere bilde over tid av skatteutgiften ved at en også justerer for at inntektene svinger kraftig i næringen. I fjorårets beregning ble det i tillegg antatt at skatt etter ordinære regler kunne beregnes på to tredeler av det regnskapsmessig resultat for rederiene, som følge av de gunstige avskrivningsreglene for skip mv. Denne forutsetningen innebærer at de gunstige avskrivningsreglene for rederiene ble ansett å være en del av referansesystemet, noe som ikke er korrekt. I årets beregning er det derfor lagt til grunn et tilsvarende referansesystem som for andre næringer, dvs. det skattemessige resultatet gitt korrekte økonomiske avskrivningssatser. Det antas at regnskapsmessig resultat over tid om lag vil tilsvare dette. Skatteutgiften for rederier er beregnet som differansen mellom skatt på regnskapsmessig resultat (etter definisjonen over, knapt 1,4 mrd. kroner) fratrukket hva rederiselskapene innenfor ordningen faktisk betalte i samlet skatt i 1999 (om lag 220 mill. kroner, inkl. tonnasjeskatt). I tillegg er det tatt hensyn til innstramminger i reglene f.o.m. 2000, 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* er høyere enn hva faktisk økonomisk verdifall tilsier, bør det regnes som en skatteutgift. Og motsatt må det regnes som en skattesanksjon om avskrivningssatsene er lavere enn faktisk økonomisk verdifall. Fordelen (ulempen) ved at avskrivningssatsene er for høye (for lave) er ikke knyttet til at det gis en endelig skattelettelse (skatteskjerpelse), men er utleukkende knyttet til hvordan fradraget periodiseres. Skatteutgiftene nedenfor er derfor beregnet som nåverdien av skatteutsettelsen som følge av at avskrivningssatsene overstiger det anslåtte faktiske verdifallet på investeringer foretatt i 2000. En *avskrivningssats for skip og fartøyer* på 14 pst.

er høyere enn faktisk økonomisk verdifall. Departementet har på denne bakgrunn beregnet skatteutgiften ift. et faktisk økonomisk verdifall på skip på 10 pst. og en diskonteringsrente på 7 pst. etter skatt. For å unngå dobbeltregning ift. den særskilte skatteordningen for rederiselskaper, er beregningen utelukkende foretatt for investeringer i skip i innenriks fart og fiskefartøyer i 2000 slik det framkommer i statistikk fra Statistisk sentralbyrå for 2000.

En *avskrivningssats på sokkelen* på 16,67 pst. lineært er høyere enn faktisk økonomisk verdifall. Departementet har på denne bakgrunn beregnet skatteutgiften ift. et faktisk økonomisk verdifall som skjønsmessig er satt til 10 pst. saldo og en diskonteringsrente på 7 pst. etter skatt. Investeringene i petroleumssektoren for dette året er anslått til om lag 29 mrd. kroner (ekskl. SDØE). 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.

I Ot.prp. nr. 1 (2001–2002) gir departementet en redegjørelse for nivået på avskrivningssatsene ift. faktisk økonomisk verdifall. Departementet konkluderer der med at *enkelte av disse avskrivningssatsene er blitt for lave* ift. faktisk økonomisk verdifall. Det er således en skattesanksjon knyttet til dette. Skattesanksjonen i tabell 4.8 er anslått til førsteårsvirkningen av å øke disse avskrivningssatsene.

- Ut fra hensynet til skattemessig likebehandling kan det argumenteres for at avkastning av investeringer i *egen bolig og fritidsbolig* skal skattlegges på samme måte som avkastningen av andre former for kapitalplasseringer. 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 på helårsboliger og fritidseiendommer i gjennomsnitt er fire ganger så høy som ligningsverdien, noe som påvirker både inntektsskatten og formuesskatten. I beregningen av formuesskatten på forretningseiendom er det tilsvarende forutsatt at ligningsverdien utgjør 50 pst. av markedsverdien. I beregningen av skatteutgiften knyttet til inntektsbeskatningen av bolig og fritidsbolig har en videre opphevet de særskilte bunnfradra-

gene, 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. Stortinget vedtok 15. juni i år at ligningstakster på boliger og fritidseiendom maksimalt skal utgjøre 30 pst. av boligens tekniske verdi eller observerbare markedsverdi. Vedtaket innebærer at inntekts- og formuesskatt for en rekke boliger og fritidseiendom reduseres ytterligere. Dette anslås å øke skatteutgiften med om lag 300 mill. kroner.

- *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 1. januar 2001. 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 1999, 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 1999.
- *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. Det er etter merverdiavgiftsreformen innført generell avgiftsplikt både på varer og tjenester. Enkelte varer og tjenester er utenfor mva.-systemet, 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 subsidium ved

å inkluderes i mva.-systemet). Det anses som en del av normen at disse fortsatt holdes utenfor mva.-systemet. Det er imidlertid innført en rekke fritak av andre grunner. Slike fritak anses som skatteutgifter. Skatteutgiftene er regnet i forhold til en merverdiavgiftssats på 24 pst.

- *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 24 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 tobakkgavgiftene* blir regnet som fiskale avgifter, men de har også en helsemessig begrunnelse. Fritaket for teknisk sprit blir ikke regnet som en skatteutgift. Ved utenlandsreiser kan alle personer ta med en viss kvote alkohol og tobakk avgiftsfritt inn i landet. Dette innebærer en særbehandling av dem som reiser utenlands og blir ansett som en skatteutgift. Avgiften på rulletobakk er lavere enn på sigarer og sigaretter. Det er ingen helsemessig begrunnelse for en slik avgiftsforskjell. Departementet bruker avgiften på sigaretter som norm, og de lavere avgiftene på rulletobakk, snus og skrå blir regnet som en skatteutgift.
- *Engangavgiften 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. 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 borettslagsleiligheter 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.
- *Grunnavgiften på engangsemballasje* for drikkevarer har tidligere vært betraktet som en miljørelatert avgift, og fritaket fra avgiften har dermed blitt betraktet som en skatteutgift. Etter omleggingen av miljøavgiften på drikkevareemballasje fra 1. januar 2001 ivaretar disse avgiftene i større grad forskjellen i miljøkostnad mellom ulike emballasjetyper. Grunnavgiften fremstår derfor i større grad som en fiskalavgift som er blitt lagt på deler av drikkevarene. Store deler av drikkevareforbruket er fritatt, bl.a. melk og melkeprodukter. Avgiften bør derfor anese som en skattesanksjon.
- *Avgiften på flyging av passasjerer* ble fra 1. april 2001 lagt om til å omfatte alle strekninger innenlands, men med fritak for Nord-Norge. Det er unntak fra fritaket for Bodø og Tromsø. Dette innebærer at flyginger som starter eller ender i Nord-Norge utenom Bodø /Tromsø er fritatt.

Det er én felles avgiftssats for hele avgiftsområdet, herunder til utlandet, på 128 kroner pr. billett. Det anslås at skatteutgiften knyttet til fritak for privatreiser innenlands utgjør om lag 100 mill. kroner på årsbasis. Når halvparten av dette antas å være forretningsreisende, kan skattesanksjonen grovt anslås til 750 mill. kroner.

Nedenfor følger en gjennomgang av skatteutgifter knyttet til miljø- og energirelaterte avgifter.

- Det er en rekke fritak knyttet til *forbruksavgiften på elektrisk kraft*. Treforedling, kraftintensiv industri, bergverksdrift samt drivhus og veksthus er fritatt fra avgiften på elektrisk kraft, mens øvrige deler av næringslivet blir ilagt avgift. I tillegg har alt forbruk i Nord-Troms og Finnmark fritak fra el-avgiften. El-avgiften er et sentralt energipolitisk virkemiddel, der et av formålene med avgiften er å bidra til å dempe kraftforbruket i Norge. På denne bakgrunn har departementet valgt å klassifisere el-avgiften som en miljørelatert avgift, og dermed skal fritakene fra avgiften regnes 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 autodieselavgiften være på samme nivå som bensinavgiften, og den lavere avgiften 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 72 øre pr. liter, mens den for mineralolje, kull og koks er 48 øre pr. liter. Det er imidlertid en rekke fritak for avgiften på mineralolje, bl.a. for skip i utenriksfart 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 er det redusert sats for bl.a. luftfarten, godstransport i innenriks sjøfart og supplyflåten. I tidligere nasjonalbudsjett har en benyttet avgiften på mine-

ralolje 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 48 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. Den generelle avgiftssatsen er 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 redusert sats for bl.a. kull og koks, ilandsførings- og raffineringsanlegg og drivstoff for anlegg på sokkelen. Det er videre fritak for bl.a. mineralolje til skip i utenriksfart, fiske i fjerne farvann og forbrenningsanlegg. Reduserte satser og fritak regnes som skatteutgifter.
- *Avgiften på sluttbehandling av avfall* ble innført fra 1. januar 1999. Avgiften skal prise miljøkostnadene ved sluttbehandling av avfall og stimulere til avfallsminimering. Avgiftssatsen på avfall levert til deponering på 314 kroner pr. tonn. Avgiften på avfall levert til forbrenning er utformet med en grunnavgift på 79 kroner pr. tonn og en tilleggsavgift på 235 kroner pr. tonn. Tilleggsavgiften reduseres etter energiutnyttelsesgrad. Differensieringen av avgiften blir regnet som en skatteutgift. Sluttbehandling av spesialavfall og restavfall fra utnyttelse av returfiber i treforedlingsindustrien er fritatt for avgift. Det blir heller ikke beregnet avgift for energianlegg i industrien som benytter avfallsbaserte brenslere i produksjonen. I prinsippet bør alle utslipp prises ut fra miljøskadene som de forårsaker, og unntakene fra avgiften blir beregnet som en skatteutgift.
- *Grunnavgift på fyringsolje* ble innført fra 1. januar 2000, og satsen er 38,2 øre/liter i 2001. Hensikten med avgiften var å unngå at en økning i elektrisitetsavgiften medførte overgang til fyring med olje. Treforedling og sildemelindustrien har fritak for grunnavgiften. Fritaket må anses som en skatteutgift.

4. Ikke tallfestede skatteutgifter

Nedenfor følger en kort gjennomgang av skatteutgifter der en foreløpig ikke har kunnet tallfeste for delen 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 *natu- ralytelse* mv. Det er imidlertid en rekke be-

grensninger i skatteplikten. I prinsippet må dette anses som en skatteutgift, siden det innebærer at personer som mottar deler av arbeidsgodtgjørelsen i form av naturalytelser betaler mindre i skatt på sin arbeidsgodtgjørelse enn personer som mottar all godtgjørelse i form av lønn. Eksempler på slike skatteutgifter er arbeidsgiver som finansierer *hjemme-pc* som brukes privat og 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 tilsvarende 51 360 kroner fra 1. mai 2001) som ikke 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 naturalytelsen. Eksempelvis regnes det ikke som skattepliktig fordel at arbeidsgiver betaler *telefon, abonnement på avis og tidsskrifter* innenfor visse grenser, 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 skattlegging av bl.a. fordelene ved *billige lån i arbeidsforhold*. Eksempelvis blir den ansatte i 2001 kun skattlagt dersom renten er lavere enn 6 pst., selv om dette for tiden er lavere enn markedsrenten. Forskjellen mellom markedsrenten og 6 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 tvilsomt om dette bør regnes som en skatteutgift. Det kan også diskuteres om skattefritak 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 skattleggingen av naturalytelser.

- *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.).
- 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 eiendommen. Det gis m.a.o. fradrag to ganger for samme utgift. Det er videre *skattefrihet for salgsgvinster* 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 innsamlede 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 salgsverdi av de avgiftspliktige driftsmidlene. Arveavgiftsgrunnlaget for *jord- og skogbrukseiendommer* 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 salgsverdi som skal legges til grunn. Mottaker av arv og gaver, der midlene blir brukt til «allmenntilfelle», 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.
 - Etter gjeldende regler kan det gis skattefritak for *midlertidige opphold i utlandet*, jf. ettårsregelen. For en skattyter som oppholder seg sammenhengende mer enn 1 år utenlands, er hverken inntektene eller formuen skattepliktig til Norge, forutsatt at han er skattepliktig som innenlandsboende i det landet han oppholder seg i og skatteavtale ikke gir Norge eksklusiv beskatningsrett. Fritaket har betydning ved opphold i alle land uavhengig av om Norge har skatteavtale med oppholdslandet eller ikke. Etter departementets vurdering må differansen mellom det som skattytere betaler i skatt i oppholdslandet og det han ellers ville ha betalt i Norge anses som 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 skattefremforderte 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 skattefremforderte overføringsordninger.

- *Barnetrygd* gis pr. barn uavhengig av foreldre-

nes 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 engangsstønnen 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 av 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 lønntakere 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 kro-

ner) og at pensjonister med lav eller midlere inntekt 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

Rebalanseringsregime for Petroleumsfondet

Brev fra Norges Bank til Finansdepartementet 22. august 2001

1 Innledning

I en diskusjon om rebalanseringsregime for Petroleumsfondet er det viktig å skille mellom den strategiske referanseporteføljen og den faktiske referanseporteføljen. Den strategiske referanseporteføljen for Petroleumsfondet er definert ved de vektene Finansdepartementet har satt for regioner (Europa/Amerika/Asia lik 50/30/20) og aktivaklasser (aksjer/obligasjoner lik 40/60). Disse vektene kalles gjerne de strategiske vektene. Den faktiske referanseporteføljen, som forvaltningen måles mot, tar utgangspunkt i de strategiske vektene. I tiden mellom to rebalanseringer vil imidlertid vektene i den faktiske referanseporteføljen bli påvirket av den relative kursutviklingen til de ulike aktivaklasser/regioner. Det betyr for eksempel at dersom aksjekursene i en periode stiger sterkt, vil aksjeandelen i den faktiske referanseportefølje være høyere enn 40 prosent. Rebalansering innebærer at vektene i den faktiske referanseporteføljen bringes tilbake til de strategiske vektene. Med unntak av de avvik som skyldes aktiv forvaltning, vil en i forvaltningen av Petroleumsfondet følge den faktiske referanseporteføljen. Det betyr at når en endrer vektene i den faktiske referanseporteføljen (rebalansering), vil en normalt gjøre de samme endringene i fondet. Følgelig vil rebalanseringer medføre transaksjonskostnader knyttet til de nødvendige kjøp og salg. En står derfor ofte overfor et dilemma: for sjeldne rebalanseringer fører til at porteføljen drifter vekk fra de strategiske vektene, mens hyppige rebalanseringer vil føre til høye transaksjonskostnader. Det må derfor fastlegges en rebalanseringsstrategi der de to hensynene veies mot hverandre.

Det gjeldende regime for Petroleumsfondet innebærer at fondet og den faktiske referanseporteføljen ved hvert kvartalsskifte rebalanseres slik at andelene til de ulike aktivaklassene bringes tilbake til andelene i den strategiske referanseporteføljen. Denne rebalanseringen skjer samtidig med at fondet blir tilført midler. Dette har gjort det mulig å ha relativt hyppige rebalanseringer uten at transaksjonskostnadene har blitt store. Det skyldes at tilførselen har vært benyttet til å kjøpe de aktivaklasser der eksponeringen skal økes. Det er imidlertid

to grunner til at hensynet til transaksjonskostnader blir viktigere de neste årene. For det første vil tilførselen som andel av fondets samlede verdi gå ned. Dermed må en større andel av rebalanseringene skje ved at kjøp av verdipapirer finansieres ved et tilsvarende salg av verdipapirer. For det andre vil ikke-statsgaranterte obligasjoner bli inkludert i fondets referanseportefølje. Dette er verdipapirer som er mindre likvide enn de verdipapirene fondet i dag er investert i. Det vil følgelig være høyere kostnader forbundet ved å gjøre transaksjoner i ikke-statsgaranterte obligasjoner. Disse endringene gjør at det bør foretas en ny vurdering av fondets rebalanseringsregime. Dersom en endrer rebalanseringsfrekvensen vil det være naturlig å samtidig vurdere frekvensen for tilførsler til fondet.

Finansdepartementet har varslet at en i Nasjonalbudsjettet 2002 vil foreta en ny vurdering av fondets aksjeandel. Implementeringen av et nytt rebalanseringsregime for Petroleumsfondet bør sees i sammenheng med slike eventuelle endringer i investeringsstrategien til fondet.

2 Nærmere om valg av rebalanseringsregime

Valg av rebalanseringsregime for Petroleumsfondet vil påvirke hvordan fondets referanseportefølje vil utvikle seg over tid. Referanseporteføljen skal ivareta to viktige hensyn.

Det ene hensynet er at referanseporteføljen skal reflektere de strategiske valgene en har gjort ved utformingen av investeringsstrategien. Disse valgene skal uttrykke eiers avveining mellom forventet avkastning og risiko. Det er derfor viktig at en velger et rebalanseringsregime som over tid gjør at vektene i den faktiske referanseporteføljen ikke avviker for mye fra vektene i den strategiske referanseporteføljen.

Det andre hensynet er at referanseporteføljen skal tjene som et utgangspunkt for evaluering av den aktive forvaltningen. Referanseporteføljen bør derfor representere et objektivt og transparent sammenlikningsgrunnlag. Dette ivaretas best ved at rebalanseringene er fullt ut kalender- eller regel-

styrt (betinget). Videre er det viktig at det er eieren som fastsetter prinsippene for endringer i referanseporteføljen, og at disse er entydige og enkle å kontrollere.

Forvalterne bruker referanseporteføljen som utgangspunkt for de faktiske investeringene. Det betyr at endringer i referanseporteføljen som regel også fører til endringer i den faktiske porteføljen. Følgelig vil hyppige endringer i referanseporteføljen kunne føre til betydelige omvekslinger i den faktiske porteføljen. Derfor er det viktig at referanseporteføljen konstrueres slik at den ikke fører til for store transaksjonskostnader. I tillegg til transaksjonskostnadene kan hyppige rebalanseringer også ha indirekte kostnader, i form av at rebalanseringer legger beslag på operative ressurser i kapitalforvaltningen.

Det er vanlig å skille mellom to rebalanseringsregimer.

Det ene regimet er kalenderstyrt rebalansering. Dette regimet synes å være det vanligste blant store fond, som da velger månedlig, kvartalsvis eller årlig rebalansering. I et kalenderstyrt regime er tidspunktet for rebalansering per definisjon forutsigbart. Rebalanseringene kan planlegges, og i stor grad utføres rutinemessig, noe som må anses som viktig. En ulempe ved et slikt regime kan imidlertid være at rebalansering iverksettes uavhengig av behovet (graden av avvik fra vektene i den strategiske referanseporteføljen).

Det andre regimet er betinget (regelstyrt) rebalansering. Dette innebærer at det defineres en handlingsregel som sier at rebalansering skjer når et visst forhold inntreffer. Et slikt forhold kan for eksempel være at vektene i den faktiske referanseporteføljen beveger seg utenfor et spesifisert intervall rundt vektene i den strategiske referanseporteføljen. Siden strategien til Petroleumsfondet er knyttet til valgte vekter for aksjer og obligasjoner samt vekter for tre regioner, kan det være naturlig at rebalansering er betinget av at en (eller flere) av aktivaklasse-vektene beveger seg utenfor intervallet. Med aktivaklasser menes da aksjer og obligasjoner i henholdsvis Europa, Nord-Amerika, og Asia/Pacific (seks klasser).¹ En fordel med et betinget regime er at rebalansering kun gjøres hvis avvikene fra strategisk referanseportefølje når en viss grense, noe som kan gi færre rebalanseringer og dermed lavere transaksjonskostnader. Det kan også være en fordel at markedsaktører, som f.eks. meglere, ikke vet nøyaktig dato for Petroleumsfon-

¹ De strategiske vektene til disse seks aktivaklassene er: Europeiske obligasjoner (30%), amerikanske obligasjoner (18%), asiatiske obligasjoner (12%), europeiske aksjer (20%), amerikanske aksjer (12%) og asiatiske aksjer (8%).

dets rebalanseringer. Det kan gjøre det enklere å gjennomføre rebalanseringene på en kostnadseffektiv måte. Et betinget rebalanseringsregime kan imidlertid være mer komplisert enn et kalenderstyrt regime. For å sikre at det betingede regimet er tilstrekkelig transparent, er det derfor viktig at handlingsreglene er presist utformet.

Vi har gjennomgått flere teoretiske og empiriske studier av ulike rebalanseringsregimer. Disse studiene gir ingen klare indikasjoner på hvilket rebalanseringsregime en bør velge. Det eneste sikre synes å være at hyppige rebalanseringer øker de akkumulerte transaksjonskostnadene. Hvordan porteføljens avkastning og risiko påvirkes av valg av rebalanseringsregime avhenger av hvilken periode en studerer, hvilke markeder en ser på, og de underliggende prisprosesser for de ulike aktiva. Spesielt vil graden av autokorrelasjon² i avkastningene være av betydning. Enkelte studier kan tyde på at internasjonale aksjeavkastninger over tid er kjennetegnet ved negativ autokorrelasjon (tilbakevending til et langsiktig gjennomsnitt, såkalt «*mean reversion*»), men at syklene er langsomme, med varighet over flere år. Det er imidlertid tvilsomt om en kan øke porteføljens avkastning ved å utnytte disse svingningene gjennom regelmessige rebalanseringer.

3 Sammenheng mellom tilførsel og rebalansering

I dag skjer både rebalansering og tilførsel til Petroleumsfondet normalt ved utgangen av hvert kvartal.³ Gjennom kvartalet samles de midlene som skal overføres til fondet i petrobufferporteføljen, som er en del av valutareservene. Eksponeringen i denne porteføljen blir bestemt av rebalanseringsbehovet i Petroleumsfondet. Det betyr at en i bufferporteføljen har en overvekt av de aktivaklassene der eksponeringen skal økes i forbindelse med rebalanseringen av fondets referanseportefølje. Når bufferporteføljen ved utgangen av hvert kvartal overføres til Petroleumsfondet, vil dermed sammensetningen i fondet automatisk bringes nærmere den nye referanseporteføljen. Dette reduserer rebalanseringsbehovet i fondet.

² Autokorrelasjon vil si at avkastningen over tid har en tendens til å følge et visst mønster. Ved positiv autokorrelasjon vil en stor avkastning over en periode gjerne bli etterfulgt av stor avkastning også i neste periode. Ved negativ autokorrelasjon er tendensen den motsatte: en stor avkastning vil ofte bli etterfulgt av liten avkastning.

³ De store overføringene til fondet i inneværende år har imidlertid ført til at en fra og med mai og ut året har gått over til flere overføringer i kvartalet. Rebalanseringene skjer imidlertid fortsatt kvartalsvis.

Etterhvert som fondet vokser og nye aktivaklasser inkluderes (ikke-statsgaranterte obligasjoner), vil kostnadene ved det eksisterende rebalanseringsregimet øke. Det er derfor nødvendig å vurdere på nytt både hyppigheten på overføringene til fondet og frekvensen for rebalansering av fondets faktiske referanseportefølje.

Ved valg av hyppighet for overføringer til fondet må to hensyn veies mot hverandre. På den ene siden vil hyppige overføringer gjøre det vanskelig å utnytte tilførselen til fondet i forbindelse med fondets rebalanseringer. På den annen side er det ønskelig å unngå at midler som skal overføres til Petroleumsfondet, over lengre perioder akkumuleres utenfor fondet (i petrobufferporteføljen). Norges Bank vil foreslå at en i det nye rebalanseringsregimet legger til grunn månedlige overføringer til Petroleumsfondet. En fordel med månedlige overføringer fremfor kvartalsvise er at det blir mindre transaksjoner i markedene, og følgelig mindre sannsynlighet for uheldig markedspåvirkning.

Det er ventet store overføringer til Petroleumsfondet i de kommende årene. Det er fornuftig å benytte disse overføringene i forbindelse med rebalanseringene av fondet. Norges Bank vil imidlertid ikke tilrå at det gjennomføres fulle rebalanseringer samtidig som fondet tilføres midler ved utgangen av hver måned. Et slikt regime ville føre til store transaksjonskostnader og legge beslag på mye ressurser i den operative forvaltningen. Men det er likevel mulig å utnytte de månedlige overføringene til å påvirke behovet for fremtidige rebalanseringer. Det kan gjøres ved at det defineres en overføringsportefølje som er sammensatt slik at når den slås sammen med Petroleumsfondets faktiske referanseportefølje, vil vektene i den nye referanseporteføljen i størst mulig grad bringes tilbake til vektene i den strategiske referanseporteføljen. Ved inngangen til hver måned vil altså vektene i den faktiske referanseporteføljen settes lik de vektene en får når en slår sammen overføringsporteføljen og den faktiske referanseporteføljen ved utgangen av foregående måned. Vektene i den nye referanseporteføljen vil ikke nødvendigvis bringes helt tilbake til de strategiske vektene. Det er bare i måneder der overføringene er veldig store og/eller avvikene fra de strategiske vektene er små, at en vil komme helt tilbake til de strategiske vektene. Det normale vil imidlertid være at en ved de månedlige rebalanseringene nærmer seg de strategiske vektene uten å komme helt tilbake til dem. De månedlige rebalanseringene kan derfor karakteriseres som delvise rebalanseringer. Et slikt regime krever entydige regler for hva som er optimal overføringsportefølje. Norges Bank vil i et eget brev komme med forslag til slike regler.

De midlene som hver måned tilføres fondet, vil ha en sammensetning som er mest mulig lik sammensetningen i overføringsporteføljen. Dette sikrer at endringene i fondet samsvarer bra med endringene i referanseporteføljen. Det vil derfor normalt ikke være nødvendig å gjøre transaksjoner i fondet i forbindelse med de månedlige, delvise rebalanseringene.

Med gjeldende anslag på overføringer til fondet de neste årene viser våre beregninger at disse ventelig ikke vil være store nok til å bringe den faktiske referanseporteføljens vekter tilbake til vektene i den strategiske referanseporteføljen ved hvert månedsskifte. Det betyr at det over tid kan oppstå et gradvis større avvik mellom vektene i den faktiske referanseporteføljen og de strategiske vektene. I tillegg til de delvise rebalanseringene som de optimale overføringene representerer, er det derfor nødvendig å supplere med et regime som sørger for at det ikke oppstår for store avvik mellom vektene i den faktiske og den strategiske referanseporteføljen. Dette diskuteres i neste avsnitt.

4 En vurdering av ulike rebalanseringsregimer

Norges Bank har vurdert to alternativer til dagens regime med kvartalsvise, fulle rebalanseringer. Begge alternativene legger til grunn månedlige, optimale overføringer. Det ene alternativet er årlig (kalenderstyrt) rebalansering. Det andre alternativet er betinget rebalansering dersom en (eller flere) av de seks aktivaklassene har vekter i den faktiske referanseporteføljen som avviker mye fra vektene i den strategiske referanseporteføljen.

Et sentralt spørsmål i det betingede regimet er hvor store avvik fra den strategiske referanseporteføljen en skal tillate før full rebalansering utløses. Dersom en har brede bånd rundt de strategiske vektene, vil en få sjeldne rebalanseringer og følgelig lave transaksjonskostnader. På den annen side vil brede bånd kunne innebære at vektene i den faktiske referanseporteføljen i lengre perioder avviker betydelig fra de strategiske vektene. Dersom en åpner for store avvik, vil det også være et spørsmål hvordan rebalanseringene skal gjennomføres når de først utløses. Siden rebalanseringene da vil kunne kreve betydelige omvekslinger i fondet, kan et alternativ være å bare delvis rebalansere tilbake til de strategiske vektene. Etter Norges Banks vurdering vil en hensiktsmessig avveining mellom de ulike hensynene være å sette båndgrensene lik +/- 3 prosentpoeng rundt de strategiske vektene for de seks aktivaklassene i fondets referanseportefølje.

Med slike båndgrenser vil det være mulig å bringe vektene i fondets faktiske referanseportefølje relativt raskt tilbake til de strategiske vektene når rebalansering utløses. De foreslåtte båndgrensene vil være konsistente med de intervaller som aksje- og regionsandelene må ligge innenfor (+/- 10 prosentpoeng).

I det betingede regimet har vi antatt at vurderingen av om rebalansering skal gjennomføres måles umiddelbart etter at den faktiske referanseporteføljen er justert for optimal tilførsel. For å unngå rebalansering som skyldes kortvarig økning av volatiliteten i markedet, kan en sette som krav at full rebalansering bare skal skje dersom vektene i den faktiske referanseporteføljen ligger utenfor båndgrensene to måneder på rad. Dersom betingelsen for rebalansering er oppfylt, starter rebalansering en måned senere. Dette gir dem som er ansvarlig for den operative gjennomføringen av rebalanseringene tid til å planlegge disse. Størrelsen på rebalanseringen, som avhenger av fondets størrelse og avvikene fra strategisk referanseportefølje, vil bestemme hvor raskt en bringer vektene i den faktiske referanseporteføljen tilbake til de strategiske vektene.

Ved hjelp av en stokastisk porteføljemodell har vi simulert fremtidig utvikling av Petroleumsfondet i de to alternative regimene samt i dagens regime med kvartalsvise overføringer og fulle rebalanseringer. Modellen bygger på en antakelse om at aksje-, obligasjons- og valutakurser følger såkalte korrelerte geometrisk Brownske bevegelser (GBB). GBB er en nokså vanlig modell å bruke for prisprosesser for finansielle aktiva fordi de er lette å simulere når en har flere aktivaklasser. En ulempe ved GBB kan være at disse prisprosessene ikke åpner for autokorrelasjon i avkastningen (som for eksempel mean reversion), og at de kan undervurdere hyppigheten av store endringer i avkastningene (f.eks. plutselige og sterke fall i finansmarkedene). Manglende mean reversion kan isolert sett føre til en overvurdering av fremtidig omvekslingsbehov, transaksjonskostnader og antall rebalanseringer i et betinget rebalanseringsregime. Den mangelfulle beskrivelsen av store endringer i avkastningene kan derimot isolert sett medføre en undervurdering av disse parametre.

Vi har gått ut fra at forventet nominell årlig avkastning på obligasjoner og aksjer blir hhv 5 prosent og 8 prosent, uavhengig av regiontilhørighet. Dette er de samme anslagene som ble brukt i vårt brev til Finansdepartementet av 15. mars i år («En analyse av Petroleumsfondets aksjeandel»)⁴. For valutakurser har vi antatt at forventet fremtidige valutakurser er de samme som dagens. Aktivaklassenes (inkludert valutakursenes) volatiliteter og inn-

byrdes korrelasjoner er satt lik de historiske verdiene for de siste 15 år (januar 1986 – mai 2001).

I simuleringene har vi valgt norske kroner (NOK) som referansevaluta. Startverdien til Petroleumsfondet er satt til NOK 650 milliarder, som er antatt verdi av Petroleumsfondet mot slutten av inneværende år. I simuleringene har vi brukt gjeldende anslag for overføringer til fondet i perioden 2002–2006. Vi har valgt å fokusere på en investeringshorisont på 5 år. Transaksjonskostnadene i forbindelse med rebalanseringer er satt til 6 og 25 basispunkter (*bp*) for hhv obligasjoner og aksjer, uavhengig av region⁵. Kostnadene trekkes løpende fra verdien av fondet, slik at det er nettoavkastning som rapporteres⁶. Simuleringene gir som resultat forventningsverdier for utviklingen av Petroleumsfondet over femårs-perioden 2002–2006.

Tabell 2.1 viser egenskaper ved fondet under de alternative rebalanseringsregimene. Fra tabellen ser vi at de tre regimene kun gir marginalt forskjellig avkastning og risiko (i form av volatilitet, sannsynlig utfallsrom for porteføljeværdi ved slutten av perioden, og sannsynlighet for negativ avkastning over femårs-perioden). De store forskjellene mellom regimene er å finne i forventet omveksling i forbindelse med fulle rebalanseringer og i tilhørende transaksjonskostnader. Begge de to alternative til dagens regime gir en reduksjon i forventet rebalanseringshyppighet, akkumulert omvekslingsbehov ved full rebalansering og transaksjonskostnader. Figur 2.1 viser forventete transaksjonskostnader i milliarder norske kroner, for dagens regime og de to alternative regimene. Vi ser av figuren at det betingede regimet gir de laveste transaksjonskostnadene.

Ved begge de to alternative regimene vil den enkelte omveksling ved full rebalansering være større enn under dagens regime. Relativt til fondets løpende verdi stiger den fra 2.2% under dagens regime til 4.2% ved årlig rebalansering og 9.6% under det betingede regimet. Dette kan øke faren for at en på rebalanseringstidspunktet kan påvirke prisene i markedet på en ugunstig måte⁷. For å unngå

⁴ Vi finner at forskjellene mellom de ulike regimene er kvalitativt de samme dersom en i stedet for våre antakelser om avkastningen på aksjer og obligasjoner legger til grunn de historiske avkastningsratene i perioden 1986–2001.

⁵ Transaksjonskostnadene for obligasjoner er en andelsvektet sum av omkostningene for stats- og ikke-statsgaranterte obligasjoner. Omkostningene for aksjer tar hensyn til rene kjøpsomkostninger («commissions») og forskjellen mellom kjøps- og salgspriser («bid-ask spread»).

⁶ Transaksjonskostnader i forbindelse med overføringer (kjøp) er for enkelhet satt lik null. Siden overførte midler må investeres uansett valg av rebalansering- og overføringsstrategi, vil ikke kjøps-kostnader påvirke valg av optimal strategi.

⁷ I simuleringene har vi ikke tatt hensyn til «market impact».

dette bør en åpne for at full rebalansering tilbake til de strategiske vektene kan skje gradvis. Figur 2.2 viser forventet omveksling i milliarder norske kroner. Selv om omvekslingene kan virke store i det betingede regimet, må en huske på at de fulle rebalanseringene i dette regimet inntreffer svært sjelden (det forventes i underkant av én rebalansering over femårshorisonnten).

Fra tabell 2.1 ser vi at forventet (gjennomsnittlig) aksjeandel bare er marginalt høyere i de to alternative regimene enn i dagens regime. I de alternative regimene vil imidlertid Petroleumsfondets porteføljevokter kunne drifte lenger vekk fra utgangsvektene enn hva tilfellet er i dagens regime. Figur 2.3 viser det mest sannsynlige utfallsrommet for aksjeandelen i de ulike regimene⁸. Vi ser av figuren at både ved årlige rebalanseringer og ved betingede rebalanseringer kan vi ikke utelukke at aksjeandelen i enkelte perioder vil kunne avvike med 4 – 5 prosentpoeng fra den strategiske vekten (som er 40 prosent).

Det betingede rebalanseringsregimet har to fordelersammenliknet med regimet med årlige rebalanseringer. For det første utføres rebalanseringer kun idet avvikene fra den strategiske referanseporteføljen når de grensene eieren har satt for maksimalt tillatte avvik. Dette gir sjeldnere fulle rebalanseringer og lavere transaksjonskostnader. For det andre vil markedsaktører i mindre grad være i stand til å forutse eksakt tidspunkt for rebalansering av Petroleumsfondet. Dette kan gjøre det lettere å gjennomføre rebalanseringene på en kostnadseffektiv måte.

5 Tilråding

I dagens rebalanseringsregime bringes vektene i den faktiske referanseporteføljens tilbake til de strategiske vektene hvert kvartal. Hittil har den kvartalsvise tilflyten til fondet vært så stor at det bare i begrenset grad har vært nødvendig å selge aktiva i Petroleumsfondet når fondet har blitt rebalansert i samsvar med den faktiske referanseporteføljen. Med økt størrelse på Petroleumsfondet kan det tenkes situasjoner fremover der et slikt rebalanseringsregime kan gi forholdsvis store transaksjonskostnader. Norges Bank foreslår derfor at en går over til et betinget rebalanseringsregime. Et slikt regime innebærer tre endringer i forhold til dagens regime.

For det første vil det være månedlige overføringer til Petroleumsfondet. For det andre vil det være

delvise rebalanseringer i forbindelse med de månedlige overføringene. Det skjer ved at det defineres en overføringsportefølje som er sammensatt slik at når den slås sammen med Petroleumsfondets faktiske referanseportefølje vil vektene i den nye referanseporteføljen i størst mulig grad bringes tilbake til vektene i den strategiske referanseporteføljen. For det tredje bør de delvise rebalanseringene hver måned suppleres med betingede rebalanseringer. Betingelsen for rebalansering skal være at en (eller flere) av de 6 aktivaklassene i den faktiske referanseporteføljen i to måneder på rad overskrider en spesifisert grense for avvik fra vektene i den strategiske referanseporteføljen. Vektene måles umiddelbart etter at den faktiske referanseporteføljen er blitt justert for optimal overføring. Grensene settes til +/- 3 prosentpoeng. Dersom betingelsen er oppfylt, gjøres en full rebalansering av faktisk referanseportefølje. Hvor raskt den fulle rebalanseringen gjennomføres, avhenger av hvor store omvekslinger den innebærer.

Fordelen med det nye rebalanseringsregimet er at transaksjonskostnadene vil være betydelig lavere enn dersom en hadde fortsatt med kvartalsvise, fulle rebalanseringer. Samtidig vil kombinasjonen av delvise rebalanseringer hver måned og betingede, fulle rebalanseringer føre til at avvikene fra den strategiske referanseporteføljen forventes å være begrensete. I det nye regimet unngår en dessuten at midler som skal overføres til fondet i lengre perioder akkumuleres utenfor fondet. Et betinget rebalanseringsregime kan imidlertid være mer komplisert enn et kalenderstyrt regime. For å sikre at det betingede regimet er tilstrekkelig transparent, er det derfor viktig at handlingsreglene er presist utformet.

Det er Finansdepartementet som bestemmer referanseporteføljen for Petroleumsfondet. I det nye regimet er det derfor viktig at departementet fastsetter presise og entydige regler for hvordan referanseporteføljen skal defineres. Det innebærer blant annet at det må lages detaljerte regler for hva som er en optimal sammensetning av overføringsporteføljen og hvilke betingelser som må være oppfylt for at full rebalansering skal utløses. Norges Bank vil gi Finansdepartementet nærmere råd om hvordan slike regler kan utformes.

Med hilsen

Jarle Bergo

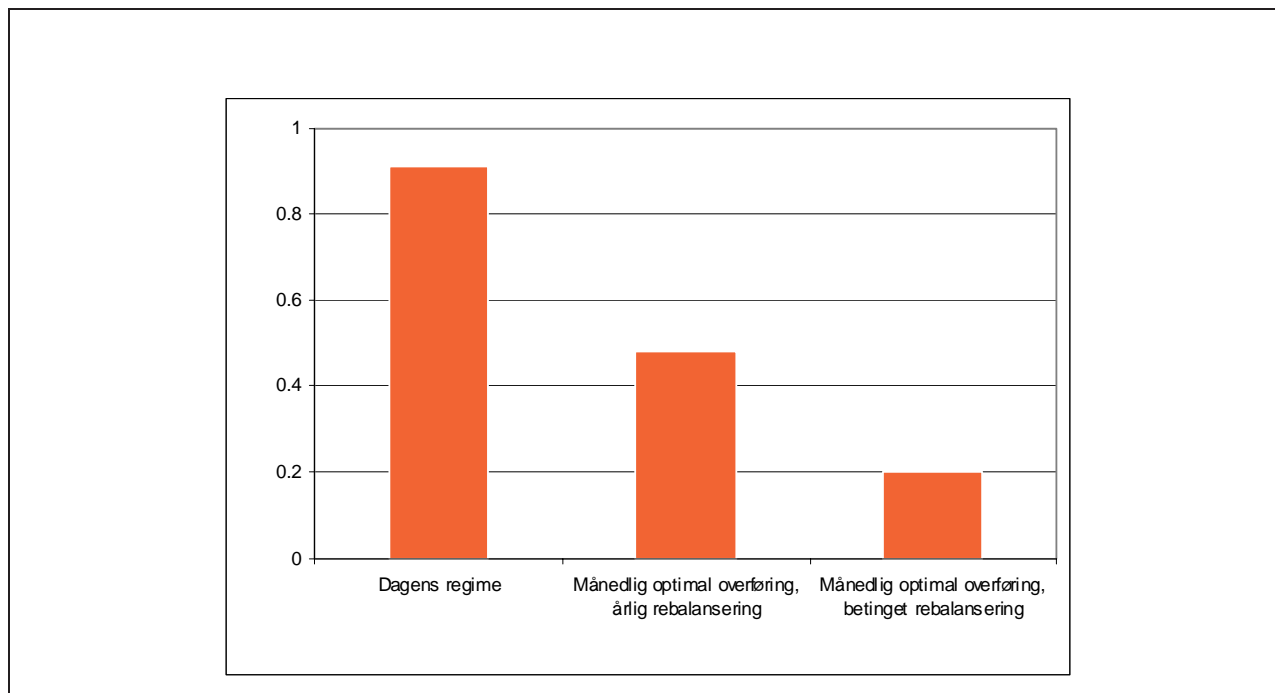
Harald Bøhn

⁸ 95 prosent konfidensintervall (som viser intervallet som aksjeandelen vil holde seg innenfor i 19 av 20 perioder).

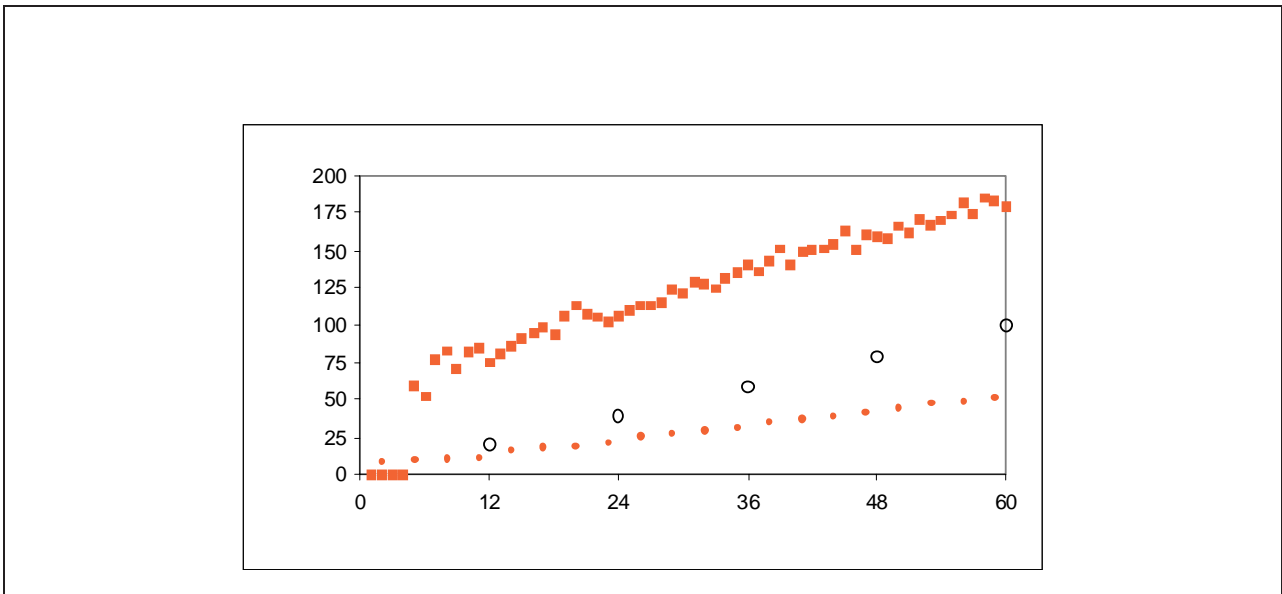
Undervedlegg 1

Tabell 2.1: Alternative rebalanseringsregimer for Petroleumsfondet

	Kvartals overf. Kvartals rebal. (<i>dagens regime</i>)	Månedlig overf. Årlig rebal.	Månedlig overf. Betinget rebalansering
Netto <i>enkel</i> avkastning, annualisert (%)	6,50	6,52	6,53
Volatilitet (%)	8,94	8,99	9,01
Sharpe-rate (avkastning /volatilitet)	0,710	0,708	0,707
Omveksling over 5-års perioden,	572,9	295,8	122,8
og bidrag oblig./aksjer (milliarder NOK)	275,4 / 297,5	138,2 / 157,6	56,0 / 66,8
Gj.snitt. (over tid) omveksling relativt til løpende fondsverdi (%)	2,2	4,2	9,6
Transaksjons-kostnader over 5-års perioden (milliarder NOK)	0,91	0,48	0,20
Sannsynlighet for en eller flere rebal. over 5-års perioden (%)	100	100	61,5
Forventet antall rebal. over 5-års perioden	20	5	0,83
Gj.snitt. (over tid) aksjeandel (%)	40,1	40,4	40,6
Gj.snitt (over tid) andel i Europa/ NAm/Asia (%)	50,0/30,0/20,0	49,8/30,0/20,2	49,7/30,0/20,3
Fondsverdi ved horisont, og	1704,3	1710,6	1711,6
95% konfidensintervall (milliarder NOK)	(1226,8 – 2324,5)	(1227,5 – 2340,5)	(1229,4 – 2349,1)
Sannsynlighet for negativ avkastning over 5-års perioden (%)	5,7	5,8	5,8

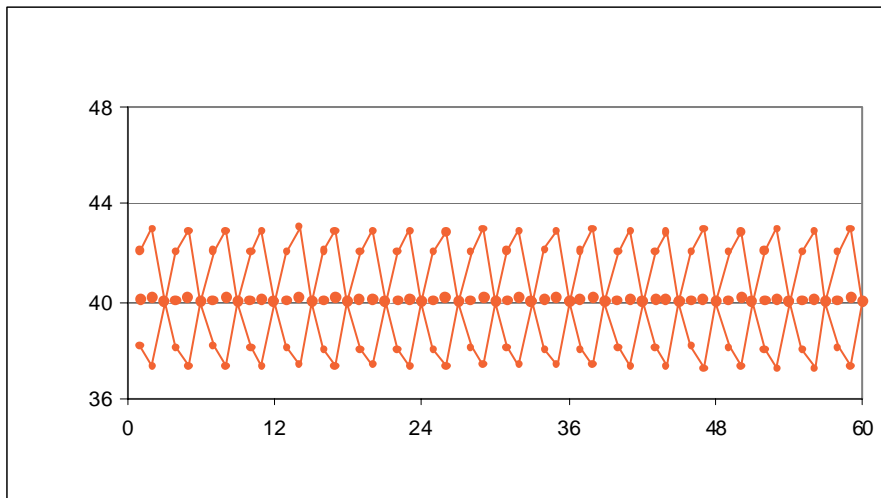


Figur 2.1 Akkumulerte transaksjonskostnader (i milliarder NOK) i forbindelse med rebalansering over en femårsperiode

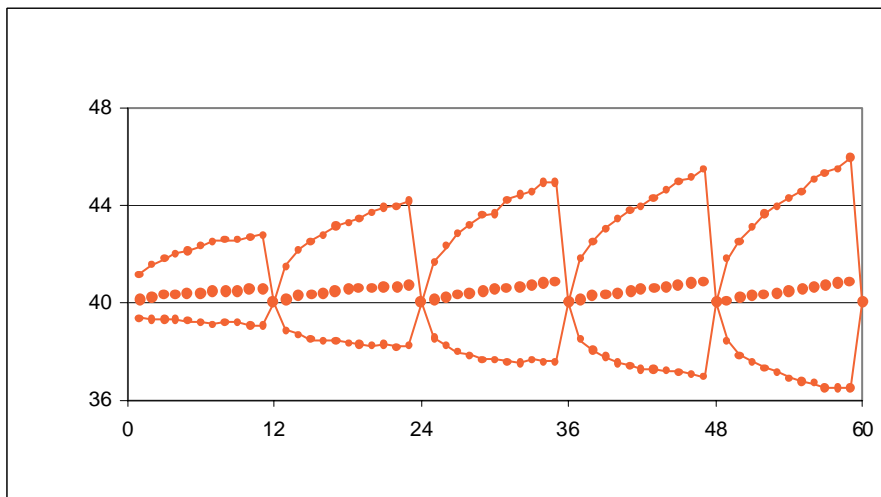


Figur 2.2 Forventet omveksling per rebalansering (i milliarder NOK) over en femårsperiode. Punkter: dagens regime (kvartalsvis overføring og rebalansering). Sirkler: månedlig optimal overføring og årlig rebalansering. Firkanter: månedlig optimal overføring og betinget rebalansering. I det betingede rebalanseringsregimet er tidspunkt for rebalansering usikkert, slik at hver måned har en tilhørende forventningsverdi. Fluktuationene skyldes kun statistisk usikkerhet.

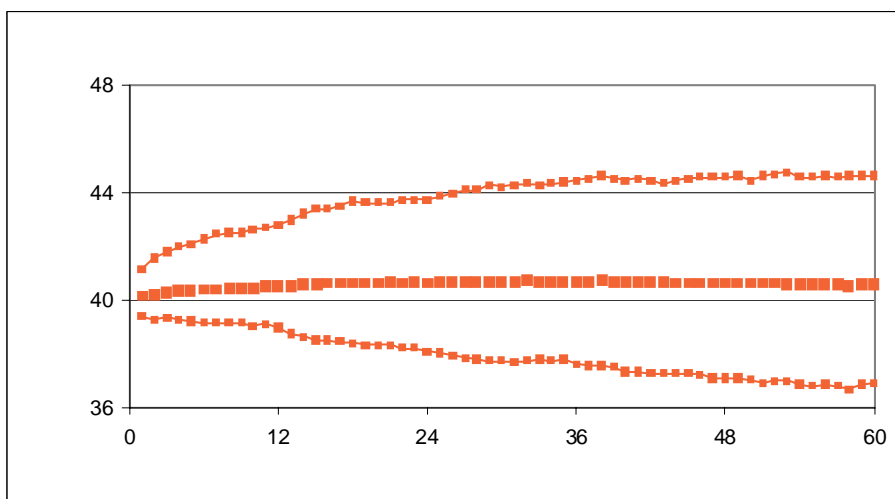
a) Dagens regime.



b) Månedlig optimal overføring og årlig rebalansering.



c) Månedlig optimal overføring og betinget rebalansering.



Figur 2.3 Forventet aksjeandel og 95% konfidensintervall (trukne linjer), over en femårsperiode.

Vedlegg 3

En analyse av Petroleumsfondets aksjeandel

Brev fra Norges Bank til Finansdepartementet 15. mars 2001

1 Innledning

Finansdepartementet varslet i brev av 20. desember 2000 at det skal foretas en ny vurdering av Petroleumsfondets aksjeandel. Dette begrunnes blant annet med at fondet har blitt større og investeringshorisonten lengre enn det som ble lagt til grunn da aksjeandelen ble satt til 40 prosent høsten 1997. Norges Bank bes om å vurdere forhold som er relevante for en slik vurdering. Departementet er særlig interessert i en vurdering av fondets forventete avkastning og risiko ved ulike aksjeandeler. Videre ønskes en gjennomgang av hvilken aksjeandel store, internasjonale fond har valgt. Departementet ber også Norges Bank om å vurdere eventuelle operative konsekvenser av å endre aksjeandelen.

Valg av aksjeandel er den enkeltbeslutning som vil ha størst betydning for fondets avkastning og risiko. Det er rimelig å legge til grunn at en økning i aksjeandelen vil øke både fondets forventete avkastning og dets risiko. I valg av aksjeandel må det følgelig foretas en avveining mellom avkastning og risiko. I denne avveiningen vil eierens risikotoleranse være avgjørende. Norges Bank vil av den grunn ikke gi noen konkret råd om aksjeandel i dette brevet, men heller drøfte hvordan endringer i aksjeandelen kan antas å påvirke fondets forventete avkastning og risiko.

I Norges Banks brev av 10. april 1997 til Finansdepartementet drøftet banken hva som ville være en riktig investeringsstrategi for Petroleumsfondet i lys av at anslagene på fondets investeringshorisont da var blitt oppjustert. I brevet argumenterte banken for at deler av fondet burde investeres i aksjer, fordi det ville gi fondet et bedre bytteforhold mellom avkastning og risiko. Norges Bank ga ikke noe konkret råd om hvor stor aksjeandelen burde være, men konkluderte med at det neppe kan reises sterke faglige innvendinger mot en aksjeandel på minst 30 prosent. Det ble samtidig påpekt at andre forvaltningsinstitusjoner med ansvar for store porteføljer med langsiktig investeringshorisont gjerne hadde en høyere andel enn dette. I dette brevet oppdateres og utvides de analysene som ble gjort i brevet fra mai 1997. I tillegg brukes en simu-

leringsmodell for å se på egenskapene til aksje- og obligasjonsporteføljer over lengre investeringshorisonter. Brevet har også en drøfting av hvilken aksjeandel andre fond har valgt. Hovedkonklusjonene fra analysene i dette brevet er oppsummert i avsnitt 8.

2 Generelt om valg av investeringsstrategi

Det er naturlig at Petroleumsfondets investeringsstrategi vurderes med jevne mellomrom, blant annet fordi fondets størrelse og investeringshorisont endres over tid. Den største endringen i Petroleumsfondets investeringsstrategi skjedde i 1998. Fram til da var fondet bare investert i statsobligasjoner i 8 land. I løpet av første halvdel av 1998 ble Petroleumsfondets investeringsunivers utvidet til 21 land samtidig som 40 prosent av fondet ble investert i aksjer. De siste årene har landlisten for obligasjoner blitt utvidet med to nye land (Portugal og Hellas), mens det er åpnet for aksjeinvesteringer i de samme to landene samt seks såkalte framvoksende markeder.

Petroleumsfondet har allerede nådd en slik størrelse at selv små endringer i fondets investeringsstrategi vil kunne føre til store transaksjonsbehov. Endringer i strategien vil også kunne legge beslag på ressurser i den operative forvaltningen. Hensynet til både transaksjonskostnader og kapasiteten i den operative forvaltningen gjør det derfor viktig å prioritere og samordne endringer i Petroleumsfondets investeringsstrategi. Av den grunn bør det helst foretas en samlet vurdering av mulige investeringsalternativer slik at en kan finne fram til den investeringsstrategien som gir det ønskete bytteforholdet mellom avkastning og risiko. I dette brevet diskuteres valg av aksjeandel, men også andre endringer i fondets investeringsstrategi kan være aktuelle. Det er særlig på tre områder at det er mulig å tenke seg endringer i strategien.

For det første er det mulig å utvide Petroleumsfondets investeringer til nye aktivaklasser. Eksempler på slik aktivaklasser er private obligasjoner, in-

dekserte (inflasjonsbeskyttete) obligasjoner, obligasjoner i framvoksende markeder, ikke-børnoterte aksjer, råvarer og eiendom. Dette er aktivaklasser som har andre egenskaper enn de aktivaklassene som fondet i dag er investert i. Dersom fondets investeringsstrategi skal endres kan det følgelig skje både ved å endre fordelingen mellom de eksisterende aktivaklassene og ved å inkludere nye aktivaklasser. I den grad inkludering av nye aktivaklasser i Petroleumsfondets referanse-portefølje har konsekvenser for hvilken aksjeandel fondet bør ha, burde det i prinsippet foretas en samlet vurdering av mulige endringer i fondets strategi.

For det andre kan en endre eksponeringen innenfor de eksisterende aktivaklasser (stats-obligasjoner og børnoterte aksjer). Det er kanskje mest aktuelt når det gjelder aksje-eksponeringen i de enkelte land. For eksempel er fondet i dag investert i rundt 650 selskaper i det amerikanske aksjemarkedet samtidig som investeringsuniverset i dette markedet består av rundt 8000 selskaper. Det betyr at det er svært mange børnoterte selskaper fondet ikke investerer i. Dette er gjerne selskaper som ikke er store nok til å bli inkludert i den referanseindeksen fondet bruker for det amerikanske markedet (FTSE). Det fører til at en viss overvekt av fondets aksjeeksponering i det amerikanske markedet er mot de store selskapene. Det samme gjelder for fondets eksponering i aksjemarkedene i andre land.

Et tredje forhold det kan være aktuelt å se nærmere på er hvor ofte en skal rebalansere fondet. I dag rebalanseres fondet kvartalsvis. Det betyr at aksjeandelen i referanseporteføljen ved inngangen til hvert kvartal settes til 40 prosent, men at andelen gjennom kvartalet varierer i takt med den relative kursutviklingen på aksjer og obligasjoner. Siden avkastningen på aksjer varierer mer enn avkastningen på obligasjoner, vil for eksempel en høyere aksjeandel gjøre at rebalanseringsbehovet ved hvert kvartalsskifte vil bli større. En endring i fondets aksjeandel reiser dermed spørsmål om en også bør endre rebalanseringsfrekvensen.

Selv om det i prinsippet vil være ønskelig å foreta en samlet vurdering av de mulige endringene i investeringsstrategien til Petroleumsfondet, mener Norges Bank at det er fornuftig å foreta en vurdering av fondets aksjeandel nå. Det skyldes at valg av aksjeandel vil være den enkeltbeslutning som har størst innvirkning på fondets avkastning og risiko samtidig som dette vil være en beslutning som raskt kan implementeres i den operative forvaltningen. En endring i fondets aksjeandel kan imidlertid få konsekvenser for hva som vil være et hensiktsmessig rebalanseringsregime for fondet. Norges

Bank mener derfor at Finans-departementet bør vurdere dette spørsmålet samtidig med valg av aksjeandel. Når det gjelder eventuelle nye aktivaklasser kan det nevnes at Norges Bank i et annet brev har gitt Finans-departementet råd om å inkludere private obligasjoner i fondets referanseportefølje. På sikt vil det trolig også være aktuelt å vurdere om Petroleumsfondet bør investeres i framvoksende obligasjonsmarkeder, ikke-børnoterte aksjer og eiendom. Det er viktig å tenke gjennom hvilke av de mulige endringene i strategien som kan bidra til å bedre bytteforholdet mellom fondets avkastning og risiko. Finansdepartementet bør også vurdere om det skal lages en samordnet plan for arbeidet med å vurdere nye endringer i strategien.

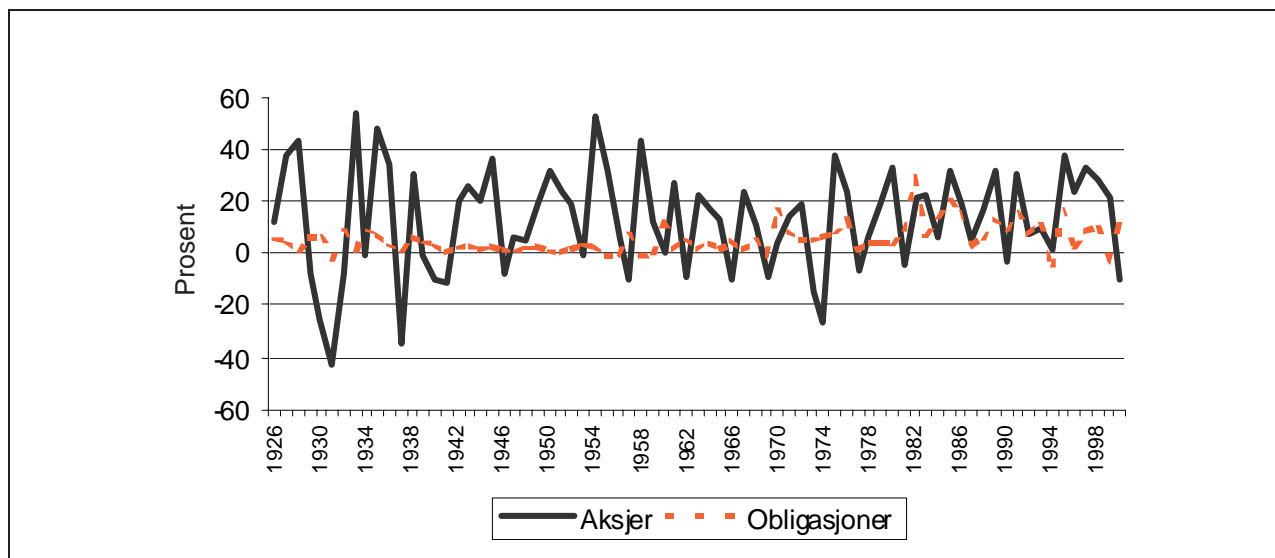
3 Avkastningen på aksjer og obligasjoner

Det synes å være bred enighet om at aksjer forventes å gi høyere avkastning enn obligasjoner. Det er imidlertid større usikkerhet om hvor stor denne meravkastningen kan forventes å være. Der er to hovedretninger i litteraturen som drøfter forskjellen i avkastning på aksjer og obligasjoner. Den ene studerer historiske data, mens den andre prøver å forklare avkastnings-forskjeller med utgangspunkt i ulike prisingsmodeller fra finansteorien. Nedenfor ser vi nærmere på begge disse retningene. Mot slutten av avsnittet vil vi også se på mulige implikasjoner av de senere års sterke oppgang i aksjekursene.

Historiske data

De fleste empiriske studier av aksjemarkedet er hentet fra det amerikanske markedet, fordi det her finnes lange avkastningsserier med god kvalitet. Figur 3.1 viser den årlige avkastningen på amerikanske aksjer og obligasjoner i perioden 1926–2000.¹ Figuren illustrerer godt at aksjer er betydelige mer risikable enn obligasjoner på kort sikt. Mens aksjer har gitt negativ avkastning nesten hvert tredje år, har avkastningen på obligasjoner vær negativ omtrent hvert tiende år.

¹ Konsulentselskapet Ibbotsen Associates har konstruert årlige data for avkastningen på amerikanske aksjer og obligasjoner for perioden 1926 til 1998. Ved hjelp av Datastream har vi forlenget disse tidsseriene til og med 2000. Avkastningen på aksjer gjelder for en bred markedsportefølje, mens avkastningen på obligasjoner gjelder for en portefølje med durasjon rundt 5. I dette brevet benytter vi nominelle avkastningsrater. Resultatene vil bli lite endret om vi istedenfor hadde studert realavkastningen på aksjer og obligasjoner.

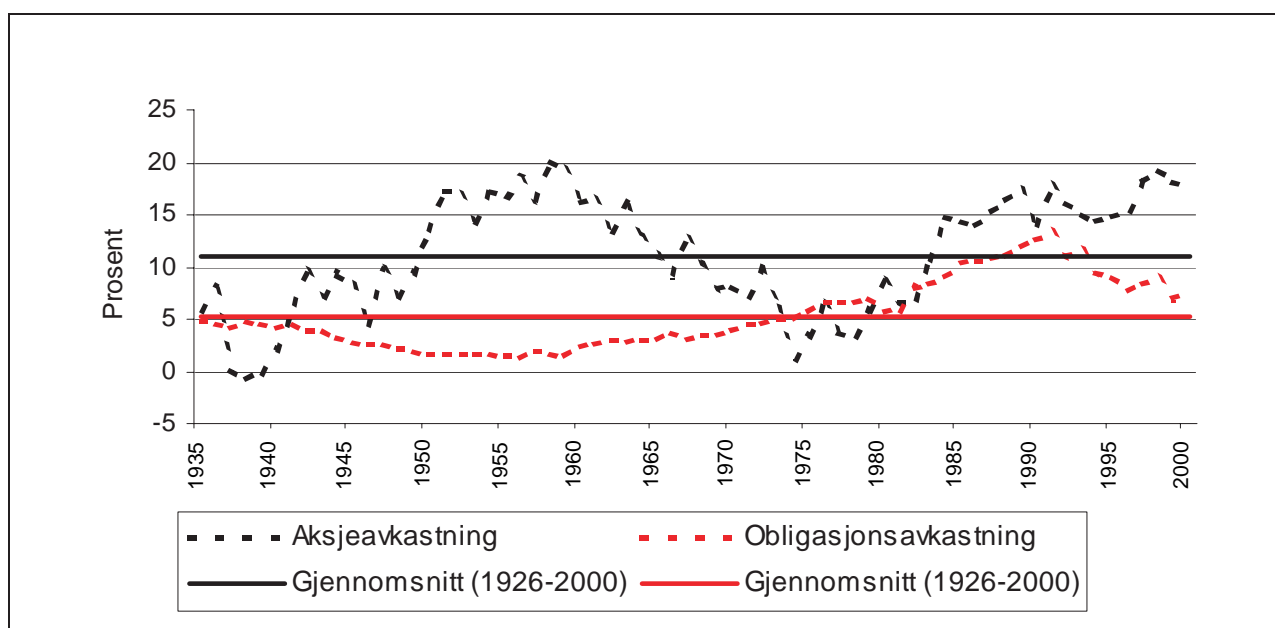


Figur 3.1 Årlig avkastning for aksjer og obligasjoner i USA i perioden 1926 – 2000

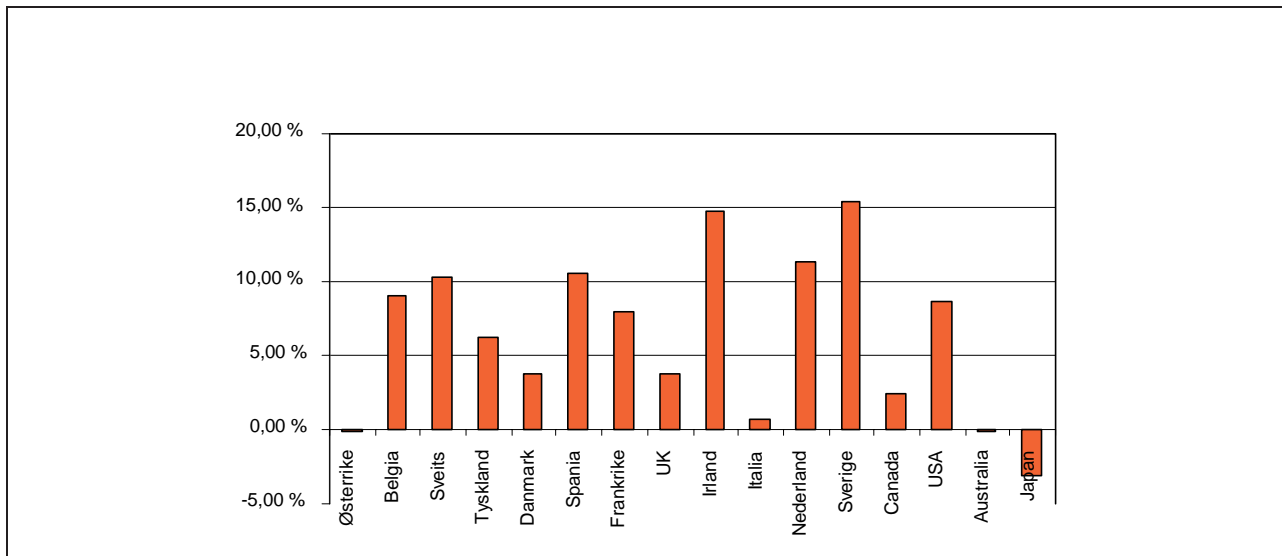
I figur 3.2 har vi beregnet avkastningen i det amerikanske aksje- og obligasjonsmarkedet over rullerende (faste vinduer) tiårsperioder. Siden Petroleumsfondet har en lang investerings-horisont vil egenskapene til avkastningen over tiårsperioder være mer interessante enn egenskapene til årlige avkastninger. Vi ser at det er svært få tiårsperioder hvor aksjer ville gitt dårligere avkastning enn obligasjoner. Det er imidlertid store variasjoner når det gjelder hvor stor meravkastningen på aksjer har vært. Videre registrerer vi at en må helt tilbake til 1930-årene for å finne en tiårsperiode der aksjer ga

negativ avkastning (som i hovedsak har sammenheng med aksjekrakket i 1929). I figuren har vi også tegnet inn gjennomsnittlig avkastning til aksjer og obligasjoner over perioden 1926 – 2000, som viser at aksjer har gitt en meravkastning i forhold til obligasjoner på rundt 5,5 prosentpoeng. Fra figuren ser vi dessuten at 1990-tallet har vært et tiår hvor både den absolutte avkastningen på aksjer og meravkastningen på aksjer i forhold til obligasjoner har vært på et høyt nivå.

Vi har ovenfor sett på avkastning ved amerikanske aksjer og obligasjoner i perioden 1926 til 2000.



Figur 3.2 Aksje- og obligasjonsavkastning i USA over rullende 10 årsperioder



Figur 3.3 Forskjellen i avkastning på aksjer og obligasjoner i ulike land i perioden 1987 til 2000

Selv om dette er en relativt lang periode som inneholder både finanskriser, lavkonjunkturer og kriger, er det mange som mener at det amerikanske aksjemarkedet i denne perioden gir et for positivt bilde av avkastning og risiko ved aksjeinvesteringer. Det amerikanske aksjemarkedet har vært gjennom en lang periode uten så alvorlige kriser som for eksempel markedene i Japan, Tyskland og Italia. I litteraturen går denne problemstillingen under navnet overlevelsesskjevhet. Det finnes en kontinuerlig og komplett tidsserie med avkastningsrater for det amerikanske markedet nettopp fordi landet har unngått de store krisene. Derfor kan det være at amerikanske historiske data for perioden 1926 til 2000 ikke gir et representativt bilde av hvordan aksjemarkedet vil være i fremtidige perioder. Det har følgelig vært stor interesse for å studere både lengre tidsperioder for USA og aksje- og obligasjonsmarkedene i andre land. Nedenfor refererer vi noen slike studier.

Siegel (1998)² studerer amerikanske aksje- og obligasjonsdata for perioden 1802 til 1997. I denne perioden har den gjennomsnittlige avkastningen på aksjer vært 8,4 prosent mens avkastningen på obligasjoner har vært 4,8 prosent. Meravkastningen på aksjer på 3,6 prosentpoeng har følgelig vært lavere enn hva tilfellet var i perioden 1926 – 2000 (5,5 prosentpoeng).

Figur 3.3 viser gjennomsnittsavkastningen i aksje- og obligasjonsmarkedene i perioden 1987 til 2000 for de fleste av de utviklede landene som inn-

går i Petroleumsfondets referanseportefølje. Vi ser av figuren at det har vært en betydelig meravkastning på aksjer i mange av landene i denne perioden. Japan, Østerrike og Australia er de eneste landene der avkastningen i aksjemarkedene har vært dårligere enn i obligasjonsmarkedene. Den gjennomsnittlige (likevektet) meravkastningen på aksjer i de 16 landene har vært 6,4 prosentpoeng over perioden.

En mulig innvending mot resultatene i figur 3.3 er at perioden er relativt kort. Det hadde derfor vært ønskelig å undersøke om forskjellene i avkastningen mellom aksjer og obligasjoner i disse landene også holder for lengre perioder. Men det er vanskelig å finne gode avkastningsdata for mange av disse landene lengre tilbake i tid. Jorion og Goetzman (1999)³ har forsøkt å konstruere slike avkastningsserier for aksjer. De studerer aksjeavkastningen i 39 markeder fra 1920-årene og fram til 1996. En ulempe ved disse seriene er at for de fleste markedene finnes det bare tall for aksjekursutviklingen og ikke for dividendeutbetalinger. Realavkastningen på aksjer måles derfor bare ved reelle kursendringer.⁴ En annen ulempe ved arbeidene til Jorion og Goetzmann er at de ikke har tilgang til tilsvarende tidsserier for avkastningen på obligasjoner. Jorion og Goetzmann finner at i den perioden de studerer har realavkastningen vært høyest i det

² J.J. Siegel (1998): «Stocks for the long run,» Irwin Inc.

³ P. Jorion og W.N. Goetzmann (1999): «Global stock market in the twentieth century», Journal of Finance.

⁴ Dette kan føre til at de europeiske markedene relativt sett kommer dårligere ut siden det i disse markedene har vært mer vanlig å betale dividende.

amerikanske aksjemarkedet. I dette markedet var realavkastningen 4,3 prosent mens median for alle de 39 markedene var 0,8 prosent. Det er interessant å merke seg at bare i 11 av de 39 markedene har det ikke vært brudd i tidsseriene for aksjeavkastningen. Disse resultatene kan tyde på at den høye observerte avkastningen på amerikanske aksjer i noen grad kan skyldes at dette markedet har vært gjennom en lang periode uten alvorlige kriser (overlevelsesskjevhet).

Andre metoder for å anslå avkastningen på aksjer

Vi har ovenfor studert den historiske avkastningen på aksjer og obligasjoner. Vi har gode data for det amerikanske markedet i perioden 1926–2000 og for 16 forskjellige land i perioden 1987–2000. Disse dataene viser at avkastningen på aksjer historisk har vært i størrelsesorden 5 – 6 prosentpoeng høyere enn avkastningen på obligasjoner. Det er imidlertid flere grunner til at en ikke nødvendigvis kan bruke disse tallene som anslag på fremtidige avkastningsforskjeller mellom aksjer og obligasjoner. For det første viser de empiriske studiene at avkastningsforskjellene varierer mye over tid og mellom markeder. Fra figur 3.2 ser vi for eksempel at i perioden 1926 til 2000 har den gjennomsnittlige meravkastningen på aksjer over tiårsperioder variert fra -5 prosentpoeng til nesten +20 prosentpoeng. Det er følgelig betydelig usikkerhet rundt anslagene på historiske avkastningsforskjeller. For det andre er det vanskelig å forklare de empiriske resultatene ved hjelp av finanstøretiske modeller. Likevektsmodeller som relaterer forventet avkastning på aksjer til sentrale økonomiske størrelser som risikoversjon, konsumvariasjon og tidspreferanser har i liten grad klart å forklare den høye meravkastningen på aksjer. Det manglende samsvaret mellom empiriske resultater og teoretiske beregninger går under navnet «aksjepremiegåten». Både usikkerheten knyttet til historiske avkastningsrater og aksjepremiegåten har gjort at det har blitt vanlig å bruke flere forskjellige metoder når en skal anslå avkastningen i aksjemarkedet. To metoder som er mye brukt i litteraturen er å vurdere avkastningen i aksjemarkedet ut fra dividende-pris forholdet eller inntjening-pris forholdet. Disse metodene forutsetter at aksjemarkedet er rasjonelt priset, uten at den bakenforliggende likevektsmodellen er presist formulert. Nedenfor ser vi nærmere på de to metodene.

Dividende-pris forholdet

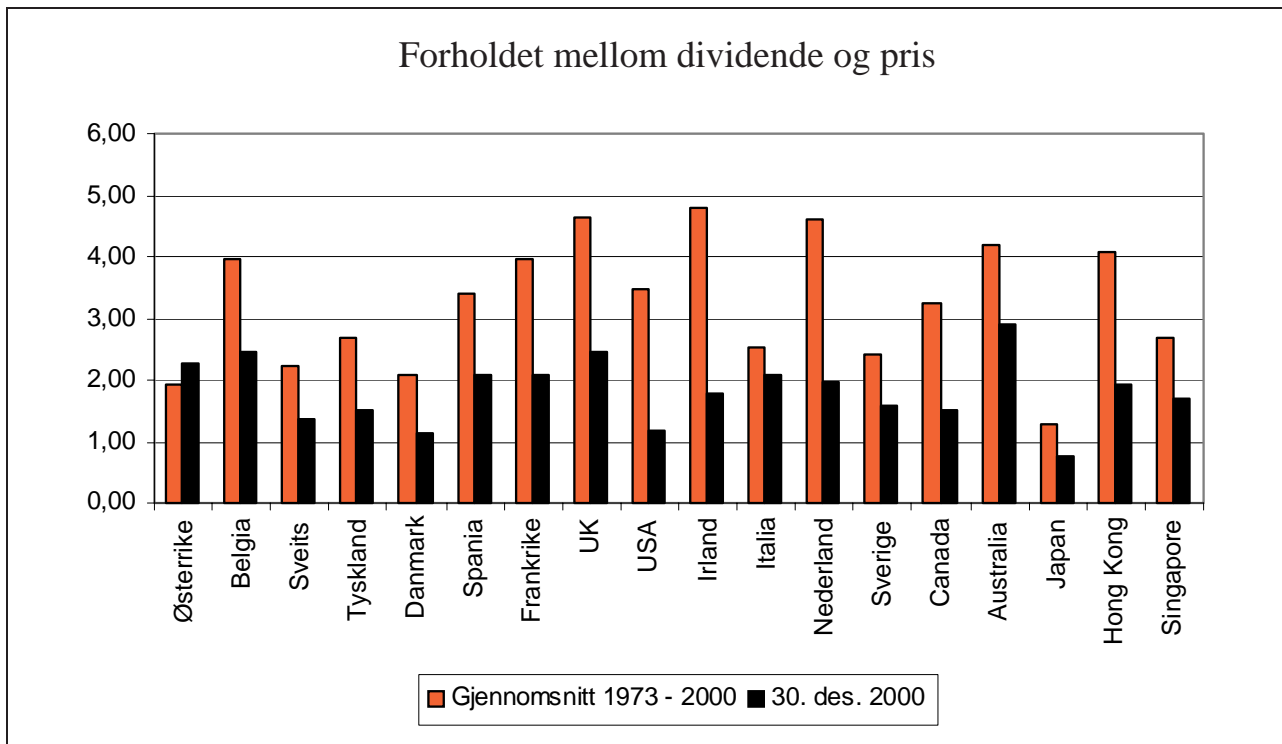
I dividendemodellen bestemmes verdien på aksjemarkedet av fremtidige utbytter og investorenes avkastningskrav. Dersom en antar at investorene er rasjonelle og markedene effisiente, kan en under visse forutsetninger utlede følgende uttrykk for forventet avkastning på aksjer ($E[R]$):

$$(1) \quad E[R] = \frac{E(D_1)}{P_0} + g$$

Det første leddet på høyre side er forholdet mellom forventet utbytte neste år og dagens pris (D/P), mens det andre leddet er et anslag på forventet årlig vekst i selskapenes utbytter (g). I (1) antas det blant annet at avkastningskravet ikke varierer over tid og at framtidige utbytter vokser med en konstant rate i all framtid. Det følger av (1) at vi trenger et anslag på veksten i dividende og dividende-pris forholdet for å kunne si noe om forventet avkastning på aksjer.

Et mulig utgangspunkt for å anslå veksten i dividende kan være å se på hva som er et rimelig estimat på den langsiktige økonomiske veksten i de aktuelle landene. Den reelle veksten bestemmes av veksten i sysselsettingen og av arbeidsproduktivtetsveksten. Tilhengere av den såkalte nye økonomien, argumenterer for høy produktivtetsvekst og vekstrater i området 3 til 4 prosent per år på lang sikt. Andre tror ikke like sterkt på ny økonomi og anslår langsiktige vekstrater til 2 til 2,5 prosent. Dersom vi som en illustrasjon antar at den langsiktige vekstevnen er om lag 2,5 prosent per år og at den globale inflasjonsraten er 2,5 prosent, vil nominell vekst kunne anslås til om lag 5 prosent per år. Dette kan under visse forutsetninger også være et anslag på veksten i dividende.

Figur 3.4 viser gjennomsnittlig dividende-pris forhold for perioden 1973–2000 for aksjemarkedene i en rekke utviklede land. For Italia, Spania og Sverige starter tidsseriene på 1980-tallet, mens de for USA og Storbritannia starter på 1960-tallet. Forholdet mellom selskapenes utbytte og pris varierer sterkt mellom landene. Gjennomsnittet for alle land var ved utgangen av 2000 i underkant av 2 prosent. Dersom vi legger dette til grunn og samtidig antar en nominell vekst (og dividendevekst) på 5 prosent, følger det fra (1) at forventet avkastning på aksjer vil være rundt 7 prosent.



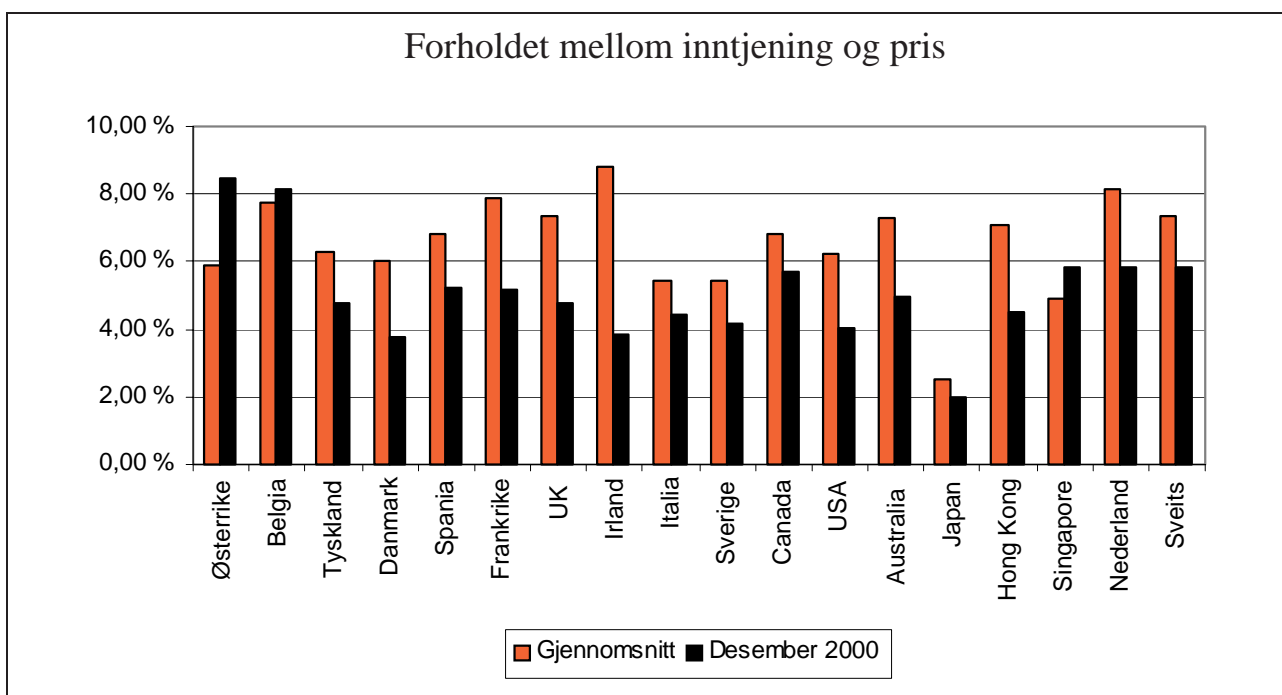
Figur 3.4 Dividende-pris forholdet i perioden 1973 – 2000 i ulike land

Inntjening-pris forholdet

Siegel (1998) har argumentert med at forholdet mellom selskapenes inntjening og prisen på aksjene kan brukes til å bestemme den langsiktige realavkastningen på aksjer. I USA var gjennomsnittlig realavkastning på aksjer i perioden 1926–97 på 7,7

prosent, mens medianen til inntjening-pris forholdet var 7,2 prosent. Samsvaret mellom de to tallene holder også dersom perioden utvides tilbake til 1881.

En langsiktig sammenheng mellom inntjening-pris forholdet og realavkastningen på aksjer kan



Figur 3.5 Inntjening-pris forholdet i perioden 1973–2000 i ulike land

skyldes at inntjeningen til selskapene, enten den betales ut i dividende eller reinvesteres, er den egentlige verdikilden for aksjonærene. Det er derfor en reduksjon i utbytte ikke nødvendigvis er en dårlig nyhet for aksjonærene. Det skyldes at reinvesteringen av deler av selskapenes kontantstrøm kan føre til vekst i selskapenes inntjening, som danner grunnlag for vekst i framtidige utbyttebetalinger. På lang sikt vil derfor forholdet mellom selskapenes inntjening og prisen på selskapene være et rimelig estimat på hvor stor andel den langsiktige kontantstrømmen til aksjonærene vil utgjøre av den kapitalen som aksjonærene investerer i de samme selskapene.

Figur 3.5 viser gjennomsnittet for perioden 1973–2000 for inntjening-pris forholdet i en rekke markeder. Tidsseriene for Italia, Spania og Sverige starter på 1980-tallet, mens seriene for USA og Storbritannia starter på 1960-tallet.

Det er forholdsvis store variasjoner mellom landene med et maksimum på 8,8 prosent i Irland og et minimum på 2,6 prosent i Japan. Gjennomsnittet for alle landene er på 6,6 prosent. Dersom en tar utgangspunkt i gjennomsnittet for landene og antar at den globale inflasjonsraten framover vil være om lag 2,5 prosent, kan forventet nominell avkastning på aksjer anslås til 9 prosent.

Det bør understrekes at anslag på forventet avkastning på aksjer ut fra dividende-pris forholdet og inntjening-pris forholdet er gjort under flere forenklingende forutsetninger. Det er derfor stor usikkerhet knyttet til denne type anslag. Anslagene bør derfor bare betraktes som en illustrasjon på hvordan en kan lage estimater på avkastningen på aksjer ut fra andre metoder enn å se på historiske avkastningsrater.

Utviklingen i aksjemarkedet i de senere år

I perioden 1995 – 2000 var den gjennomsnittlige (likevektete) avkastningen på aksjer i utviklede markeder rundt 20 prosent. Dette er omtrent 11 prosentpoeng høyere enn avkastningen på obligasjoner. Den kraftige oppgangen i aksjekursene har ført til en diskusjon om hva som er et riktig nivå på aksjekursene. Det er flere indikatorer som nyttes for å vurdere om nivået på aksjemarkedet er rimelig:

- Verdien av en aksje er grunnleggende knyttet til selskapets fremtidige inntjenings-potensiale og utbyttekapasitet. På lang sikt bestemmes aksjeverdiene av framtidige dividender og aksjonærenes avkastningskrav. En mulig indikator er derfor forholdet mellom dividende og pris. Et lavt forholdstall betyr at den løpende utbetalin-

gen til investorene er lav sammenliknet med det beløpet de må betale for å få denne løpende utbetalingen. Dette kan være en indikasjon på at markedet er priset høyere enn den underliggende inntjeningen i selskapene gir grunnlag for.

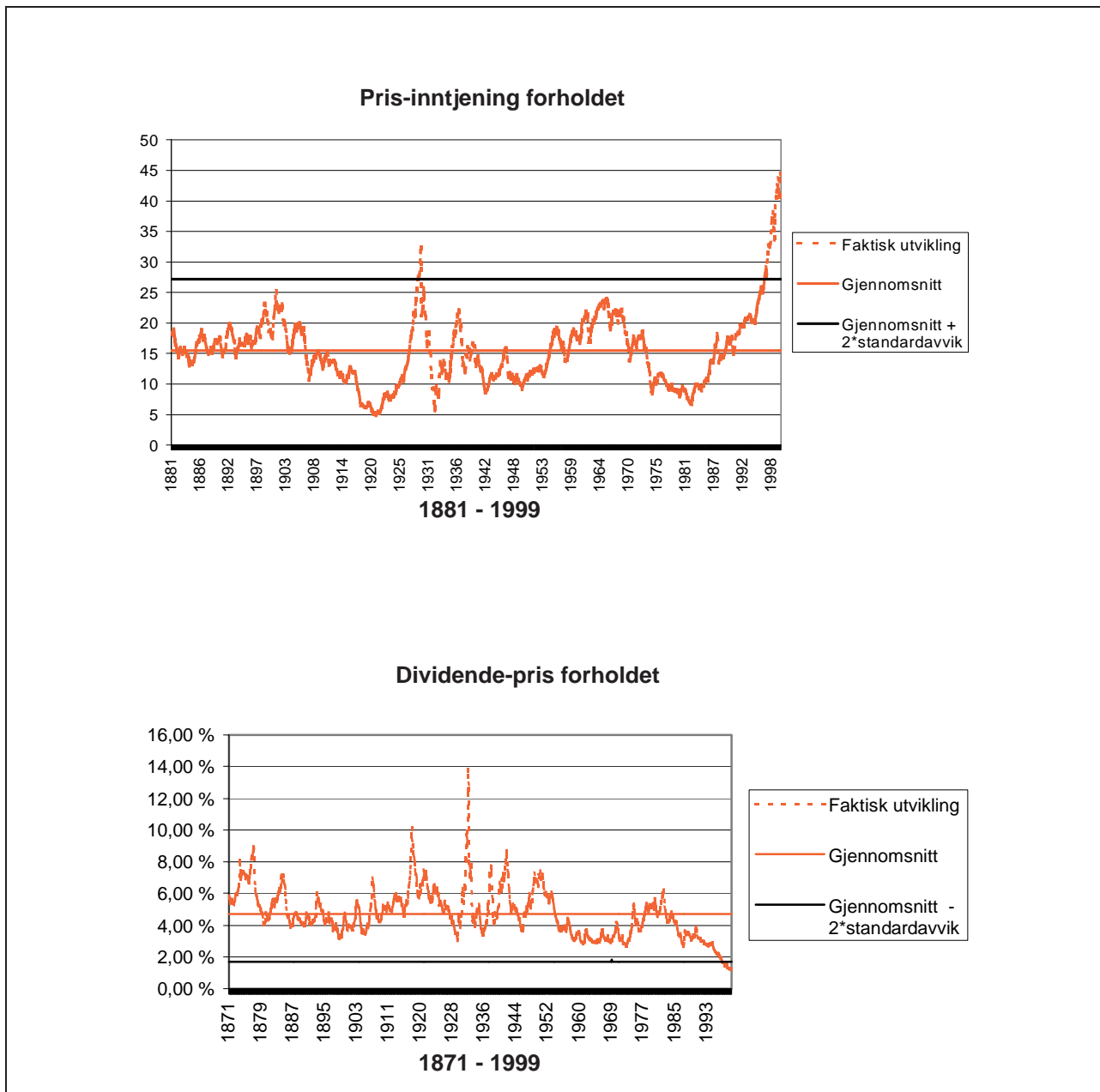
- En annen indikator er forholdet mellom selskapenes samlede inntjening og den totale markedsverdien av selskapene. I denne type studier er det vanlig å se på pris-inntjening forholdet (og ikke inntjening-pris forholdet som i figur 3.4). Et høyt forholdstall viser at investorene må betale mye for hver krone som selskapene tjener. Shiller (2000)⁵viser at i det amerikanske aksjemarkedet har det historisk vært en negativ sammenheng mellom pris-inntjening forholdet i et år og realavkastningen på aksjer i den påfølgende tiårsperioden.
- En tredje indikator er Tobins Q, som er definert som forholdet mellom verdien av aksjemarkedet og gjenanskaffelseskostnaden til selskapenes driftsmidler. Dersom verdien av aksjemarkedet overstiger gjenanskaffelseskostnaden, antas det at selskapene vil øke realinvesteringene. Dersom verdien av markedet er lavere enn gjenanskaffelseskostnaden, antas det at realinvesteringer vil utsettes og at antall selskapsoppkjøp vil øke. I langsiktig likevekt bør derfor Tobins Q være rundt 1.

Det bør understrekes at for flere av disse indikatorene er det bedre å sammenligne utviklingen over tid i samme marked enn å sammenligne ulike markeder. Det skyldes at forskjellene mellom land kan være påvirket av forskjeller i skatteregler, regnskapsstandarder, rentenivå, struktur i kapitalmarkedene og vekstrater for økonomien.

Vi har tilgang til lange tidsserier for pris-inntjening forholdet og dividende-pris forholdet i det amerikanske aksjemarkedet. Disse tidsseriene, som er hentet fra Shiller (2000), starter i forrige århundre og går fram til 1999. Fra figur 3.6 ser vi at ved utgangen av 1999 var begge de to indikatorene på nivåer en ikke har observert tidligere. Indikatorene var følgelig også langt unna gjennomsnittet over perioden. Vi ser dessuten fra figur 3.4 og 3.5 at dividende-pris forholdet i de fleste land ved utgangen av 2000 var lavere enn gjennomsnittet for perioden 1973 til 2000, mens pris-inntjening forholdet er høyere enn gjennomsnittet. Dette reflekterer den sterke veksten i aksjekursene på siste halvdel på 1990-tallet.

Det siste året har det i mange markeder vært en nedgang i aksjekursene. Den kraftigste reduk-

⁵ R. J. Shiller (2000): «Irrational Exuberance», Princeton University Press.



Figur 3.6 Dividende-pris forholdet og pris-inntjening forholdet for det amerikanske aksjemarkedet i perioden 1871 til 1999

sjonen har kommet i teknologiaksjer. Den amerikanske teknologibørsen Nasdaq har for eksempel falt med rundt 60 prosent fra toppnoteringen 10. mars i fjor til midten av mars i år. I mange land er imidlertid nedgangen i aksjekursene den senere tid liten sammenliknet med den kraftige oppgangen i aksjemarkedene på siste halvdel av 1990-tallet. I en analyse av utviklingen i aksjemarkedene fremover kan det derfor være nyttig å først se nærmere på hva årsakene til denne kursoppgangen kan ha vært. På generelt grunnlag kan en si at det er tre mulige forklaringer på en sterk stigning i aksjekursene.

En forklaring kan være at risikopremien på aksjer har blitt lavere. Risikopremien er den ekstraavkastningen investorene vil kreve for å holde aksjer, og er en kompensasjon for usikkerheten knyttet til avkastningen på aksjer. Størrelsen på risikopremien avhenger både av variasjonene til avkastningen på aksjer og investorenes holdning til risiko. En nedgang i risikopremien kan følgelig skyldes redusert volatilitet i aksjemarkedet eller at risikoaversjonen til investorene har blitt mindre. Studier av volatiliteten i aksjemarkedene gir ingen klare indikasjoner på at de kortsiktige variasjonene i aksjeavkast-

ningen har blitt lavere de senere årene. Det kan imidlertid tenkes at økt informasjonstilgang har gjort at investorene i større grad vurderer risikoen ved aksjer ut fra mer langsiktige hensyn. En kan heller ikke utelukke at den sterke stigningen i aksjekursene i mange land på 1990-tallet har gjort at investorenes subjektive anslag på risikoen ved å investere i aksjer har blitt redusert. En nedgang i risikopremien kan også ha sammenheng med at aksjer tidligere primært var eid av en liten gruppe i befolkningen. Etter hvert som velstandsnivået har økt, har flere grupper blitt aktive i aksjemarkedet. Det har blitt enklere å kjøpe aksjer, og det er utviklet finansielle instrumenter som gjør det lettere å styre risikoen ved aksjeinvesteringer. I tillegg har endringer i myndighetenes reguleringer gjort at institusjonelle investorer som pensjonsfond og livsselskaper i større grad har fått anledning til å investere i aksjer. Dette har økt etterspørselen etter aksjer og redusert risikopremien. Aksjer har gått fra å være en »narrowly held risk» til å bli en »broadly held risk», eller sagt på en annen måte; det er flere personer som bærer risikoen i aksjemarkedet.

En annen mulig forklaring på en oppgang i aksjekursene kan være at investorene venter høyere vekst i selskapenes inntjening og evne til å betale utbytte. Det er ikke uvanlig å bruke veksten i økonomien som et anslag på den langsiktige veksten i bedriftenes inntjening. Denne kan best anslås som potensiell realvekst i bruttonasjonalproduktet (BNP) siden veksten i selskapenes inntjening må være knyttet til veksten i økonomiens produksjonspotensiale. Realveksten i BNP avhenger av veksten i både sysselsettingen og arbeidskraftsproduktiviteten. For mange av de landene som Petroleumsfondet investerer i vil imidlertid veksten i arbeidsstyrken være begrenset siden andelen av befolkningen i arbeidsdyktig alder avtar på grunn av demografiske forhold. Det betyr at en høyere vekst i økonomiene først og fremst må skyldes høyere produktivitetsvekst.

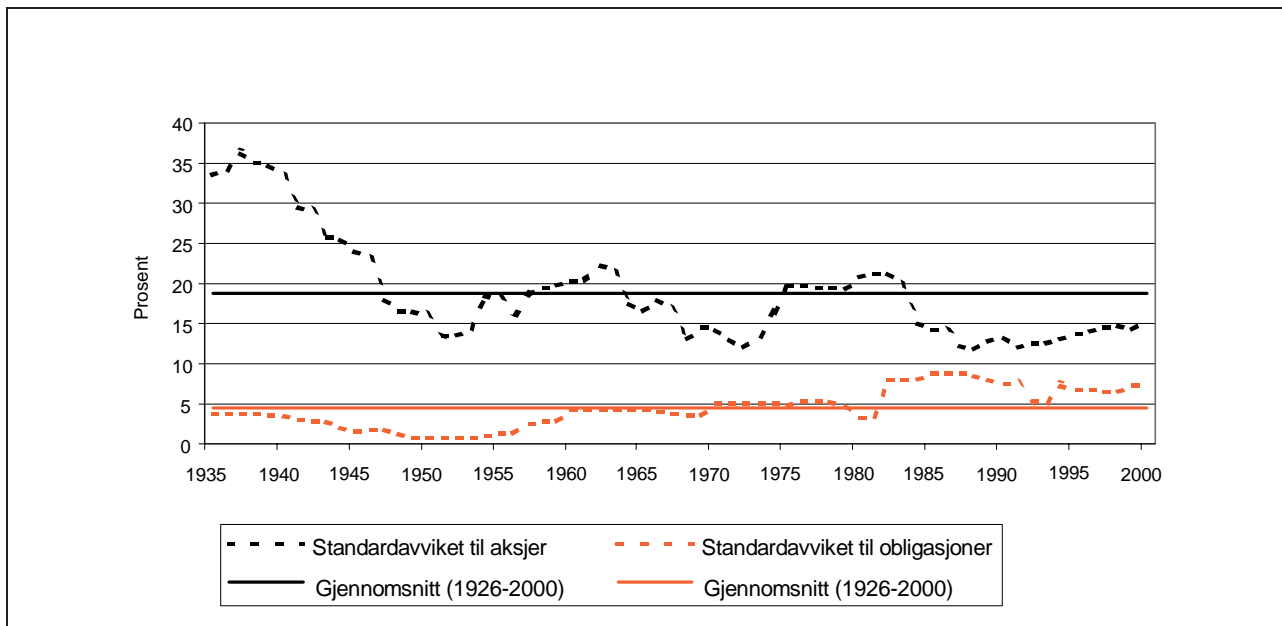
En tredje mulig forklaring på en sterk stigning i aksjekursene kan være at markedet ikke er rasjonelt priset og at en står overfor en finansiell boble. Det finnes flere historiske eksempler på at aksjekursene i perioder ikke har vært knyttet til de underliggende verdiene i selskapene. For eksempel viste det seg at den sterke veksten i det japanske aksjemarkedet på slutten av 1980-tallet ikke kunne forklares med fundamentale forhold i japansk økonomi. Det kraftige fallet i teknologiaksjer det siste året har også vist at kursoppgangen i disse aksjene på slutten av 1990-tallet ikke kunne forsvares ut fra rimelige anslag på inntjeningsveksten til disse selskapene.

Det er vanskelig å vite hvilke av de tre forklaringene som er mest relevante for oppgangen i aksjekursene på slutten av 1990-tallet. Det kan også tenkes at det er en kombinasjon av dem som best forklarer den kraftige veksten i mange lands aksjemarkeder i disse årene. De tre forklaringene har imidlertid ulike implikasjoner for hva slags avkastning en kan forvente i aksjemarkedene fremover. Dersom forklaringen på kursoppgangen er lavere risikopremier, vil avkastningen på aksjer bli klart lavere i årene som kommer enn det vi så på slutten av 1990-tallet. Det skyldes to forhold. Det ene er at risikopremien har blitt lavere. Det andre er at selve nedgangen i risikopremien gir en ekstraordinær høy avkastning på aksjer i den perioden premien reduseres fordi aksjekursene stiger for å tilpasse seg den lavere risikopremien. Hvis stigningen i aksjemarkedet hadde sammenheng med at investorene forventet høyere inntjeningsvekst i bedriftene, vil meravkastningen på aksjer i årene som kommer kunne være i samme størrelsesorden som det vi har sett i et lengre historisk perspektiv. Men dersom inntjeningsveksten alene skal forklare oppgangen i aksjekursene, vil dette i enkelte markeder kunne innebære at inntjeningsveksten må være høyere enn veksten i økonomien. Det er mulig å tenke seg at dette kan skje i begrensede perioder, men på lang sikt er en slik utvikling mindre sannsynlig.

Dersom de fundamentale forutsetningene for en økning i aksjekursene skulle endres eller dersom en kursoppgang ikke er relatert til underliggende fundamentale forhold, vil en kunne oppleve en korreksjon i aksjekursene. Noen mener at nedgangen i aksjekursene det siste året representerer en slik korreksjon. Andre peker på at denne nedgangen ikke er stor sammenliknet med den kraftige kursoppgangen på slutten av 1990-tallet, og at det derfor er en risiko for at aksjekursene kan falle videre.

4 Risiko ved aksjer og obligasjoner

Risikoen til aksjer og obligasjoner kan måles på flere måter. Det mest vanlige målet er standardavviket til avkastningen. Dette er et spredningsmål som sier noe om hvor store svingningene i avkastningen kan være. Et annet mål som er mye brukt er sannsynligheten for at avkastningen faller under en viss grense (såkalt shortfall risk). For aksjer fokuseres det noen ganger på sannsynligheten for negativ avkastning, mens en andre ganger er mer opptatt av sannsynligheten for at avkastningen på aksjer er dårligere enn avkastningen på pengemarkedsplas-



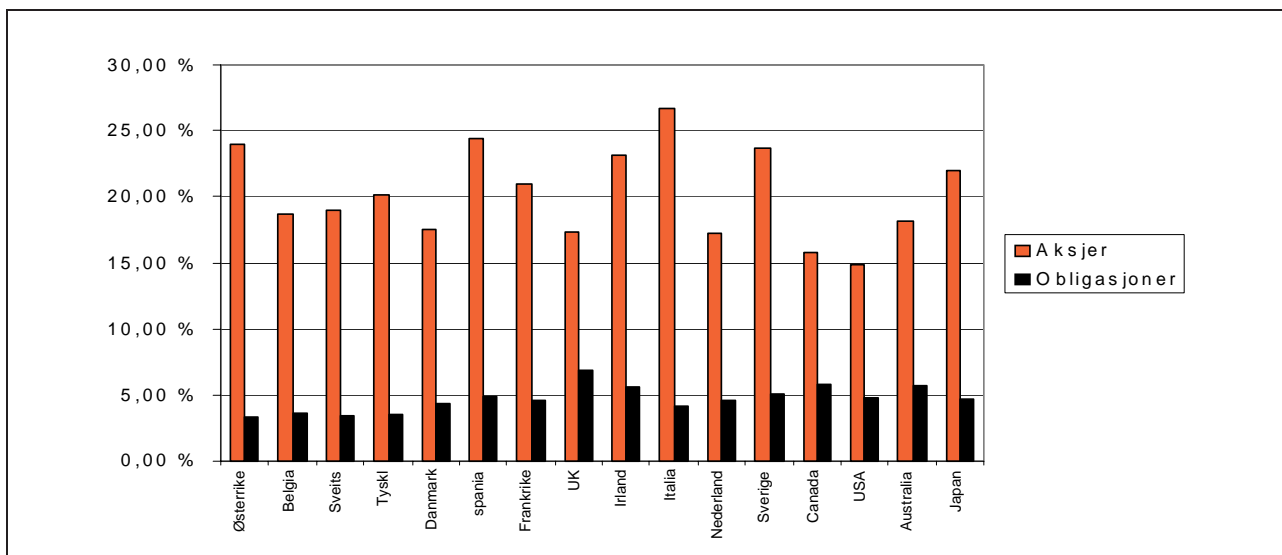
Figur 3.7 Standardavviket til amerikanske aksjer og obligasjoner beregnet over rullerende 10 årsperioder

seringer eller obligasjoner. I dette avsnittet vil vi bruke begge de to risikomålene.

Det vil være interessant å se hvordan risikoen til aksjer og obligasjoner endres over tid og om det er store forskjeller mellom land. Det første vil vi belyse ved å bruke lange tidsserier for USA, mens det andre undersøkes ved hjelp av kortere tidsserier for mange land. Figur 3.7 viser standardavviket til den årlige avkastningen på amerikanske aksjer og obligasjoner i perioden 1926 til 2000. Vi ser av figuren at standardavviket til aksjer er nesten fire ganger så høyt som standardavviket til obligasjoner for hele perioden under ett. Det skyldes mye den

svært høye risikoen på aksjer på 1930-tallet. De siste 50 årene har standardavviket til aksjer ligget rundt 15 prosent mens standardavviket til obligasjoner har vært rundt 5 prosent. Figuren viser også at det er store variasjoner over tid i standardavviket når dette beregnes over rullerende tiårsperioder.

Figur 3.8 viser historiske estimat på standardavviket til aksjer og obligasjoner i 16 forskjellige land. Selv om det er klare forskjeller mellom landene, gir likevel figuren noe av det samme bildet som resultatene fra det amerikanske markedet; standardavviket til aksjer er mellom 3 og 4 ganger høyere enn standardavviket til obligasjoner.



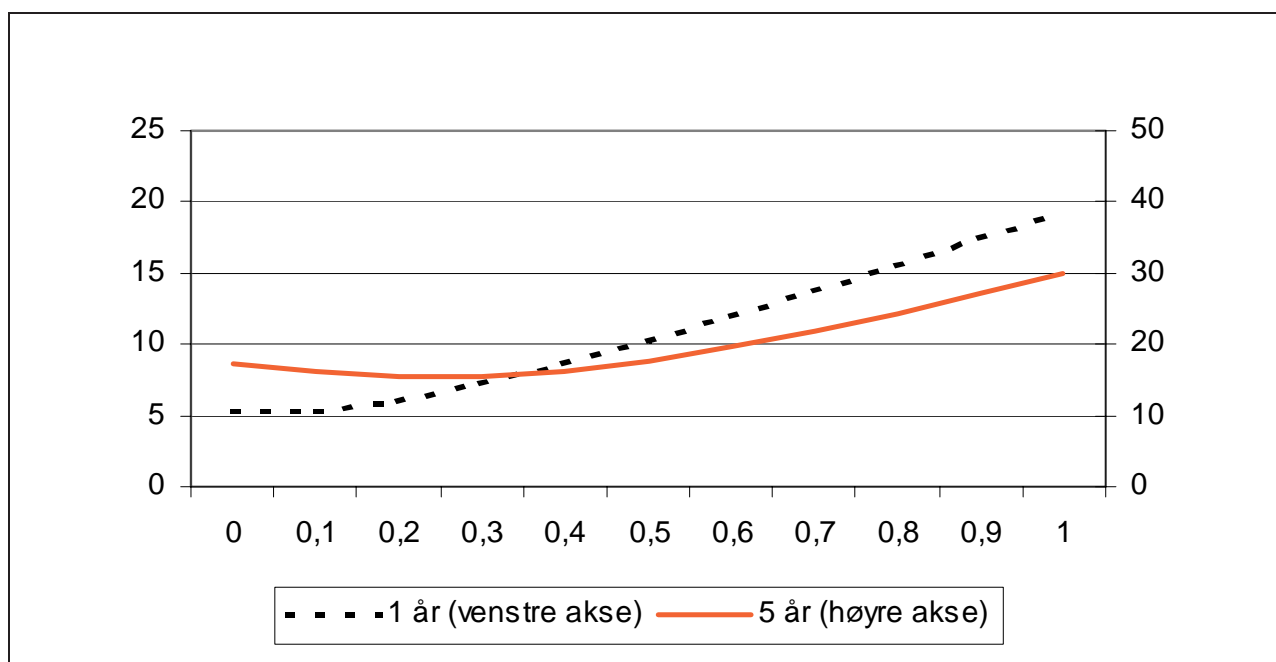
Figur 3.8 Standardavviket til aksjer og obligasjoner i perioden 1987 til 2000 i ulike land

I figur 3.7 og 3.8 har vi sett på volatiliteten til aksjer og obligasjoner i enkelte land. Petroleumsfondets investeringer er imidlertid spredt på mange land. Det vil isolert sett føre til at volatiliteten til fondets aksje- og obligasjonsportefølje er noe lavere enn volatiliteten til investeringer i enkeltmarkeder. Det skyldes at det ikke er perfekt korrelasjon mellom avkastningen i de enkelte markedene slik at en oppnår en diversifikasjonsgevinst ved å spre investeringene på mange land. Når en skal måle risikoen til en portefølje som er investert i flere land, må en imidlertid også ta stilling til hvordan en skal behandle variasjoner i valutakursene. Siden formålet med forvaltningen av Petroleumsfondet er å sikre fondets internasjonale kjøpekraft, kan det være riktig å se bort fra kurssvingningene mellom norske kroner og de øvrige valutaene i vurderingen av fondets risiko. Dersom vi ser bort fra disse kurssvingningene, viser beregninger vi har gjort for perioden 1987 til 2000 at standardavviket til fondets obligasjonsportefølje er noe lavere enn 5 prosent mens standardavviket til fondets aksjeportefølje er i underkant av 15 prosent.

I analysene ovenfor har vi fokusert på det årlige standardavviket til aksjer og obligasjoner. På bakgrunn av disse tallene kan vi få et inntrykk av hvor mye avkastningen på hhv aksjer og obligasjoner vil svinge fra år til år. Resultatene viser at i et slikt perspektiv er aksjer betydelig mer risikable enn obligasjoner. Det er imidlertid to viktige forhold ved vurderingen av risikoen til aksjer og obligasjoner som ikke fanges opp av denne type studier. Det ene

er at vi først og fremst er interessert i hvordan fordelingen mellom aksjer og obligasjoner påvirker risikoen til porteføljen. Denne risikoen avhenger ikke bare av standardavviket til aksjer og obligasjoner men også av samvariasjonen mellom dem. Det betyr at selv om aksjer har høyere risiko enn obligasjoner, er det ikke sikkert at porteføljes risiko øker når aksjer inkluderes. Diversifikasjonsgevinsten en får ved at avkastningen på aksjer og obligasjoner ikke er perfekt korrelert, kan nemlig oppveie virkningene på porteføljes risiko av at aksjer har høyere volatilitet enn obligasjoner. Det andre forholdet som det er viktig å ta hensyn til er at Petroleumsfondet har en lang investeringshorisont, og at vi derfor er særlig interessert i hvordan risikoen til porteføljen er på lang sikt. Dette vil avhenge av tidsserieegenskapene til avkastningen. Vi skiller gjerne mellom tre forskjellige typer tidsserier:

- i. Mean reversion betyr at høy avkastning i noen perioder blir etterfulgt av lavere avkastning i påfølgende perioder. For aksjer kan mean reversion skyldes at risikopremien endres over tid. En annen mulig forklaring kan være at aksjekursene i perioder avviker fra de underliggende fundamentale verdiene, men at slike avvik over tid blir korrigert.
- ii. Random walk innebærer at avkastningen i neste periode er uavhengig av avkastningen i tidligere perioder.
- iii. Mean aversion betyr at høy avkastning blir etterfulgt av høy avkastning og vice versa. Avkastningsseriene kan ikke ha slike egenskaper over



Figur 3.9 Sammenhengen mellom aksjeandel og standardavviket til porteføljen ved investeringshorisonter på henholdsvis 1 år og 5 år

lange tidsperioder, men i begrensede perioder er det for eksempel mulig å tenke seg trender i det nominelle rentenivået som gjør at avkastningen på obligasjoner har mean aversion egenskaper.

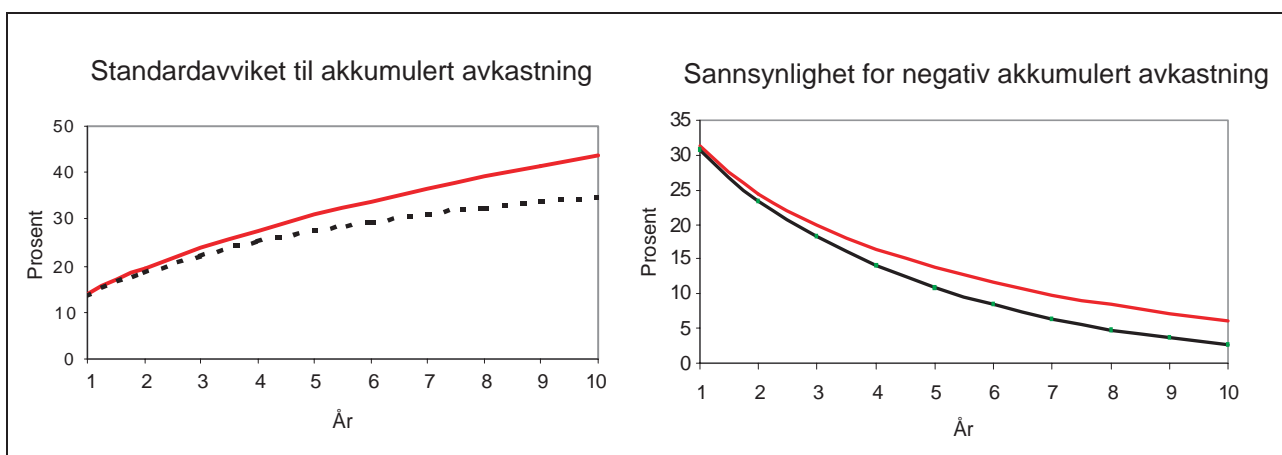
Det kan vises at variansen til avkastningen vil øke proporsjonalt med tiden dersom avkastningsserien følger random walk. Det betyr at standardavviket øker med kvadratroten av tiden. Ved mean reversion vil risikoen øke mindre enn dette, mens den vil øke mer dersom avkastningen følger en mean aversion prosess. Det er derfor interessant å vite hvilke tidsserieegenskaper avkastningen til aksjer og obligasjoner har. For å kunne undersøke dette trenger vi lange tidsserier. Det har vi bare for det amerikanske markedet. Figur 3.9 viser risikoen til en portefølje med amerikanske aksjer og obligasjoner ved investeringshorisonter på hhv 1 og 5 år. Siden vi bare har 15 uavhengige observasjoner av avkastningen over 5 årsperioder, er anslaget for standardavviket for denne horisonten beheftet med betydelig usikkerhet.

Figuren gir grunnlag for flere interessante observasjoner av egenskapene til risikoen på en portefølje. For det første ser vi at dersom investeringshorisonten er 1 år vil selv en begrenset aksjeandel føre til at risikoen til porteføljen øker. Dette er ikke tilfelle når investeringshorisonten er 5 år. Da vil risikoen reduseres når aksjer inkluderes i porteføljen. Figuren viser at den porteføljen som gir lavest risiko over en femårshorisont har 80 prosent obligasjoner og 20 prosent aksjer. Vi ser også av figuren at en portefølje med 50 prosent obligasjoner og 50 prosent aksjer har omtrent samme risiko som en portefølje som bare er investert i obligasjoner. For

det andre ser vi at risikoen på en obligasjonsportefølje mer enn tredobles når horisonten øker fra 1 til 5 år (fra 5 prosent til 17 prosent). Til sammenlikning blir risikoen på en aksjeportefølje mindre enn doblet ved en slik økning i investeringshorisonten (fra 19 prosent til 30 prosent). Vi viste ovenfor at under en antakelse om random walk vil risikoen øke med kvadratroten av antall perioder (altså med roten av 5 i vårt tilfelle). Det betyr at amerikanske data for perioden 1926 – 2000 viser at risikoen til en obligasjonsportefølje øker mer enn hva vi skulle forvente dersom det var random walk, mens risikoen til en aksjeportefølje øker mindre enn det en skulle forvente. Det kan indikere at det er mean aversion i obligasjoner og mean reversion i aksjer. Det er imidlertid viktig å understreke at vi har såpass få observasjoner av avkastningen over femårsperioder at det ikke er mulig å trekke noen klare konklusjoner.

Vi har ikke tilstrekkelige lange tidsserier til at det blir meningsfullt å analysere hvordan risikoen til en aksjeportefølje utvikler seg over lengre horisonter enn 5 år. Vi har derfor istedenfor prøvd å belyse dette spørsmålet ved hjelp av en simuleringsmodell. Vi har gjort simuleringer under to ulike antakelser om tidsserieegenskapene til aksjeavkastningen. Vi har antatt at aksjekursene enten følger en random walk eller en mean reversion prosess.⁶ Figur 3.10 viser hvordan risikoen til en portefølje med avkastning på 8 prosent og standardavvik på 15 prosent endres når horisonten øker. Vi ser av figuren at dersom avkastningen følger en mean re-

⁶ Vi har antatt at aksjekursene følger en Ornstein-Uhlenbeck mean reversion prosess. Denne prosessen er kalibrert slik at den har egenskaper som ligner egenskapene til de historiske aksjekursene i USA



Figur 3.10 Simulering av sammenhengen mellom risiko og investeringshorisont for en portefølje med en avkastning på 8 prosent og et standardavvik på 15 prosent. Heltrukken kurve viser random walk og stiplede kurve viser mean reversion.

version prosess vil risikoen over lange horisonter være lavere enn dersom avkastningen følger en random walk prosess. Figuren viser også hvordan sannsynligheten for negativ akkumulert avkastning påvirkes av lengden på investeringshorisonten og av hvilke tidsserieegenskaper avkastningen har. Når risikoen måles på denne måten ser vi at risikoen avtar med investeringshorisonten. Det gjelder uavhengig av tidsserieegenskapene til aksjeavkastningen.

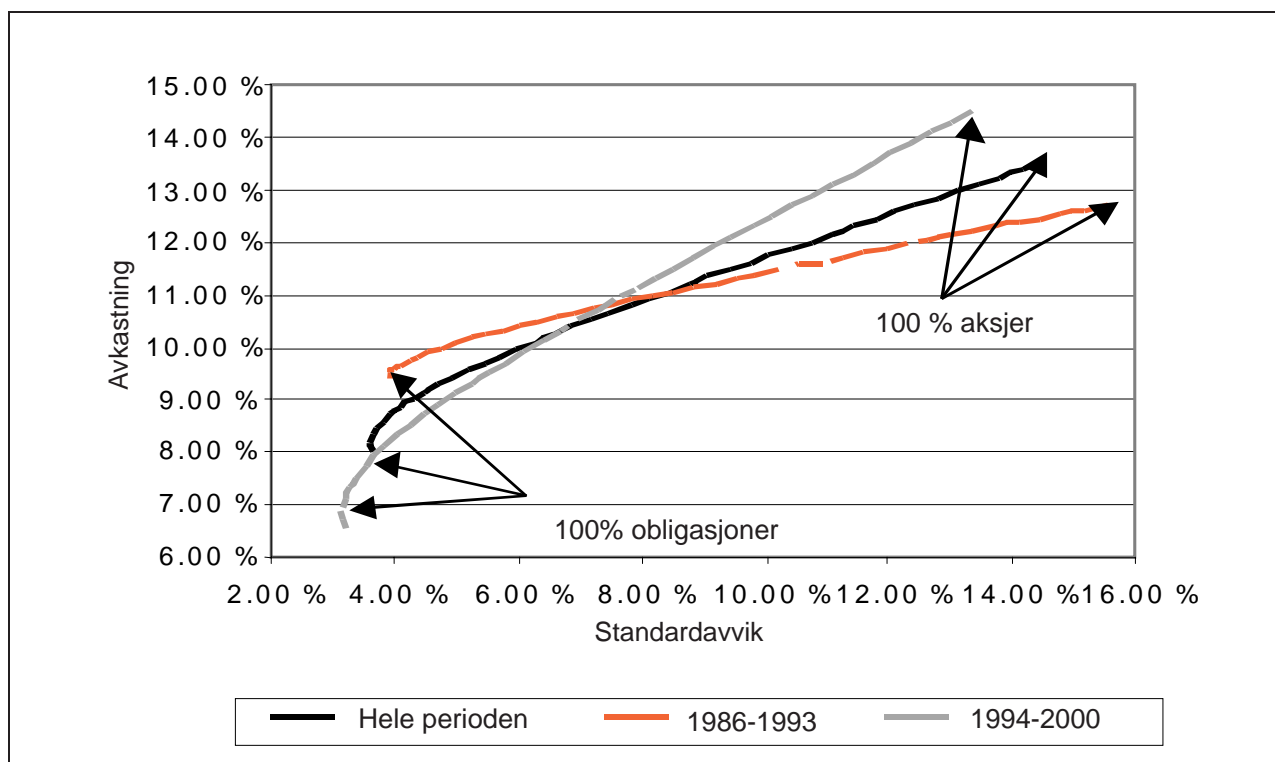
I et lengre tidsperspektiv er det ikke tilstrekkelig å fokusere på standardavviket eller sannsynligheten for negativ avkastning. Da bør en også ta hensyn til sjeldne begivenheter som kan ha stor betydning på verdiutviklingen på aksjer og obligasjoner (såkalt event risk). For eksempel kan kriger, naturkatastrofer eller hyperinflasjon føre til at både aksjer og obligasjoner faller betydelig i verdi. Jorion og Goetzmann (1999) illustrerer hvordan slike begivenheter har påvirket verdiutviklingen på aksjer. Av de 24 aksjemarkedene som Jorion og Goetzmann hadde observasjoner for i 1931 var det så mange som 17 markeder som i perioden fram til 1996 var stengt i kortere eller lengre perioder. Jorion og Goetzmann viser at aksjekursfallet har vært betydelig i flere av de markedene som har vært stengt. For eksempel falt realverdien av japanske

aksjer med hele 95 prosent i perioden 1944–1949, mens tyske aksjer falt med 84 prosent i perioden 1944–1950. Det er viktig å merke seg at denne type risiko ikke fanges opp av et risikomål som viser variasjonene i avkastningen på aksjer de siste 10 eller 20 år.

5 Noen porteføljberegninger

Det er to metoder som ofte brukes for å illustrere hvordan egenskapene til en portefølje vil avhenge av aksjeandelen. Den ene er en porteføljemodell som viser hvilke kombinasjoner av aksjer og obligasjoner som gir det beste bytteforholdet mellom avkastning og risiko. Den andre er en simuleringsmodell som studerer hvordan egenskapene til en portefølje endres når investeringshorisonten øker. I dette avsnittet vil vi bruke begge de to metodene.

Porteføljeteorien tar som utgangspunkt at en investor velger mellom ulike aktivaklasser basert på investeringenes forventete avkastning og standardavviket til avkastningen. Høy forventet avkastning er positivt, mens høyt standardavvik (risiko) er negativt. For at en slik optimeringsfunksjon skal kunne brukes må enten egenskapene til avkastningen



Figur 3.11 Den effisiente fronten for en aksje- og obligasjonsportefølje med regionsvektorer som er de samme som for fondet

på finansielle aktiva være fullt ut beskrevet ved forventet avkastning og standardavvik, eller så må investorenes nyttefunksjoner være kvadratiske.⁷ Til tross for at dette ofte oppfattes som relativt restriktive forutsetninger, er det vanlig både i finansteori og i praksis å anta at investorer velger porteføljer ut fra forventet avkastning og standardavvik. Investors risikotoleranse er bestemmende for avveiningen mellom avkastning og standardavvik.

Vi har laget en porteføljemodell der avkastning og standardavvik for aksjer og obligasjoner er beregnet ved å vekte sammen indekser for USA, Europa og Japan med Petroleumsfondets regionvekter. Aksje- og obligasjonsindeksene gir grunnlag for å beregne samvariasjonen mellom avkastningen på de to aktivaklassene. Vi har benyttet avkastningsdata for perioden 1986 til 2000. I beregningene har vi målt avkastningen i lokal valuta, noe som betyr at vi ser bort fra endringer i kronkursen og variasjoner i denne. Resultatene er vist i figur 3.11. Vi ser av figuren at dersom en startet ut med en portefølje som var 100 prosent investert i obligasjoner, kunne en redusert porteføljens risiko noe ved å investere en mindre andel i aksjer. Etter å ha tatt ut denne diversifikasjonsgevinsten, ville en fortsatt økning i aksjeandelen nesten gitt en lineær sammenheng mellom avkastning og risiko. Dersom hele porteføljen ble plassert i aksjer ville standardavviket økt fra om lag 4 til 14 prosent, mens avkastningen ville økt fra 8 prosent til 13,5 prosent. Forholdet mellom avkastning og risiko som funksjon av aksjeandelen har variert over tid. Splittes tidsseriene i delperioder, framgår det at bytteforholdet mellom aksjer og obligasjoner er gunstigere i noen perioder enn i andre.

Hvordan egenskapene til en portefølje påvirkes av endret aksjeandel avhenger av hvilke forutsetninger vi gjør om avkastning og risiko på aksjer og obligasjoner og om samvariasjonen mellom dem. Det er vanskelig å vite hva som vil være de riktige forutsetningene å gjøre for årene som kommer. I perioden 1986 til 2000 har gjennomsnittlig obligasjonsavkastning vært rundt 8 prosent. I lys av dagens nivå på obligasjonsrentene kan det være urimelig å legge en slik avkastning til grunn i porteføljeberegningene. Et mer nøytralt estimat på obligasjonsavkastningen kan være den effektive renten på obligasjoner som for tiden ligger rundt 5 prosent i mange land. Vårt anslag på avkastningen på aksjer

har tatt utgangspunkt i denne avkastningen på obligasjoner og et noe lavere anslag på risikopremien enn hva historien skulle tilsi. I beregningene har vi satt avkastningen på aksjer til 8 prosent. Anslaget på standardavviket til aksjer og obligasjoner og korrelasjon mellom dem er basert på historiske estimat. Vi har sett bort fra variasjoner i kronkursen ved beregninger av standardavviket til avkastningene.⁸ I figur 3.12 vises hvordan endringer i aksjeandelen påvirker porteføljens egenskaper.

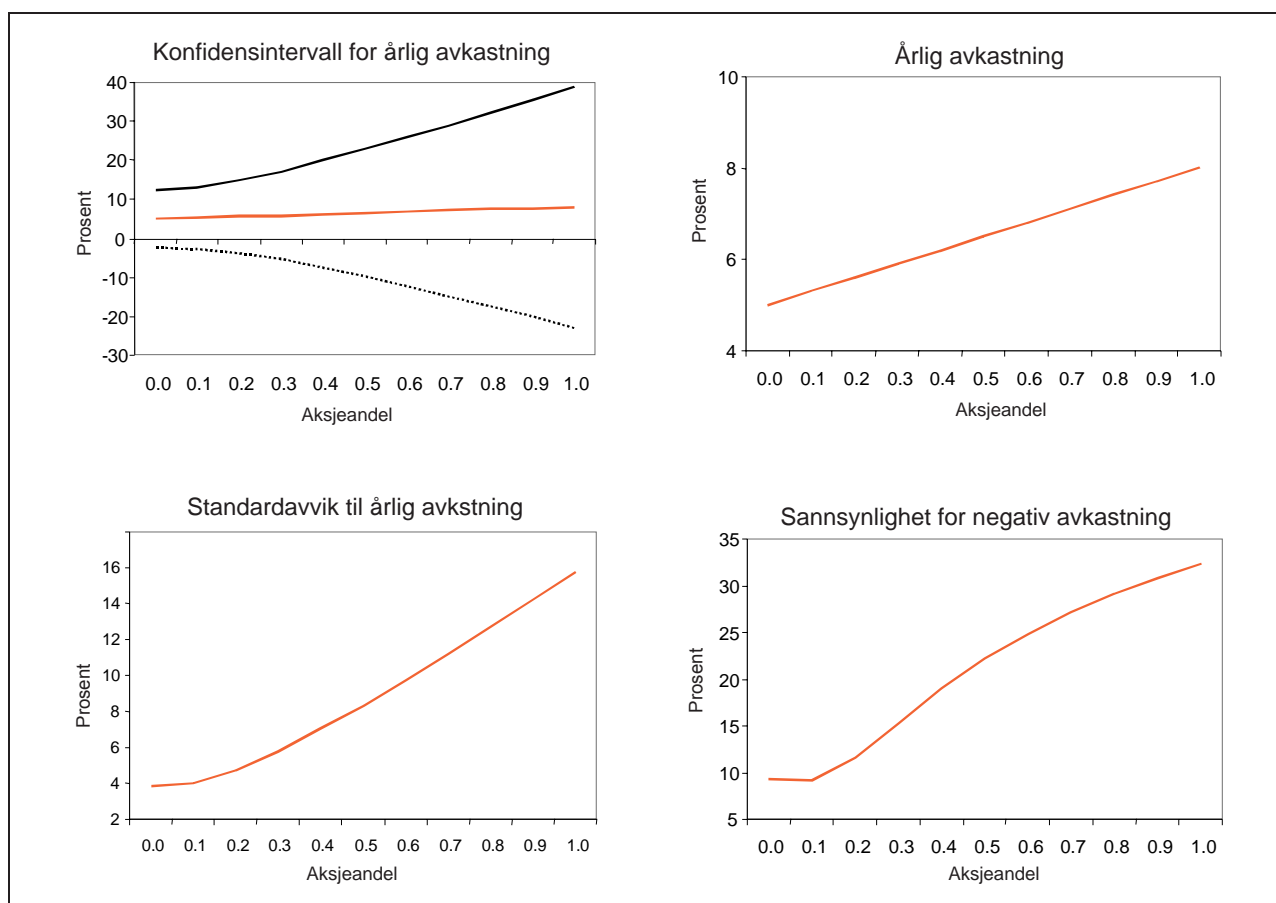
I figuren fokuseres det på hvordan endret aksjeandel påvirker porteføljens avkastning og risiko målt over ettårshorisonter. Figuren med konfidensintervall viser de mest sannsynlige variasjonene i den årlige avkastningen.⁹ Vi ser blant annet av figuren at konfidensintervallet for avkastningen til en obligasjonsportefølje er fra -2,5 prosent til +12,5 prosent, mens det tilsvarende intervallet for en aksjeportefølje er fra -23 prosent til +39 prosent. Figuren med standardavvik viser hvordan risikoen til porteføljen endres med aksjeandelen. Vi ser at risikoen stiger nesten proporsjonalt med aksjeandelen og at en aksjeportefølje har omtrent tre ganger høyere standardavvik enn en obligasjonsportefølje. Dersom risikoen måles som sannsynligheten for negativ avkastning blir bildet omtrent det samme. Figuren viser at en ren obligasjonsportefølje vil ha negativ avkastning omtrent hvert femtende år mens en ren aksjeportefølje vil ha negativ avkastning nesten hvert tredje år. En portefølje med 40 prosent aksjer og 60 prosent obligasjoner (som Petroleumsfondet) vil i følge beregningene ovenfor ha negativ avkastning omtrent hvert sjette år.

I analysene over har vi fokusert på hvordan endret aksjeandel påvirker avkastning og risiko over ettårshorisonter. Men som tidligere nevnt er det kanskje mer interessant å studere hvordan egenskape-

⁸ Det bør understrekes at estimatene på avkastning og risiko er beheftet med stor usikkerhet. I vedlegg 1 ser vi nærmere på porteføljegenskapene under andre forutsetninger om avkastningen på aksjer og obligasjoner.

⁹ I analysene i dette avsnittet presenterer vi konfidensintervall som er beregnet ved å legge til og trekke fra to standardavvik fra forventningsverdien til avkastningen. Dersom avkastningen til aksjer og obligasjoner er normalfordelt vil dette representerer et 95 prosent konfidensintervall. Det betyr at avkastningen i 19 av 20 år vil ligge innenfor dette intervallet. Empiriske arbeider viser imidlertid at avkastningen på aksjer og obligasjoner oftere antar ekstreme verdier enn det normalfordelingen skulle tilsi. Avkastningen er heller ikke symmetrisk rundt forventningsverdien slik normalfordelingen er. Dette betyr at våre anslag på sannsynligheten for negativ avkastning og konfidensintervallet for avkastningen kan undervurdere den virkelige risikoen til en aksje- og obligasjonsportefølje. Hvor stor feilen er avhenger av hvor store avvik det er mellom normalfordelingen og den faktiske fordelingen til avkastningen. Disse avvikene vil avhenge av hvilken tidshorison en ser på og hvor diversifiserte porteføljene er.

⁷ At avkastningen er normalfordelt betyr at hele utfallsrommet til avkastningen på en aktivaklasse er beskrevet ved forventet avkastning og standardavviket til avkastningen. En kvadratisk nyttefunksjon innebærer at investor har økende absolutt risikoaversjon; dvs at andelen som den risikable aktivaklassen har i porteføljen avtar når formuen øker.



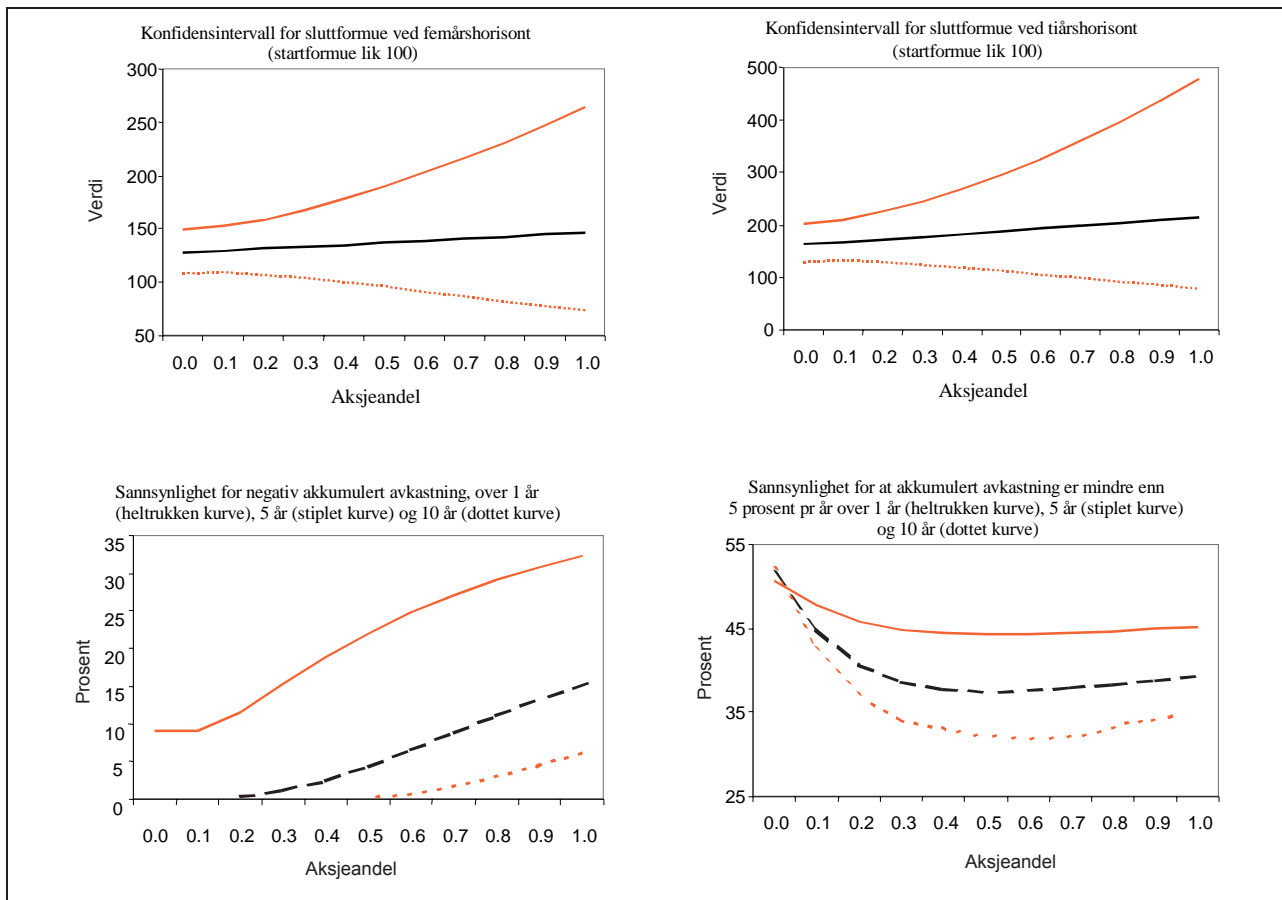
Figur 3.12 Sammenhengen mellom aksjeandel og egenskapene til en global portefølje med regionsvekter som i Petroleumsfondet

ne til en portefølje utvikler seg på lang sikt. For å belyse dette bruker vi en simuleringsmodell. I modellen er det to aktivklasser (aksjer og obligasjoner) og vi antar at avkastningen på aktivklassene følger random walk. Vi gjør de samme antakelsene om avkastning, standardavvik og korrelasjon som ved beregningene av figur 3.12. Figur 3.13 viser konfidensintervall for sluttformue, sannsynlighet for negativ akkumulert avkastning og sannsynlighet for at den akkumulerte avkastningen er lavere enn 5 prosent pr år ved investeringshorisonter på 1, 5 og 10 år.

Fra figuren ser vi at utfallsrommet for sluttformuen blir større desto høyere aksjeandelen er og desto lengre investeringshorisonten er. Ut fra dette er det nærliggende å konkludere med at risikoen øker både med aksjeandel og investeringshorisont. Men høyere aksjeandel og lengre horisont vil også øke avkastningen til porteføljen. Et sentralt spørsmål blir dermed hvordan forholdet mellom avkastning og risiko blir påvirket av endringer i aksjeandel og investeringshorisont. En måte å illustrere det på er å se på sannsynligheten for negativ akku-

mulert avkastning over ulike investeringshorisonter. Figuren viser hvordan denne sannsynligheten er påvirket av aksjeandel. Nå er ikke sammenhengene lenger like entydige. Generelt ser vi at sannsynligheten for negativ akkumulert avkastning faller med investeringshorisonten. Vi har også beregnet hvordan aksjeandelen påvirker sannsynligheten for at den akkumulerte avkastningen på porteføljen blir lavere enn en fast avkastning på 5 prosent pr år. Siden den forventede avkastningen på obligasjoner er 5 prosent hvert år, vil sannsynligheten for at obligasjonsporteføljen gir lavere avkastning enn 5 prosent pr år naturlig nok være 50 prosent. Sannsynligheten for at en aksjeportefølje gir lavere akkumulert avkastning enn 5 prosent pr år er lavere enn dette.

Siden Petroleumsfondet i dag har en aksjeandel på 40 prosent, vil det være særlig interessant å se hvordan endringer i aksjeandelen fra dette nivået vil påvirke fondets avkastning og risiko. I undervegg 1 har vi i tabellform reproduisert resultatene fra analysene i dette avsnittet for aksjeandeler mellom 30 prosent og 70 prosent. Disse tabellene viser



Figur 3.13 Konfidensintervall for sluttformue, sannsynlighet for negativ akkumulert avkastning og sannsynlighet for at den akkumulerte avkastningen er lavere enn 5 prosent pr år ved investeringshorisonter på 1, 5 og 10 år

at under våre forutsetninger vil eksempelvis en økning i aksjeandelen på 10 prosentpoeng øke den forventede avkastningen på fondet med 0,3 prosentpoeng, noe som over en tiårsperiode ventelig vil gi en økning i avkastningen på mer enn 5 prosentpoeng. En slik økning i aksjeandelen vil samtidig øke sannsynligheten for negativ årlig avkastning med noen prosent, mens sannsynligheten for negativ avkastning over en tiårsperiode vil bli lite påvirket.

I simuleringene ovenfor har vi lagt til grunn at avkastningen til både aksjer og obligasjoner følger random walk. I avsnitt 4 viste vi at det ikke nødvendigvis var tilfelle. Resultatene fra våre studier av amerikanske data kunne indikere at det var mean reversion i aksjer slik at risikoen til aksjer økte mindre over tid enn hva en antakelse om random walk skulle tilsi. Usikkerheten om resultatene fra det amerikanske markedet og mangelen på resultater fra andre markeder gjør at vi i simuleringssmodellen ikke har lagt til grunn at det er mean reversion i aksjer. Det er likevel viktig å understreke at dersom aksjer følger en mean reversion prosess, vil

usikkerheten til den akkumulerte avkastningen til aksjer være mindre enn det simuleringene ovenfor gir inntrykk av.

Et vanlig argument for at aksjeandelen bør økes når investeringshorisonten blir lengre, er at sannsynligheten for at aksjer gjør det dårligere enn alternative investeringer reduseres (shortfall risikoen går ned). Det er imidlertid ikke tilstrekkelig å fokusere på sannsynligheten for mindreavkastning på aksjer. Det er også viktig å se på hvor mye lavere avkastningen på aksjer potensielt kan bli. Selv om sannsynligheten for mindreavkastning reduseres når horisonten blir lengre, vil størrelsen på den eventuelle mindreavkastningen øke.

Sammenhengen mellom aksjeandel og investeringshorisont har vært mye diskutert i litteraturen. Det kan vises at dersom investorene har konstant relativ risikoaversjon¹⁰ og dersom aksjeavkastnin-

¹⁰ Relativ risikoaversjon (RRA) er et mål på hvilken holdning investoren har til et proporsjonal tap av formue. En investor med økende (avtakende) RRA vil plassere mindre (mer) i aksjer når formuen øker.

gen følger en random walk, vil aksjeandelen være uavhengig av investeringshorisonten. Hvis derimot aksjeavkastningen følger en mean reversion prosess og investorene har spesielle preferanser for å unngå negativ avkastning på porteføljen, kan det argumenteres for at aksjeandelen bør øke med lengden på investeringshorisonten. Sammenhengen mellom aksjeandel og investeringshorisont blir følgende et spørsmål om tidsserieegenskapene til avkastningen på aksjer og obligasjoner og investorenes holdning til risiko.

I analysene ovenfor har vi brukt standardavvik, konfidensintervall og sannsynlighet for negativ avkastning som mål på porteføljens risiko. I begrunnelsen for å vurdere Petroleumsfondets aksjeandel legger Finansdepartementet blant annet vekt på at fondet ser ut til å bli større enn det en så for seg da aksjeandelen ble fastsatt i 1997. Et større fond vil gjøre at variasjonene i kroneverdien til fondet blir større selv med uendret investeringsstrategi. I hvilken grad denne risikoen er relevant for spørsmålet om aksjeandel vil avhenge av eierens risikotoleranse.

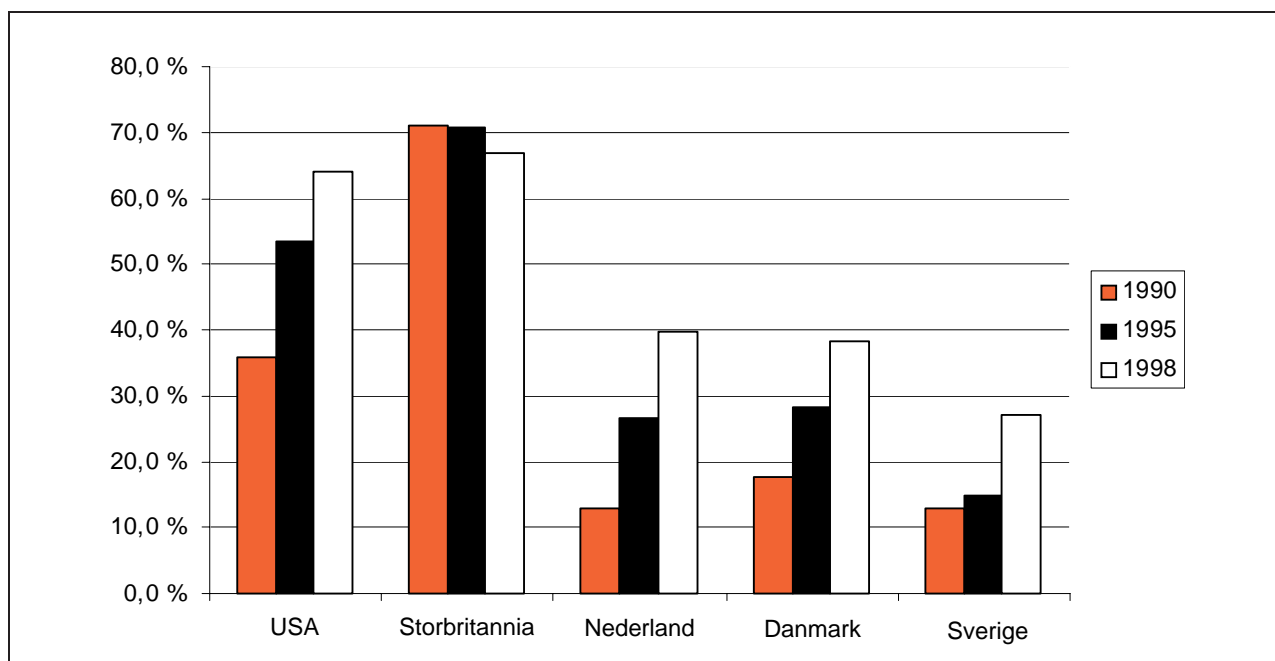
6 Aksjeandel i andre fond¹¹

Hvilken investeringsstrategi et fond bør velge er avhengig av hva formålet med forvaltningen av fondet

er. Formålet avhenger både av hva fondet skal brukes til og når det skal brukes (investeringshorisonten). Det er naturlig at fond med ulike formål også velger forskjellig investeringsstrategi. Det vil derfor være mest relevant å sammenlikne Petroleumsfondets investeringsstrategi med investeringsstrategien til fond som har et tilsvarende formål. Det finnes ikke mange slike fond. De mest nærliggende er kanskje Alaska Permanent Fund, Alberta Heritage Fund og oljefondene til Kuwait og Oman. Det kan også være relevant å sammenlikne Petroleumsfondet med institusjoner som forvalter eget lands akkumulerte overskudd, slik som Government of Singapore Investment Corporation.

Problemet med flere av disse fondene er det finnes lite informasjon om hvilken investeringsstrategi de har valgt. Det er enklest å få informasjon om strategien til Alaska Permanent Fund og Alberta Heritage Fund. Alaska Permanent Fund har en portefølje på rundt 27 milliarder amerikanske dollar. Aksjeandelen er 49 prosent. Alberta Heritage Fund har en portefølje på 12,4 milliarder canadiske dollar (CAD). Denne er delt i en langsiktig portefølje på 7,0 milliarder CAD og en mer kortsiktig portefølje på 5,4 milliarder CAD. I den førstnevnte porteføljen er aksjeandelen 55 prosent, mens den andre porteføljen ikke har aksjer. Alberta Heritage Fund har imidlertid vedtatt en plan om å overføre den kortsiktige porteføljen til den langsiktige porteføljen in-

¹¹ I Petroleumsfondets årsrapport for 2000 gis det i en egen temaartikkel en grundig gjennomgang av investeringsstrategien til andre fond.



Figur 3.14 Gjennomsnittlig aksjeandel i pensjonsfond i noen utvalgte land. Tallene for Sverige gjelder bare for private pensjonsfond og er fra 1997.

nen 2005. Dette betyr at den samlede aksjeandel gradvis vil øke mot 55 prosent. I tillegg til investeringer i aksjer og obligasjoner har både Alaska Permanent Fund og Alberta Heritage Fund investeringer i fast eiendom.

For pensjonsfond finnes det lett tilgjengelig informasjon om investeringsstrategi generelt og aksjeandel spesielt. Figur 3.14 viser gjennomsnittlig aksjeandel til pensjonsfond i noen utvalgte land.

Vi ser av figuren at den gjennomsnittlige aksjeandelen i pensjonsfondene varierer mye mellom land. I USA og Storbritannia har aksjeandelen i pensjonsfondene tradisjonelt vært høy, mens den har vært betydelig lavere i kontinental-Europa. Vi ser også at det er en klar trend i retning av høyere aksjeandel for alle land med unntak av Storbritannia.

I kontinental – Europa har det de senere årene vært en klar tendens til at aksjeandelen økes på bekostning av obligasjoner, og at investeringer flyttes fra innenlandske plasseringer til internasjonale aksje- og obligasjonsmarkeder. Ifølge markedsundersøkelser har aksjeandelen for gjennomsnittet av europeiske pensjonsfond i 2000 vært høyere enn tidligere år. Det har blant annet sammenheng med oppmyking av regelverket for pensjonsfondenes investeringsstrategi i enkelte land. I en rekke land i Europa er det imidlertid fortsatt restriksjoner på hvor stor aksjeeksponeringen i pensjonsfondene kan være. EU-kommisjonen har foreslått et direktiv som på lengre sikt vil gi pensjonsfondene økt fleksibilitet til å velge aktivafordeling.¹²

I Sverige er det bare private pensjonsfond som inngår i figur 3.14. AP-fondene er en sentral del av det offentlige pensjonssystemet. Fra og med 1. januar i år er forvaltningsstrukturen i disse fondene forandret som følge av den svenske pensjonsreformen. Det er opprettet 4 uavhengige og konkurrerende fond med samme investeringsregler, og som hver forvalter omlag 125 milliarder svenske kroner. Disse fondene tjener som en buffer mellom innbetalinger av trygdeavgift på 16 prosent av pensjongsivende inntekt og utbetaling av pensjoner. Det er foreløpig ikke kjent hva slags investeringsstrategi disse fondene vil velge. I følge de generelle reglene som gjelder for alle de fire fondene skal minst 30 prosent være i rentebærende verdi-papirer (d.v.s. implisitt maksimalt 70 prosent i aksjer). I det svenske pensjonssystemet skal 2,5 % av pensjongsivende inntekt betales inn til en innskuddsbasert ordning med individuelle investerings- og forvaltervalg. De som ikke har valgt særskilte forvaltere vil få plassert sin kapital i et eget fond, AP-fond 7. Det

¹² EU-kommisjonens forslag til Europa-parlamentets og rådets direktiv om arbeidsmarkedsorienterte pensjonskassers aktiviteter, 11.oktober 2000.

Tabell 3.1 ABP's aktivafordeling (oktober 2000)

Aktivaklasse	Andel i prosent
Obligasjoner	40
Børsnoterte aksjer	48
Ikke-børsnoterte aksjer	4
Eiendom	8

te fondet er mye mindre enn hvert av de fire bufferfondene, men antas å vokse betydelig i de kommende år. Fondet har en aksjeandel på 85 prosent.

Europas største pensjonsfond, ABP, er hjemmehørende i Nederland. Myndighetene i Nederland har ikke fastsatt tilsvarende begrensninger på aktivaallokeringen som gjelder i mange andre europeiske land. Nederlandske pensjonsfond har derfor i gjennomsnitt en høyere aksjeandel enn gjennomsnittet i kontinental-Europa (45 prosent mot 36 prosent¹³). I aksjeandelen til ABP inngår for øvrig en mindre andel plasseringer i ikke-børsnoterte aksjer, jf tabell 3.1.

Verdens største forvalter av pensjonskapital er det amerikanske Teachers Insurance and Annuity Association – College Retirement Equity Fund (TIAA-CREF). I mange sammenhenger regnes dette selskapet som en av flere tilbydere av forvaltningstjenester for andre, på linje med de eksterne forvaltere Petroleumsfondet har engasjert. De tilbyr imidlertid ikke sine forvaltningstjenester i det ordinære markedet. TIAA-CREF forvalter pensjonskapital til lærere/professorer etc. i høyskoler og universiteter over hele USA. Selskapet er derfor mer sammenlignbart med pensjonsfond. TIAA-CREF forvalter i overkant av 290 milliarder amerikanske dollar, hvorav mer enn halvparten er plassert i børsnoterte aksjer i USA og resten av verden.

Gjennomgangen av investeringsstrategien til andre fond viser at det er mange fond som har høyere aksjeandel enn Petroleumsfondet. En annen forskjell er at en del fond investerer noe av kapitalen i aktivaklasser som Petroleumsfondet for tiden ikke investerer i (som for eksempel ikke-børsnoterte aksjer og eiendom).

7 Operative hensyn

Norges Bank har et apparat som kan håndtere både en eventuell overgangsfase med økende aksjeandel og et større forvaltningsvolum i aksjer. En økt aksjeandel vil ikke innebære noe kvalitativt nytt for

¹³ Kilde: Greenwich Associates: «Investment Management, Continental Europe», oktober 2000.

gjennomføring av forvaltningen, men det vil likevel ha enkelte operative konsekvenser som bør nevnes.

Løpende kostnader i forvaltningen

Aksjeforvaltning vil være dyrere enn renteforvaltning, slik at en økning av aksje-andelen vil øke forvaltningskostnadene. I 2000 var gjennomsnittlig forvaltningskostnad for aksjeporteføljen på 20,8 basispunkter, mens den for renteporteføljen var på 4,5 basispunkter. Størrelsen på forskjellen i 2000 gjenspeiler imidlertid også at en mye større del av aksjeporteføljen enn av renteporteføljen ble forvaltet eksternt, og at det var et betydelig større innslag av aktiv forvaltning i aksjeporteføljen. Fordelingen mellom intern og eksternt forvaltning er i ferd med å endres slik at den blir mer lik for aksje- og renteporteføljene, og da vil kostnadsforskjellen bli mindre.

Et canadisk konsulentfirma, Cost Effectiveness Measurement Inc. (CEM), har kostnadsdata for flere hundre amerikanske og europeiske pensjonsfond og har på oppdrag fra Norges Bank levert en analyse av kostnadene ved forvaltningen av Petroleumsfondet. Ut fra det materialet vi har fått fra CEM vil en normal kostnadsforskjell mellom aktiv aksje- og renteforvaltning være på 4–5 basispunkter dersom forvaltningen gjøres internt. Dersom den aktive forvaltningen gjøres eksternt vil en normal kostnadsforskjell være på om lag 15 basispunkter. For intern indeksforvaltning er det ut fra dette datamaterialet liten forskjell på kostnadene for aksjer og renter, mens eksternt indeksforvaltning er om lag 1 basispunkt dyrere for aksjer enn for renter.

I Petroleumsfondet er det i dag aktiv forvaltning av 38 prosent av aksjeporteføljen, fordelt med 26 prosentpoeng eksternt og 12 prosentpoeng internt. I renteporteføljen er 7,5 prosent i eksternt forvaltning. Med denne fordelingen, og med utgangspunkt i kostnadstallene fra CEM, vil gjennomsnittlig kostnadsforskjell mellom aksje- og renteforvaltning være på om lag 8 basispunkter.

Kostnader ved tilførsel

I tillegg til løpende forvaltningskostnader påløper også engangskostnader når nye midler skal investeres i verdipapirmarkedene. I årsrapporten for 2000 er kostnadene ved nyinvesteringer i aksjemarkedene anslått til 25 basispunkter. For nyinvesteringer i rentemarkedene kan kostnadene tilsvarende anslås til mindre enn 5 basispunkter. Det betyr at etableringskostnadene for nye aksjeporteføljer

er om lag 20 basispunkter høyere enn for nye renteporteføljer.

Kostnader ved rebalansering

Det er betydelig større prisvolatilitet i aksjemarkedene enn i rentemarkedene. Med en høyere aksjeandel vil som tidligere nevnt de absolutte avvikene fra faste aktiva- og regionvektorer som regel bli større, og i dagens rebalanseringsregime vil behovet for transaksjoner i forbindelse med rebalanseringer øke tilsvarende. Med andre rebalanseringsregimer kan virkningen på transaksjonsvolumet bli mindre. Kostnadsforskjellen mellom aksje- og rentetransaksjoner vil uansett være om lag som ved tilførsel av nye midler.

Implementering av eventuell økt aksjeandel

En beslutning om momentan implementering medfører risiko for store transaksjonskostnader. Mest kostnadseffektivt vil det være å la aksjeandelen drifte opp til ny målsone, ved at nye midler kanaliseres til aksjeporteføljen samtidig som det ikke korrigeres for eventuell høyere avkastning i aksjemarkedene i forhold til rentemarkedene. Referanseporteføljen må da endres i samsvar med dette.

En slik glidende overgang betyr at vi ikke på forhånd kan vite hvor lang tid implementeringen vil ta. Det vil avhenge av størrelsen på tilflyten av ny kapital og av markedsutviklingen. I følge Nasjonalbudsjettet 2001 er forventet størrelse på Petroleumsfondet ved utgangen av 2001 på 590 milliarder kroner, og ved utgangen av 2002 på om lag 750 milliarder. Med en kvartalsvis tilførsel på 35–40 milliarder kroner, vil for eksempel en 10 prosentpoengs økning i aksjeandelen mest sannsynlig kunne gjøres på et halvt år uten salg av rentepapirer.

Generelt bør det foretas en avveining mellom den forventede meravkastning ved rask opptrapping av aksjeandelen og den økte risikoen dette kan gi. Det vil imidlertid uansett være en fordel om opptrappingen gjøres på en slik måte at aksjeandelen ikke må økes raskere enn det som følger av tilflyten og markedsutviklingen.

8 Oppsummering

I valg av aksjeandel for Petroleumsfondet må det foretas en avveining mellom avkastning og risiko. I dette brevet har vi drøftet hvordan endringer i aksjeandelen kan påvirke fondets avkastning og risiko.

Det er flere metoder som kan brukes for å anslå hvor stor avkastningen på aksjer og obligasjoner vil

være. Et naturlig utgangspunkt er å se på historiske avkastningsrater. Disse viser at avkastningen på aksjer i gjennomsnitt har vært mellom 5 og 6 prosentpoeng høyere enn avkastningen på obligasjoner. Det er imidlertid betydelig usikkerhet rundt anslagene på historiske avkastningsforskjeller. Det er dessuten vanskelig å forklare såpass store avkastningsforskjeller ut fra teoretiske modeller for prising av finansielle aktiva.

En alternativ metode for å anslå avkastningen på aksjer er å ta utgangspunkt i dividende-pris forholdet eller inntjening-pris forholdet. Vi har brukt denne metoden til å gjøre noen illustrerende beregninger. De viser at avkastningen på aksjer framover vil kunne være lavere enn det historiske gjennomsnittet. Beregningene er imidlertid svært følsomme for hvilke forutsetninger som gjøres.

Det har også vært en diskusjon om hvilke implikasjoner den sterke stigning i aksjekursene på siste halvdel av 1990-tallet kan ha for fremtidig avkastning på aksjer. Vanligvis kan en oppgang i aksjekursene forklares med lavere risikopremie eller forventninger om høyere inntjening i bedriftene. Dersom kursoppgangen skyldes reduserte risikopremier, vil avkastningen på aksjer være lavere i årene som kommer enn det vi har sett historisk. Hvis stigningen i aksjemarkedet har sammenheng med at investorene forventer høyere inntjeningsvekst i bedriftene, vil meravkastningen på aksjer i årene som kommer kunne være i samme størrelsesorden som det vi har sett i et lengre historisk perspektiv.

Dersom de fundamentale forutsetningene for en økning i aksjekursene skulle endres eller dersom kursoppgangen ikke er relatert til underliggende fundamentale forhold, vil en kunne oppleve et fall i aksjekursene. Noen mener at nedgangen i aksjekursene det siste året representerer en slik korreksjon. Andre peker på at denne nedgangen er liten sammenliknet med den kraftige kursoppgangen på slutten av 1990-tallet, og at det derfor er en risiko for at aksjekursene kan falle videre.

Risikoen til aksjer måles gjerne ved standardavviket til avkastningen eller ved sannsynligheten for at avkastningen på aksjer enten er negativ eller lavere enn avkastningen på andre aktivaklasser. Vi har benyttet begge disse metodene for å illustrere risikoen ved aksjer. Ut fra historiske avkastnings-

tall finner vi at standardavviket til årlige avkastningsrater er omtrent tre ganger høyere for aksjer enn for obligasjoner. Sannsynligheten for negativ avkastning i løpet av et år er også høyere for aksjer enn for obligasjoner. Petroleumsfondet har imidlertid en lang investeringshorisont, noe som gjør det viktig å fokusere på risikoen målt over lengre tidsperioder. Hvordan risikoen endres med lengden på horisonten avhenger av tidsserieegenskapene til avkastningen på aksjer og obligasjoner. For de fleste markedene har vi ikke tilstrekkelig lange tidsserier til å kunne undersøke tidsserieegenskapene. Våre studier av amerikanske data for perioden 1926 – 2000 kan imidlertid tyde på at standardavviket til aksjer øker langsommere enn standardavviket til obligasjoner når lengden på investeringshorisonten øker. Dersom dette gjelder mer generelt vil det isolert sett være et argument for å øke aksjeandelen når investeringshorisonten blir lengre.

Når en skal velge aksjeandel for et fond, kan det være naturlig å se på hva andre fond har valgt. I USA og Storbritannia er det mange fond som har høyere aksjeandel enn Petroleumsfondet. I kontinental-Europa har pensjonsfondene i gjennomsnitt en noe lavere aksjeandel enn Petroleumsfondet. I disse landene er imidlertid aksjeandelen på vei opp, blant annet fordi myndighetene i mange har lempet på de restriksjonene pensjonsfondene er underlagt. En viktig forskjell mellom investeringsstrategien til Petroleumsfondet og andre fond er at mange fond investerer noe av kapitalen i aktivaklasser som Petroleumsfondet for tiden ikke investerer i (som for eksempel ikke-børsnoterte aksjer og eiendom).

En endring i Petroleumsfondet aksjeandel vil ikke innebære noe kvalitativt nytt i den operative forvaltningen. Norges Bank har et apparat for å håndtere en eventuell endring i fondets aksjeandel. Den mest kostnadseffektive måten å endre aksjeandelen på er å benytte tilflyten til fondet til gradvis å endre fondets sammensetning.

Med hilsen

Svein Gjedrem

Harald Bøhn

Undervedlegg 1

I avsnitt 5 viste vi hvordan endret aksjeandel vil påvirke avkastning og risiko til en portefølje. I analysene i dette avsnittet antok vi at avkastningen på obligasjoner var 5 prosent og avkastningen på aksjer var 8 prosent. Standardavviket til aksjer og obligasjoner og korrelasjonen mellom dem ble beregnet ut fra historiske data. Hvordan endret aksjeandel påvirker egenskapene til en portefølje er imidlertid avhengig av de forutsetninger som gjøres om avkastning, standardavvik og korrelasjon. I dette vedlegget vil vi illustrere dette ved å gjøre andre forutsetninger om avkastningen på aksjer og obligasjoner. Vi legger hele tiden til grunn at avkastningen på obligasjoner er 5 prosent, men lar risikopremien på aksjer være henholdsvis 2 og 4 prosent. Vi gjentar også de relevante resultatene fra avsnitt 5 for å gjøre sammenlikningene enklere. Nedenfor vises resultatene i tabeller og bare for aksjeandeler mellom 30 prosent og 70 prosent. Dette er gjort for å få mer presist fram hvordan ulike avkastningsforskjeller påvirker egenskapene til porteføljen.

I tabellene beregner vi sannsynlighet for negativ avkastning, konfidensintervall for årlig avkastning og konfidensintervall for sluttformue ved ulike investeringshorisonter. I alle disse beregningene har vi antatt at avkastningen til aksjer og obligasjoner er normalfordelt. Konfidensintervallene er beregnet slik at dersom forutsetningen om normalfordeling holder kan en forvente at 95 prosent av observasjonene vil være innenfor dette intervallet.

Det er viktig å understreke at resultatene som presenteres i dette vedlegget er følsomme for de forutsetninger som gjøres om egenskapene til aksjer og obligasjoner når det gjelder avkastning, standardavvik, korrelasjon og den statistiske fordelingen. Hvis for eksempel avkastningsratene har en bredere statistisk fordeling enn normalfordelingen, vil resultatene nedenfor kunne undervurdere risikoen til porteføljene. Anslaget på sannsynligheten for negativ avkastning vil blant annet være følsom for våre antakelser om nivået på aksje- og obligasjonsavkastningen. Resultatene nedenfor må derfor sees i lys av de forutsetningene som er gjort.

Tabell 3.2 Konfidensintervall for årlig avkastning som funksjon av aksjeandel. Tabellen viser nedre grense i intervallet, forventningsverdien og øvre grense i intervallet. Prosent

Aksjeandel	Aksjer 8%, obligasjoner 5%			Aksjer 7%, obligasjoner 5%			Aksjer 9%, obligasjoner 5%		
	Nedre	Forventning	Øvre	Nedre	Forventning	Øvre	Nedre	Forventning	Øvre
0,3	-5,4	5,9	17,2	-5,7	5,6	16,9	-5,2	6,2	17,6
0,4	-7,5	6,2	19,9	-7,9	5,8	19,5	-7,2	6,6	20,4
0,5	-9,9	6,5	22,9	-10,3	6,0	22,3	-9,5	7,0	23,5
0,6	-12,3	6,8	25,9	-12,8	6,2	25,2	-11,8	7,4	26,6
0,7	-14,9	7,1	29,1	-15,4	6,4	28,2	-14,3	7,8	29,9

Tabell 3.3 Sannsynlighet for negativ akkumulert avkastning som funksjon av aksjeandel og investeringshorisont. Prosent

Aksjeandel	Aksjer 8%, obligasjoner 5%			Aksjer 7%, obligasjoner 5%			Aksjer 9%, obligasjoner 5%		
	1 år	5 år	10 år	1 år	5 år	10 år	1 år	5 år	10 år
0,3	15,3	1,1	0,1	16,5	1,5	0,1	14,1	0,8	0,0
0,4	18,9	2,4	0,3	20,5	3,3	0,5	17,5	1,8	0,2
0,5	22,2	4,3	0,8	24,0	5,7	1,3	20,5	3,3	0,5
0,6	24,9	6,5	1,6	26,9	8,4	2,6	23,0	5,0	1,0
0,7	27,2	8,8	2,8	29,3	11,2	4,3	25,2	6,8	1,7

Tabell 3.4 Konfidensintervall for sluttformue som funksjon av aksjeandel og investeringshorisont. Startformue er lik 100. Tabellen viser nedre grense i intervallet, forventningsverdien og øvre grense i intervallet. Prosent

Aksjeandel	Aksjer 8%, obligasjoner 5%								
	1 år			5 år			10 år		
	Nedre	Forventning	Øvre	Nedre	Forventning	Øvre	Nedre	Forventning	Øvre
0,3	94,6	105,9	117,2	104,1	133,2	168,0	124,7	177,5	245,2
0,4	92,5	106,2	119,9	100,1	135,1	178,5	118,7	182,6	268,9
0,5	90,1	106,5	122,9	95,8	137,1	190,2	112,2	187,9	295,9
0,6	87,7	106,8	125,9	91,3	139,0	203,0	105,4	193,3	326,2
0,7	85,1	107,1	129,1	86,8	141,0	216,8	98,6	198,8	359,6

Aksjeandel	Aksjer 7%, obligasjoner 5%								
	1 år			5 år			10 år		
	Nedre	Forventning	Øvre	Nedre	Forventning	Øvre	Nedre	Forventning	Øvre
0,3	94,3	105,6	116,9	102,7	131,4	165,6	121,3	172,6	238,4
0,4	92,1	105,8	119,5	98,3	132,6	175,1	114,4	175,9	258,9
0,5	89,7	106,0	122,3	93,6	133,9	185,8	107,1	179,3	282,3
0,6	87,2	106,2	125,2	88,8	135,2	197,4	99,7	182,7	308,3
0,7	84,6	106,4	128,2	84,1	136,5	209,8	92,4	186,2	336,7

Aksjeandel	Aksjer 9%, obligasjoner 5%								
	1 år			5 år			10 år		
	Nedre	Forventning	Øvre	Nedre	Forventning	Øvre	Nedre	Forventning	Øvre
0,3	94,8	106,2	117,6	105,6	135,1	170,4	128,2	182,5	252,2
0,4	92,8	106,6	120,4	102,0	137,7	181,8	123,2	189,5	279,1
0,5	90,5	107,0	123,5	98,0	140,3	194,7	117,4	196,8	310,1
0,6	88,2	107,4	126,6	93,8	142,9	208,8	111,3	204,3	344,9
0,7	85,7	107,8	129,9	89,7	145,6	224,0	105,1	212,1	383,7

Vedlegg 4**Detaljerte anslagstall**

Tabell	4.1	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser
	»	4.2 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner
	»	4.3 Bruttoinvestering etter næring. Faste priser
	»	4.4 Sysselsettingsfrekvenser og arbeidsledighet for ulike OECD-land i 2000
	»	4.5 Lønnskostnader pr. time i industrien. Prosentvis endring fra året før
	»	4.6 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner
	»	4.7 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner
	»	4.8 Påløpte inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner
	»	4.9 Skatter til stat, kommune og offentlig forvaltning. Påløpt verdi. Mill. kroner
	»	4.10 Finanspolitiske indikatorer. Påløpt verdi. Prosent av BNP

Tabell 4.1 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser

	Mrd. 1997- kroner 2000	Årlig gj.snitt 1994- 1998	1999	2000	2001	2002	Årlig gj.snitt 2003- 2005
Privat konsum	563,6	4,0	2,2	2,4	2,0	2,7	2,8
Offentlig konsum	237,3	2,0	3,3	1,4	2,1	1,5	2,2
Statlig	93,2	1,2	3,5	0,9	0,7	36,7	..
Sivilt	69,8	1,4	4,7	2,6	2,9	49,0	..
Militært	23,4	0,6	0,1	-4,0	-5,9	-3,4	..
Kommunalt	144,1	2,6	3,2	1,7	3,1	-20,8	..
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	253,1	8,4	-8,2	-1,1	-1,0	1,4	-1,2
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	67,7	4,3	-19,8	-7,3	-2,3	-2,5	-7,8
Oljevirkosomhet	51,8	3,1	-19,9	-17,1	-5,9	-5,0	-11,6
Utenriks sjøfart	15,9	14,1	-18,8	50,2	9,3	4,7	0,5
Fastlands-Norge	185,4	10,6	-2,6	1,4	-0,5	2,8	0,9
Bedrifter	116,4	13,5	-3,5	1,8	-2,5	2,8	1,8
Boliger	32,7	7,4	-2,5	12,2	7,6	0,8	0,0
Offentlig forvaltning	36,3	5,7	-0,1	-7,9	-1,6	4,8	-1,4
Stat	14,4	2,2	-6,4	-8,1	-4,0	22,5	..
Kommuner	21,9	8,8	4,6	-7,8	0,0	-6,4	..
Innenlandsk bruk av varer og tjenester utenom lagerinvesteringer	1 054,0	4,6	-0,3	1,3	1,3	2,1	1,7
Herav: Fastlands-Norge	986,3	4,6	1,5	1,9	1,6	2,4	2,3
Lagerinvesteringer ¹⁾	31,1	0,3	-0,3	0,9	-0,2	0,0	0,0
Innenlandsk bruk av varer og tjenester	1 085,1	4,8	-0,7	2,2	1,1	2,1	1,7
Eksport	474,4	5,7	2,8	2,7	4,4	5,4	2,4
Herav: Råolje og naturgass	167,8	6,6	-0,1	6,4	7,2	9,7	-0,1
Andre varer	184,2	7,6	3,2	2,1	4,0	3,6	4,3
Samlet etterspørsel	1 559,5	5,1	0,4	2,3	2,1	3,1	1,9
Import	399,0	7,5	-1,6	2,5	3,3	3,0	2,8
Herav andre varer	261,9	9,6	-1,2	1,3	4,5	3,4	3,1
Bruttonasjonalprodukt	1 160,5	4,3	1,1	2,3	1,7	3,2	1,6
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirkosomhet	951,7	3,7	1,0	1,8	1,2	1,9	2,0

¹⁾ Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 4.2 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Privat konsum	520,8	552,8	576,2	608,0	638,2	667,9
Offentlig konsum	218,4	238,3	254,7	271,0	291,7	303,7
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	252,1	289,0	270,9	282,1	289,9	300,7
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	75,3	94,7	76,6	75,8	77,3	77,5
Oljevirkosomhet	62,2	82,0	66,5	58,9	56,6	54,9
Utenriks sjøfart	13,0	12,7	10,0	16,9	20,7	22,5
Fastlands-Norge	176,8	194,8	193,9	206,3	212,6	223,3
Bedrifter	108,5	123,0	120,5	128,8	130,7	137,3
Boliger	30,4	31,0	31,5	37,1	41,0	42,2
Offentlig forvaltning	38,0	40,8	41,9	40,4	40,9	43,8
Innenlandsk bruk av varer og tjenester						
utenom lagerinvesteringer	991,3	1 080,5	1 101,3	1 161,1	1 219,8	1 272,3
Herav Fastlands-Norge	916,0	985,8	1 024,8	1 085,3	1 142,5	1 194,9
Lagerinvesteringer	23,0	24,4	22,8	32,7	31,7	32,7
Innenlandsk bruk av varer og tjenester	1 014,2	1 104,9	1 124,1	1 193,8	1 251,5	1 305,0
Ekspert	448,1	411,6	466,5	663,6	678,1	680,4
Herav: Råolje og naturgass	163,7	118,3	159,2	306,6	312,9	303,3
Andre varer	169,2	176,8	182,5	212,1	220,3	227,9
Samlet etterspørsel	1 462,3	1 516,5	1 590,6	1 857,4	1 929,6	1 985,4
Import	366,1	401,7	393,1	433,5	457,1	477,2
Herav andre varer	240,6	265,4	256,7	276,2	297,4	311,4
Bruttonasjonalprodukt	1 096,2	1 114,8	1 197,5	1 423,9	1 472,5	1 508,3
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart						
og oljevirkosomhet	893,6	962,5	998,5	1 054,5	1 105,4	1 152,4
Memo:						
Bruttonasjonalinntekt	1085,2	1 106,5	1 184,1	1 410,4	1 462,4	1 502,0
Disponibel inntekt for Norge	908,3	914,2	976,4	1 184,9	..	..
Sparing for Norge	169,1	123,2	145,6	305,9	..	..
Herav husholdninger	26,3	41,0	45,0	50,3	52,0	57,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 4.3 Bruttoinvesteringer etter næring. Faste priser

	Mrd. 1997- kroner 2000	Årlig gj.snitt 1994- 1998	2000	2001	2002	Årlig gj.snitt 2003- 2005
Bruttoinvestering i fast realkapital	253,1	8,4	-1,1	-1,0	1,4	-1,2
Næringsvirksomhet	216,8	8,9	0,1	-0,9	0,8	-1,2
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	67,7	4,3	-7,3	-2,3	-2,5	-7,8
Oljevirksomhet	51,8	3,1	-17,1	-5,9	-5,0	-11,6
Utenriks sjøfart	15,9	14,1	50,2	9,3	4,7	0,5
Bedrifter, Fastlands-Norge	116,4	13,5	1,8	-2,5	2,8	1,8
Primærnæringene	11,1	9,9	0,5	-11,9	-7,3	-4,2
Industri og bergverksdrift	14,8	15,4	-8,1	9,1	15,2	-1,5
Kraftforsyning	3,7	-4,6	-14,3	10,0	6,0	..
Bygge og anleggsvirksomhet	2,6	35,1	4,3	-18,4	-20,1	..
Samferdsel	27,6	14,5	9,3	8,2	7,5	..
Annen næringsvirksomhet inkl. varehandel	56,6	14,8	2,7	-8,9	-1,2	-0,8
Boligtjenester	32,7	7,4	12,2	7,6	0,8	0,0
Offentlig forvaltningsvirksomhet	36,3	5,7	-7,9	-1,6	4,8	-1,4
Stat	14,4	2,2	-8,1	-4,0	22,5	..
Kommuner	21,9	8,8	-7,8	0,0	-6,4	..
Lagerinvesteringer ¹⁾	31,1	0,3	0,9	-0,2	0,0	0,0
Bruttoinvesteringer i alt	284,2	9,1	2,5	-1,7	1,3	-1,2
Memo:						
Bruttoinvestering i fast realkapital utenom oljevirksomhet og utenriks sjøfart	185,4	10,6	1,4	-0,5	2,8	0,9

¹⁾ Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 4.4 Sysselsettingsfrekvenser og arbeidsledighet for ulike OECD-land i 2000

	Sysselsetting i prosent av befolkningen						Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken					
	15–24 år		25–54 år		55–64 år		15–24 år		25–54 år		55–64 år	
	K	M	K	M	K	M	K	M	K	M	K	M
Norge	55,0	60,2	81,6	88,7	61,2	73,1	10,9	9,5	2,3	2,9	0,7	1,8
USA	57,6	62,0	74,3	89,0	50,5	65,6	8,9	9,7	3,3	2,9	2,5	2,4
Japan	43,0	42,5	63,6	93,5	47,8	78,4	7,9	10,4	4,4	3,9	3,6	6,8
EU	36,7	44,8	65,7	87,5	28,4	48,9	17,1	14,3	8,9	6,1	8,3	7,8
Belgia	26,7	33,7	67,8	87,9	15,4	35,1	18,2	12,9	7,4	4,6	2,8	3,4
Danmark.....	64,0	70,3	80,4	88,3	46,2	61,9	7,0	6,5	4,7	3,5	4,2	3,9
Finland	39,9	39,8	77,6	84,1	40,9	43,7	22,0	21,2	8,8	7,2	9,4	9,3
Frankrike	26,2	26,7	69,6	87,0	30,2	38,4	23,7	18,4	11,1	7,6	8,3	7,6
Hellas	22,0	31,9	52,6	88,6	24,4	55,3	37,7	22,1	14,7	6,1	4,4	3,5
Irland	43,7	52,7	62,7	88,1	27,1	63,0	6,9	6,1	3,6	4,3	2,4	2,6
Island	70,6	66,1	86,0	95,1	74,4	94,2	3,6	5,7	2,4	1,1	3,2	0,5
Italia	22,0	30,2	50,7	84,6	15,2	40,3	35,3	28,4	12,5	6,4	4,9	4,6
Luxembourg	28,3	35,3	63,0	92,8	16,8	37,9	7,3	5,7	2,9	1,4	0,0	2,0
Nederland	66,7	69,9	70,9	92,2	25,8	49,9	5,9	4,7	3,0	1,7	2,1	1,7
Portugal	36,1	47,7	73,9	90,2	42,3	62,5	12,0	5,5	4,1	2,7	2,6	3,8
Spania	28,7	42,8	50,7	85,4	20,1	55,0	33,1	19,5	18,7	7,9	11,5	8,8
Sveits	63,4	66,5	75,6	95,2	60,8	77,0	3,9	5,6	3,1	1,6	2,5	3,0
Sverige	45,4	46,7	81,7	85,8	62,5	67,8	11,4	12,3	4,6	5,2	5,3	6,9
Storbritannia	58,9	63,9	73,1	87,5	41,4	59,8	10,1	13,2	4,0	4,8	2,8	5,5
Tyskland	44,2	52,5	70,8	89,4	29,0	48,2	7,2	8,1	8,0	6,7	15,0	12,6
Østerrike	48,6	60,6	73,5	89,7	17,8	41,4	5,6	6,9	4,4	4,2	5,9	7,1

Kilde: OECD.

Tabell 4.5 Lønnskostnader pr. time i industrien. Prosentvis endring fra året før

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Belgia	2,8	4,8	1,2	2,9	2,6	2,8	0,7	2,7	2,8	3,7	3,2
Canada	5,6	-0,4	0,8	3,2	-0,8	3,8	3,8	0,9	0,9	3,2	3,3
Danmark	4,3	4,6	3,9	3,9	3,5	4,0	1,9	5,8	4,0	4,0	3,5
Finland	3,3	4,9	4,6	7,8	2,8	2,6	5,0	3,4	5,2	4,6	4,5
Frankrike	4,0	2,8	2,1	2,6	1,6	2,7	1,4	2,5	3,6	4,1	3,5
Italia	7,5	4,7	1,7	5,9	5,3	4,9	2,9	3,2	2,5	3,0	2,5
Nederland	5,0	3,7	4,3	2,2	3,0	3,2	0,3	3,3	3,9	4,9	4,6
Storbritannia	10,5	4,3	2,1	0,8	0,7	4,3	5,7	3,9	4,7	5,2	5,0
Sverige	5,5	-0,8	4,1	5,0	6,6	3,9	3,8	2,2	3,6	4,1	4,4
Sveits	-0,5	-0,5	3,3	1,5	3,6	3,6	3,6	1,5	1,4	2,8	2,9
Tyskland	5,2	5,9	5,5	5,4	5,1	2,3	0,8	2,6	2,8	2,7	3,1
Østerrike	6,8	5,3	4,2	-0,2	2,6	1,3	0,8	2,6	3,5	3,5	4,2
Japan	4,3	4,6	2,0	2,6	1,3	2,9	0,8	-0,5	-0,8	1,0	1,1
USA	4,4	2,9	2,8	2,4	2,2	4,0	4,3	5,0	5,3	3,5	3,6
Spania	11,7	8,7	2,9	2,4	3,6	2,9	2,3	1,7	2,9	3,9	3,9
Irland	4,8	5,7	2,3	2,8	3,3	2,9	3,1	4,7	6,0	7,5	7,0
Hellas	14,1	13,3	13,0	13,6	8,8	8,8	4,6	4,2	6,2	5,1	5,2
Portugal	11,6	7,7	4,8	6,0	4,9	4,8	4,8	4,5	4,8	5,0	5,1
Singapore	2,0	0,4	1,6	2,2	3,7	2,8	2,9	3,3	1,3	5,9	5,9
Sør-Korea	17,0	10,8	15,0	9,3	14,2	6,4	0,5	12,1	0,0	8,3	6,5
Thailand	9,5	8,7	10,6	11,3	11,4	11,1	13,7	5,5	6,8	7,4	9,0
Taiwan	10,3	7,0	6,4	6,1	4,4	4,2	2,8	3,4	3,8	7,8	7,8
Polen		39,0	38,3	34,2	27,0	21,6	14,7	10,4	10,0	6,5	7,8
Tsjekkia	22,4	19,9	16,2	18,2	17,9	12,7	10,1	6,5	7,2	5,0	5,5
Ungarn		22,0	23,7	19,7	23,5	21,7	15,1	11,0	14,3	16,0	12,0
Norges handelspartnere ¹⁾	5,6	3,7	3,7	4,0	4,3	3,5	3,0	3,5	3,6	4 ³⁾	4 ³⁾
Norge	2,6	1,5	2,9	4,6	4,1	4,4	6,2	5,8	5,8	5½	4¼
Valutakursendringer ²⁾	-1,1	2,3	1,4	-2,4	0,1	-1,0	3,7	0,9	2,1	..	..
Relative lønnskostnader i felles valuta	-1,8	-4,3	-2,1	3,1	-0,3	1,9	-0,6	1,3	0,0	..	..

¹⁾ Tall for handelspartnere er beregnet som veide geometriske gjennomsnitt, der vektene er de samme som ligger til grunn for beregning av industriens effektive valutakurs.

²⁾ Industriens effektive valutakurs (konkurransekursindeksen). Indeksen er satt lik 100 i 1990. Positive tall innebærer en svekkelse av den norske kronen.

³⁾ I anslaget for handelspartnerne har en forutsatt at de indirekte lønnskostnadene (arbeidsgiveravgift, faktisk og beregnede pensjonsutgifter) øker like mye som de direkte lønnskostnadene.

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

Tabell 4.6 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner.
Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner				Prosentvis endring fra året før				
	1998	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
A Totale inntekter (B+C)	556750	618868	793614	845455	855938	11,2	28,2	6,5	1,2
B Løpende inntekter	555571	617844	792341	844055	854508	11,2	28,2	6,5	1,2
1. Formuesinntekter	48306	51371	59581	76959	80907	6,3	16,0	29,2	5,1
2. Skatt- og pensjonspremier	477012	520502	617491	663800	681952	9,1	18,6	7,5	2,7
2.1 Oljeskatter	17627	31734	96162	116100	114400	80,0	203,0	20,7	-1,5
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	173461	180401	190545	196080	201036	4,0	5,6	2,9	2,5
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	285924	308367	330784	351619	366515	7,8	7,3	6,3	4,2
3. Overføringer innen offentlig forvaltning	0	0	0	0	0	-	-	-	-
4. Overføringer fra offentlig forretningsdrift	19083	32908	95608	84073	75200	72,4	190,5	-12,1	-10,6
5. Overføringer fra Norges Bank	3811	3401	10685	10685	8857	-10,8	214,2	0,0	-17,1
6. Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv.	7359	9662	8976	8538	7593	31,3	-7,1	-4,9	-11,1
C Kapitalinntekter	1179	1024	1273	1400	1430	-13,1	24,3	10,0	2,1
1. Avgift på arv og gaver	1179	1024	1273	1400	1430	-13,1	24,3	10,0	2,1
D Totale utgifter (E+F)	517233	547841	580907	615354	645186	5,9	6,0	5,9	4,8
E Løpende utgifter	493241	522842	559276	595614	623012	6,0	7,0	6,5	4,6
1. Renteutgifter og utbytte	24047	24811	32163	27260	26375	3,2	29,6	-15,2	-3,2
2. Overføringer til utlandet	8357	7821	9634	11011	12117	-6,4	23,2	14,3	10,0
3. Subsidiar	34820	33390	32362	34786	38268	-4,1	-3,1	7,5	10,0
4. Stønader til husholdninger	172195	184596	197228	212799	223737	7,2	6,8	7,9	5,1
5. Overføringer til ideelle organisasjoner	15707	17203	16661	17848	18231	9,5	-3,2	7,1	2,1
6. Overføringer innen offentlig forvaltning	0	0	0	0	0	-	-	-	-
7. Overføringer til offentlig forretningsdrift	-176	329	254	225	550	..	..	..	..
8. Konsum i offentlig forvaltning	238291	254692	270974	291684	303735	6,9	6,4	7,6	4,1
F Kapitalutgifter	23992	24999	21631	19741	22174	4,2	-13,5	-8,7	12,3
1. Nettoinvesteringer i fast realkapital	23055	22645	19383	17889	19643	-1,8	-14,4	-7,7	9,8
2. Netto kjøp av tomter og grunn	-1521	-271	-743	-1302	-570	..	..	..	..
3. Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	1667	1852	2229	1710	1621	11,1	20,4	-23,3	-5,2
4. Kapitaloverføringer til utlandet	791	773	762	1444	1479	-2,3	-1,4	89,4	2,5
G Nettofinansinvestering (A-D)	39517	71027	212707	230100	210753	79,7	199,5	8,2	-8,4
1. Kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift (netto)	12515	16524	4101	-38628	-2570	..	..	..	..
2. Overskudd før lånetransaksjoner	27002	54503	208606	268728	213323	101,8	282,7	28,8	-20,6

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.7 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner
Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før			
	1998	1999	2000	2001	2002 ¹⁾	1999	2000	2001	2002
A Totale inntekter (B+C)	463 656	514 116	684 667	722 034	753 831	10,9	33,2	5,5	4,4
B Løpende inntekter	462 477	513 092	683 394	720 634	752 401	10,9	33,2	5,4	4,4
1. Formuesinntekter	44 015	45 247	52 055	69 334	73 507	2,8	15,0	33,2	6,0
2. Skatt- og pensjonspremier	395 623	429 235	523 291	555 061	594 764	8,5	21,9	6,1	7,2
2.1 Oljeskatter	17 627	31 734	96 162	116 100	114 400	80,0	203,0	20,7	-1,5
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	170 290	177 294	187 324	193 020	197 866	4,1	5,7	3,0	2,5
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	207 706	220 207	239 805	245 940	282 497	6,0	8,9	2,6	14,9
3. Overføringer innen offentlig forvaltning	- 1286	-845	-591	-253	-542	..	..	..	..
4. Overføringer fra offentlig forretningsdrift	19 083	32 908	95 608	84 073	75 200	72,4	190,5	-12,1	-10,6
5. Overføringer fra Norges Bank	3 811	3 401	10 685	10 685	8 857	-10,8	214,2	0,0	-17,1
6. Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv.	1 231	3 146	2 346	1 735	615	155,6	-25,4	-26,0	-64,6
C Kapitalinntekter	1 179	1 024	1 273	1 400	1 430	-13,1	24,3	10,0	2,1
1. Avgift på arv og gaver	1 179	1 024	1 273	1 400	1 430	-13,1	24,3	10,0	2,1
D Totale utgifter (E+F)	410 690	434 623	465 453	488 962	552 364	5,8	7,1	5,1	13,0
E Løpende utgifter	400 533	424 972	457 238	481 754	542 939	6,1	7,6	5,4	12,7
1. Renteutgifter og utbytte	19 218	18 758	24 980	19 260	19 125	-2,4	33,2	-22,9	-0,7
2. Overføringer til utlandet	8 357	7 821	9 634	11 011	12 177	-6,4	23,2	14,3	10,0
3. Subsidier	30 446	29 485	28 739	31 006	35 578	-3,2	-2,5	7,9	14,7
4. Stønader til husholdninger	165 732	177 773	189 940	205 114	215 987	7,3	6,8	8,0	5,3
5. Overføringer til ideelle organisasjoner	6 586	7 311	6 225	6 848	8 606	11,0	-14,9	10,0	25,7
6. Overføringer innen offentlig forvaltning	76 737	83 910	91 792	95 861	91 932	9,3	9,4	4,4	-4,1
7. Overføringer til statlig forretningsdrift	78	73	46	25	350	..	..	..	..
8. Konsum i statsforvaltningen	93 379	99 841	105 882	112 628	159 245	6,9	6,1	6,4	41,4
F Kapitalutgifter	10 157	9 651	8 215	7 209	9 425	-5,0	-14,9	-12,3	30,7
1. Nettoinvesteringer i fast realkapital	8 337	6 976	5 536	4 887	6 324	-16,3	-20,6	-11,7	29,4
2. Netto kjøp av tomter og grunn	-555	8	-257	-802	30	..	..	..	..
3. Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	1 584	1 894	2 174	1 680	1 591	19,6	14,8	-22,7	-5,3
4. Kapitaloverføringer til utlandet	791	773	762	1 444	1 479	-2,3	-1,4	89,4	2,5
G Nettofinansinvestering (A-D)	52 966	79 493	219 214	233 072	201 467	50,1	175,8	6,3	-13,6
1. Kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift (netto)	12 515	16 524	4 101	-38 628	-2 570	..	..	..	..
2. Overskudd før lånetransaksjoner	40 451	62 969	215 113	271 700	204 037	55,7	241,6	26,3	-24,9

¹⁾ Tallene for 2002 er påvirket av at sykehusene overføres fra fylkeskommunene fra 1. januar 2002. Dette medfører en økning i statsforvaltningens inntekter og utgifter.
Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.8 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter etter nasjonalregnskapets definisjoner.
Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner										Prosentvis endring fra året før					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ¹⁾	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002
A. Inntekter i alt	168800	178598	188970	201485	218484	198714	5,8	5,8	6,6	8,4	9,0	5,8	5,8	6,6	8,4	-9,0
1. Renteinntekter	3937	4291	6124	7526	7625	7400	9,0	42,7	22,9	1,3	7,0	9,0	42,7	22,9	1,3	-3,0
2. Skatteinntekter	85185	88640	89968	93398	106295	90904	4,1	1,5	3,8	13,8	9,0	4,1	1,5	3,8	13,8	-14,5
2.1 Skatt på inntekt og formue	81789	85469	86861	90177	103235	87734	4,5	1,6	3,8	14,5	9,0	4,5	1,6	3,8	14,5	-15,0
2.2 Produksjonsskatter	3396	3171	3107	3221	3060	3170	-6,6	-2,0	3,7	-5,0	3,0	-6,6	-2,0	3,7	-5,0	3,6
3. Overføringer fra statsforvaltningen	73918	79539	86362	93931	97761	93432	7,6	8,6	8,8	4,1	7,6	7,6	8,6	8,8	4,1	-4,4
4. Andre løpende inntekter	5760	6128	6516	6630	6803	6978	6,4	6,3	1,7	2,6	6,4	6,4	6,3	1,7	2,6	2,6
B. Totale utgifter (C+D)	170609	184796	198735	208794	223900	185712	8,3	7,5	5,1	7,2	8,3	8,3	7,5	5,1	7,2	-17,1
C. Løpende utgifter	156466	170961	183387	195378	211368	172963	9,3	7,3	6,5	8,2	9,3	9,3	7,3	6,5	8,2	-18,2
1. Renteutgifter	4352	4829	6053	7183	8000	7250	11,0	25,3	18,7	11,4	7,0	11,0	25,3	18,7	11,4	-9,4
2. Overføringer til private	19412	19958	20620	21347	22465	20065	2,8	3,3	3,5	5,2	2,8	2,8	3,3	3,5	5,2	-10,7
3. Overføringer til statsforvaltningen	1634	1516	1607	1548	1647	958	-7,2	6,0	-3,7	6,4	-7,2	-7,2	6,0	-3,7	6,4	-41,8
4. Overføringer til kommunal forretningsdrift	-854	-254	256	208	200	200	..	..	..	..	200	..	..	..	..	..
5. Kommunalt konsum	131922	144912	154851	165092	179056	144490	9,8	6,9	6,6	8,5	9,8	9,8	6,9	6,6	8,5	-19,3
5.1 Lønnskostnader	105859	116411	124891	133247	144852	119069	10,0	7,3	6,7	8,7	10,0	10,0	7,3	6,7	8,7	-17,8
5.2 Produktinnsats	41063	43478	46469	48825	51535	43857	5,9	6,9	5,1	5,6	5,9	5,9	6,9	5,1	5,6	-14,9
5.3 Brutto driftsresultat	11538	12309	13524	14519	16249	15000	6,7	9,9	7,4	11,9	6,7	6,7	9,9	7,4	11,9	-7,7
5.4 Gebyrer	-26538	-27286	-30033	-31499	-33580	-33436	2,8	10,1	4,9	6,6	-0,4	2,8	10,1	4,9	6,6	-0,4
D. Kapitalutgifter	14143	13835	15348	13416	12532	12749	-2,2	10,9	-12,6	-6,6	1,7	-2,2	10,9	-12,6	-6,6	1,7
1. Bruttoinvesteringer i fast realkapital	22715	23542	25354	24468	25203	24121	3,6	7,7	-3,5	3,0	4,3	3,6	7,7	-3,5	3,0	-4,3
2. Kapitalslit	8192	8824	9685	10621	12201	10802	7,7	9,8	9,7	14,9	-11,5	7,7	9,8	9,7	14,9	-11,5
3. Andre kapitalutgifter (netto)	-380	-883	-321	-431	-470	-570	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
E. Nettofinansinvestering (A-B)	-1809	-6198	-9765	-7309	-5416	13002	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..

¹⁾ Tallene for 2002 er påvirket av at sykehusene overføres fra fylkeskommunene til staten fra 1. januar 2002. Dette medfører en vesentlig reduksjon i kommunesektorens inntekter og utgifter. I forbindelse med stadig overtakelse av sykehusene er det lagt opp til et gjeldsoppgjør mv. for fylkeskommunene. Dette bidrar til å øke nettofinansinvesteringene i kommunesektoren med om lag 18,7 mrd. kroner.

²⁾ I brev fra Kommunenes Sentralforbund til Kommunal- og regionaldepartementet av 20. september 2001 opplyses det at sviktende finansavkastning vil innebære merutgifter til kommunale pensjoner på anslagsvis 3 mrd. kroner, som vil belaste kommunenes og fylkeskommunenes 2001-regnskap. Nettofinansinvesteringene i kommuneforvaltningen i 2001 vil som følge av dette isolert sett bli redusert i forhold til anslaget i tabellen.

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.9 Skatter til stat, kommune og offentlig forvaltning. Påløpt verdi. Mill. kroner

	1998	1999	2000	2001	2002
Påløpte skatter, stat					
A. Skatt på inntekt, formue og kapital	102 834	121 649	199 603	219 150	247 528
1. Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning)	14 094	14 795	17 157	18 625	17 784
2. Skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum	10 117	24 689	89 530	110 100	109 300
3. Fellesskatt	73 997	77 443	87 677	84 457	114 356
4. Annen skatt på inntekt, formue og kapital ..	4 626	4 722	5 239	5 968	6 088
B. Produksjonsskatter	177 800	184 339	193 956	199 020	202 966
1. Merverdiavgift/investeringsavgift	111 186	114 351	120 290	126 306	127 575
2. Avgifter på oljeutvinning	7 510	7 045	6 632	6 000	5 100
3. Andre produksjonsskatter	59 104	62 943	67 034	66 715	70 291
C. Trygde- og pensjonspremier	114 989	123 247	129 732	136 890	144 270
1. Fra arbeidstakere	46 727	49 727	52 453	55 395	58 707
2. Fra arbeidsgivere	68 262	73 520	77 279	81 495	85 563
Sum påløpte skatter, stat	395 623	429 235	523 291	555 061	594 764
1. Skatter og trygdepemier på inntekt, formue og kapital	217 823	244 896	329 335	356 040	391 797
2. Produksjonsskatter	177 800	184 339	193 956	199 020	202 966
Påløpte skatter, kommune					
Sum påløpte skatter, kommune	81 389	91 267	94 200	108 739	87 188
1. Skatt på inntekt og formue	78 218	88 160	90 979	105 679	84 018
2. Produksjonsskatter	3 171	3 107	3 221	3 060	3 170
Sum påløpte skatter, stat og kommune i alt	477 012	520 502	617 491	663 800	681 952
1. Skatt på inntekt, formue og kapital	296 041	333 056	420 314	461 719	475 815
2. Produksjonsskatter	180 971	187 446	197 177	202 080	206 136
Skatter i alt i prosent av BNP	42,8%	43,5%	43,4%	45,1%	45,2%

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.10 Finanspolitiske indikatorer. Påløpt verdi. Prosent av BNP

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Stats- og trygdeforvaltningen, overskudd før lånetransaksjoner	-1,9	2,2	6,5	7,2	3,6	5,3	15,1	18,5	13,5
Offentlig forvaltning, overskudd før lånetransaksjoner	-1,4	2,3	6,4	7,3	2,4	4,6	14,7	18,2	14,1
Statlig konsum og investeringer	10,3	9,9	9,6	9,3	9,9	9,7	8,6	8,7	11,9
Offentlig konsum og investeringer	24,7	24,2	23,5	23,4	25,0	24,8	21,9	22,6	23,0
<i>Memo:</i>									
Bruttoskatter i alt	42,2	42,5	43,0	42,9	42,8	43,5	43,4	45,1	45,2
Offentlige utgifter	49,9	47,7	45,5	43,9	46,4	45,8	40,8	41,8	42,8
Offentlige utgifter, prosent av BNP Fastlands-Norge	58,8	56,1	55,5	53,9	53,7	54,9	55,1	55,6	55,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Vedlegg 5**Tabelloversikt**

Kapittel 2 De økonomiske utsiktene			
Tabell 2.1 Hovedtall for norsk økonomi	17	Tabell 3.5 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2001 til 2002	66
Tabell 2.2 Hovedtall for den økonomiske utviklingen i industrilandene	22	Tabell 3.6 Inntekter og utgifter i Statens Petroleumsfond	67
Tabell 2.3 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere	25	Tabell 3.7 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning	68
Tabell 2.4 Bruttonasjonalproduktet i utvalgte grupper av land	26	Tabell 3.8 Konsekvenser av å bruke forventet realavkastning av Statens petroleumsfond	70
Tabell 2.5 Teknisk framskrivning av norske tremåneders pengemarkedsrenter	29	Tabell 3.9 Virkningen på makroøkonomiske hovedstørrelser av budsjettforslaget for 2002 sammenliknet med et konjunkturnøytralt opplegg	75
Tabell 2.6 Hovedtall for offentlig forvaltning	30	Tabell 3.10 Kommuneforvaltningens inntekter i 2002	78
Tabell 2.7 Bruttoprodukt etter næring	36	Tabell 3.11 Utviklingen i arbeidsstyrken og utvalgte ordninger som påvirker tilgangen på arbeidskraft fra 2000 til 2002	92
Tabell 2.8 Bruttoinvesteringer i fast realkapital for bedriftene i Fastlands-Norge	37	Tabell 3.12 Befolkningsvekst i antall personer	94
Tabell 2.9 Produktivitetsutvikling i Fastlands-Norge	37	Tabell 3.13 Utviklingen i lønn og inntekter	97
Tabell 2.10 Hovedtall for petroleumsvirksomheten	39	Kapittel 4 Skatter og avgifter	
Tabell 2.11 Driftsbalansen overfor utlandet ...	42	Tabell 4.1 Beregnede fordelingsvirkninger av skatte- og avgiftsopplegget for 2002	101
Tabell 2.12 Nøkkeltall for handelen med andre varer	44	Tabell 4.2 Beregnede provenyvirkninger av skatte- og avgiftsopplegget for 2002	104
Tabell 2.13 Hovedtall for utviklingen på arbeidsmarkedet	47	Tabell 4.3 Skattesatser og beløpsgrenser mv. for 2001 og forslag for 2002 ..	106
Tabell 2.14 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2002	54	Tabell 4.4 Særavgiftssatser 2001 og foreslåtte satser for 2002	108
Tabell 2.15 Finansdepartementets anslag på ulike tidspunkter	54	Tabell 4.5 Påløpte skatter og avgifter fordelt på skattekreditorer	110
Tabell 2.16 Treffsikkerheten i de makroøkonomiske prognosene	55	Tabell 4.6 Skatt som andel av BNP med bokførte og påløpte skatter	112
Tabell 2.17 Faktorer bak endringen i anslaget for BNP for Fastlands-Norge i 2001	55	Tabell 4.7 Påløpte skatter som andel av BNP	114
Tabell 2.18 Isolerte virkninger på norsk økonomi av alternative forutsetninger	57	Tabell 4.8 Anslag for skatteutgifter og skattesanksjoner i 2001	116
Kapittel 3 Den økonomiske politikken		Tabell 4.9 Skattefordelen knyttet til offentlig overføringer	118
Tabell 3.1 Den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen	61		
Tabell 3.2 Hovedtall på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond	63		
Tabell 3.3 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2001	64		
Tabell 3.4 Statsbudsjettets inntekter og utgifter	65		

Kapittel 5	Tiltak for å bedre økonomiens virkemåte	Tabell 5.4	Utviklingen i PSE i prosent av produksjonsverdien i jordbruket	127	
Tabell 5.1	Statlig budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring	123	Tabell 5.5	Privatisering av selskaper med statlig eierandel	133
Tabell 5.2	Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål	124	Tabell 5.6	Antall skjemavarianter ved statlige oppgaveplikter for næringsdrivende	135
Tabell 5.3	Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet i 2001	126	Tabell 5.7	Belastning for næringslivet ved statlige oppgaveplikter	135

Vedlegg 6**Figuroversikt**

Kapittel 2 De økonomiske utsiktene	Kapittel 3 Den økonomiske politikken
Figur 2.1 Sysselsetting. Utførte timeverk og sysselsatte personer 14	Figur 3.1 Hovedtrekk i budsjettpolitikken .. 60
Figur 2.2 Anslag for BNP-veksten i 2001 gitt på ulike tidspunkt 14	Figur 3.2 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst 62
Figur 2.3 BNP for Fastlands-Norge 15	Figur 3.3 Perspektiver for budsjett-politikken 69
Figur 2.4 Timelønnskostnader i industrien og AKU-ledighet 16	Figur 3.4 Noen langsiktige utviklingstrekk som påvirker offentlige finanser .. 71
Figur 2.5 Sysselsatte personer, gjennom-snittlig arbeidstid og utførte time- verk 18	Figur 3.5 Utviklingen i statsbudsjettets oljekorrigerede underskudd og offentlig sysselsetting 73
Figur 2.6 Internasjonal økonomi 23	Figur 3.6 Statens petroleumsfond ved bruk av forventet realavkastning av Petroleumsfondet 74
Figur 2.7 Internasjonale konsumpriser 24	Figur 3.7 Kommuneforvaltningen 76
Figur 2.8 Internasjonale finansmarkeder 28	Figur 3.8 Sysselsatte personer 77
Figur 2.9 Teknisk framskrivning av tremåne- ders pengemarkedsrente 29	Figur 3.9 Kommuneforvaltningens netto- gjeld og underskudd 78
Figur 2.10 Utviklingen i aksjemarkedet 30	Figur 3.10 Akkumulert avkastning av del- porteføljene i Petroleumsfondet .. 84
Figur 2.11 Offentlig sysselsetting 31	Figur 3.11 Nasjonalformue etter ulike typer ressurser 92
Figur 2.12 Husholdningenes tilpasning 32	Figur 3.12 Lønnsutviklingen i industrien 96
Figur 2.13 Boligmarkedet 33	Figur 3.13 Lønnsutviklingen 97
Figur 2.14 Utviklingen i bedriftene 34	Kapittel 4 Skatter og avgifter
Figur 2.15 Ordretilgang og reserver i indu- strien 35	Figur 4.1 Skatt som andel av BNP 114
Figur 2.16 Utviklingen i bruttoinvesteringe- ne i fastlandsbedriftene 35	Kapittel 5 Tiltak for å bedre økonomiens virkemåte
Figur 2.17 Utviklingen i oljeprisen 38	Figur 5.1 Utført FoU fordelt etter finansieringskilder 129
Figur 2.18 Utviklingen i amerikanske olje- lagre 39	Figur 5.2 Bevilgninger til FoU over stats- budsjettet 130
Figur 2.19 Petroleumsvirksomheten 40	Figur 5.3 Indekstall for prisen på passasjer- transport med fly og konsumpris- indeksen 138
Figur 2.20 Investeringer i oljevirkosomhet 41	Figur 5.4 Offentlige utgifter og inntekter i Norge og i euroområdet 143
Figur 2.21 Driftsbalansen overfor utlandet ... 41	
Figur 2.22 Utenrikshandelen 43	
Figur 2.23 Netto finansinvesteringer etter sektor 45	
Figur 2.24 Arbeidsmarkedet 46	
Figur 2.25 Utviklingen i arbeidsmarkedet 48	
Figur 2.26 Konsumpriser 49	
Figur 2.27 Årslønnsvekst 51	
Figur 2.28 Industriens konkurransevne 53	

Vedlegg 7**Oversikt over bokser**

Kapittel 2 De økonomiske utsiktene		Boks 3.3	Generasjonsregnskap	72	
Boks 2.1	Utsiktene for arbeidsstyrken	18	Boks 3.4	Forskrift om pengepolitikken	81
Boks 2.2	Økt usikkerhet i internasjonal økonomi etter terrorangrepene mot USA	21	Boks 3.5	Relativ volatilitet	83
Boks 2.3	Renteframskrivinger	29	Boks 3.6	Forskrift om endring av forskrift 3. oktober 1997	90
Boks 2.4	Noen lønnsbegreper	51	Kapittel 4 Skatter og avgifter		
Boks 2.5	Konkurranssevne	52	Boks 4.1	Beregning av oljekorrigert skatt som andel av BNP	113
Boks 2.6	Treffsikkerheten i de makro-økonomiske prognosene.	55	Kapittel 5 Tiltak for å bedre økonomiens virkemåte		
Boks 2.7	Alternative forutsetninger for utviklingen i norsk økonomi	57	Boks 5.1	Trekk ved utviklingen i offentlig sektor i Norge og i Europa for øvrig	143
Kapittel 3 Den økonomiske politikken			Boks 5.2	Internasjonalt samarbeid om forbedringer i offentlig ressursbruk	145
Boks 3.1	Oljeinntektenes betydning for økonomien	59			
Boks 3.2	Den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen	61			