

St meld nr 1

(1996–97)

Nasjonalbudsjettet 1997

St meld nr 1

(1996–97)

Nasjonalbudsjettet 1997

INN H O L D

	Side		Side
Kap. 1 Hovedtrekkene i den økonomiske politikken og utviklingen	5	4.3 Strukturledighet	102
		4.4 Arbeidsmarkedspolitikken i 1996 og 1997	106
Kap. 2 De økonomiske utsiktene	13	Kap. 5 Skatter og avgifter	114
2.1 Hovedtrekk	13	5.1 Oversikt	114
2.2 Nærmere om usikkerheten i de makro- økonomiske beregningene	19	5.2 Skatteopplegget for personer	114
2.3 Internasjonal økonomi	23	5.3 Hovedtrekk i avgiftsopplegget	122
2.4 Finans- og valutamarkedene	28	5.4 Enkelte utviklingstrekk i skattesystemet	124
2.5 Innenlandsk etterspørsel og produksjon	34	5.5 Skatt og fordeling	133
2.6 Utenriksøkonomi og sparing	45	5.6 Skattlegging av kapitalinntekter i en åpen økonomi	136
2.7 Petroleumsvirksomheten	50	5.7 Skatt på kraftforetak	139
2.8 Priser, lønninger og konkurranseevne	54	5.8 Nærmere om enkelte skattespørsmål mv.	144
Kap. 3 Den økonomiske politikken	62	Kap. 6 Nærings- og strukturpolitikken	149
3.1 Finanspolitikken	62	6.1 Utfordringer i nærings- og strukturpolitikken	149
3.2 Nærmere om kommuneforvaltningens økonomi .	76	6.2 Internasjonal konkurransedyktighet	151
3.3 Penge- og valutapolitikken	80	6.3 Konkurransopolitikken	154
3.4 Inntektspolitikken	81	6.4 Aktuelle strukturpolitiske tiltak	166
3.5 Oppfølgingsarbeid etter Velferdsmeldingen	85	Vedlegg 1 Finanspolitiske indikatorer	170
3.6 Forsinkelsesrenter og innkreivingskostnader i offentlig sektor	89	Vedlegg 2 Tabellvedlegg	178
Kap. 4 Sysselsettingspolitikken	92	Oversikt over figurer, tabeller og bokser	202
4.1 Hovedutfordringer i sysselsettingspolitikken	92		
4.2 Hovedtrekk ved utviklingen i arbeidsmarkedet og sysselsettingsbudsjettet	93		

St meld nr 1

(1996-97)

Nasjonalbudsjettet 1997

*Tilråding fra Finans- og tolldepartementet av 27. september 1996,
godkjent i statsråd samme dag.*

Kapittel 1 Hovedtrekkene i den økonomiske politikken og utviklingen

Regjeringen legger med dette fram meldingen om Nasjonalbudsjettet 1997. Nasjonalbudsjettet presenterer Regjeringens opplegg for den økonomiske politikken i 1997 og reviderte anslag for den økonomiske utviklingen de nærmeste årene. Meldingen er utarbeidet i samarbeid med de enkelte departementene og bygger på opplysninger mottatt til og med 17. september.

I kapittel 2 drøftes utsiktene for norsk og internasjonal økonomi. I kapittel 3 gis en oversikt over den økonomiske politikken. Kapittel 4 redegjør nærmere for Regjeringens sysselsettingspolitikk, herunder arbeidsmarkedspolitikken. I tillegg gis en nærmere analyse av utviklingen i arbeidsmarkedet framover - sysselsettingsbudsjettet. Kapittel 5 redegjør nærmere for skatte- og avgiftsopplegget for 1997. I kapittel 6 drøftes nærings- og strukturpolitikken.

Regjeringens mål er et tryggere og mer rettferdig samfunn, med arbeid for alle og økt livskvalitet for det enkelte mennesket. Den viktigste oppgaven i årene framover er å trygge sysselsettingen, redusere ledigheten og utvikle velferdssamfunnet videre. Samtidig må produksjon og forbruk skje i pakt med de grensene naturen setter, og forvaltningen av ressursene må være forsvarlig i et langsiktig perspektiv.

Retningslinjene for den økonomiske politikken er nedfelt i Solidaritetsalternativet i Langtidsprogrammet 1994-1997. Dette er en helhetlig strategi for å øke verdiskapingen og sysselsettingen, der et hovedelement er en lav pris- og kostnadsvekst for å styrke konkurranseevnen. Siden Langtidsprogrammet ble lagt fram har den økonomiske situasjonen i Norge blitt vesentlig styrket. Aktiviteten i Fastlands-Norge har vist sterk vekst og sysselsettingen har økt kraftig. Samtidig har arbeidsstyrken økt betydelig. Reduksjonen i arbeidsledigheten har likevel blitt noe sterkere enn det en så for seg i Langtidsprogrammet.

Prisstigningen har kommet ned på et lavt nivå, og rentene er blitt redusert. Samtidig har reallønnen økt

betydelig de siste årene. Lav kostnadsvekst og stabil utvikling i økonomien har gjort det mulig for myndighetene å gjennomføre betydelige løft på prioriterte områder siden 1990. Det er i disse årene opprettet 54 000 nye plasser i høyere utdanning. Gjennom Reform 94 er all ungdom mellom 16 og 19 år sikret lovfestet rett til videregående utdanning. Med grunnskolereformen vil 6-åringer fra 1997 være sikret 10 års grunnskole. Ordningen med fødselspermisjon er vesentlig utvidet, og barnehageutbyggingen er økt betydelig. Bevilgningene til helse og omsorg er økt kraftig siden 1990. Antall sykehusopphold og polikliniske konsultasjoner har økt med om lag 475 000 fra 1990 til 1995.

Solidaritetsalternativet har bidratt til en betydelig bedring av lønnsomheten i næringslivet, og eksportindustrien har vunnet markedsandeler de siste årene. Uten det inntektspolitiske samarbeidet ville lønnskostnadene vært høyere og lønnsomheten tilsvarende svakere. Siden 1990 har sysselsettingen økt med 99 000 personer. Ledigheten er klart redusert siden 1993 og er nå lavere enn i 1990.

Vi må videreføre en økonomisk politikk som både tar vare på de resultatene som er oppnådd og legger grunnlaget for en ytterligere satsing på prioriterte områder. Dette vil ikke være mulig dersom vi nå faller for fristelsen til å føre en kortsiktig politikk basert på midlertidig høye oljeinntekter. Politikken må i stedet følge to spor. Vi må prioritere mellom utgiftene i statsbudsjettet slik at vi kan satse mer på bl.a. helse. Samtidig må vi bygge opp petroleumsfondet og styrke fastlandsøkonomien slik at vi står best mulig rustet når oljeinntektene faller. Dersom vi nå tillater en for sterk utgiftsvekst i budsjettet, risikerer vi at vi ikke når noen av disse målene. Tiltakende kostnadsvekst og inflasjon vil gi økt arbeidsledighet og over tid svekke grunnlaget for velferden. I så fall vil vi ha forvaltet våre store ressurser og muligheter på en dårlig måte.

Hovedutfordringen nå er derfor å legge forholdene til rette for en stabil økonomisk utvikling og en ytterligere nedgang i arbeidsledigheten. Etter flere år med oppgang er det mye som tyder på at dette vil bli en mer krevende oppgave enn i den perioden vi har bak oss. Høy lønnsomhet i deler av næringslivet og mangel på arbeidskraft i deler av økonomien har bidratt til at lønnsveksten har tatt seg opp i inneværende år. Risikoen for at økonomien ledes inn i en utvikling med pressproblemer og tiltakende kostnadsvekst er derfor klart til stede. I denne situasjonen er det avgjørende at den økonomiske politikken innrettes slik at veksten ikke blir sterkere enn det økonomien kan tåle. Historiske erfaringer har vist at en balansert og langvarig oppgang gir en bedre sysselsettingsutvikling og lavere ledighet på varig basis enn en kraftig, men kortvarig vekst.

Hovedlinjene i den økonomiske politikken ligger fast:

- **Budsjettpolitikken** brukes aktivt for å jevne ut svingningene i økonomien og styrke sysselsettingen. Budsjettutviklingen må også være forsvarlig i et langsiktig perspektiv. I perioder med sterk vekst i økonomien bør utgiftsveksten i budsjettet ligge klart under veksten i Fastlands-Norge.
- **Penge- og valutapolitikken** rettes inn mot stabilitet i kronens verdi målt mot europeiske valutaer.
- Hovedtrekkene i **skatte- og avgiftssystemet** føres videre.
- For å opprettholde og styrke den kostnadmessige konkurranseevnen er Regjeringen innstilt på å videreføre det **inntektspolitiske samarbeidet** med partene i arbeidslivet.
- **Sysselsettingspolitikken** innrettes mot å bedre virkemåten i arbeidsmarkedet, slik at ledigheten ikke festner seg, men fortsatt gradvis kan reduseres.
- **Nærings- og strukturpolitikken** skal bidra til at landets ressurser utnyttes best mulig.

Norsk økonomi har i de tre siste årene vært inne i en klar oppgangskonjunktur. Veksten skjøt fart i andre halvdel av 1993 og gjennom 1994 med sterk økning i det private forbruket, boliginvesteringene og eksporten av tradisjonelle varer. I 1995 fikk oppgangen bredere feste, med kraftig vekst i investeringene i fastlandsnæringene. Etter tegn til avdemping i samlet etterspørsel gjennom andre halvår i fjor, viser økonomiske indikatorer at veksten har tatt seg klart opp igjen i inneværende år:

- Varekonsumet, spesielt antallet førstegangsregistrerte personbiler, har økt kraftig hittil i år og sterkere enn tidligere lagt til grunn. Mens det private forbruket økte med 2,6 pst. i fjor, kan veksten bli så høy som 4 pst. i inneværende år. Økte boligpriser og høyere omsetning av bruktboliger de siste månedene understreker at husholdningenes etterspørsel øker sterkt.

- Etter en svak utvikling i andre halvår i fjor har den tradisjonelle vareeksporten tatt seg klart opp hittil i år. Oppgangen i eksporten er bredt basert, med særlig sterk vekst for fisk, verkstedprodukter og enkelte andre industriprodukter. Eksportveksten er i betydelig grad rettet mot land utenom Europa.
- Sysselsettingen vokser fortsatt sterkt. I de to første kvartalene i år var det i gjennomsnitt 65 500 flere sysselsatte personer enn i samme tidsrom i fjor.

BNP for Fastlands-Norge anslås nå å øke med 3½ pst. i 1996, etter en vekst på 2,7 pst. fra 1994 til 1995. Som en følge av fortsatt sterk økning i oljeproduksjonen kan veksten i BNP i alt i år komme opp i over 5 pst. Anslaget for 1996 innebærer at BNP for Fastlands-Norge gjennom de tre siste årene har økt med nær 11 pst. En må tilbake til oppgangskonjunktura midt på 1980-tallet for å finne en periode med like sterk vekst.

Den sterke oppgangen i økonomien har ført til en betydelig bedring i **arbeidsmarkedet**. Etter en økning i 1994 og 1995 på hhv. 24 000 og 43 000 personer anslås veksten i sysselsettingen til om lag 50 000 personer i inneværende år. Sysselsettingen vil dermed ha økt med nesten 120 000 personer i løpet av tre år. Arbeidsledigheten er blitt redusert fra 6 pst. i gjennomsnitt i 1993 til 4,9 pst. i 1995 ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelse (AKU). I 2. kvartal i år kom AKU-ledigheten ned i om lag 4¼ pst. (sesongjustert og korrigert for omleggingen av AKU-statistikken). Nedgangen i ledigheten bekreftes av tall for registrerte ledige ved arbeidskontorene. Fram til og med august i år lå den registrerte ledigheten i gjennomsnitt på 96 400 personer, eller om lag 11 800 personer lavere enn i samme periode i fjor.

De makroøkonomiske anslagene for **1997** peker mot at konjunkturoppgangen i norsk økonomi fortsetter, men veksten kan bli noe lavere enn i inneværende år. Veksten i BNP for Fastlands-Norge fra 1996 til 1997 anslås nå til 2½ pst. De sterkeste vekstimpulsene ventes å komme fra det private forbruket, samt fortsatt vekst i eksporten. Det ventes fortsatt god vekst i sysselsettingen neste år, med en økning på om lag 25–30 000 personer. Som nevnt i kapittel 2, er det en fare for at en, i likhet med tidligere konjunkturoppganger, undervurderer de krefte som driver veksten. Den økonomiske politikken må ta hensyn til dette. I de mer teknisk pregede mellomlangsigte framskrivingene anslås nå en vekst i Fastlands-Norges BNP på om lag 2 pst. pr. år for perioden 1998–2000, og en vekst i sysselsettingen på snaut ¾ pst. pr. år.

Veksten i konsumprisene i Norge har gjennomgående vært lavere enn prisstigningen hos våre handelspartnere siden 1989. Hittil i år har konsumprisene i gjennomsnitt steget med vel 1 pst. i forhold til

samme periode i fjor. Som følge av bortfallet av ordningen med momskompensasjon for enkelte matvarer, samt en anslått økning i elektrisitetsprisene som følge av lave vannreserver, ventes prisstigningen å tilta noe i andre halvår i år. På årsbasis anslås veksten i konsumprisindeksen fra 1995 til 1996 til 1¼ pst., som er om lag ¾ prosentpoeng lavere enn anslaget for handelspartnerne. Neste år anslås prisstigningen i Norge til 2½ pst. Økningen i prisstignings-takten fra 1996 til 1997 skyldes bl.a. at virkningene av lavere bilavgifter faller bort. Videre vil den økte lønnsveksten i inneværende år påvirke prisveksten i 1997.

Etter flere år med moderate lønnstillegg, har **lønnsveksten** tatt seg markert opp i inneværende år. I gjennomsnitt anslås nå lønningene å øke med om lag 4 pst. fra 1995 til 1996. Det er bekymringsfullt at lønnsveksten har tiltatt ved et ledighetsnivå som fortsatt ligger over 4 pst. Det kan derfor bli krevende å få ledigheten videre ned uten økt pris- og kostnadsvekst.

Mye tyder på at vi nå har kommet til et veiskille i utviklingen i norsk økonomi. Risikoen for at konjunkturoppgangen er så sterk at det utløses pressproblemer i form av tiltakende lønns- og prisvekst har økt de siste månedene. Resultatene fra årets lønnsoppgjør, økende kredittvekst og stigende bolig- og eiendomspriser kan tyde på det. Sterk reallønnsvekst kombinert med økende låneopptak vil på kort sikt kunne gi en kraftig forbruksledet oppgang, mens grunnlaget for videre vekst i eksporten og investeringene i de konkurranseutsatte delene av næringslivet svekkes.

For å unngå en slik utvikling må den økonomiske politikken innrettes slik at den demper veksten i samlet etterspørsel. I Norge og i en rekke andre OECD-land har det vært en klar tendens til å overvurdere økonomiens evne til å tåle kraftig vekst. Politikken har i for liten grad blitt strammet til i en oppgangskonjunktur, med den konsekvens at lønns- og prisveksten etter hvert har økt sterkt. Erfaringene fra 1970- og 1980-årene viste at kostnadene ved overoppheting av økonomien først kommer til syne noen år senere. Sterkt svekket konkurranseevne kombinert med redusert tillit bl.a. i penge- og valutamarke-dene kan tvinge fram en kraftig innstramning i den økonomiske politikken. Av erfaring vet vi at det gjerne er i slike perioder at ledigheten øker kraftig, og at det kan ta lang tid å bringe den ned igjen.

Når pengepolitikken er rettet inn mot å holde kronkursen stabil i forhold til europeiske valutaer, har **finanspolitikken** et hovedansvar for å stabilisere den økonomiske utviklingen og bidra til en moderat pris- og kostnadsvekst. Dette er en krevende oppgave når de landene vi stabiliserer vår valuta mot er inne i en konjunkturfase med svak vekst og lave renter, mens norsk økonomi er i sterk oppgang. I den nåværende situasjonen er det dermed avgjørende at budsjettpolitikken innrettes slik at den samlede etter-

spørselen ikke blir for sterk. Samtidig stilles det store krav til partene i arbeidslivet og til **det inntekts-politiske samarbeidet** i årene framover om vi skal greie å videreføre en lav pris- og kostnadsvekst. Finansdepartementet har beregningsmessig lagt til grunn en nominell lønnsvekst på 3½ pst. fra 1996 til 1997, dvs. en nedgang i forhold til den anslåtte økningen i lønningene i inneværende år. På grunn av høyere lønnsoverheng inn i 1997 enn inn i 1996 vil dette kreve at sentrale og lokale tillegg blir klart lavere neste år enn i inneværende år.

Langsiktige hensyn tilsier også at en benytter oppgangskonjunkturen til å styrke offentlige finanser. For det første er dette en forutsetning for at vi i framtiden skal ha handlefrihet til å motvirke nye økonomiske tilbakeslag. For det andre er det viktig å øke den finansielle sparingen på statens hånd for bl.a. å møte den sterke økningen i pensjonsutgiftene som vil finne sted, spesielt etter år 2010. Samtidig forventes statens inntekter fra petroleumsvirksomheten å gå ned etter århundreskiftet. Dersom vi ikke i de nærmeste årene sørger for å ha betydelige overskudd i statens finanser, vil byrdene på framtidige yrkesaktive kunne bli store. Det ligger an til store overskudd i statsfinansene i årene framover. Dette vil øke presset i retning av en betydelig økning i offentlige utgifter. Statens utgifter må imidlertid ikke bli høyere enn det som er mulig å bære i nedgangstider og når oljeinntektene etter hvert avtar.

Oljeavhengigheten i norsk økonomi er en betydelig utfordring. Petroleumsvirksomheten gir oss på den ene siden store inntekter, som fører til store overskudd både på driftsbalansen overfor utlandet og i statsfinansene i 1996 og 1997. Sammen med betydelige direkte impulser til andre norske sektorer fra aktiviteten på kontinentalsokkelen har inntektene fra olje og gass gitt oss muligheter til å opprettholde verdiskapingen og sysselsettingen i sterkere grad enn det som ellers ville ha vært mulig. På den annen side har oljevirkomheten gjort norsk økonomi mer sårbar for en del indre og ytre forstyrrelser. Dette har blant annet sammenheng med følgende forhold:

- Deler av petroleumsinntektene er ikke inntekter i vanlig forstand, men har sin motpost i en nedbygging av petroleumsformuen. Selv om det er stor usikkerhet knyttet til størrelsen på de totale reservene av råolje og naturgass, vet vi at petroleumsinntektene vil avta utover i neste århundre.
- Statens inntekter fra petroleumssektoren har ikke samme inndragende virkning på privat etterspørsel som skatter og avgifter fra andre sektorer. Bruk av petroleumsinntekter kan derfor skape pressproblemer og svekke det konkurranseutsatte næringslivet i fastlandsøkonomien.
- Inntektene fra petroleumssektoren varierer sterkere over tid enn andre inntekter, blant annet som følge av svingninger i råoljeprisen. Den sterke avhengigheten av petroleumsinntektene tilsier i seg

selv at statsbudsjettet bør gjøres opp med solide overskudd, slik at en kan motstå et fall i oljeprisen uten å måtte legge om politikken radikalt. I denne meldingen legges det budsjetteknisk til grunn en gjennomsnittlig råoljepris på 125 kroner pr. fat i 1996 og 115 kroner pr. fat i 1997. For begge årene er prisanslagene oppjustert i forhold til det som ble lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 1996. Det er imidlertid Regjeringens syn at en ved utformingen av den økonomiske politikken må ta høyde for at råoljeprisene kan falle til et markert lavere nivå enn de prisene vi har observert i det siste.

- Gjennom den sterke utbyggingen på kontinentalsokkelen som har funnet sted de siste årene, er de direkte virkningene av aktiviteten i petroleumsektoren på resten av norsk økonomi også betydelige. Mot slutten av dette tiåret peker anslagene nå mot et kraftig fall i investeringene i petroleumsektoren. Selv om det knytter seg stor usikkerhet til disse investeringsanslagene, må en likevel innstille seg på at oljeinvesteringene etter hvert vil bli betydelig redusert. Dette vil kreve at deler av næringslivet som leverer varer og tjenester til petroleumsektoren, må omstille seg til ny produksjon og nye markeder. En fortsatt lav pris- og kostnadsvekst, som er nødvendig av hensyn til fastlandsøkonomien, vil gjøre omstillingen for leverandørindustrien lettere.

De særtrekkene ved oljevirkomheten som her er nevnt, understreker at selv om vi i mange år framover vil få store inntekter, kan disse ikke gi noe varig grunnlag for verdiskaping og sysselsetting. På lengre sikt er vi avhengige av vekst i Fastlands-Norge for å opprettholde og øke velferden.

Et hovedelement i Solidaritetsalternativet var nettopp å få til en styrking av den fastlandsbaserte delen av næringslivet, gjennom en pris- og kostnadsvekst som er lavere enn hos våre handelspartnere. Solidaritetsalternativet bygger således på en felles forståelse av at svekkelsen av tradisjonell konkurranseutsatt næringsvirkomhet hadde gått for langt, og at det var behov for å reversere denne utviklingen. En politikk basert på økt bruk av petroleumsinntekter innenlands vil bryte med denne strategien.

Dette var også en hovedbegrunnelse for etableringen av Statens petroleumsfond. I proposisjonen om loven om Statens petroleumsfond (Ot prp nr 29 (1989-90)) het det bl.a:

«Det finanspolitiske styringsproblem knyttet til petroleumsinntektene består i praksis særlig i å begrense anvendelsen av dem til kjøp av varer og tjenester innenlands. For rask økning i anvendelsen av inntektene kan bidra til å øke pris- og kostnadsnivået, svekke konkurranseevnen og til nedbygging av vårt tradisjonelle, konkurranseutsatte næringsliv.»

Regjeringen har ved flere anledninger understreket at en videreføring av Solidaritetsalternativet til-

sier at midlene i petroleumsfondet plasseres i utlandet.

Det er nå en klar fare for at den vedvarende oppgangen i norsk økonomi og forventninger om kraftig økning i oljeinntektene i årene framover igjen kan føre til overdreven optimisme, slik vi opplevde på 1970-tallet og på midten av 1980-tallet. Tiltakende pris- og kostnadsvekst vil svekke mulighetene for at ny konkurranseutsatt virksomhet skal kunne vokse fram og forverre omstillingsproblemene for den oljerelaterte delen av næringslivet. I så fall vil det bli vanskeligere å oppnå lavere ledighet på varig basis.

I de senere årene har ny teknologi ført til at en har kunnet utvinne en betydelig større andel av petroleumssressursene enn tidligere anslått. Dette har ført til at statens inntekter fra petroleumsvirkomheten er oppjustert. Den økte utvinningen som ny teknologi har bidratt til, er i seg selv positiv, og gir en bedre forvaltning av petroleumssressursene. Samtidig er det igjen grunn til å understreke at bruken av petroleumsinntektene bør skilles fra inntektsopptjeningen. I den nåværende situasjonen må en være svært varsom med å øke bruken av petroleumsinntekter i norsk økonomi. Dette vil forsterke pressproblemene og svekke bedriftene i Fastlands-Norge. I stedet bør økte inntekter i hovedsak settes til side, slik at også kommende generasjoner får ta del i økningen i ressursgrunnlaget.

På denne bakgrunn legger Regjeringen stor vekt på at den økningen i statens petroleumsinntekter som vil finne sted de nærmeste årene, i det alt vesentlige brukes til å styrke statsfinansene slik at det kan settes av midler i **Statens petroleumsfond**. Det ble gjort nærmere rede for retningslinjene for Statens petroleumsfond i Revidert nasjonalbudsjett 1995. En hovedbegrunnelse for å opprette petroleumsfondet var å bidra til en budsjettpolitikk som ivaretar langsiktige hensyn og petroleumsinntektenes særegne karakter. Samtidig er det i fondskonstruksjonen lagt avgjørende vekt på at fondet skal inngå i en helhetlig budsjettprosess. Såfremt det er midler på fondet, skal det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet dekkes ved en overføring fra petroleumsfondet. Denne overføringen synliggjør dermed bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet. Fondsoppbygging vil bare finne sted i den grad det er reelle overskudd i statsfinansene. Dette sikrer at avsetningene til fondet gir uttrykk for reell formuesoppbygging.

Regjeringen legger til grunn at overføringen fra petroleumsfondet til statsbudsjettet i 1997, i likhet med i inneværende år, skal dekke det oljekorrigerte underskuddet.

Hovedtrekkene i finanspolitikken for 1997 er etter dette:

- **Statsbudsjettets utgifter** anslås å øke reelt med om lag 1/4 pst. fra anslag på regnskap 1996 til 1997 når det korrigeres for enkelte konjunktur-

bestemte og regnskapsmessige forhold, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.1. I forhold til vedtatt budsjett for 1996 innebærer budsjettforslaget for 1997 en reell, underliggende utgiftsvekst på om lag $\frac{3}{4}$ pst.

- **Skatte- og avgiftsnivået** holdes reelt sett om lag uendret.
- Det overføres 24,2 mrd. kroner fra Statens petroleumsfond for å dekke **statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd**.
- Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten er anslått til 65,1 mrd. kroner. **Nettoavsetningen i Statens petroleumsfond** anslås dermed til 40,9 mrd. kroner. I tillegg anslås Statens petroleumsfond å få 2,4 mrd. kroner i renteinntekter i 1997.
- Målt ved den **olje-, rente- og aktivitetskorrigerede budsjettindikatoren**, innebærer budsjettopplegget for 1997 en innstramming tilsvarende om lag 1 pst. av BNP for Fastlands-Norge.
- **Statsforvaltningens overskudd**, som i tillegg til statsbudsjettet inkluderer statlige fond mv. og hvor kapitalinnskuddene i forretningsdriften er aktivert, anslås å øke fra 56 mrd. kroner i 1996 til 58 mrd. kroner i 1997.
- **Overskuddet (nettofinansinvestering) i offentlig forvaltning**, hvor også kommunene inngår, anslås til 54 mrd. kroner i 1997, mot vel 55 mrd. kroner i 1996. Det er dette overskuddsbegrepet for offentlig sektor som vanligvis brukes ved internasjonale sammenlikninger. Det anslåtte overskuddet i 1997 tilsvarende om lag 5,1 pst. av BNP.

Statsforvaltningens finansielle stilling er bedret de siste årene, etter betydelige underskudd i statsbudsjettet i perioden 1991–1994. Inklusive kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift er statsforvaltningens netto finansielle formue anslått til 299 mrd. kroner ved utgangen av 1996, som etter anslagene i denne meldingen vil øke med 56 mrd. kroner i løpet av 1997.

Samlet er bruttogjelden for hele offentlig forvaltning anslått til 377 mrd. kroner ved utgangen av 1996. Dette tilsvarende om lag 37 pst. av BNP.

Prioriteringene i Regjeringens budsjettforslag for 1997 skjer innenfor et budsjettopplegg med et utgiftsnivå som reelt sett øker med om lag $\frac{3}{4}$ pst. sammenliknet med vedtatt budsjett for 1996. Regjeringen har likevel funnet rom for en del større satsinger på sentrale områder. Blant de viktigste satsingsområdene er helse og gjennomføring av grunnskole-reformen. Det er også lagt inn betydelige midler til oppfølging av Velferdsmeldingen og til økning av bistandsrammen. Det foreslås en innstramming av sykelønnsordningen ved at arbeidsgivers ansvar økes fra 2 til 3 uker. Dette vil isolert sett øke arbeidsgivernes kostnader. Dette kan motvirkes ved at det i virksomhetene satses mer målrettet på tiltak for å

bedre arbeidsmiljøet samt andre tiltak for å redusere sykefraværet.

I forbindelse med satsingen på helse er de øremerkede bevilgningene til poliklinisk behandling og bevilgningene til sykehusdrift økt betydelig. Det foretas også en betydelig økning av bevilgningen til psykiatri. Som ledd i arbeidet med å omgjøre flersengsrom til enerom i aldersinstitusjoner foreslås økte tilskudd. Det er lagt opp til en betydelig økning av bevilgningen til kommunene for å dekke merkostnadene i forbindelse med grunnskolereformen. Styrkingen omfatter midler til drift, investeringer, skoleskys, lærebøker og skolefritidsordningen.

Kommuneforvaltningens samlede underskudd før lånetransaksjoner er blitt betydelig redusert i de senere årene og ble i 1994 snudd til et overskudd. Kommunenes nettogjeld som andel av inntektene har gått sterkt ned, fra vel 38 pst. ved utgangen av 1989 til vel 27 pst. ved utgangen av 1995. Sammen med nedgangen i rentenivået har dette ført til at kommunesektorens renteutgifter legger beslag på en klart mindre del av sektorens samlede inntekter.

Kommuneforvaltningens inntekter har hittil i 1996 økt vesentlig mer enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 1996 og i proposisjonen om kommuneøkonomien for 1997, jf. St prp nr 55 (1995–96). Ut fra oppgaver over innbetalte inntekts- og formuesskatter i årets åtte første måneder anslås nå en merøkning i kommunenes skatteinntekter for inne-værende år på om lag 2,5 mrd. kroner, fordelt med om lag 1,5 mrd. kroner til primærkommunene og om lag 1 mrd. kroner til fylkeskommunene. Sammen med den oppjusteringen av skatteanslagene som ble gjennomført i Revidert nasjonalbudsjett, anslås nå kommunenes skatteinntekter i 1996 å bli i alt 3,8 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i forbindelse med salderingen av statsbudsjettet. Kommunesektorens inntekter anslås nå å øke reelt med om lag 2 pst. fra 1995 til 1996. I Revidert nasjonalbudsjett ble det lagt til grunn en reell vekst på $\frac{1}{2}$ pst.

Regjeringen har ved utformingen av det økonomiske opplegget for 1997 lagt til grunn at kommunene og fylkeskommunene får beholde hele merøkningen i inntektene i 1996. Videre er det lagt opp til at kommunene får et omfang på de samlede inntektene i 1997 om lag som forutsatt i Kommuneøkonomiproposisjonen. I forhold til proposisjonens anslag for 1996 innebærer dette en reell økning i kommunesektorens inntekter på om lag $1\frac{1}{4}$ pst. fra 1996 til 1997. Dersom det tas utgangspunkt i de oppjusterte anslagene for 1996, dvs. også medregnet den betydelige merøkningen i skatteinntektene, innebærer opplegget en reell nedgang i inntektene på $\frac{1}{4}$ pst. fra 1996 til 1997. For årene 1996 og 1997 under ett anslås kommunesektorens samlede inntekter etter dette om lag 2 $\frac{1}{2}$ mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i Kommuneøkonomiproposisjonen.

Kommuneopplegget omtales nærmere i avsnitt 3.2.

Skatteopplegget for 1997 er i hovedsak basert på en videreføring av det skattesystemet som ble etablert fra og med skattereformen 1992. Skattereformen medførte et enklere og mer effektivt skattesystem med større likebehandling, færre fradragsmuligheter og lavere satser. Reformen har bidratt til økt rettferdighet ved at faktiske inntekter i større grad legges til grunn for beskatningen. Samtidig innebærer større skattemessig likebehandling i bedrifts- og kapitalbeskatningen at ressursene i sterkere grad investeres der de kaster mest av seg. Regjeringen legger stor vekt på at disse hovedprinsippene i skattesystemet videreføres.

Skatteopplegget for 1997 består av følgende hovedelementer:

- Grensene for toppskatten oppjusteres med om lag 2 prosentpoeng mer enn den anslåtte lønnsveksten på 3½ pst. Øvre grense i minstefradraget overreguleres med om lag 1½ prosentpoeng.
- Generelle fradrag og inntektsgrenser justeres med den anslåtte lønnsveksten. Mer spesielle fradrag, samt særfradraget for alder og uførhet mv., holdes nominelt uendret fra 1996 til 1997.
- De generelle satsene i barnetrygden foreslås holdt på samme nominelle nivå som gjennomsnittet for 1996. Småbarnstillegget oppjusteres med 2½ pst. Forsørgerfradrag og ekstra barnetrygd i Finnmark og Nord-Troms videreføres nominelt fra 1996 til 1997.

Lønnsveksten de siste årene har blitt høyere enn lagt til grunn ved justering av toppskattegrensene, slik at flere skattytere nå omfattes av toppskatten enn det som var tilfellet i 1992. I 1996 er det anslått at om lag 815 000 skattytere vil betale toppskatt. Dette er om lag 80 000 flere enn i 1992. Av de heltidsansatte (mer enn 30 timers arbeid pr. uke) vil om lag 55 pst. betale toppskatt i inneværende år. I budsjettet for 1997 foreslås på denne bakgrunn en noe sterkere oppjustering av grensene for toppskatt enn det som følger av anslaget for lønnsveksten neste år. For å gi opplegget en rimelig fordelingsprofil foreslås det samtidig å justere øvre grense i minstefradraget noe sterkere enn lønnsvekstanslaget på 3½ pst.

Overreguleringen av toppskattegrensene og øvre grense i minstefradraget vil isolert sett svekke 1997-budsjettet med om lag 700 mill. kroner. De øvrige delene av skatteopplegget innebærer isolert sett en skatteøkning på om lag 750 mill. kroner. Samlet innebærer skatteopplegget for 1997 dermed et om lag uendret reelt skattenivå.

I avgiftsopplegget for 1997 legges det i hovedsak opp til en reell videreføring av gjeldende avgiftssystem, dvs. at kvantumssatser prisjusteres og at satsene for verdiavgifter holdes uendret.

Det foreslås at tollene på industrivarer reduseres ved at den tollnedtrappingen som Norge gjennom WTO-avtalen er forpliktet til å foreta innen 1999,

blir gjennomført fra 1.1.1997. Videre foreslås å fjerne alle tollsatser under 3 pst. for industrivarer, samt enkelte andre tollsatser. Samlet gir tollendringene et provenybortfall på i underkant av 400 millioner kroner i 1997.

Det progressive vektelementet i engangsavgiften for biler foreslås redusert slik at såkalte «flerbruksbiler» gis lavere avgift. Videre foreslås å fjerne kombinerte biler som egen avgiftsgruppe, slik at disse avgiftslegges som personbiler. For motorsykler foreslås det å legge om beregningsgrunnlaget for engangsavgiften, i tråd med den omleggingen som ble foretatt for biler sist høst. Endringene i kjøretøyavgiftene er samlet sett anslått å gi en merinntekt til staten på i underkant av 150 millioner kroner i 1997.

Videre foreslås å øke avgiftene på tobakk, auto-diesel og emballasjeavgifter med til sammen om lag 250 millioner kroner i 1997. Sammen med merprovenyet fra kjøretøyavgiftene dekker disse avgiftsøkningene inn inntektstapet på tollområdet.

Med bakgrunn i utredningen fra Grønn skattekommisjon NOU 1996:9 Grønne skatter - en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting tar Regjeringen sikte på å legge fram en stortingsmelding i 1997. En mulig reform av merverdiavgiftssystemet, herunder spørsmålet om merverdiavgift på tjenester som generelt prinsipp, vil bli sett i sammenheng med dette.

Skatte- og avgiftsopplegget er omtalt nærmere i kapittel 5.

Hovedlinjene i **penge- og valutapolitikken** ligger fast. Den operative retningslinjen for Norges Bank er at pengepolitikken skal rettes inn mot en stabil valutakurs overfor de europeiske valutaene. Innenfor de rammene det operative målet om stabil valutakurs setter, vil pengepolitikken i den nåværende konjunkturfasen bli innrettet mot å bidra til at veksten i den innenlandske etterspørselen og aktiviteten ikke blir så sterk at pris- og kostnadsstigningen skyter fart.

Penge- og valutapolitikken er omtalt i avsnitt 3.3.

For 1997 foreslås det en samlet utlånsramme for **statsbankene** på 20,1 mrd. kroner. Dette er om lag en nominell videreføring av inneværende års ramme.

Den lavere renten på studielån fra 1.10.96, som ble vedtatt i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett, foreslås videreført i 1997.

I Revidert nasjonalbudsjett 1996 gikk Regjeringen inn for at Fiskarbanken skulle slås sammen med SND. Forslag om sammenslåing vil bli lagt fram for Stortinget i en egen odelstingsproposisjon. De budsjettmessige konsekvensene av innlemmelsen i SND vil bli fremmet i et eget tilleggsnr. til St prp nr 1 (1996-97).

Regjeringen foreslår at lån til næringsformål i Landbruksbanken fra 1.1.1997 får det samme systemet for fastsettelse av utlånsrenten som gjelder for Husbanken og for boliglånene i Landbruksbanken. Landbruksbanken vil således få et enhetlig utlånsystem for alle sine utlån.

Det vises til nærmere omtale av statsbankene i St prp nr 1 (1996-97) (Gul bok).

Utviklingen i **arbeidsmarkedet** hittil i år har vært preget av sterk sysselsettingsvekst og fortsatt nedgang i arbeidsledigheten. Ledigheten er imidlertid fortsatt høy etter norske forhold, og en hovedoppgave i Regjeringens politikk er å bringe den ytterligere ned. Erfaringer fra flere land i Europa tyder på at strukturelle forhold i arbeidsmarkedet bidrar til vedvarende høy ledighet. Når lønnsveksten i 1996 har tiltatt markert trass i at ledigheten fortsatt ligger på et høyt nivå, kan dette tyde på at strukturelle problemer i arbeidsmarkedet også gjør seg gjeldende i Norge. En høy strukturledighet gjenspeiler en betydelig mistilpasning mellom etterspørselen etter arbeidskraft og arbeidskraftens kvalifikasjoner og tilgjengelighet. Når arbeidsledigheten i stor grad er av strukturell karakter, er det begrenset hvor langt ned det er mulig å få ledigheten ved alene å stimulere aktiviteten gjennom økt etterspørsel. Dersom oppgangen blir for sterk og det oppstår knapphet på visse typer av arbeidskraft, vil resultatet kunne bli tiltakende pris- og kostnadsvekst, mens ledigheten i liten grad reduseres. Over tid svekker dette grunnlaget for et varig lavere nivå på ledigheten. En viktig utfordring i den økonomiske politikken er derfor å redusere den strukturelle ledigheten, bl.a. ved en aktiv politikk for å øke arbeidsstyrkens kvalifikasjoner. For å unngå press i arbeidsmarkedet er det videre viktig å mobilisere de arbeidskraftreservene som er tilgjengelige.

Økonomiens virkemåte må derfor bedres, samtidig som arbeidskraftens kompetanse må styrkes. Økt satsing på etterutdanning må ses i et slikt lys. Dette er videre viktig for å unngå at det oppstår et økende gap i kompetanse mellom ulike grupper, bl.a. som følge av innføring av ny teknologi. En slik utvikling vil særlig kunne ramme eldre arbeidstakere og personer som i utgangspunktet stiller svakest på arbeidsmarkedet. En vellykket satsing på etterutdanning, som fører til at arbeidsstyrkens kompetanse øker, vil styrke det framtidige grunnlaget for verdiskaping.

Arbeidsmarkedstiltakene må tilpasses konjunktursituasjonen og innrettes slik at de bidrar til å møte utfordringene på arbeidsmarkedet. Med den oppgangen vi nå er inne i, må det fokuseres på tiltak som motvirker flaskehalser på arbeidsmarkedet og som raskt kan gi arbeidssøkere kompetanse til å gå inn i ledige jobber. Da sysselsettingen falt kraftig og ledigheten økte mot slutten av 1980-tallet, ble arbeidsmarkedstiltakene trappet opp fra om lag 8 000 plasser i 1988 til om lag 64 000 plasser i første halvår 1994. Parallelt med den sterke veksten i sysselsettingen de siste to årene har omfanget av arbeidsmarkedstiltak gradvis blitt trappet ned. For 1996 legges det nå til grunn et tiltaksnivå på gjennomsnittlig 38 300 plasser. For første halvår 1997 legger Regjeringen opp til et gjennomsnittlig nivå på arbeidsmar-

kedstiltakene på 34 000 plasser. Tiltaksnivået i andre halvår 1997 vil bli vurdert nærmere i Revidert nasjonalbudsjett. I det budsjettforslaget som nå legges fram, er beredskapsbevilgningen budsjetteknisk tilpasset et gjennomsnittlig nivå på arbeidsmarkedstiltakene i 1997 på 31 500 plasser.

Det vil fortsatt være nødvendig med målrettet innsats overfor grupper som møter en særlig vanskelig situasjon på arbeidsmarkedet. Dette vil først og fremst gjelde nykommere på arbeidsmarkedet og langtidsledige. Ved innføring av det nye dagpengeregulverket fra 1997 innføres et nytt tiltakstilbud for ledige som avslutter sin andre 80-ukers periode med dagpenger og som står uten dagpengerettigheter. I tillegg til de ordinære tiltakene er det lagt opp til å videreføre arbeidsmarkedstiltakene overfor yrkeshemmede på et høyt nivå.

Sysselsettingspolitikken omtales nærmere i kapittel 4.

Gjennom **inntektspolitikken** søker Regjeringen å videreføre en utvikling med lav pris- og kostnadsvekst for å styrke den kostnadsmessige konkurranseevnen. Det er Regjeringens syn at det inntektspolitiske samarbeidet de siste årene har gitt gode resultater. Den lave pris- og kostnadsveksten gjennom flere år har vært en viktig faktor bak den positive utviklingen i norsk økonomi de siste årene, med bl.a. sterk vekst i sysselsettingen i bedriftene i Fastlands-Norge. Samtidig har det vært betydelig reallønnsvekst, trass i moderate nominelle lønnsøkninger.

Framskrivninger av norsk økonomi viser at forholdene kan ligge til rette for en fortsatt god vekst i sysselsettingen og nedgang i arbeidsledigheten de nærmeste årene, jf. kapittel 2. Et strammere arbeidsmarked sammen med god lønnsomhet i næringslivet vil imidlertid kunne føre til et sterkere underliggende lønnspress. Den høye lønnsveksten i inneværende år kan være utslag av at slike mekanismer allerede gjør seg gjeldende.

Det inntektspolitiske samarbeidet står således overfor nye utfordringer. Det vil bli krevende å få til en lønnsvekst framover som ligger på linje med eller noe lavere enn våre handelspartnere, slik det legges til grunn i denne meldingen. Med høye lønnstillegg også neste år er det en fare for at vi i stedet bringes inn i en ny lønns- og prisspiral. Resultatet vil i så fall bli svekket konkurranseevne og dermed svekket grunnlag for verdiskaping og sysselsetting. I offentlig sektor vil økte lønnskostnader kunne føre til press mot budsjetttrammene og på den måten redusere tjenestetilbudet.

Det er Regjeringens syn at vi over tid ikke vil kunne få til en balansert utvikling i norsk økonomi dersom vi ikke klarer å opprettholde eller helst bedre den kostnadsmessige konkurranseevnen. En lav lønnsvekst er blant annet nødvendig for å opprettholde eller øke sysselsettingen og verdiskapingen i næringer i Fastlands-Norge når oljesektorens betydning i økonomien etter hvert avtar. En felles forståel-

se mellom fagbevegelse, arbeidsgivere og myndigheter av behovet for lav kostnadsvekst var et sentralt element i Solidaritetsalternativet. Det er viktig at vi ikke mister dette perspektivet, ikke minst når vi nå opplever en sterk konjunkturoppgang. Solidaritetsalternativet må føres videre dersom vi skal makte hovedoppgaven med å få flere i arbeid. Dersom de som er i arbeid tar ut for mye gjennom lønnsoppgjørene, svekkes mulighetene for de arbeidsledige.

En videre utvikling av velferden er avhengig av at sysselsettingen holdes oppe og at arbeidsstyrken ikke reduseres. Gjennomføring av de reformene som er varslet, bl.a. innen etterutdanning, er avhengig av at det kan skapes et grunnlag for økt verdiskaping i Fastlands-Norge. Det er derfor grunn til å understreke at reformene må gjennomføres på en slik måte at de ikke øker kostnadsnivået.

En nærmere omtale av inntektspolitikken er gitt i avsnitt 3.5.

Regjeringen vil fortsatt legge betydelig vekt på **konkurransspolitikken**. Nedbyggingen av handelshindre, bl.a. som følge av WTO- og EØS-avtalen, har medført økt handel og sterkere konkurranse over landegrensene. Dette er positivt både fra et handels- og konkurransepolitisk synspunkt. Tilpasninger for å begrense konkurransen, f.eks. i form av pris- og markedsdelingsavtaler over landegrensene, kan imidlertid svekke gevinstene av reduserte handelshindre. Slike forhold drøftes nå internasjonalt bl.a. i OECD og EU, og vil bli tatt opp på WTOs konferanse i Singapore i desember 1996. Regjeringen vil understreke betydningen av å utvikle et internasjonalt regelverk på området og vil delta aktivt i utformingen av internasjonale avtaler.

Flere markeder som tidligere har vært gjenstand for direkte regulering, er nå åpnet for konkurranse. Innenfor lufttransporten har det skjedd en gradvis fjerning av adgangsreguleringer gjennom luftfartsavtalen med EU og senere EØS-avtalen. Fra 1. april 1997 reduseres adgangsbegrensninger ytterligere ved at EØS-baserte selskaper også gis full adgang til innenlandstrafikk. I telekommunikasjonsmarkedet vil Telenors eksisterende eneretter bli avviklet i to trinn fra 1. november 1996 og fra 1. januar 1998. Det vil i mange tilfeller ta tid før deregulerte markeder fungerer effektivt, bl.a. fordi de tidligere monopolbedriftene fortsetter å ha en dominerende posisjon.

Det vil være en viktig oppgave for myndighetene å motvirke uheldige konkurransevriddninger i slike markeder. Større konkurranse og økt effektivitet er også viktig i sektorer som i liten grad har vært utsatt for konkurranse fra utlandet. Dette gjelder bl.a. den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien.

Et viktig formål med **næringspolitikken** er å bidra til at norsk næringsliv er internasjonalt konkurransedyktig. En ekspertgruppe ledet av visesentralbanksjef Jarle Berge har utredet spørsmål knyttet til hvordan rammevilkårene kan tilpasses for best mulig å sikre norsk næringslivs konkurranseevne. Det næringspolitiske utvalget, som ble ledet av ordfører Arent M. Henriksen, kom i august med tilrådinger om den framtidige næringspolitikken. Anbefalingene og vurderingene fra ekspertgruppen og det næringspolitiske utvalget vil være viktige bidrag til arbeidet med stortingsmeldingen om næringspolitikk, som er planlagt fremmet våren 1997, og Langtidsprogrammet 1998 - 2001. Regjeringen vil i Langtidsprogrammet gjennomgå de næringsrettede tiltakene, bl.a. med sikte på å redusere og målrette næringsstøtten.

USA har ennå ikke ratifisert OECD-avtalen om konkurransevilkår i skipsbyggingsindustrien. EU-kommisjonen har på denne bakgrunn foreslått at nåværende skipsbyggingsdirektiv forlenges utover 30. september 1996. Det er lagt til grunn at skipsbyggingsstøtten foreløpig videreføres fram til 1. juli 1997 med dagens satser. Dette krever en bevilgning i 1997 på om lag 400 mill. kroner. Det legges opp til at en eventuell videreføring av skipsbyggingsstøtten vurderes i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 1997.

Målene i landbrukspolitikken, herunder målene om å redusere statsstøtten og senke matvareprisene ned mot nivået i våre naboland, står fast. For å bedre kapasitetsutnyttelsen i melkeproduksjonen vil det i 1997 bli innført et system for omfordeling av melkekvoter mellom regioner. Videre vil det bli gjennomført en ny markedsordning for melk fra 1997. Et av hensynene bak denne omleggingen er å skape likeverdige konkurranseforhold mellom meierier innenfor og utenfor landbrukssamvirket.

Det vises til kapittel 6 for en nærmere omtale av nærings- og strukturpolitikken.

Kapittel 2 De økonomiske utsiktene

2.1 HOVEDTREKK

Etter en bredt basert konjunkturoppgang gjennom 1994 og inn i 1995, ble veksten i de fleste **industri-landene** betydelig svekket i andre halvår i fjor. Det er utviklingen særlig i det kontinentale Europa, med Tyskland i spissen, som har bidratt til den lave økonomiske veksten internasjonalt det siste året. Det ventes at veksten fortsatt vil være lav i Europa. På den annen side er veksten god i USA, og Japan ser ut til å være ute av den langvarige lavkonjunkturen.

Det forventes at den økonomiske aktiviteten i industrilandene vil ta seg noe opp igjen i løpet av andre halvår 1996. Dette må bl.a. ses i lys av lettelser i pengepolitikken i en rekke land. Store underskudd og høy statsgjeld har tvunget fram forslag til finanspolitiske innstramminger i flere EU-land, herunder Frankrike og Tyskland. Også målet om å kvalifisere for deltakelse i ØMU fra 1.1.1999 påvirker trolig i noen grad innretningen av budsjettpolitikken. Innstramminger kan bidra til å forlenge perioden med svak vekst i Europa dersom etterspørselsbortfallet ikke i tilstrekkelig grad blir motvirket av økt aktivitet gjennom lavere renter og endringer i valutakursene.

Samlet anslås BNP-veksten hos våre viktigste handelspartnere til $1\frac{3}{4}$ pst. fra 1995 til 1996, som er det samme som i Revidert nasjonalbudsjett. For 1997 og senere år anslås en årlig BNP-vekst på om lag $2\frac{1}{2}$ pst.

Som følge av den lave økonomiske veksten ventes arbeidsledigheten i industrilandene å holde seg oppe. For både 1996 og 1997 legges det til grunn en arbeidsledighet på $7\frac{3}{4}$ pst., om lag som i 1995. I Europa kan en neppe forvente noen nevneverdig bedring i situasjonen på arbeidsmarkedet i tiden framover. Arbeidsledigheten innen EU anslås å øke fra 11,2 pst. i 1995 til $11\frac{1}{2}$ pst. i 1996, mens den faller til om lag $11\frac{1}{4}$ pst. i 1997. Prisstigningen i industrilandene anslås å holde seg på et lavt nivå.

I de **internasjonale penge- og valutamarkedene** har det vært en klar tendens til styrking av amerikanske dollar mot de øvrige hovedvalutaene siden valutauroen våren 1995. Etter den sterke nedgangen i tyske kortsiktige renter gjennom 1995 og inn i 1996, har rentene i Tyskland ligget relativt stabilt siden februar. Den tyske sentralbanken satte imidlertid ned reporenten, den viktigste av de administrativt fastsatte signalrentene, med 0,3 prosentpoeng den 22. august. Denne siste rentenedsettelsen må ses i sammenheng med avdempet vekst i pengemengden, lavere inflasjonsutsikter og fortsatt lav økonomisk vekst i Tyskland.

Utviklingen i den norske kronekursen var relativt

stabil i 1995. Fra årsskiftet har kronekursen styrket seg noe. De korte norske rentene ligger nå på $5\frac{1}{4}$ pst., som er $\frac{1}{4}$ prosentpoeng under nivået ved årsskiftet. Rentedifferansen mot ECU har økt med $\frac{1}{2}$ prosentpoeng siden årsskiftet og utgjør nå $\frac{3}{4}$ prosentpoeng. Mot tyske renter har differansen økt noe mindre, og den utgjør nå 2 prosentpoeng.

Norsk økonomi har i de tre siste årene vært i klar oppgang. I begynnelsen av konjunkturoppsvinget var det i første rekke husholdningenes etterspørsel, markert eksportoppgang og sterk økning i oljeinvesteringene som bidro til oppgangen. Etter hvert tok også investeringene i fastlandsbedriftene seg betydelig opp. Investeringsoppgangen fortsatte i 1995, og var i fjor en viktig drivkraft bak veksten i økonomien. BNP for Fastlands-Norge økte med 2,7 pst. i 1995, mot 4,3 pst. i 1994. Nedgangen i veksttakten i fjor skyldtes både avtakende vekst i innenlandsk etterspørsel og fall i tradisjonell vareeksport gjennom andre halvår av 1995. I tillegg bidro lavere oljeinvesteringer til å dempe etterspørselsveksten i norsk økonomi i fjor.

Tendensen til avmatning i den norske konjunkturutviklingen synes å ha snudd, og veksten så langt i år har tatt seg klart opp igjen. Etter betydelig vekst i BNP for Fastlands-Norge i 1. kvartal, holdt nivået seg like høyt også i 2. kvartal ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall. Den kalde og tørre vinteren har gitt en betydelig nedgang i produksjonen av elektrisk kraft i 2. kvartal. Korrigert for dette og for streiken i verkstedindustrien, var den underliggende veksten i norsk økonomi klart sterkere enn hva 2. kvartalstallene fra nasjonalregnskapet indikerer. Det som foreligger av ny informasjon utover første halvår indikerer dessuten ytterligere produksjonsvekst. Alt i alt tyder informasjonen de siste månedene på at aktivitetsveksten blir sterkere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett.

Det er i første rekke indikatorene knyttet til husholdningenes etterspørsel som trekker i retning av sterkere vekst enn tidligere lagt til grunn. Det private konsumet har tatt seg ytterligere opp de siste månedene etter sterk vekst i 1. kvartal. Det er spesielt den kraftige veksten i husholdningenes bilkjøp som har trukket konsumveksten opp. Førstegangsregistreringen av personbiler ligger så langt i år 45 pst. over nivået i samme periode i fjor. Det øvrige varekonsumet har imidlertid også tatt seg opp igjen de siste månedene. Sammenliknet med situasjonen i EU-landene har norske husholdninger et klart mer optimistisk bilde av den økonomiske situasjonen - både for egen økonomi og for landets økonomi. En betydelig boligprisvekst i annenhåndsmarkedet fra 1. til 2.

kvartal og en markert økning i omsetningshastigheten av bruktboliger understreker at det nå er sterk vekst i husholdningenes etterspørsel. Igangsettingen av nye boliger, som lenge har ligget på et lavt nivå, har også tatt seg noe opp igjen de siste månedene.

Den tradisjonelle vareeksporten synes å øke vesentlig sterkere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett. Det er særlig eksporten av fisk, verkstedprodukter og metaller som har vist sterk vekst hittil i år. Veksten i eksportetterspørselen fra våre tradisjonelt viktigste handelspartnere har vært relativt begrenset, men dette motvirkes langt på vei av at eksporten til land utenfor de tradisjonelle kjerneområdene for norsk eksport har økt betydelig.

Den sterke oppgangen i økonomien har ført til en markert bedring i **arbeidsmarkedet**. Fra 1994 til 1995 økte sysselsettingen med over 40 000 personer. Sysselsettingsveksten har fortsatt i inneværende år. Fra første halvår i fjor til første halvår i år økte sysselsettingen med hele 65 500 personer ifølge AKU (korrigert for omlegging av AKU), som er langt sterkere enn forventet for bare noen måneder siden.

Etterspørselen etter arbeidskraft har delvis blitt dekket av økt tilstrømming til arbeidsmarkedet fra personer som tidligere sto utenfor arbeidsstyrken. I de siste kvartalene er denne effekten særlig stor for de yngste aldersgruppene. Ledigheten har fortsatt å falle, og særlig langtidsledigheten har avtatt betydelig det siste året. Det sesongjusterte ledighetsnivået utgjorde 4¼ pst. av arbeidsstyrken i 2. kvartal, mot et årsgjennomsnitt på 4,9 pst. i 1995. Den registrerte arbeidsledigheten lå 11 800 personer lavere i gjennomsnitt de åtte første månedene i år enn i tilsvarende periode i fjor. Samtidig er arbeidsmarkedstiltakene redusert med 5 300 personer over samme periode. Det vises til nærmere omtale av utviklingen i arbeidsmarkedet i avsnitt 4.2.

I denne meldingen presenteres **nye anslag** for de makroøkonomiske hovedstørrelsene for 1996 og 1997. I tillegg har en gjennomført mer tekniske framskrivinger for årene 1998-2000.

Anslagene for inneværende og neste år bygger bl.a. på følgende vurderinger:

- Det private forbruket anslås nå å øke med 4 pst. fra 1995 til 1996, mot 3½ pst. i Revidert nasjonalbudsjett. Sterk reallønnsvekst, gode utsikter på arbeidsmarkedet, lave nominelle renter og lavere bilavgifter bidrar til å forklare den sterke forbruksveksten. Den høye førstegangsregistreringen av personbiler hittil i år har resultert i en oppjustering av anslaget for bilkjøp i 1996, til 140 000 biler. Økningen i bilkjøpene bidrar isolert sett til 1½ prosentpoeng av veksten i det private forbruket, men også øvrige varige konsumgoder antas å gi betydelige bidrag til veksten. Det antas et høyt nivå på bilkjøpene også neste år. Samlet anslås det private forbruket å øke med 3¼ pst. i 1997. Som følge av de høye kjøpene av

biler og andre varige goder, øker det private konsumet noe mer enn husholdningenes disponible realinntekter både i 1996 og 1997.

- Igangsettingen av nye boliger, som lenge har ligget på et relativt lavt nivå, har tatt seg noe opp de siste månedene. I tillegg synes gjennomsnittsalet pr. bolig å øke mer enn forutsatt i Revidert nasjonalbudsjett. På årsbasis anslås igangsettingen til 19 000 boliger i 1996, dvs. noe lavere enn i fjor. Fortsatt sterk prisvekst i bruktboligmarkedet i 2. kvartal, økende omsetningshastighet for brukte boliger og en generelt sterk vekst i husholdningenes etterspørsel indikerer at aktiviteten i nybyggingsmarkedet vil ta seg ytterligere opp. I 1997 anslås igangsettingen til 21 000 nye boliger, og boliginvesteringene anslås å øke med om lag 1½ pst.
- Etter en oppgang i investeringene i fastlandsbedriftene på mer enn 40 pst. siden 1993, synes forholdene å ligge til rette for fortsatt høy investeringsaktivitet i inneværende og neste år. Til tross for reduserte priser på en del norske produkter, er inntjeningen i norsk industri god. Rentene holder seg relativt lave, og kapasitetsutnyttingen innen en del industrisektorer synes å ha økt ytterligere. Investeringsstillingen for industrien antyder en viss oppgang i industriinvesteringene også i år. Fortsatt stor aktivitet knyttet til utbyggingen på Gardermoen bidrar til å trekke investeringene opp. Samlet anslås bedriftsinvesteringene i Fastlands-Norge å øke med 13 pst. i 1996 og 3½ pst. i 1997.
- Etter en avdemping mot slutten av fjoråret tok den tradisjonelle vareeksporten seg betydelig opp de første månedene i år, og den har siden ligget relativt stabilt. Oppgangen synes å være bredt basert og omfatter de fleste varegruppene. Til tross for svakere utsikter blant mange av våre viktigste handelspartnere tyder utviklingen så langt i år på at eksportveksten kan bli sterkere enn i fjor. Dette har trolig sammenheng med at norske eksportører i større grad enn tidligere har vunnet innpass på nye markeder. Alt i alt legges det til grunn en vekst i eksporten av tradisjonelle varer på 7 pst. i 1996 og 5½ pst. i 1997.
- Etterspørselsimpulsene fra oljeinvesteringene mot fastlandsøkonomien antas å falle moderat i 1996, mens de anslås å øke noe igjen i 1997.
- Anslagene for offentlig etterspørsel reflekterer budsjettoplegget som presenteres i kapittel 3 i denne meldingen. Samlet offentlig etterspørsel etter varer og tjenester anslås å øke med knappe 3 pst. i 1996 og vel ½ pst. i 1997.
- Oljeprisen har ligget relativt høyt, på i gjennomsnitt 126 kroner pr. fat, så langt i år. På bakgrunn av dette har en oppjustert oljeprisanslaget til 125 kroner pr. fat for 1996. For 1997 legges det til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 115 kroner pr. fat.

Tabell 2.1 Hovedtall for norsk økonomi¹⁾. Prosentvis endring fra året før

	Mrd. 1993- kroner 1995	1995	1996	1997	Gj.snitt 1998-2000
<i>Faste priser:</i>					
Privat konsum	439,7	2,6	4,0	3,3	2,6
Offentlig konsum	181,2	0,2	2,0	0,6	1,8
Bruttoinvesteringer i fast kapital i alt	187,8	4,5	6,5	3,9	÷3,1
Oljeutvinning og rørtransport	46,0	÷13,1	2,2	3,4	÷18,4
Utenriks sjøfart og tjenester tilknyttet oljevirksomhet	3,4	÷30,1	÷41,1	÷19,4	8,4
Bedrifter i Fastlands-Norge	84,4	19,3	13,0	3,5	1,1
– Herav: Industri og bergverk	15,2	41,7	10,0	7,5	4,0
Boliger	26,5	12,7	÷2,7	11,6	1,9
Offentlig forvaltning	27,6	÷0,5	8,6	1,0	÷1,7
Samlet innenlandsk etterspørsel ²⁾	832,7	3,7	3,9	2,7	1,0
Eksport	354,7	3,8	7,6	6,0	4,3
– Herav: Råolje og naturgass	125,8	8,4	16,1	6,1	3,8
Tradisjonelle varer	132,4	4,1	7,0	5,4	5,0
Import	294,1	5,1	4,2	5,6	1,7
– Herav: Tradisjonelle varer	202,1	9,2	7,1	5,3	2,7
Bruttonasjonalprodukt	893,3	3,3	5,3	3,1	2,2
– Herav: Fastlands-Norge	745,0	2,7	3,4	2,5	1,9
Sysselsetting, personer	. .	2,1	2½	1¼	¾
<i>Nivå:</i>					
Husholdningenes sparerate, pst. av disponibel inntekt	. .	7,0	6,2	5,3	5,6

¹⁾ Anslag for 1996-2000.²⁾ Inklusive lagerendring.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Samlet anslås **BNP for Fastlands-Norge** nå å øke med 3½ pst. fra 1995 til 1996, mot 3 pst. i Revidert nasjonalbudsjett, jf. tabell 2.1. I 1997 anslås veksten å avta til 2½ pst. Som følge av sterk vekst i petroleumsproduksjonen, ventes **BNP i alt** å vokse med hele 5¼ pst. i inneværende år, mens veksten neste år er anslått til 3 pst.

På bakgrunn av anslagene for produksjonsveksten i fastlandsøkonomien og utviklingen i **arbeidsmarkedet** så langt i år er sysselsettingsveksten betydelig oppjustert. Sysselsettingen anslås nå å øke med om lag 50 000 personer fra 1995 til 1996, mot vel 30 000 personer i Revidert nasjonalbudsjett. En så sterk økning i sysselsettingen har en ikke hatt siden midt på 1980-tallet. Gjennomsnittlig årlig sysselsettingsvekst i Norge de siste 30 årene har vært om lag 20 000 personer. Fra 1996 til 1997 anslås sysselsettingen å øke med 25-30 000 personer.

Også arbeidstilbudet synes å øke mer enn tidligere antatt, og anslaget for arbeidsstyrkevekst i inneværende år er oppjustert om lag like mye som sysselsettingen.

Det ventes at ledigheten vil fortsette å avta moderat gjennom resten av året og neste år. Utviklingen i

ledigheten er imidlertid svært usikker, og vil på kort sikt være avhengig av svingninger i arbeidsstyrken. De yngste aldersgruppene synes å ha økt sin yrkesdeltaking betydelig den siste tiden. Fortsatt er det en stor arbeidsstyrkereserve knyttet til ungdom i utdanningssystemet, men det er usikkert i hvilken grad de nå kommer inn på arbeidsmarkedet. Selv om yrkesfrekvensene for de yngste synes å øke betydelig, er det ennå et stykke igjen til toppnivået fra 1987. Innføring av reformer og garantier som sikrer utdanningsplasser for ungdom bidrar imidlertid trolig til at yrkesfrekvensene for de yngste på varig basis vil bli noe lavere enn tidligere.

Som omtalt i Revidert nasjonalbudsjett og i avsnitt 4.2 har en omlegging av AKU-statistikken fra 1. kvartal 1996 bl.a. ført til en heving av ledighetsnivået slik det måles i AKU. AKU-ledigheten anslås på usikkert grunnlag å avta med om lag ¾ prosentpoeng fra 1995 til 1996. Den gjennomsnittlige AKU-ledigheten i inneværende år anslås dermed til 4¼ pst. målt etter gammel definisjon. På usikkert grunnlag anslås ledigheten etter den nye definisjonen å ligge ½ prosentpoeng høyere.

Prisstigningen avtok gjennom 1995, og denne

tendensen fortsatte inn i 1996. Hittil i år har prisene steget med 1,1 pst. sammenliknet med i fjor. De siste månedene har imidlertid prisene på elektrisitet tatt seg opp og trukket prisstigningen noe opp. Det forventes en ytterligere oppgang i elektrisitetsprisene i løpet av høsten som følge av den lave fyllingsgraden i magasinene etter en nedbørsfattig vinter og sommer. I tillegg vil trolig bortfallet av ordningen med momskompensasjon for enkelte matvarer fra 1. juli i år bidra til å trekke prisveksten i andre halvår opp. Alt i alt anslås konsumprisveksten til 1¼ pst. fra 1995 til 1996. Utviklingen i elektrisitetsprisene i andre halvår vil bidra til et betydelig prisoverheng inn i neste år. I løpet av neste år legges det til grunn en viss prisnedgang på elektrisitet igjen, men det er usikkert når en slik nedgang vil skje. For de øvrige faktorene bak prisveksten legges det til grunn en stabil utvikling, og ut fra en samlet vurdering anslås konsumprisveksten fra 1996 til 1997 til 2½ pst.

Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene har anslått **årslønnsveksten** fra 1994 til 1995 til vel 3 pst. Lønnsveksten fra 1995 til 1996 anslås i denne meldingen til om lag 4 pst. mot et anslag i Revidert nasjonalbudsjett på 3,8-3,9 pst. Endringen i anslaget er bl.a. basert på de tariffavtalene som ble forhandlet fram i vår. Anslaget for inneværende år innebærer en reallønnsvekst på nær 3 pst. i 1996, som er den sterkeste reallønnsveksten siden 1976. Det legges til grunn en nominell lønnsvekst på 3½ pst. for 1997.

Overskuddet på **driftsbalansen overfor utlandet** anslås å bli om lag 66 mrd. kroner i 1996 og vel 70 mrd. kroner i 1997. Anslagene er oppjustert sammenliknet med Revidert nasjonalbudsjett, noe som i hovedsak skyldes høyere oljepriser og at nettoimporten av andre varer og tjenester er nedjustert.

I boks 2.1 er det gitt en oversikt over hvordan de makroøkonomiske anslagene for 1996 og 1997 som nå legges fram er endret i forhold til tidligere meldinger.

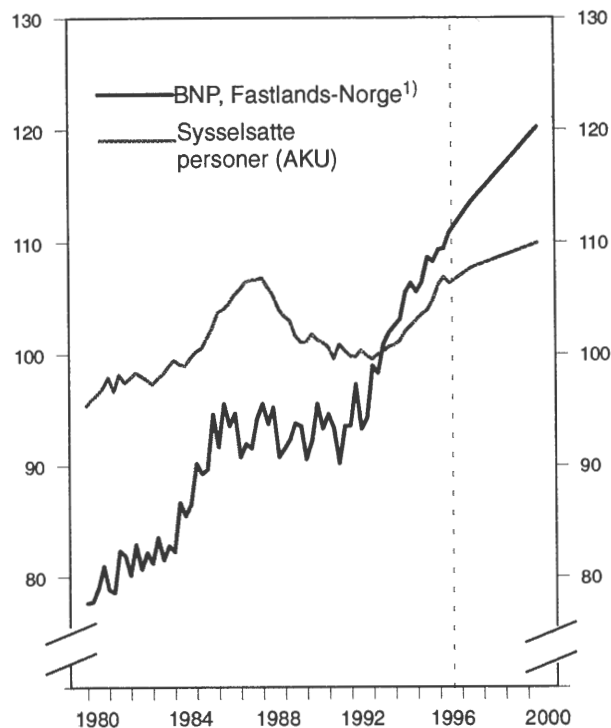
I tabell 2.1 er det også vist gjennomsnittlige vekst-rater for makroøkonomiske hovedstørrelser for perioden 1998-2000. Disse **mellomlangsigtede beregningene** har i større grad preg av å være tekniske illustrasjoner av den framtidige utviklingen i økonomien. Produksjons- og sysselsettingsutviklingen framover bygger bl.a. på følgende forutsetninger:

- En årlig vekst i BNP hos våre viktigste handelspartnere på i gjennomsnitt 2½ pst. pr. år. Konsumprisveksten ute antas å øke moderat, til om lag 2½ pst. pr. år.
- En noe lavere vekst i lønnskostnadene i norsk industri sammenliknet med våre handelspartnere. Dette vil kunne bidra til en moderat styrking av den kostnadmessige konkurranseevnen, og gjøre det mulig å opprettholde norske markedsandeler på eksport- og hjemmemarkedene.

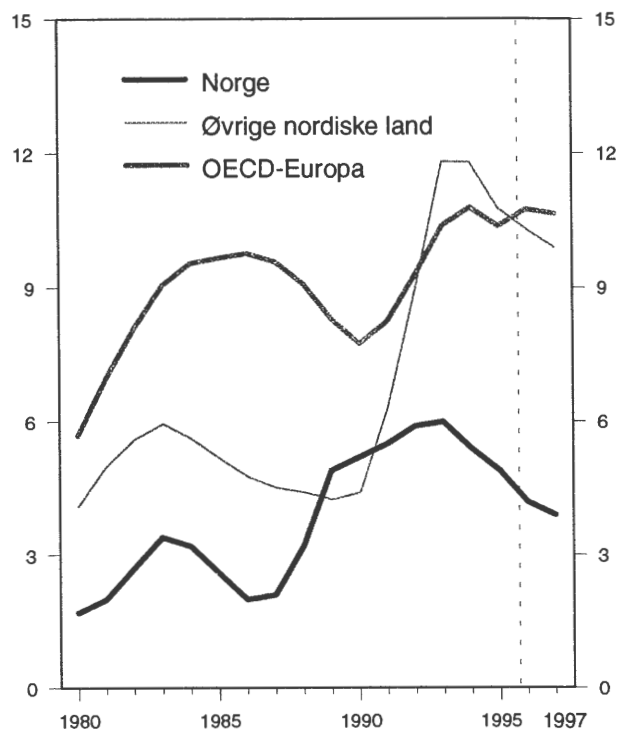
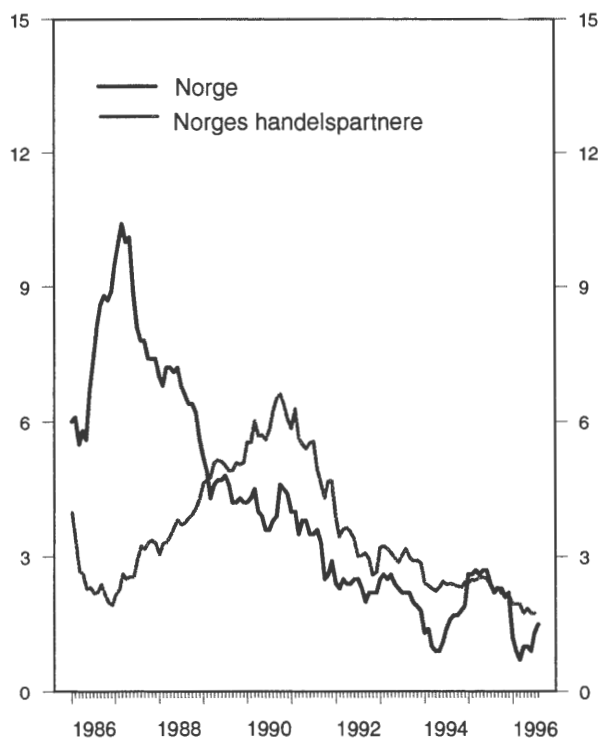
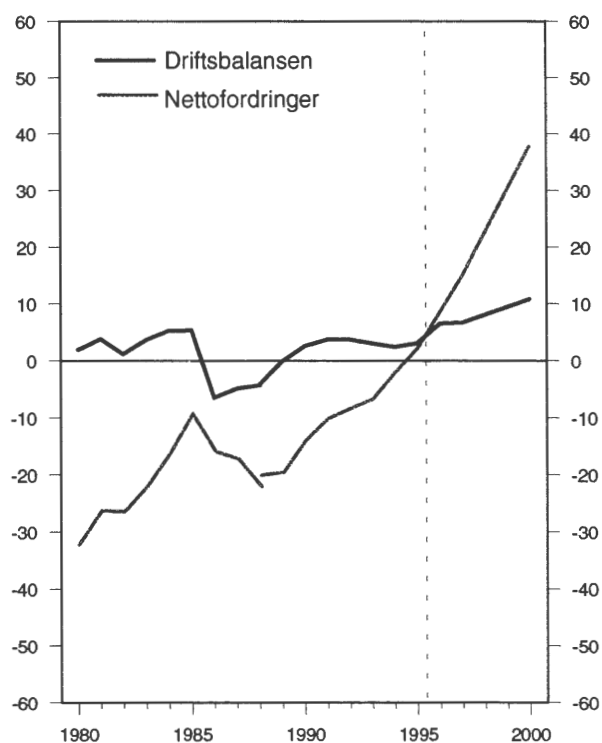
- En vekst i husholdningenes disponible realinntekter på om lag 2½ pst. i gjennomsnitt pr. år. Med en tilnærmet uendret sparerate, vil dette gi om lag like sterk vekst i det private forbruket.
- Vekstbidraget fra boliginvesteringene antas å bli beskjedent i årene framover. Demografiske forhold tilsier en om lag uendret nybygging regnet i antall boliger, men størrelse og standard vil trolig øke noe.
- Nivået på industriinvesteringene antas å bli liggende forholdsvis høyt i årene framover, men veksttakten vil trolig bli klart lavere enn de siste årene.
- Investeringene i oljevirkksomheten antas å bli kraftig redusert mot slutten av framskrivingsperioden. I beregningene er det lagt til grunn om lag en halvering av investeringsnivået fra 1998 til 2000. Disse anslagene er svært usikre. Erfaringsmessig har det vært vanskelig å tidfeste nedgangen i oljeinvesteringene nøyaktig. Det er også lagt til grunn at virkningene av bortfallet av oljeinvesteringer på norsk økonomi delvis vil bli motvirket av vekst i annen virksomhet. Omstillingen i næringer som mister leveranser til den norske utvinningssektoren vil trolig tvinge seg fram. Samlet anslås likevel nedgangen i oljeinvesteringene å virke dempende på aktivitetsveksten i norsk økonomi mot slutten av 1990-tallet.
- Offentlig etterspørsel utvikler seg slik at den underliggende realveksten i både statens og kommunesektorens utgifter blir 1 pst. pr. år. Skatte- og avgiftsnivået forutsettes uendret.

Alt i alt gir den skisserte utviklingen grunnlag for en vekst i både BNP for Fastlands-Norge og BNP i alt på om lag 2 pst. pr. år i perioden 1998-2000. Sysselsettingsveksten kan bli i underkant av ¾ pst. pr. år. En har da forutsatt en produktivitetsvekst i økonomien om lag som på 1980-tallet. Utviklingen i arbeidsledigheten framover er svært usikker, og avhenger bl.a. av tilstrømmingen til arbeidsmarkedet. Så langt har sysselsettingsveksten vært vesentlig sterkere enn forutsatt i Langtidsprogrammet 1994-97, og ledigheten har også gått noe raskere ned enn en forutså der. Det legges til grunn fortsatt ledighetsnedgang de nærmeste par årene, men utviklingen mot slutten av tiåret er usikker pga. den usikkerheten som bl.a. er knyttet til kostnadsutviklingen i norsk næringsliv og konjunkturutviklingen i Norge og utlandet.

Overskuddet på driftsbalansen overfor utlandet anslås å øke sterkt etter 1997, både som følge av økte eksportinntekter fra petroleumssektoren og redusert underskudd på rente- og stønadsbalansen. Mot slutten av perioden bedres også handelsbalansen for Fastlands-Norge. Dette har sammenheng med at det bare er svak vekst i importen til Norge i de årene oljeinvesteringene faller. Samtidig er det lagt til grunn en vekst i eksporttjenester fra fastlandsøkonomien

*Hovedtrekk i norsk økonomi**Figur 2.1 Produksjon og sysselsetting.
Indekser 1993=100*

¹) Tall for 1980-87 er kjedet med de reviderte nasjonalregnskapstallene for senere år.

Figur 2.2 Arbeidsledighet. Prosent av arbeidsstyrken*Figur 2.3 Konsumpriser. Prosentvis endring fra samme måned året før**Figur 2.4 Driftsbalansen og nettofordringer overfor utlandet. Prosent av BNP¹)*

¹) Brudd i 1988 pga. hovedrevisjonen av nasjonalregnskapet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, OECD og Finansdepartementet.

Boks 2.1 Endringer i anslagene for den økonomiske utviklingen i 1996 og 1997

Regjeringen la fram sine første årsanslag for utviklingen i norsk økonomi i 1996 i Revidert nasjonalbudsjett 1995 (RNB95), publisert i mai 1995. Siden da har en lagt fram anslag for 1995 i flere meldinger. Anslag for 1997 ble for første gang presentert i Revidert nasjonalbudsjett 1996 (RNB96). Tabellen under viser hvordan anslagene for 1996 og 1997 har endret seg.

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

	1996				1997	
	RNB95	NB96	RNB96	NB97	RNB96	NB97
<i>Handelspartnere:</i>						
Bruttonasjonalprodukt	3	2 ³ / ₄	1 ³ / ₄	1 ³ / ₄	2 ¹ / ₂	2 ¹ / ₂
Konsumpriser	2 ³ / ₄	2 ³ / ₄	2	2	2	2
Tysk pengemarkedsrente ¹⁾	6	4 ¹ / ₄	3	3 ¹ / ₄	3 ¹ / ₄	3 ¹ / ₂
ECU-rente ¹⁾	7	5 ³ / ₄	4 ¹ / ₂	4 ¹ / ₄	4 ¹ / ₂	4 ¹ / ₂
<i>Norge:</i>						
Bruttonasjonalprodukt	3,6	4,1	4,5	5,3	2,3	3,1
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	2,5	2,6	3,0	3,4	2,0	2,5
Privat konsum	2,2	2,5	3,5	4,0	2,1	3,3
Offentlig konsum og investeringer	0,9	1,5	3,0	2,9	0,6	0,6
Bruttoinvesteringer, fastlandsbedriftene	9,8	7,3	12,2	13,0	2,4	3,5
Investeringer i oljevirksomheten	+24,4	+9,0	1,3	2,2	+2,5	3,4
Boliginvesteringer	10,2	9,3	+4,4	+2,7	5,2	11,6
Eksport av tradisjonelle varer	6,4	5,0	3,7	7,0	4,6	5,4
Import av tradisjonelle varer	5,5	4,3	5,8	7,1	2,4	5,3
Sysselsatte personer	1	1 ¹ / ₂	1 ¹ / ₂	2 ¹ / ₂	1	1 ¹ / ₄
Arbeidsledighet (AKU), gammel definisjon	..	4 ³ / ₄	4 ¹ / ₄	4 ¹ / ₄	..	4
» , ny definisjon	..	..	..	4 ³ / ₄	..	4 ¹ / ₂
Konsumprisindeksen	..	2	1 ¹ / ₄	1 ¹ / ₄	..	2 ¹ / ₂
<i>Sentrale statsbudsjettstørrelser:</i>						
Overskudd på statsbudsjettet (mrd. kroner) ²⁾	..	10,6	24,9	37,9	..	43,3
Aktivitetsskorrigert budsjettoverskudd ³⁾	..	1	1 ¹ / ₄	1	..	1
Underliggende reell utgiftsvekst	0	+1 ¹ / ₂	1	1 ¹ / ₄	1 ¹ / ₄	1 ¹ / ₄

¹⁾ Nominell 3-måneders eurorente. Årsgjennomsnitt.

²⁾ Inklusive Statens petroleumsfond.

³⁾ Olje-, aktivitets- og rentekorrigert overskudd, endring fra foregående år. Prosent av BNP for Fastlands-Norge.

For 1996 er BNP-veksten hos handelspartnerne kraftig nedjustert gjennom det siste året. Det har sammenheng med at den forventede konjunkturoppgangen i Kontinental-Europa har latt vente på seg. Oppgangen i norsk økonomi er derimot blitt betydelig sterkere enn antatt i nasjonalbudsjettet i fjor (NB96). Oppjusteringen gjelder i første rekke privat konsum og investeringene i bedriftene i Fastlands-Norge, mens boliginvesteringene ser ut til å bli betydelig lavere enn anslått for ett år siden. Arbeidsledigheten har sunket mer enn tidligere antatt, og anslaget er nedjustert med 1/2 prosentpoeng fra NB96 til NB97. Dette har først og fremst sammenheng med at veksten i sysselsettingen i år ser ut til å bli markert høyere enn lagt til grunn for ett år siden. Konsumprisveksten ser ut til å bli lavere enn først antatt, bl.a. som følge av lavere bilavgifter. De budsjetterte utgiftene i statsbudsjettet i 1996 ble økt i forbindelse med Stortingets behandling. Samtidig ble utgiftene i 1995 lavere enn lagt til grunn i fjor høst. Samlet har dette ført til en vesentlig oppjustering av anslaget for den underliggende reelle utgiftsveksten i 1996 fra NB96 til RNB96.

Også for 1997 er veksten i norsk økonomi oppjustert siden det første gang ble presentert anslag i RNB96. Det er særlig privat konsum, bedriftsinvesteringer og eksport av tradisjonelle varer som nå anslås å vokse sterkere neste år enn tidligere lagt til grunn. Lavere renteanslag og høyere inntektsvekst forklarer oppjusteringen av konsumveksten.

som følge av at leverandørindustrien til oljesektoren i noen grad makter å omstille seg til nye markeder.

2.2 NÆRMERE OM USIKKERHETEN I DE MAKROØKONOMISKE BEREGNINGENE

Anslagene for den makroøkonomiske utviklingen som presenteres i denne meldingen er en oppsummering av de økonomiske utsiktene basert på den informasjonen Finansdepartementet nå har. Makroøkonomiske framskrivinger er imidlertid svært usikre, og en må regne med at det på ulike områder vil finne sted begivenheter som gjør at den faktiske utviklingen vil avvike fra prognosene.

Boks 2.1, som viser endringene i Finansdepartementets anslag for den økonomiske utviklingen i 1996 og 1997, illustrerer usikkerheten i anslagene. Ny informasjon har ført til betydelige revisjoner av anslagene. I tabell 2.3 gis en oversikt over hvordan oppjusteringen av anslaget for veksten i BNP for Fastlands-Norge i 1996, fra 2,6 pst. i nasjonalbudsjettet i fjor til 3,4 pst. i denne meldingen, kan knyttes til justeringer av anslagene for utviklingen internasjonalt, impulser fra offentlig sektor og utviklingen i et utvalg øvrige størrelser. Tabellen gir også oversikt over i hvilken grad en noe annen atferd i husholdningene og bedriftene enn lagt til grunn i fjorårets nasjonalbudsjett kan ha bidratt til at anslagene er endret. Oppjusteringen av vekstanslaget for 1996 kan ifølge tabell 2.3 i særlig grad knyttes til økte impulser fra oljeinvesteringene mot fastlandsøko-

nomien, økt eksportvekst og høyere vekst i offentlig konsum og investeringer, først og fremst i kommunene. Sammen med en sterkere lønnsvekst enn tidligere lagt til grunn bidrar disse justeringene også til økt inntektsvekst for husholdningene og høyere anslått vekst i privat konsum. Lavere anslag for elektrisitetsproduksjonen og boliginvesteringene bidrar til å dempe oppjusteringen av vekstanslaget for 1996.

Et trekk ved de økonomiske framskrivingene er at de gjennomgående undervurderer styrken i konjunkturutslagene. Figurene 2.5 og 2.6 viser anslagene i nasjonalbudsjettene de siste 20 årene for BNP-veksten i Fastlands-Norge og veksten i privat konsum sammenliknet med den faktiske utviklingen ifølge nasjonalregnskapet. At en ikke greier å forutse styrken i oppgangs- og nedgangskonjunkturer er ikke noe særskilt norsk fenomen, men gjelder også for internasjonale institusjoner som OECD og IMF. For de siste 20 årene har anslag og faktisk utfall avveket med gjennomsnittlig 1,3 prosentpoeng for veksten i BNP for Fastlands-Norge og 1,6 prosentpoeng for privat forbruk. For veksten i timeverkssysselsettingen har avviket i gjennomsnitt vært 1,1 prosentpoeng.

Når det til tross for den store usikkerheten i de makroøkonomiske anslagene legges stor vekt på å beskrive de økonomiske utsiktene i nasjonalbudsjettene, har dette sammenheng med at Regjeringen ønsker å gi Stortinget et best mulig grunnlag for de vedtakene som skal fattes om den økonomiske politikken framover. Hensikten med de makroøkonomiske anslagene er å gi en bakgrunn for vurderingene av den økonomiske politikken og klargjøre sentrale utfordringer for den økonomiske politikken. Anslagene for årene noe fram i tid vil i stor grad ha karakter av mer tekniske framskrivinger. I de tilfellene der en har undervurdert styrken i konjunkturutslagene, kan forhåndsvurderingene ha bidratt til en annen dosering av virkemidlene i den økonomiske politikken enn den som ville ha blitt resultatet dersom en hadde hatt bedre oversikt over drivkreftene i økonomien. Som omtalt i Nasjonalbudsjettet 1992, er det derfor viktig å legge vekt på usikkerheten i anslagene og mulige alternative utviklingsbaner. I det følgende gis det i samsvar med dette en drøfting av de sentrale usikkerhetsmomentene i det makroøkonomiske tallssettet.

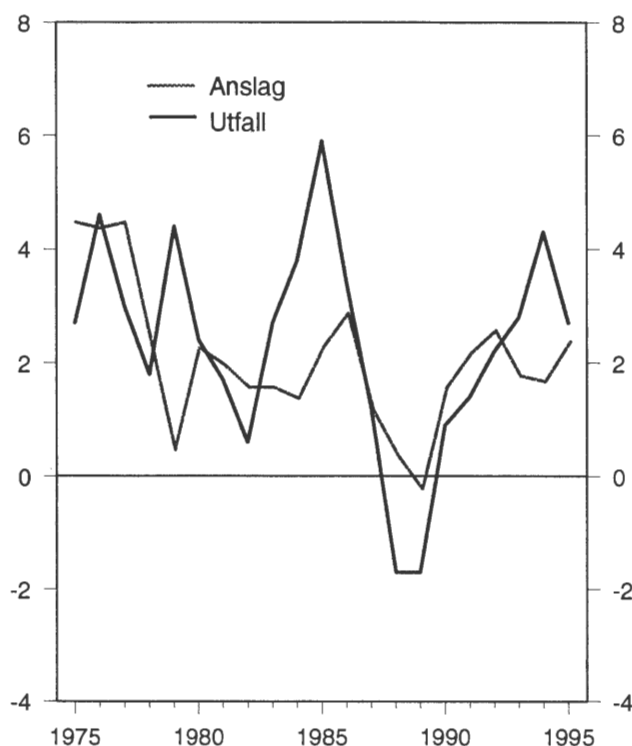
Figurene 2.5 og 2.6 illustrerer at det er særlig **vanskelig å anslå utviklingen i det private konsumet**. Dette har dels sammenheng med at privat konsum langt på vei bestemmes av utviklingen i produksjon og inntekter, men skyldes også at husholdningenes sparing har vært lite stabil. Dette gjelder både oppgangen midt på 1980-tallet og nedgangen som startet på slutten av 1980-tallet. I den nåværende konjunkturoppgangen har veksten i det private konsumet på nytt vært den viktigste drivkraften. Foreløpig har imidlertid ikke konsumoppgangen hatt sitt motstykke i noe vesentlig fall i spareringen. Den ster-

Tabell 2.3 *Faktorer bak oppjusteringen av anslaget for veksten i BNP for Fastlands-Norge i 1996. Bidrag til prosentvis vekst*

Utenriksøkonomi	0,1
Markedsvekst	÷0,2
Eksportmarkedsandeler	0,5
Netto tjenesteeksport	÷0,2
Offentlig sektor	0,3
Offentlig konsum og investeringer	0,4
Netto overføringer til husholdningene	÷0,1
Husholdningene	÷0,3
Sparerate	0,1
Boliginvesteringer	÷0,4
Bedriftene	0,5
Oljeinvesteringer	0,4
Elektrisitetsproduksjon	÷0,3
Investeringer, industri og el-forsyning	0,2
Rentemarginer i bankene	0,1
Timeverksproduktivitet	0,1
Lønnsdannelse	0,2
Sum endring fra NB96 til NB97	0,8

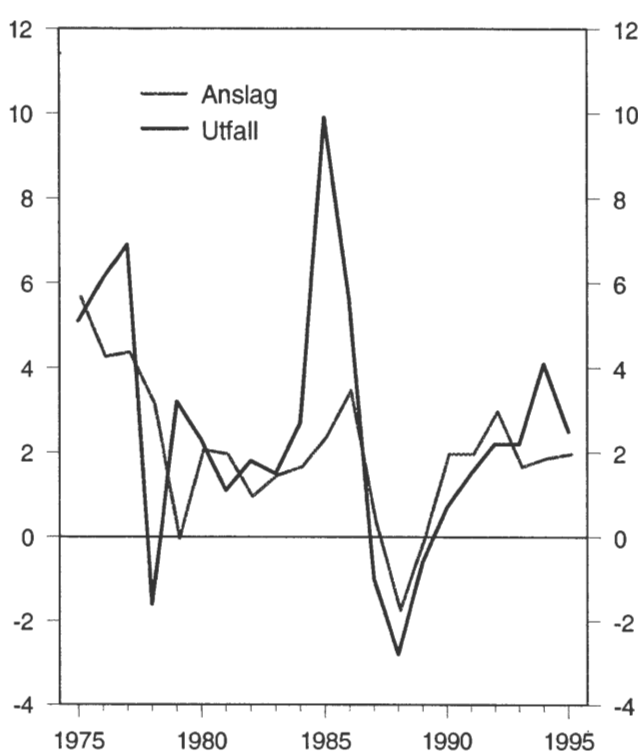
Kilde: Finansdepartementet.

Figur 2.5 BNP for Fastlands-Norge. Anslag og utfall. Prosentvis volumvekst fra året før



Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Figur 2.6 Privat konsum. Anslag og utfall. Prosentvis volumvekst fra året før



Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ke veksten i produksjon og inntekter de siste årene kan imidlertid føre til forventninger om fortsatt sterk økonomisk vekst i årene framover. Allerede i inneværende år ser veksten i privat konsum ut til å bli betydelig høyere enn hva som følger av modellberegninger på MODAG. Også for 1997 anslås forbruket å øke mer enn husholdningenes inntekter. Fra og med 1998 legges det imidlertid til grunn at husholdningene tilpasser forbruket til inntektsveksten. Boks 2.2 gir en nærmere beskrivelse av konjunkturoppgangene på midten av 1970- og 1980-tallet. Veksten i privat konsum er nesten like sterk i dagens oppgangskonjunktur som på midten av 1970- og 1980-tallet, men som det framgår av boks 2.2 er det viktige forskjeller mellom den nåværende konjunkturoppgangen og de tidligere kraftige vekstperiodene.

Anslagene i denne meldingen er basert på at en gradvis får til en bedring i den kostnadmessige konkurranseevnen gjennom at lønnsveksten i Norge blir lavere enn lønnsveksten hos våre handelspartnere. Resultatene fra årets lønnsoppgjør viser imidlertid at risikoen for at økonomien ledes inn i en utvikling med **pressproblemer og tiltakende kostnadsvekst** er til stede. Pressproblemer og økende sysselsetting kan slå ut i lønnsdannelsen på ulike måter:

- I perioder med høy vekst i det økonomiske aktivitetsnivået, som den vi nå er inne i, kan det oppstå knapphet på ulike typer arbeidskraft, selv om le-

digheten er høy. Dette reflekterer at det kan være manglende samsvar mellom kvalifikasjonene hos de arbeidsledige og den type arbeidskraft som etterspørres i næringer som har størst vekst. For tiden gjør slike effekter seg gjeldende bl.a. innenfor bygg og anlegg og helsesektoren. Innenfor bygg og anlegg avhjelpes dette ved at det fellesnordiske arbeidsmarkedet fungerer godt for den typen arbeidskraft og at det er ledig arbeidskraft i våre naboland som følge av fortsatt lav bygge- og anleggsaktivitet i Sverige og Finland.

- Historisk har god inntjening og sterk produktjonsvekst i industrien ledet til markert oppgang i lønnsveksten i denne næringen, som så har smittet over til resten av økonomien. Til en viss grad har dette skjedd i 1996.
- Økt sysselsetting gjør at risikoen for å miste jobben for de som er i arbeid reduseres, og dette kan føre til krav om økte lønninger selv om det ikke er vesentlig press i arbeidsmarkedet. En sterk oppgang i sysselsettingen kan også gjøre bedriftene bekymret for at de ansatte, særlig de meste effektive, vil prøve å finne seg andre og bedre betalte jobber. Dette kan lede til at bedriftene ønsker å gi økte lønnstillegg selv om arbeidsledigheten er forholdsvis høy.

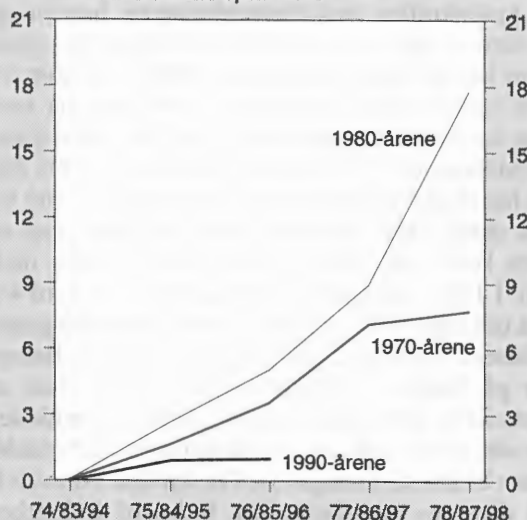
I de makroøkonomiske modellene som er utviklet i Statistisk sentralbyrå og Norges Bank er det innar-

Boks 2.2 Sammenlikning av den nåværende konjunkturoppgangen med tidligere konjunkturoppganger

Norsk økonomi er inne i den tredje markerte konjunkturoppgangen i løpet av de siste 20 årene. De to foregående sterke konjunkturoppgangene fant sted midt på 1970-tallet og midt på 1980-tallet. Figur 2.7 gir en indikasjon på styrken og sammensetningen av den nåværende oppgangen i forhold til de to foregående. Både den nåværende oppgangen og de to tidligere har i første rekke blitt drevet fram av innenlandske forhold. Med utgangspunkt i prognosene for 1996 og 1997 synes veksten i BNP for Fastlands-Norge og i sysselsettingen å være nesten like sterk i inneværende oppgang som i de to foregående oppgangene. Veksten har imidlertid nå en annen sammensetning enn i de tidligere oppgangene, og har i sterkere grad vært drevet av høy vekst i eksport og investeringer i fastlandsøkonomien. I motsetning til tidligere dempes den samlede veksten nå av lav vekst i offentlig etterspørsel og fall i impulsene mot innenlandsk produksjon fra oljeinvesteringene og utenriks sjøfart. Veksten i husholdningenes etterspørsel er derimot nesten like sterk i den inneværende oppgangen som i de tidligere oppgangene.

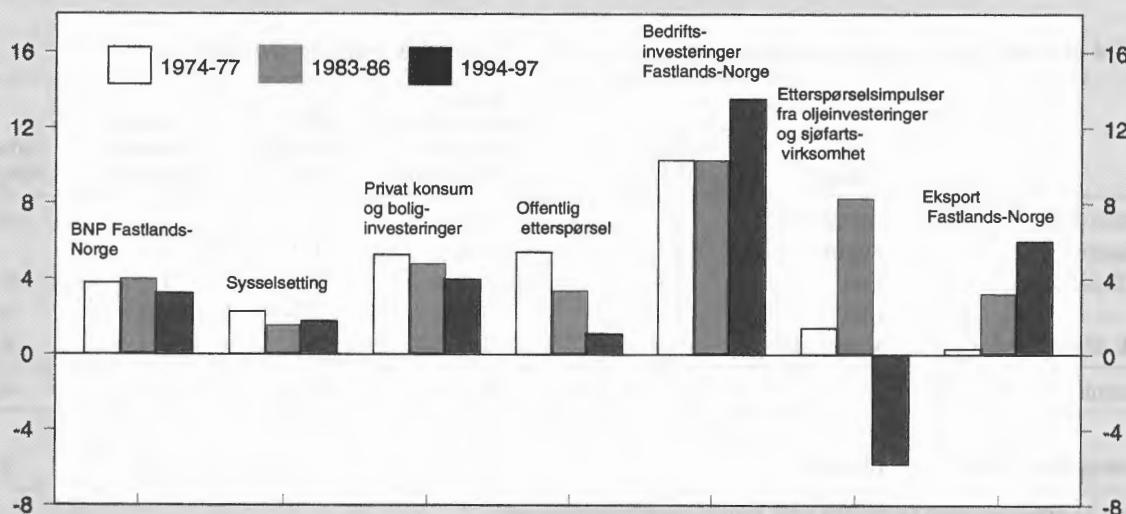
Erfaringsmessig tiltar lønnsveksten i konjunkturoppganger. Selv om lønnsveksten ser ut til å øke fra 1995 til 1996, har den likevel ikke tiltatt i samme grad som i tidligere konjunkturoppganger, jf. figur 2.8. Figuren viser forskjellen mellom veksten i timelønnskostnadene i norsk industri og industrien hos våre handelspartnere. I fireårsperioden fra 1983 til 1987 økte forskjellen mellom lønnskostnadene i Norge og hos handelspartnerne med over 15 pst. I tilsvarende fireårsperiode på 1970-tallet, dvs. fra 1974 til 1978, økte forskjellen mellom lønnskostnadene i norsk industri og hos våre handelspartnere med nesten 8 pst. I begge disse periodene påvirkes tallene av at det ble gjennomført arbeidstidsforkortelser. I den nåværende konjunkturoppgangen har lønnsveksten i Norge foreløpig holdt seg om lag på linje med våre handelspartnere. I motsetning til hva tilfellet var i de

Figur 2.8 Differansen mellom veksten i timelønnskostnader i industrien i Norge og hos våre handelspartnere



to foregående periodene, har den sterke veksten så langt ikke resultert i at lønns- og prisveksten i Norge har tiltatt i forhold til utlandet. Det inntektspolitiske samarbeidet antas å være en viktig forklaring på dette. I tillegg kan den svake sysselsetningsutviklingen under den siste lavkonjunkturen ha ført til at mange trakk seg ut av arbeidsstyrken. Denne gruppen melder seg nå på markedet når etterspørselen igjen øker, noe som innebærer at ledighetsnivået ikke synker så raskt som sysselsettingen øker. I den utstrekning flere melder seg som aktive søkere på arbeidsmarkedet, vil det bidra til å dempe lønns- og kostnadspresset. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til den videre utviklingen i lønningene. De relativt høye tilleggene ved årets tariffoppgjør kan isolert sett tyde på at det er en risiko for at vi nå går inn i en periode med økt kostnadspress.

Figur 2.7 Gjennomsnittlig volumvekst i de tre oppgangskonjunkturerne. Prosent



beidet relasjoner for lønnsdannelsen i norsk økonomi. Disse lønnsrelasjonene bygger på analyser av historiske tallserier og økonomisk teori. I tråd med drøftingen ovenfor påvirkes lønnsveksten ifølge lønnsrelasjonene av arbeidsledigheten og lønnsomheten i industrien. I tillegg har hensynet til å opprettholde kjøpekraften hos husholdningene betydning. For å vurdere utviklingen de siste årene, er det gjennomført beregninger ved hjelp av MODAG som viser hva lønnsveksten i 1995 og 1996 ville ha vært dersom lønnsrelasjonene fikk virke fritt. Beregningene indikerer en klart høyere lønnsvekst i 1995 enn det en har observert. Det er særlig industrien som bidrar til dette. Også for 1996 viser beregningene en sterkere lønnsvekst enn lagt til grunn i denne meldingen. I 1997 reduseres industrilønnsveksten til 4½ pst. fra om lag 6½ pst. i 1996, i første rekke på grunn av reduserte priser på viktige industrivarer. Beregninger på Norges Banks modell RIMINI viser en klart sterkere lønnsvekst i 1997. I denne modellen legges det større vekt på at reduksjonen i arbeidsledigheten bidrar til lønnspress. Forskjellen i drivkreftene i disse to modellene kan bidra til å forklare hvorfor Statistisk sentralbyrå anslår lønnsveksten neste år til 3,6 pst., mens Norges Bank i sin juni-rapport opererte med et anslag på 4¾ pst.

Denne forskjellen illustrerer at det er stor usikkerhet knyttet til anslag på lønnsveksten framkommet ved beregninger på makroøkonomiske modeller. Særlig er det usikkert om lønnsrelasjonene i disse modellene gir en riktig representasjon av de mekanismene som har gjort seg gjeldende for lønnsdannelsen de siste årene. Gjennom det inntektspolitiske samarbeidet sikter en jo nettopp mot å endre atferden i lønnsdannelsen slik at en unngår nye runder med svekket kostnadmessig konkurranseevne. På den annen side kan strukturelle forhold på arbeidsmarkedet ha bidratt til at lønnspress oppstår ved et høyere ledighetsnivå nå enn tidligere.

På kort sikt er risikoen for en svakere økonomisk utvikling særlig knyttet til mulighetene for en svakere utvikling i **internasjonal økonomi**. I denne meldingen har en lagt til grunn at oppgangen i internasjonal økonomi blir tilstrekkelig sterk til å gi god vekst i norsk eksport i årene framover. Muligheten for en svakere utvikling hos våre handelspartnere er nærmere omtalt i avsnitt 2.3.

Mot slutten av dette tiåret peker anslagene nå mot et kraftig fall i **oljeinvesteringene**. Selv om det knytter seg stor usikkerhet til disse investeringsanslagene, må en likevel innstille seg på at oljeinvesteringene etter hvert kan reduseres betydelig. Dette vil kreve at deler av næringslivet som leverer varer og tjenester til oljesektoren, må omstille seg til ny produksjon og nye markeder. De makroøkonomiske framskrivingene i denne meldingen beskriver en utvikling hvor en langt på vei lykkes med en slik omstilling i næringer knyttet til oljesektoren. Det kan imidlertid ikke utelukkes at omstillingsprosessen blir vanskeligere enn lagt til grunn.

Usikkerhet i sysselsettingsanslaget gir en indikasjon på hvor vanskelig det er å lage treffsikre prognoser for utviklingen i **arbeidsmarkedet**. I tillegg til utviklingen i etterspørsel og produksjon, påvirkes utviklingen på arbeidsmarkedet også av veksten i arbeidsstyrken, utviklingen i gjennomsnittlig arbeidstid og utviklingen i timeverksproduktiviteten. For inneværende år ser veksten i sysselsettingen ut til å bli betydelig høyere enn tidligere lagt til grunn. Veksten i arbeidsstyrken er imidlertid anslått å bli sterkere, og ledighetsanslaget for 1996 er derfor vesentlig mindre nedjustert enn sysselsettingsveksten isolert sett skulle tilsi. For de nærmeste par årene vil trolig sysselsettingsveksten bli tilstrekkelig sterk til å gi en gradvis nedgang i arbeidsledigheten, i samsvar med forutsetningene i Langtidsprogrammet. Skal en lykkes med å unngå en oppgang i ledigheten mot slutten av tiåret, vil det antakelig være avgjøren-

Tabell 2.4 Anslag for den økonomiske utviklingen i 1997. Prosentvis endring fra året før

	Publisert	Privat konsum	Brutto-investeringer i fast kapital Fastlands-Norge	BNP Fastlands-Norge	Antall sysselsatte personer	Arbeidsledighet ¹⁾
Den norske Bankforening	september	2,7	0,7	2,3	1,1	4,3
Kreditkassen	august	2,0	1,9	1,9	..	..
Norges Bank	juni	2¾	2¼	2¼	1	4
OECD	juni	2,4	..	2,4	1,1	4,1
Statistisk sentralbyrå	september	2,7	2,9	2,4	1,1	4,2
Gjennomsnitt		2,5	1,9	2,3	1,1	4,2
Memo:						
Nasjonalbudsjettet 1997 ...	oktober	3,3	3,5	2,5	1¼	4

¹⁾ I prosent av arbeidsstyrken (AKU-tall etter gammel beregningsmetode).

Kilde: Som angitt i tabellen.

de at den nåværende oppgangskonjunktoren ikke blir for sterk. En for sterk konjunkturoppgang vil for det første kunne utløse en tiltakende kostnadsvekst som vil svekke næringslivets konkurransevne og vanskeliggjøre den nødvendige omstillingen i leverandørinteressen til oljevirkksomheten. For det andre har vi nå lang erfaring for at dersom oppgangskonjunktoren blir for sterk, blir den avløst av en kraftig nedgang, jf. figur 2.5 og 2.6. Det er nettopp i slike situasjoner at arbeidsledigheten ved tidligere anledninger har økt.

Norsk økonomi er sterkt utsatt for **svingninger i oljeprisen**. Utviklingen de siste årene har på nytt illustrert at det er meget stor usikkerhet knyttet til størrelsen på petroleumsinntektene. Dette er inntekter som i vesentlig grad tilfaller staten. Det er viktig å beskytte seg mot denne typen usikkerhet ved å føre en finanspolitikk som sikter mot å unngå at oljeavhengigheten i statsbudsjettet blir for høy. En nærmere drøfting av dette er gitt i kapittel 3.1 om utformingen av finanspolitikken.

I tabell 2.4 sammenliknes Finansdepartementets anslag med andre institusjoners anslag for utviklingen i norsk økonomi. Tabellen viser at det er stor grad av sammenfall i vurderingene.

2.3 INTERNASJONAL ØKONOMI

2.3.1 Utviklingen i industrilandene

Etter en relativt sterk vekst gjennom 1994 og første halvdel av 1995, ble veksten i de fleste industrilandene betydelig svekket i andre halvår i fjor. Svak vekst i Tyskland og Frankrike forplantet seg til andre europeiske land. I Europa fortsatte denne utviklingen inn i 1996. En fikk ikke det forventede oppsvinget i privat konsum i 1995, samtidig med at investeringene og eksporten utviklet seg svakere. Det er nå tegn til sterkere økonomisk vekst fra andre halvår i europeisk økonomi. I USA er veksttakten fortsatt høy etter fem år med konjunkturoppgang. Det er også tegn til at Japan er på vei ut av en langvarig lavkonjunktur.

Samlet sett er anslagene for internasjonal økonomi for de nærmeste årene ikke vesentlig endret siden Revidert nasjonalbudsjett. Det er ventet at den økonomiske aktiviteten hos Norges viktigste handelspartnere vil ta seg opp i løpet av andre halvår 1996. For handelspartnerne legges det til grunn en BNP-vekst på $1\frac{3}{4}$ pst. i 1996, mens veksten for 1997 er anslått til $2\frac{1}{2}$ pst., jf. tabell 2.5.

Arbeidsledigheten i industrilandene falt fra 8,2 pst. i 1993 til 7,7 pst. i 1995, og ventes å holde seg rundt $7\frac{3}{4}$ pst. i 1996 og 1997. Mens arbeidsledigheten har vært fallende i USA, har den økt i Europa i løpet av det siste året. I de fleste europeiske landene er fortsatt sysselsettingen betraktelig under toppnivået fra forrige konjunkturoppgang, og ledigheten ventes å holde seg høy i årene framover. I Japan er

arbeidsledigheten på sitt høyeste nivå i etterkrigstiden.

Prisstigningen internasjonalt er på sitt laveste nivå siden begynnelsen på 1960-tallet. I de landene der oppgangskonjunktoren har vart lengst, har det vært enkelte tegn til tiltakende inflasjon. Pris- og lønnsveksten ser likevel ut til å tilta mindre under den pågående konjunkturoppgangen enn ved forrige oppgang på slutten av 1980-tallet, bl.a. som følge av ytterligere liberalisering av verdenshandelen og økt grad av økonomisk integrasjon. Med svak økonomisk utvikling og ledig produksjonskapasitet er det ventet at prisstigningstakten hos handelspartnerne vil holde seg rundt 2 pst. gjennom 1996 og 1997.

Usikkerheten i vekstanslagene er i første rekke knyttet til hvorvidt en får et økonomisk oppsving i Europa i løpet av andre halvår i år. Kraftige innstramminger i finanspolitikken kan virke kontraktivt og bidra til en ytterligere forsinkelse av oppgangen. Det er også usikkert hvor robust oppgangen i Japan er. Dersom veksten i USA blir så sterk at det oppstår presstendenser, er det sannsynlig at den økonomiske politikken blir strammet til slik at veksten i 1997 kan bli svakere enn lagt til grunn. Disse forholdene innebærer alt i alt en nedsiderisiko for våre internasjonale anslag for inneværende og neste år.

Tabell 2.5 viser enkelte hovedtall for den økonomiske utviklingen i industrilandene. Anslagene bygger på informasjon fra bl.a. OECD, IMF, DRI og enkelte nasjonale kilder. Med den senere tids medlemsutvidelser og kommende utvidelser av OECD er OECD-området i ferd med å bli mindre relevant som sammenlikningsgrunnlag for utviklingen i Norge. I denne utgaven av nasjonalbudsjettet har en derfor valgt å gå over til å bruke IMF's definisjon av industriland. Denne gruppen land består av USA, Canada, Japan, EU-landene, Sveits, Norge, Island, Australia og New Zealand.

Veksten i **bruttonasjonalproduktet (BNP)** hos våre viktigste handelspartnere var svakere i 1995 enn i 1994. Dette må i all hovedsak tilskrives svak vekst i Kontinental-Europa fra slutten av 1995. Denne utviklingen har fortsatt inn i 1996. Oppbremsingen av veksten fra andre halvdel av 1995 kan ha sammenheng med den sterke oppgangen i de langsiktige rentene gjennom 1994 og valutakurssvingningene i første halvdel av 1995. Den svake produksjonsutviklingen er blitt ytterligere forsterket ved at det i første halvår i år har foregått til dels store lagerbygginger. I Europa har det hittil ikke vært noe omslag i husholdningenes og bedriftenes forventninger, selv om det i enkelte land nå er noe større optimisme. Finanspolitikken vil isolert sett dempe den økonomiske oppgangen i Europa. Den finansielle handlefriheten er nå svært begrenset i de fleste europeiske land, som følge av det generelle behovet for å styrke de offentlige budsjettene og redusere statsgjelden i mange land. Kriteriene for deltakelse i Den økonomiske og monetære unionen (ØMU), som

Tabell 2.5 Oversikt over den økonomiske utviklingen i industrilandene¹⁾. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gj.snitt 1983-92	1993	1994	1995	1996 ²⁾	1997 ²⁾	Årlig gj.snitt 1998-2000 ²⁾
Bruttonasjonalprodukt:							
Industriland	3,1	0,9	2,8	2,1	2	2½	2½
Norges handelspartnere	2,6	÷0,2	3,0	2,5	1¾	2½	2½
EU	2,7	÷0,5	2,8	2,5	2½	½	2½
Norge	2,7	2,8	5,0	3,3	5¼	3	2¼
Fastlands-Norge	1,8	2,8	4,3	2,7	3½	2½	2
Konsumprisindeks:							
Industriland	4,0	2,9	2,3	2,4	2½	2½	2¾
Norges handelspartnere	4,6	2,9	2,3	2,3	2	2	2½
EU ³⁾	5,1	3,1	3,0	3,1	2½	2½	2¾
Norge	5,4	2,3	1,4	2,5	1¼	2½	..
Arbeidsledighet⁴⁾:							
Industriland	7,1	8,2	8,1	7,7	7¾	7¾	..
Norges handelspartnere	6,7	9,3	9,4	8,8	9	8¾	..
EU	9,4	11,1	11,6	11,2	11½	11¼	..
Norge	3,8	6,0	5,4	4,9	4¼	4	..

¹⁾ Tall for Tyskland refererer seg til hele Tyskland fom. 1991 for arbeidsledigheten og fom. 1992 for BNP-vekst. For konsumpris-veksten refererer tallene seg til tidligere Vest-Tyskland gjennom hele perioden.

²⁾ Anslag.

³⁾ EU-15 sammenveid med kjøpekraftsparitets-justerte andeler av privat konsum som vektor.

⁴⁾ I prosent av arbeidsstyrken. For Norge ifølge arbeidskraftsundersøkelsen (AKU) med gammel beregningsmetode.

Kilde: IMF, OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

er planlagt startet 1. januar 1999, legger også et visst press på å oppnå en rask budsjettstyrking. I Europa har det siden våren 1995 vært betydelige lettelsers i pengepolitikken. Virkningen av lettelsene i pengepolitikken og fallet i det langsiktige rentenivået har så langt ikke vært tilstrekkelig til å motvirke de kon-

traktive effektene av finanspolitikken. Dette har bl.a. sammenheng med at det tar noe tid før de lavere rentene får virkning på den økonomiske utviklingen. Det antas at det betydelige fallet i rentene i løpet av det siste året bidrar til at veksten tar seg opp i andre halvdel av innværende år.

Tabell 2.6 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere¹⁾. Prosentvis endring fra året før

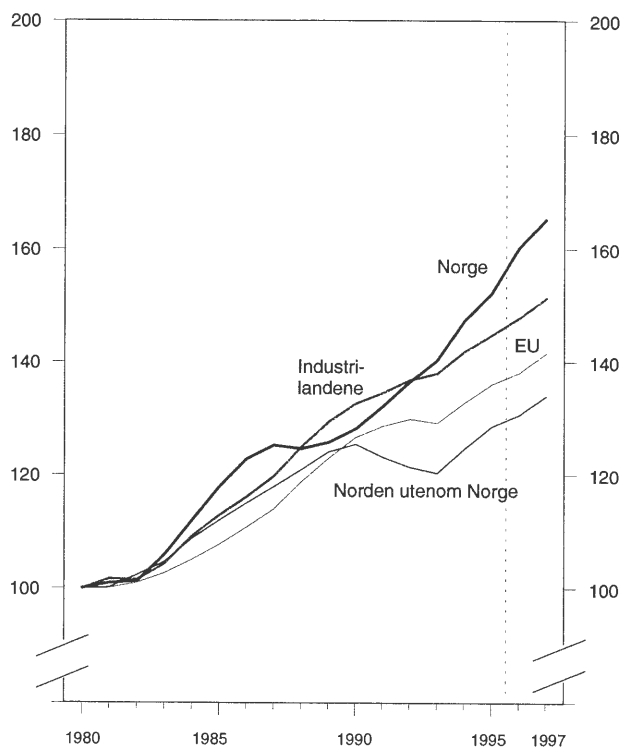
	Bruttonasjonalprodukt			Konsumprisindeks			Arbeidsledighet ²⁾		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
USA	2,0	2¼	2	2,8	3	3	5,6	5½	5½
Japan	0,9	3	2½	÷0,1	¼	1¼	3,1	3¼	3¼
Tyskland	1,9	1	2½	1,8	1½	1½	9,4	10¼	10¼
Frankrike	2,2	1	2½	1,7	2	2	11,6	12	12
Storbritannia	2,4	2	2¾	3,4	2½	2¾	8,2	7¾	7½
Sverige	3,0	1½	2¼	2,5	1	1¾	7,7	7½	7¼
Danmark	2,6	1¾	2¾	2,1	2	2½	10,0	9¼	9¼
Finland	4,2	2½	3½	1,0	1	1½	17,2	16½	15½

¹⁾ Anslag for 1996 og 1997.

²⁾ Prosent av arbeidsstyrken.

Kilde: OECD og Finansdepartementet.

Figur 2.9 Bruttonasjonalprodukt (BNP).
Volumindeks 1980=100



Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

I Tyskland var det en markert oppbremsing av veksten i løpet av 1995. Den svake utviklingen har fortsatt inn i 1996. BNP-utviklingen i 2. kvartal samt løpende statistikk for ordreinnfang, industriproduksjon, kapasitetsutnyttelse og bedriftenes forventninger peker nå tydeligere i retning av et oppsving i løpet av andre halvår. På denne bakgrunn er anslaget for BNP-veksten i Tyskland noe oppjustert i forhold til Revidert nasjonalbudsjett, og for inneværende år anslås den nå til 1 pst. For 1997 er veksten anslått til 2½ pst. For inneværende år vil eksporten samt bedriftenes investeringer være drivkreftene bak oppgangen, mens det ventes at privat konsum etter hvert vil ta seg noe opp igjen og gi et vesentlig bidrag til veksten i 1997. Behovet for finanspolitiske innstramminger fører til fortsatt svak vekst i offentlig konsum og investeringer.

I Storbritannia har økonomien i lengre tid utviklet seg sterkere enn i Kontinental-Europa. Vekstimpulsene har i første rekke kommet fra innenlandsk etterspørsel. Investeringene ventes å ta seg ytterligere opp i inneværende og neste år. Det betydelige fallet i landbruksproduksjonen som følge av tiltakene for å begrense spredningen av BSE, kugalskap, kan bidra til å trekke ned veksten i inneværende år. Selv med sterk økonomisk vekst over flere år, er det fortsatt ledig kapasitet i britisk økonomi. En legger til grunn en BNP-vekst i inneværende år på 2 pst. og at den tar seg opp til 2¾ pst. i 1997.

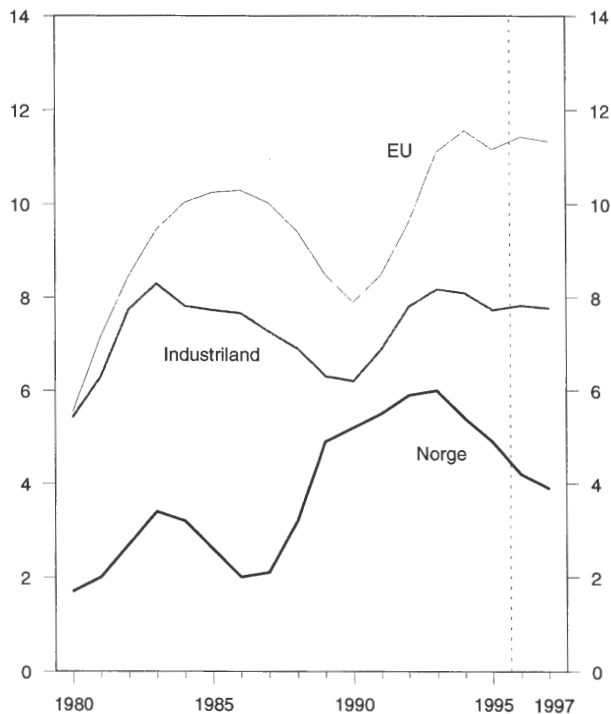
I våre nordiske naboland ventes BNP-veksten å ta seg opp i takt med bedringen i de internasjonale konjunkturerne i andre halvår i år. I Sverige anslås BNP-veksten til 1½ pst. i inneværende år og 2¼ pst. i 1997, som følge av sterkere vekst i den innenlandske etterspørselen. Høy arbeidsledighet, finanspolitiske innstramminger, høyt rentenivå og generell usikkerhet blant husholdningene bidro til at utviklingen i privat konsum ble svakere enn forventet i 1995. Fallet i rentenivået vil trolig bidra til at den innenlandske etterspørselen tar seg opp i andre halvår i år og neste år. Også i Danmark og Finland vil veksten for inneværende år bli relativt svak, men den ventes å ta seg opp i 1997. Veksten i Sverige og Finland de siste par årene har i all hovedsak vært eksportledet, bl.a. som følge av en kraftig bedring i landenes konkurranseevne, forårsaket av en kraftig produktivitetsvekst og svekkelse av valutaen tidligere på 1990-tallet. Selv om den svenske kronen og finske mark har styrket seg betydelig og timelønnsveksten i industrien har vært høy de siste par årene, er konkurranseposisjonen fortsatt sterk. Eksportveksten holder seg fortsatt godt oppe, til tross for svake internasjonale konjunkturer.

USA er inne i en langvarig oppgangskonjunktur. Det legges til grunn en vekst på 2¼ pst. i 1996 og 2 pst. i 1997. Etter en viss avdemping mot slutten av fjoråret har veksten tatt seg opp i første halvår i år. Veksten er hovedsakelig drevet av innenlandsk etterspørsel. Husholdningenes tillit til den økonomiske utviklingen har vært stigende gjennom første halvår i år og nådde i juli sitt hittil høyeste nivå i inneværende konjunkturfase. Det er likevel grunn til å forvente en viss avmatning av veksten i privat konsum framover. Bedriftenes bruttoinvesteringer antas fortsatt å vokse noe, bl.a. som følge av den høye kapasitetsutnyttelsen. Med sterkere vekst i Europa og Japan vil trolig den amerikanske eksportveksten ta seg ytterligere opp og bidra positivt til BNP-veksten.

I Japan er det nå tegn til at økonomien beveger seg inn i en oppgangsfase etter flere år med økonomisk nedgang eller svak vekst. Svekkelsen av japanske yen siden sommeren 1995, samt den ekspansive penge- og finanspolitikken i flere år, har bidratt til et omslag i økonomien. BNP-veksten i 1. kvartal i år var meget sterk, men særlige forhold, bl.a. en ekstra virkedag, forklarer en del av den sterke veksten. Dersom oppsvinget i den japanske økonomien festner seg, må en forvente tilstrømming av den økonomiske politikken. Den siste tillitsundersøkelsen blant japanske bedriftsledere, den såkalte Tankan-undersøkelsen, viste en noe mer pessimistisk holdning enn i forrige kvartal. Dette trekker i retning av en viss risiko for at utviklingen i japansk økonomi kan bli svakere enn lagt til grunn. I tillegg sliter deler av finanssektoren fortsatt med et betydelig innslag av problemlån.

Arbeidsledigheten i industrilandene forventes å holde seg på nivået i 1995 på 7¾ pst. både i 1996 og

Figur 2.10 Arbeidsledighet.
Prosent av arbeidsstyrken



Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

1997. Det er store forskjeller i ledigheten mellom industrilandene. I EU-området ventes den gjennomsnittlige arbeidsledigheten i inneværende år å nå opp mot toppnivået på 11,6 pst. fra 1994, for så å falle svakt i 1997. I Storbritannia har det imidlertid vært en markert nedgang i ledigheten, og det ventes ytterligere fall i 1997. Også i Danmark, Nederland og Irland har arbeidsledigheten gått ned, mens Tyskland, Frankrike og Sverige har hatt en markert økning i arbeidsledigheten det siste året. I Tyskland er ledigheten nå på sitt høyeste nivå siden annen verdenskrig. Den arbeidsintensive bygg- og anleggsbransjen har blitt spesielt hardt rammet av de svake konjunkturerne. I Frankrike har arbeidsledigheten økt fra i gjennomsnitt 11,7 pst. i 1994 til 12,5 pst. i juli i år. I Sverige har arbeidsledigheten igjen begynt å øke etter en viss nedgang i 1994 og 1995. I august var ledigheten 9 pst. I tillegg var 3,5 pst. av arbeidsstyrken på arbeidsmarkedstiltak. I de aller fleste land i Europa legger en til grunn en svak reduksjon i ledigheten i 1997.

Sysselsettingsveksten har vært sterk i USA, der sysselsettingen har økt med 10½ pst. i løpet av de siste 4 årene. Det forventes en viss avmatning av sysselsettingsveksten i tiden framover. Ledigheten har falt fra en topp på 7,4 pst. i 1992 til 5,1 pst. i august i år. Det er antatt at ledigheten i USA i gjennomsnitt vil ligge på om lag 5½ pst. i både inneværende og neste år. I Japan var arbeidsledigheten 3,5

pst i juni, som er det høyeste nivået i etterkrigstiden, men det legges til grunn enn viss nedgang neste år.

Prisstigningen har vært avtakende hos Norges viktigste handelspartnere siden 1990. I de siste par årene har den ligget på 2¼ pst., som er den laveste inflasjonstakten på om lag 25 år. Liberaliseringen av verdenshandelen og økt grad av økonomisk integrasjon har trolig bidratt til å dempe pris- og lønnsveksten, men også den svakere økonomiske utviklingen og ledig produksjonskapasitet bidrar til å holde prisstigningen lav. Det er lagt til grunn en konsumprisvekst hos våre viktigste handelspartnere på vel 2 pst. i 1996 og 1997. Prisstigningen i industrilandene ventes å bli 2½ pst. i både 1996 og 1997.

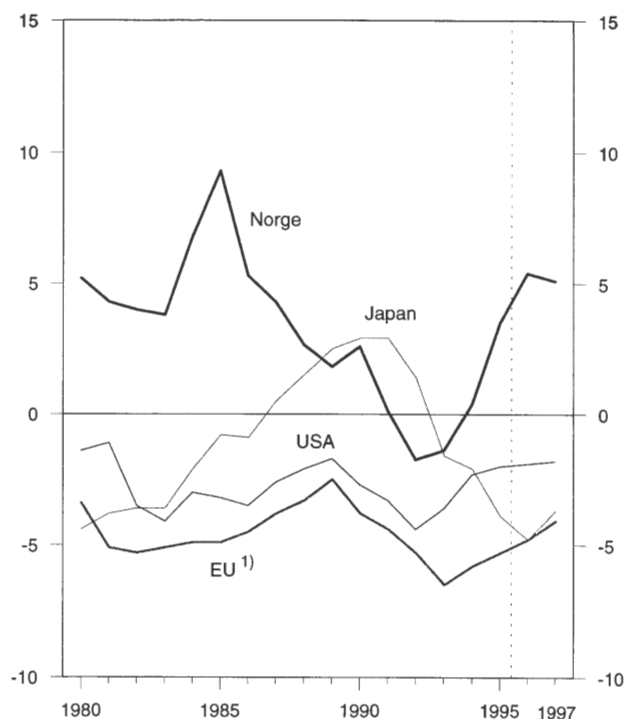
Også **lønnsveksten** har vært meget lav de siste årene. For våre viktigste handelspartnere økte time-lønnen i industrien med 3,8 pst. i 1995. Det legges til grunn at lønnsveksten tar seg noe opp i inneværende år. Årsaken til dette er bl.a. sterkere lønnsvekst i USA, den to-årige lønnsavtalen for metallindustrien i Tyskland og lønnsoppgjøret i Sverige som medfører en timelønnsvekst i svensk industri for inneværende år på 5½ pst., til tross for den høye arbeidsledigheten.

Verdenshandelen for varer økte med 8,6 pst. i 1995. Det ventes at veksten vil avta i inneværende år for deretter å ta seg noe opp igjen til neste år. OECD har anslått veksten til om lag 7 pst. i 1996 og 7¾ pst. i 1997. **Internasjonale råvarepriser**, som økte fra 1994 til 1995 pga. av høye metallpriser, har hittil i år vist en klart fallende tendens. **Markedsveksten for norsk eksport**, målt ved vareimporten hos våre viktigste handelspartnere, anslås å øke med 5¼ pst. i 1996 og 6¼ pst. i 1997.

De siste års finanspolitiske innstramminger har bidratt til å redusere **underskuddene i offentlig sektor**. Underskuddet i industrilandene utgjorde i gjennomsnitt 4,5 pst. av BNP på sitt høyeste i 1993. I 1995 var dette kommet ned i 3,4 pst. Med de innstrammningene som er annonsert fram tom. juli i år, forventes underskuddene i gjennomsnitt å avta til 3 pst. i inneværende år og til 2¼ pst. i 1997. Budsjettunderskuddet for EU-landene samlet, som svarte til om lag 5¼ pst. av BNP i 1995, ventes å bli redusert til 4¾ pst. i inneværende år og 4 pst. neste år. De planlagte finanspolitiske innsparingene synes imidlertid ikke å være tilstrekkelige til å stabilisere eller redusere nivået på offentlig bruttogjeld. I EU-landene ventes bruttogjelden å øke fra vel 76 pst. av BNP i 1995 til 79 pst. i 1997.

I Tyskland er målsettingen å bringe underskuddet i offentlig sektor, som er anslått til nær 4 pst. av BNP i inneværende år, ned til 3 pst. neste år. For å nå dette målet må staten, delstater og trygdeetaten redusere sine utgifter med 70 mrd. tyske mark, tilsvarende 2 pst. av BNP. Innsparingene skal foregå bl.a. ved kutt i arbeidsmarkedstiltakene i Øst-Tyskland og subsidier til kullindustrien, mindre utgifter til arbeidsledighetstrygd og endringer i helse- og

Figur 2.11 Offentlig forvaltnings netto finansinvestering. Prosent av BNP

¹⁾ Utenom Luxembourg.

Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

pensjonssystemet og sykelønnsordningen. Den tyske forbundsdagen har vedtatt sin del av innstrammingsforslagene, men tilsvarende vedtak i delstatene, som skal stå for om lag $\frac{1}{3}$ av innstrammingsene, gjenstår.

I de senere årene har det skjedd en betydelig budsjettkonsolidering i våre nordiske naboland. I Sverige er underskuddet i offentlig sektor brakt ned fra 12,3 pst. av BNP i 1993 til 8,1 pst. i 1995. I år ventes underskuddet å bli 4 pst. av BNP, og målsettingen er å komme under 3 pst. i 1997. I Finland gikk underskuddet ned fra 8 pst. av BNP i 1993 til 5,6 pst. i 1995. For inneværende år ventes det å falle til i underkant av 3 pst. og neste år til $1\frac{1}{2}$ pst. av BNP. I Danmark er underskuddet i offentlig sektor brakt ned fra 3,9 pst. av BNP i 1993 til 1,6 pst. i 1995.

Målsettingen er å oppnå balanse i statsbudsjettet for 1997, slik at underskuddet i offentlig sektor faller til $\frac{1}{2}$ pst. av BNP.

Den klart ekspansive finanspolitikken i Japan i flere år og den svake økonomiske utviklingen har snudd et overskudd svarende til 3 pst. av BNP i 1991 til et underskudd på $4\frac{3}{4}$ pst. i inneværende år. Samtidig har den offentlige bruttogjelden vært høy og klart stigende. Tiltak for å styrke budsjettet ventes igangsatt fra neste år dersom konjunkturoppgangen i japansk økonomi får bedre feste.

2.3.2 Utviklingen utenfor industrilandene

Den høye veksten utenfor industrilandene ser ut til å fortsette de nærmeste årene. Selv om veksten fortsatt er sterkest i Asia, ser særlig utviklingen i enkelte land i Sentral- og Øst-Europa og en del afrikanske land ut til å være i klar bedring. Det er ventet at denne utviklingen vil fortsette i årene framover. I det tidligere Sovjetunionen er bildet noe mer blandet. Russisk økonomi opplever fortsatt nedgang i produksjonen, og også flere andre av de tidligere sovjetrepublikkene har svak utvikling. BNP-veksten utenfor industrilandene under ett anslås til om lag 6 pst. i både 1996 og 1997, jf. tabell 2.7. Den raske veksten og liberaliseringen av handelen vil trolig føre til at denne gruppen av land får en økende andel av den samlede økonomiske aktiviteten og verdenshandelen i årene framover.

Flere land i **Sentral- og Øst-Europa (SØE)** har opplevd sterk økonomisk vekst de siste par årene. BNP-veksten i SØE-landene var 4,8 pst. i 1995, og en venter en vekst på $4\frac{1}{4}$ pst. i 1996. Med det internasjonale oppsvinget vil veksten trolig ta seg opp til $4\frac{3}{4}$ pst. i 1997. Eksporten har vært en viktig drivkraft bak veksten i disse landene, men det synes nå som om impulsene fra innenlandsk etterspørsel i sterkere grad gjør seg gjeldende i enkelte land. Overgangen til en markedsbasert økonomi førte til kraftig prisstigning i disse landene. Den gjennomsnittlige inflasjonstakten i regionen på 115 pst. i 1992 ble brakt ned til om lag 25 pst. i 1995, og en venter at prisene øker med om lag 20 pst. i inneværende år.

Tabell 2.7 Bruttonasjonalproduktet i utvalgte grupper av land. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gj.snitt 1988-93	1994	1995	1996 ¹⁾	1997 ¹⁾
Verden	2,5	3,7	3,4	$3\frac{3}{4}$	$4\frac{1}{4}$
Industrieland	1,9	2,8	2,1	2	$2\frac{1}{2}$
Øvrige land	5,2	6,6	5,8	6	$6\frac{1}{4}$
Asia	7,3	9,1	8,4	$7\frac{3}{4}$	$7\frac{1}{2}$
Latin-Amerika	2,4	4,7	0,9	3	4
Afrika	1,7	2,9	3,0	$5\frac{1}{2}$	5
Sentral- og Øst-Europa og tidl. Sovjetunionen	$\div 7,1$	$\div 8,8$	1,4	$\frac{1}{2}$	4

¹⁾ Anslag.

Kilde: IMF og Finansdepartementet.

Polen, Slovakia og Slovenia har BNP-vekstrater på over 5 pst., men utviklingen synes å være mest stabil i Den tsjekkiske republikk, der arbeidsledigheten er rundt 3 pst. og inflasjonen er om lag 9 pst., samtidig som det er balanse i statsbudsjettet. Ungarn er blant de SØE-land som har svakest utvikling. Økonomien i de tre baltiske landene vokser noe mer langsomt enn i de øvrige SØE-landene.

Landene i det tidligere Sovjetunionen utenom Baltikum er i en langt vanskeligere situasjon. Produksjonen har falt kraftig siden omveltningene startet, og er fortsatt fallende i flere av de tidligere sovjetrepublikkene. I Russland falt produksjonen med 4 pst. i 1995. Samlet antas verdiskapingen å ha blitt halvert over de 4 siste årene. Situasjonen kan være i ferd med å stabilisere seg, men en forventer et ytterligere fall i produksjonen i 1996 i størrelsesorden 1 pst. I Hviterussland og Ukraina har produksjonen falt med hhv. 9 og 16 pst. i gjennomsnitt pr. år siden 1991, og det ventes ikke noe omslag før i 1997. Inflasjonen og arbeidsledigheten vil fortsatt holde seg høy i hele området.

I Asia (utenom Japan) vil den økonomiske veksten holde seg høy selv om en ser for seg en viss avmatning i 1996 og 1997 i forhold til 1995. For de såkalte dynamiske asiatiske økonomiene (Sør-Korea, Taiwan, Hong Kong, Singapore, Thailand og Malaysia) legger OECD til grunn en BNP-vekst på 6½ pst. i både 1996 og 1997. Høyt aktivitetsnivå, samt høyere importpriser, har ført til tiltakende inflasjon, og den økonomiske politikken er blitt strammet til i flere av landene. I takt med den svakere utviklingen i verdenshandelen har eksportveksten fra disse landene avtatt nokså markert, men de har fortsatt en stor og konkurransedyktig eksportsektor. Det er imidlertid tegn til at innenlandsk etterspørsel vil bli viktigere for den økonomiske utviklingen i tiden framover. For Kina, som har hatt meget sterk økonomisk utvikling de senere årene med vekstrater på mellom 10 og 14 pst. årlig i perioden 1992-95, ventes det en vekst på vel 10 pst. i både 1996 og 1997. Tilstrammingene i den økonomiske politikken har bidratt til å dempe den økonomiske veksten og til å bringe inflasjonen ned fra i overkant av 20 pst. i 1994 til under 10 pst. i år.

Utviklingen i Latin-Amerika var samlet sett svak i 1995, med en BNP-vekst på 0,9 pst. Dette må i hovedsak tilskrives krisen i Mexico, men også Argentina opplevde sterk nedgang i BNP. Derimot var det fortsatt sterk vekst i Chile, Colombia og Peru. Den svake veksten i regionen har bidratt til økte budsjettunderskudd i 1995, samtidig som underskuddene i driftsbalansen ventes å øke. Det er tegn til at meksikansk økonomi har stabilisert seg, og med den kraftige bedringen i landets kostnadsmessige konkurranseevne etter svekkelsen av mexikanske pesos ventes det at BNP-veksten vil skyte ny fart i løpet av andre halvår 1996. Med omslag i både Mexico og Argentina ventes veksten i området å ta seg opp igjen til 3

pst. i 1996. Men de fleste statene i Latin-Amerika opplever trolig en avmatning av veksten i inneværende. For 1997 ventes BNP-veksten for området å ta seg opp til 4 pst.

Afrika er kommet inn i en mer positiv økonomisk utvikling. Etter to år med en veksttakt på 3 pst., ventes veksten å ta seg opp til 5½ pst. i inneværende år samtidig som inflasjonen viser en fallende tendens. Veksten har vært sterkest i land sør for Sahara og i enkelte land i CFA-sonen, som er en valutaunion bestående av 14 vest- og sentralafrikanske land. Flere afrikanske land har i løpet av 1995 fått høyere inntekter bl.a. som følge av høyere råvarepriser. Samtidig har man i flere av disse landene foretatt finanspolitiske innstramminger med sikte på å bekjempe inflasjonen. Gjennom en styrking av privat sektor i økonomien og liberalisering av handels- og valuta-systemer har en lagt grunnlaget for fortsatt sterkere økonomisk vekst.

2.4 FINANS- OG VALUTAMARKEDENE

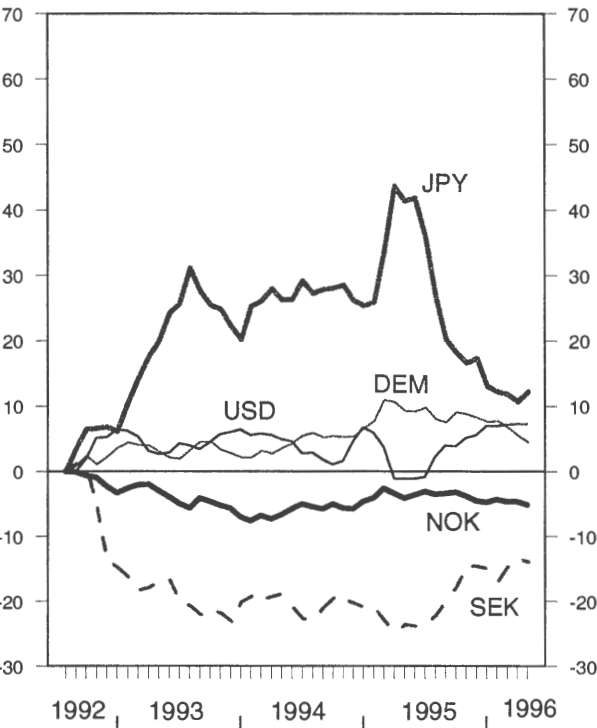
2.4.1 De internasjonale finans- og valutamarkedene

Det internasjonale valutamarkedet har hittil i år vært preget av større stabilitet etter de store kursbevegelsene i fjor. I første halvår styrket amerikanske dollar seg ytterligere i forhold til de to andre hovedvalutaene, japanske yen og tyske mark. Gjennom sommermånedene ble denne tendensen midlertidig noe reversert, men den siste tiden har amerikanske dollar styrket seg igjen. I forhold til yen er dollarkursen nå om lag 10 pst. sterkere enn før valutauroen i fjor vår, da dollaren ble sterkt svekket. Overfor tyske mark var dollarkursen tidligere i år så å si tilbake på nivået fra inngangen til 1995. Til tross for den senere tids appresiering har dollarkursen ikke tatt seg opp igjen til dette nivået etter svekkelsen i sommer.

Som det framgår av figur 2.12, har det vært betydelige svingninger i den reelle effektive yen-kursen siden august 1992. Fra på det meste å ha vært mer enn 40 pst. over dette nivået i forbindelse med valutauroen i fjor vår, er den effektive kursen nå vel 10 pst. høyere enn for fire år siden. De effektive kursene på dollar og tyske mark har i samme periode vist en langt mer stabil utvikling, og ligger nå om lag 5 pst. høyere enn i august 1992. Valutakursforholdet mellom de tre hovedvalutaene synes således å være bedre i samsvar med de underliggende økonomiske forhold enn det som har vært tilfellet i de senere årene. Beregningene av effektive valutakurser, som foretas av OECD-sekretariatet, er basert på handelen mellom OECD-landene og med enkelte viktige økonomier i Sørøst-Asia - til sammen 28 land. Selv om det ikke er fullstendige beregninger for det enkelte land, gir disse et bedre bilde av utviklingen enn IMF's beregninger, som tidligere er benyttet i nasjonalbudsjettene. IMF's konkurransevekter tar ut-

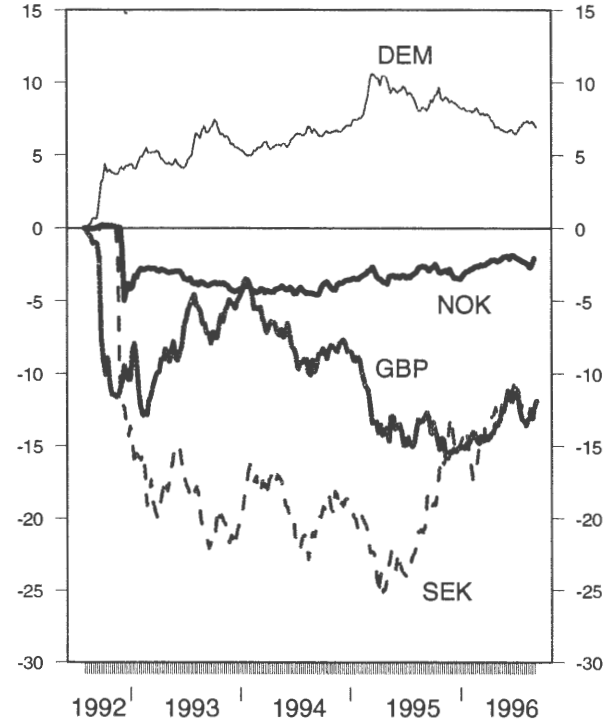
Utviklingen i finans- og valutamarkedene

Figur 2.12 Effektive reelle valutakurser.
Prosentvis endring fra august 1992¹⁾



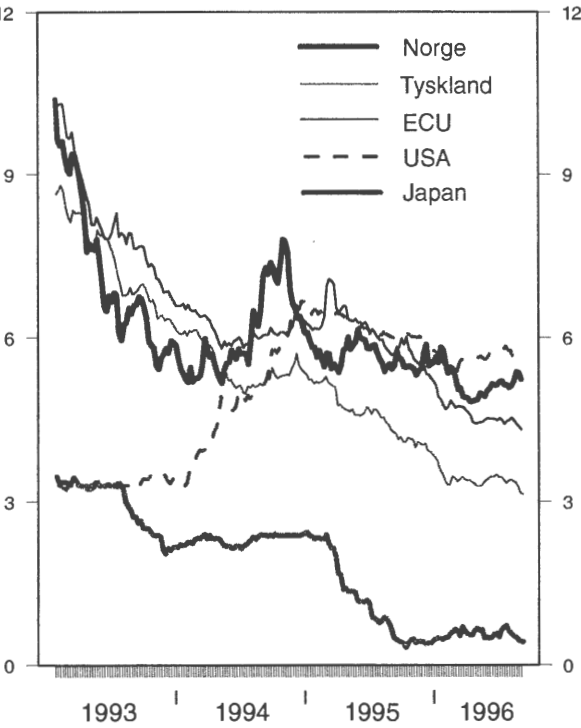
¹⁾ Månedstall. Deflatert med konsumprisindeksen.

Figur 2.13 Valutakursutviklingen mot ECU.
Prosentvis endring fra 3.8.92¹⁾



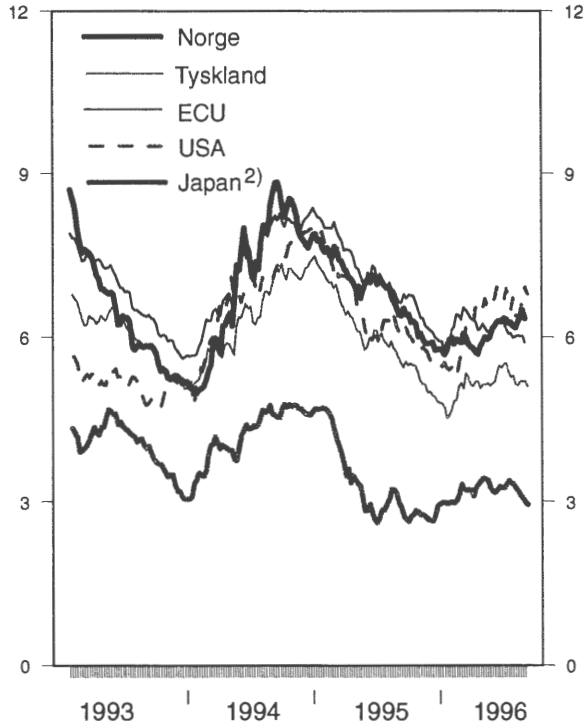
¹⁾ Uketall, t.o.m. 13.9.96.

Figur 2.14 3 måneders eurorenter¹⁾



¹⁾ Effektive renter. Uketall. 1.2.93 - 13.9.96.

Figur 2.15 5 års statsobligasjonsrenter¹⁾



¹⁾ Effektive renter. Uketall. 1.2.93 - 13.9.96.

²⁾ 10 års statsobligasjoner.

gangspunkt i handelen bare mellom de 16 viktigste industrilandene. I motsetning til IMF inkluderer OECDs tall dermed også Mexico, som er en viktig handelspartner for USA.

Forholdene i det europeiske valutamarkedet har også vært relativt stabile hittil i år. Det har vært en tendens til at øvrige europeiske valutaer har styrket seg i forhold til tyske mark. Særlig gjelder dette de valutaene som ble svekket i forbindelse med valutauroen i fjor vår. Utviklingen i svenske kroner og italienske lire har vært mest markert, men det har det siste året vært en generell tendens til at de tradisjonelt svakere valutaene har styrket seg, selv om dette i noen grad har snudd de siste månedene. Den økte stabiliteten i det europeiske valutamarkedet illustreres ved at spenningen mellom den svakeste og den sterkeste valutaen i ERM-samarbeidet er snevret inn, fra knapt 6 pst. ved inngangen til 1996 til om lag 2½ pst. nå. I tiden forut for den siste nedsettelsen av den tyske reporenten i august var imidlertid enkelte valutaer, særlig franske franc, under et visst press. Kursutviklingen overfor ECU siden høsten 1992 for norske kroner og andre europeiske valutaer er vist i figur 2.13.

Som følge av den svake økonomiske utviklingen og fortsatt avtakende inflasjon, har pengepolitikken hittil i år vært preget av at reduksjonene i de administrerte rentene i de aller fleste europeiske landene har fortsatt. Dette har også ført til et ytterligere fall i de **kortsiktige rentene**. I USA og Japan har det i 1996 kun vært mindre svingninger i pengemarkedsrentene. Figur 2.14 viser utviklingen i 3-måneders eurorenter de siste fire årene. I Tyskland satte Bundesbank ned diskontoen og Lombardrenten til historisk lave nivåer med hhv. 2½ og 4½ pst. i april. Disse rentene representerer henholdsvis «gulvet» og «taket» for de kortsiktige pengemarkedsrentene i Tyskland. Disse rentenedsettelsene fulgte i kjølvannet av en rekke mindre nedsettelser i den viktigste styringsrenten, reporenten, som etter reduksjonen i februar var kommet ned i 3,30 pst. Nedsettelsen av diskontoen ble tolket som et signal om at en kunne vente seg ytterligere reduksjoner i styringsrenten i løpet av våren. Imidlertid var pengemengdeveksten (M3) særlig sterk utover våren og sommeren, og den neste nedsettelsen av reporenten fant derfor først sted i slutten av august. Da hadde pengemengdeveksten vært avtakende i flere måneder. Den lå likevel med 8,4 pst., omregnet til årlig rate, over målsonen på 4-7 pst. På det høyeste i vår var pengemengdeveksten på over 12 pst. Bundesbanks offisielle begrunnelse for rentendringen var igjen utviklingen i pengemengden og inflasjonsutsiktene. Det er imidlertid alminnelig antatt at styrkingen av tyske mark gjennom sommermånedene og hensynet til stabiliteten i ERM-samarbeidet også spilte inn. Diskontoen og reporenten er blitt redusert med henholdsvis 6,25 og 6,70 prosentpoeng siden lettelsene i pengepolitik-

ken tok til for fire år siden. De kortsiktige rentene har i samme periode falt med nesten 7 prosentpoeng.

En rekke land, heriblant Sverige, Danmark og Frankrike, har i inneværende år redusert signalrentene mer enn Tyskland. I Sverige er de administrerte rentene satt ned med 3¾ prosentpoeng siden januar 1996. Med svært lav inflasjonstakt og fortsatt moderate utsikter for økonomisk vekst er det forventninger om at Riksbanken vil foreta ytterligere lettelser, om enn i et mer moderat tempo enn hittil. Også i Storbritannia, som ligger foran Kontinental-Europa i konjunkturutviklingen, har de administrerte rentene blitt satt ned i flere omganger i løpet av det siste året. Nedsettelsene kom som en reaksjon på en viss avmatning i økonomien etter at pengepolitikken hadde vært strammet inn i 1994 og tidlig i 1995. I Italia, der inflasjonsbekjempelse er blitt tillagt større vekt enn tidligere, ble de administrerte rentene for første gang på over to år satt ned i juli.

Dersom den økonomiske aktiviteten tar seg videre opp i Tyskland i tiden framover, er det lite sannsynlig med ytterligere vesentlige lettelser i pengepolitikken. I denne meldingen har en lagt til grunn at de kortsiktige tyske rentene gradvis vil ta seg noe opp etter hvert som den økonomiske aktiviteten styrker seg utover i 1997. Gjennomsnittet for neste år er antatt å ligge på om lag 3½ pst. Deretter ventes realrentene å stige opp mot et mer normalt nivå igjen. Det er lagt til grunn at renteutviklingen i det øvrige Europa i stor grad vil følge utviklingen i Tyskland. Dette innebærer at de kortsiktige rentene i ECU-området antas å stige fra 4¼ pst. i inneværende år til 4½ pst. som et gjennomsnitt for neste år.

I USA ble den siste reduksjonen i de administrerte rentene foretatt i januar 1996. Etter en meget sterk BNP-vekst i 2. kvartal økte forventningene om at Federal Reserve skulle sette opp signalrenten under sitt møte i august. Som følge av noe svakere løpende indikatorer i perioden forut for møtet, ble det besluttet ikke å foreta endringer. Dersom den solide økonomiske veksten fortsetter, kan en ikke utelukke økninger i de administrerte rentene i løpet av forholdsvis kort tid.

I Japan, der diskontoen har vært holdt uendret etter at den ble senket til ½ pst. i fjor høst, er de kortsiktige rentene på sitt laveste nivå siden annen verdenskrig. Med fortsatt usikkerhet når det gjelder den økonomiske utviklingen er det grunn til å anta at sentralbanken vil holde diskontoen på dette lave nivået ennå en tid. Japanske myndigheter er imidlertid på vakt overfor tegn til en ny finansiell «boble» på linje med den en opplevde i 1980-årene med særdeles sterk vekst i aksjekurser og eiendomspriser. Det påfølgende fallet i disse verdiene har vært den direkte årsaken til det langvarige konjunkturtilbakeslaget og problemene i finanssektoren i Japan.

De **langsiktige rentene** har i år på ny vist en stigende tendens etter det betydelige fallet gjennom fjoråret, jf. fig. 2.15. Obligasjonsrentene i USA har

Boks 2.3 Økonomisk og monetær union i EU. Forberedelsene av felles valuta

I løpet av det siste året har det vært betydelig framdrift i arbeidet med å forberede tredje fase av EUs økonomiske og monetære union. I og med at det var klart at et flertall av medlemslandene ikke ville oppfylle konvergenskravene i Maastricht-traktaten i 1996, kom Det europeiske råd allerede på møtet i Madrid i desember 1995 til enighet om et såkalt referansescenario for iverksettelsen med følgende hovedelementer:

- Den felles valutaen skal hete euro.
- Rådets beslutning om hvilke land som er kvalifisert til å delta i tredje fase skal fattes så tidlig som mulig i 1998 på grunnlag av regnskapstall for 1997. (I henhold til Maastricht-traktaten skal beslutningen fattes med kvalifisert flertall av Rådet i dets sammensetning av stats- og regjeringsjefer). Samtidig etableres den felles europeiske sentralbanken (ESB).
- Valutakursene mellom de deltakende landene låses ugjenkallelig 1.1.99. ESB utfører fra da av sine operasjoner i penge- og valutamarkedet i euro.
- Nye statslån i deltakerlandene skal legges ut i euro fra 1.1.1999.
- Sedler og mynt i nasjonale valutaer skal videreføres etter 1.1.1999. Euro skal foreligge i sedler og mynt senest fra 1.1.2002. Senest 6 måneder etter at euro foreligger i sedler og mynt, skal sedler og mynt i de nasjonale valutaer opphøre. Fra dette tidspunktet er euro eneste lovlige betalingsmiddel i landene som deltar i valutaunionen.

Planen innebærer at en felles pengepolitikk utøvet av den europeiske sentralbanken, og dermed et felles rentenivå, etableres fra 1.1.99 blant landene i valutaunionen. Selv om de nasjonale valutaene i en overgangsperiode vil eksistere parallelt med euro, innebærer en slik ugjenkallelig låsing av valutakursene at intern valutakursusikkerhet samtidig vil opphøre blant disse landene.

I inneværende år har arbeidet konsentrert seg om følgende tre problemstillinger:

- Hvilket pengepolitisk samarbeid skal det være mellom EU-land innenfor og utenfor valutaunionen?
- Hvordan kan en sikre tilstrekkelig budsjett disiplin blant deltakerlandene etter at valutaunionen er etablert?
- Hvilken legal status skal euro og nasjonale valutaer ha i overgangsperioden fra 1.1.99 til de nasjonale valutaer avvikles?

Etter planen skal disse spørsmålene behandles endelig på Det europeiske råds møte i Dublin i desember i år.

Det er reell enighet om følgende hovedelementer for valutakurssamarbeidet mellom land innenfor og utenfor valutaunionen: Det etableres en ny fastkursordning med euro som ankervaluta. Land som ikke deltar i valutaunionen kan delta i ordningen på frivillig basis. Kursene fastsettes av finansministrene, berørte sentralbanker i EU-landene utenfor valutaunionen og Den europeiske sentralbanken i fellesskap. Europakommisjonen skal trekkes inn i forberedelsene av kursendringer. Videre skal de involverte sentralbankene påta seg gjensidige forpliktelser til å støttekjøpe en svak valuta, dog ikke i en situasjon der slike intervensjoner kommer i konflikt med målet om prisstabilitet. Det opereres med vide svingningsmarginer, men det åpnes for å ha ulike svingningsmarginer avhengig av den økonomiske utviklingen i det enkelte landet.

Tysklands finansminister Waigel har fremmet forslag om en såkalt stabilitetspakt for Europa. Forslaget går bl.a. ut på at offentlig sektors underskudd maksimalt kan utgjøre 1 pst. av BNP under normale forhold og maksimalt 3 pst. under ekstraordinære forhold.

Det langsiktige rentenivået og prisstigningen har blitt mer lik mellom landene i den senere tid. De fleste medlemslandene har imidlertid fortsatt problemer med å oppfylle de krav Maastricht-traktaten stiller til offentlige finanser. Den lave økonomiske veksten i Vest-Europa bidrar til å forsterke budsjettproblemene fordi skatteinngangen har sviktet og utgiftene til arbeidsledighetstrygd økt. Flere land har problemer med høy og voksende offentlig bruttogjeld. Maastricht-avtalen forutsetter at et land skal delta i ERM i to år uten å devaluere før landet er kvalifisert for den monetære unionen. Det er diskusjon i EUs organer hvordan dette kravet skal tolkes etter at svingningsmarginene i ERM ble sterkt utvidet i 1993. Sverige, Finland, Storbritannia, Italia og Hellas deltar ikke i ERM i dag.

steget med knapt 1½ prosentpoeng siden årsskiftet. Oppgangen skyldes i stor grad økende inflasjonsfrykt som følge av den tiltakende økonomiske veksten. Den amerikanske renteoppgangen har også trukket med seg de langsiktige rentene i en del europeiske land, særlig Tyskland og de andre kjernelandene i ERM, selv om den økonomiske utviklingen og inflasjonsutsiktene isolert sett ikke skulle tilsi en slik økning. Økningen har da heller ikke vært så sterk som i USA. Tendensene fra i vår til noe mindre grad av samvariasjon mellom amerikanske og europeiske langsiktige renter har således fortsatt. Den amerikanske renteutviklingen har imidlertid fortsatt betydelig innflytelse på de langsiktige rentene i Europa.

I Europa har det vært en generell tendens til at obligasjonsrentene i de øvrige valutaene har nærmet seg de tyske. Eksempelvis er de tyske og franske rentene nå om lag på linje, mens differansene mellom ECU-renten og tyske renter, som nå ligger på vel ¾ prosentpoeng, er betydelig redusert i forhold til gjennomsnittet for 1995. En mulig forklaring på dette kan være en stigende tiltro til at den økonomiske og monetære unionen i Europa blir etablert som planlagt fra 1.1.1999. I land der risikoen for høy framtidig inflasjon regnes for å være nokså stor, som Italia og Spania, men også i noen grad Sverige og Storbritannia, betales det fortsatt en betydelig risiko-premie i form av høye langsiktige renter. I løpet av det siste året har imidlertid disse landene hatt det største fallet i obligasjonsrentene.

Valutakurser og renter i Europa vil i de nærmeste årene bli påvirket av arbeidet med å innføre en **felles valuta innenfor EUs økonomiske og monetære union (ØMU)**, som er vedtatt iverksatt fra 1.1.1999. Den større stabiliteten og forutsigbarheten ved en felles valutakurs er blant fordelene en venter å oppnå ved et slikt system. På lengre sikt bør derfor valuta-felleskapet også gi lavere rente og bidra til større økonomisk effektivitet i valutaområdet. Selv om det tas forholdsregler for å begrense uro i valuta- og rentemarkedene, vil det være vanskelig å gjennomføre den praktiske overgangen til en felles valuta på en slik måte at det ikke på noe tidspunkt oppstår spekulasjoner og tvil blant markedsaktørene om den videre utviklingen. Det vil bl.a. være usikkerhet om hvilke land som vil og kan delta i i valutaunionen fra 1.1.1999. Særlig stor vil usikkerheten være dersom den økonomiske veksten i Europa skulle bli svakere enn ventet, slik at sannsynligheten for å realisere ØMU blir redusert. Dette kan bidra til en midlertidig økning i rentenivået, som følge av at investorer vil kreve kompensasjon for økt valutarisiko. De praktiske forberedelsene med å innføre felles valuta er omtalt i boks 2.3.

2.4.2 Det norske finansmarkedet

Kursen på norske kroner styrket seg noe fra begynnelsen av 1995 og fram til desember. Ved slutten av fjoråret svekket imidlertid kronen seg noe til en indeksverdi på 104,0 målt mot ECU-indeksen. Etter årsskiftet har kronen styrket seg igjen, jf. figur 2.13. Kronekursen hadde en jevn stigning fra årets begynnelse og fram til begynnelsen av juli, da indeksverdien mot ECU nådde 102,3. Dette er den sterkeste verdien kronen har hatt i tiden etter at det formelle fastkursregimet mot ECU ble avvirket. Etter en noe svakere periode senere i sommer var kursen fortsatt relativt sterk 17. september, med en indeksverdi mot ECU på 102,4.

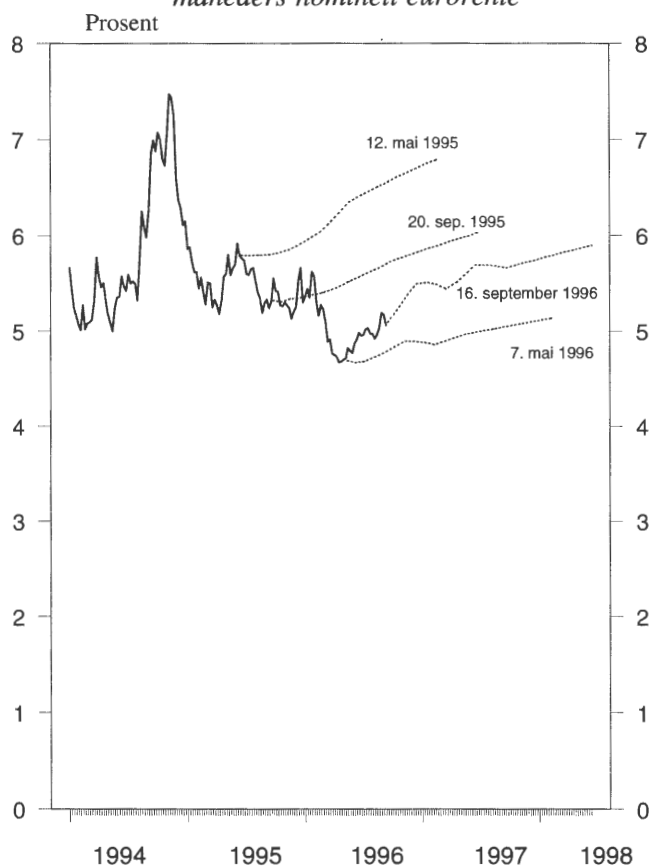
Industriens effektive valutakurs har ikke styrket seg like mye som valutakursen mot ECU hittil i år. Dette har sammenheng med at svenske kroner og amerikanske dollar har styrket seg mot norske kroner. Den effektive valutakursen er nå om lag ¼ pst. sterkere enn ved årsskiftet. Dersom dagens valutakurser videreføres ut året, vil gjennomsnittet for industriens effektive valutakurs i 1996 bli ¼ pst. svakere enn gjennomsnittet for i fjor.

Fra årsskiftet og fram til 17. september i år har Norges Bank nettokjøpt valuta (solgt kroner) for 39,5 mrd. kroner. Oppbyggingen av Statens petroleumsfond vil isolert sett bidra til at Norges Bank må kjøpe valuta i et omfang som over tid motsvarer nettoavsetningene i fondet. Ifølge anslaget i denne melding vil avsetningen i petroleumsfondet i 1996 utgjøre om lag 38 mrd. kroner. Ved utgangen av august i år tilsvarte Norges Banks internasjonale reserver 165,8 mrd. kroner. De internasjonale reservene vil bli redusert når avsetningen i Statens petroleumsfond for inntektsåret 1996 gjennomføres.

De kortsiktige **rentene i Norge** har utviklet seg noe annerledes enn i det øvrige Europa. I løpet av fjoråret satte sentralbankene i mange europeiske land ned de administrerte rentene i flere trinn for å stimulere økonomien, og dette har til en viss grad fortsatt i 1996. De kortsiktige norske rentene har imidlertid endret seg langt mindre. I 1995 holdt den norske effektive 3-månedersrenten seg relativt stabil rundt årsgjennomsnittet på 5½ pst., jf. figur 2.14. Samtidig økte rentedifferansen mot den tyske 3-månedersrenten fra vel ½ prosentpoeng i begynnelsen av 1995 til om lag 1½ prosentpoeng ved utgangen av året, mens differansen mot ECU-renten endret seg fra -¼ prosentpoeng til ¼ prosentpoeng i løpet av 1995.

I begynnelsen av 1996 begynte også norske pengemarkedsrenter å falle. Den 8. mars i år satte Norges Bank ned sine innskudds- og utlånsrenter til bankene med 0,25 prosentpoeng til henholdsvis 4,5 og 6,5 pst. De administrerte rentene hadde da vært holdt uendret siden februar 1994. Rentenedsettelsen i Norges Bank førte til ytterligere fall i pengemarkedsrentene, og i midten av april var den effektive 3-månedersrenten 4¾ pst. Rentedifferansene i forhold til

Figur 2.16 Utviklingen i faktisk og forventet 3 måneders nominell eurorente



Kilde: Norges Bank og Bloomberg.

tyske renter og ECU-rentene var likevel om lag som ved årsskiftet. Senere har de norske rentene trukket noe opp igjen. 3-månedersrenten var $5\frac{1}{4}$ pst. 17.

september, med en rentedifferanse mot Tyskland på 2 prosentpoeng og mot ECU på $\frac{3}{4}$ prosentpoeng.

De implisitte renteforventningene slik de framgår av avkastningskurven i penge- og kapitalmarkedet kan tyde på at markedsaktørene venter ytterligere oppgang i de norske pengemarkedsrentene i månedene framover, jf. figur 2.16. De stiplede kurvene i figuren angir markedsaktørenes forventninger om utviklingen i 3-månedersrenten på de gitte datoene, mens den heltrukne kurven viser den faktiske, historiske utviklingen. Beregningen av den implisitte forventede renten er basert på en sammenlikning av renter med ulik løpetid, jf. egen omtale i boks 2.5 i Revidert nasjonalbudsjett 1996.

De langsiktige norske rentene har fulgt den internasjonale renteutviklingen i langt større grad enn de kortsiktige, jf. figur 2.15. I fjor var det gjennomgående nedgang i det internasjonale rentenivået for de lange rentene, og den norske 5-årsrenten falt i løpet av året med 2 prosentpoeng til $5\frac{3}{4}$ pst. I år har rentenivået gått noe opp igjen. Den norske 5-årsrenten er om lag $6\frac{1}{4}$ pst., som er $1\frac{1}{4}$ prosentpoeng høyere enn den tyske renten og $\frac{1}{2}$ prosentpoeng høyere enn ECU-renten. Ved begynnelsen av året var rentedifferansene henholdsvis 1 og $-\frac{1}{4}$ prosentpoeng.

Utlånsrentene i bankene falt markert i perioden fra begynnelsen av 1995 til utgangen av 2. kvartal 1996, samtidig som innskuddsrentene bare viste en mindre nedgang. Rentemarginen ble dermed redusert fra et allerede lavt nivå. Ved utgangen av 2. kvartal i år var forretnings- og sparebankenes gjennomsnittlige utlånsrente (ekskl. nullstilte lån) 7,2 pst. Innskuddsrentene var på samme tid 3,6 pst.

Publikums innenlandske bruttogjeld gikk opp med 6,5 pst. de siste 12 månedene fram til utgangen av juli i år. Dette er den høyeste veksttakten som er

Tabell 2.8 Økning i publikums likviditet (pengemengden) etter kilde. Prosent

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ¹⁾
1) Tilførsel fra statlig sektor	10,6	13,1	16,1	6,8	7,1	4,8	+3,0
Herav ved							
– Underskudd før lånetransaksjoner ²⁾	7,5	9,7	13,5	13,0	10,2	8,8	+2,5
– Statlige lånetransaksjoner og statsbankene	3,1	3,4	2,6	+6,2	+3,1	+4,0	+0,5
2) Tilførsel fra forretnings- og sparebanker ³⁾	1,9	1,6	+6,5	+4,8	3,8	6,3	9,1
– Herav utlån i utenlandsk valuta	1,7	+2,0	+2,6	+2,2	+0,7	+0,8	+0,4
3) Tilførsel ved valutasalg	+2,8	+1,3	+0,5	0,2	+1,9	+3,8	+2,6
4) Uspesifisert/statistiske feil	+3,9	+2,8	+1,8	+1,7	+2,4	+1,2	1,4
5) = 1+2+3+4 Økning i publikums likviditet	5,8	10,6	7,3	0,5	6,6	6,1	4,8

¹⁾ 12-månedersvekst juni 1995- juni 1996.

²⁾ Eksklusive oljeskatter.

³⁾ Inkluderer Postbanken fra 1.1.95.

Kilde: Norges Bank.

registrert siden våren 1989. Det er særlig veksten i utlån fra private banker, finansieringsselskaper og kredittforetak som bidrar til oppgangen i kredittveksten.

Medregnet lån i valuta viste publikums samlede bruttogjeld fra innenlandske kilder en vekst på 5,7 pst. i 12-månedersperioden fram til juni. Ifølge beregninger fra Norges Bank viser en oppsplitting av denne økningen på ulike låntakersektorer at det var foretakene som hadde den sterkeste prosentvise veksten med en 12-månedersvekst på 8,1 pst. i juni. Tilsvarende tall for husholdningene var 4,5 pst. og for kommunene 4,3 pst.

Veksten i publikums likviditet (pengemengdeveksten) var 5,6 pst. de siste 12 månedene fram til utgangen av juli i år, en oppgang fra 4,8 pst. i juni. Tabell 2.8 viser økningen i publikums likviditet i juni fordelt på ulike tilførselskilder.

2.5 INNENLANDSK ETTERSPORSEL OG PRODUKSJON

2.5.1 Offentlig konsum og investeringer

I kapittel 3 omtales finanspolitikken, der tallmaterialet er presentert etter statsbudsjettets føringsprinsipper. Departementets makroøkonomiske modeller er basert på nasjonalregnskapets definisjoner og begreper, som på en del punkter avviker fra statsregnskapets definisjoner. Det vises til avsnitt 2.5.1 i Nasjonalbudsjettet 1996 for en omtale av disse forskjellene.

Basert på vedtatt statsbudsjett for 1996 og anslag for kommuneforvaltningen, anslås nå offentlig konsum å vokse med 2 pst. i faste priser fra 1995 til 1996, dvs. noe sterkere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett 1996. Med bakgrunn i det finanspolitiske opplegget for 1997 omtalt i avsnitt 3.1.2 og kommuneopplegget omtalt i avsnitt 3.2, anslås offentlig

konsum å vokse reelt med 0,6 pst. fra 1996 til 1997. Statlig konsum anslås å holde seg reelt om lag uendret fra 1996 til 1997, mens kommunalt konsum antas å øke med knapt 1 pst.

Offentlige bruttoinvesteringer antas nå å øke med om lag 8½ pst. fra 1995 til 1996, en nedjustering fra om lag 11 pst. i Revidert nasjonalbudsjett. Anslaget for kommunale bruttoinvesteringer er nedjustert fra 15 til 10 pst. i 1996. Regnskapstall for årets åtte første måneder, som Kommunenes Sentralforbund har innhentet fra et begrenset antall kommuner, kan indikere at deler av investeringskostnadene i forbindelse med grunnskolereformen kommer noe senere enn det som tidligere er lagt til grunn. Fra 1996 til 1997 antas de offentlige bruttoinvesteringene reelt å øke med 1 pst.

Anslagene for offentlig konsum og investeringer for perioden 1998-2000 bygger på de beregningstekniske forutsetningene for de mellomlangsiktige budsjettframskrivingene i kapittel 3.

2.5.2 Privat konsum og boliginvesteringer

Etter flere år med svak utvikling tok det private konsumet seg markert opp i løpet av 1993, jf. figur 2.17. Oppgangen fortsatte gjennom 1994 og 1995, med særlig sterk vekst i kjøpene av biler og andre varige konsumgoder. Det var imidlertid en klar utflatning av veksten i andre halvår i fjor. Alt i alt økte det private forbruket med 4,1 pst. i 1994 og 2,6 pst. i 1995.

Tilgjengelig informasjon tyder nå på at veksttaket i det private forbruket igjen er i ferd med å øke:

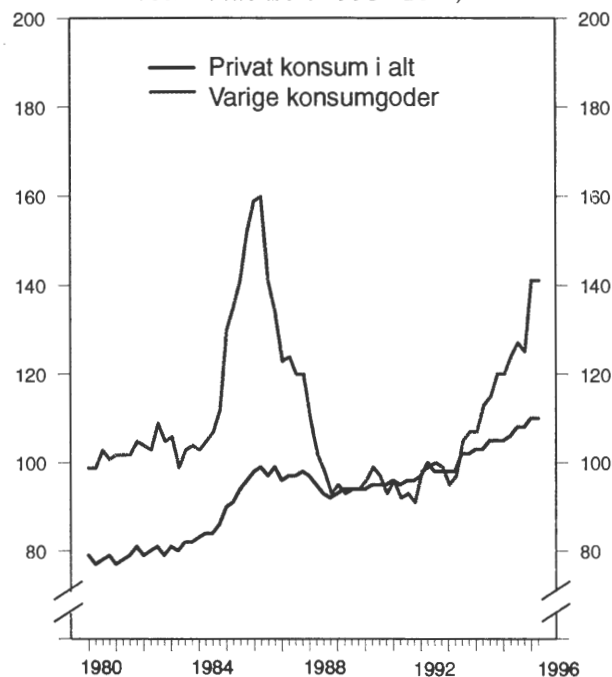
- Etter en markert oppgang i 1. kvartal i år, var det private forbruket om lag uendret fra 1. til 2. kvartal. Nivået er imidlertid høyt, og utviklingen i både Finansdepartementets varekonsumindikator og i førstegangsregistreringen av biler tyder på videre oppgang i det private forbruket i 3. kvartal i år.

Tabell 2.9 Offentlig konsum og investeringer¹⁾. Prosentvis volumendring fra året før

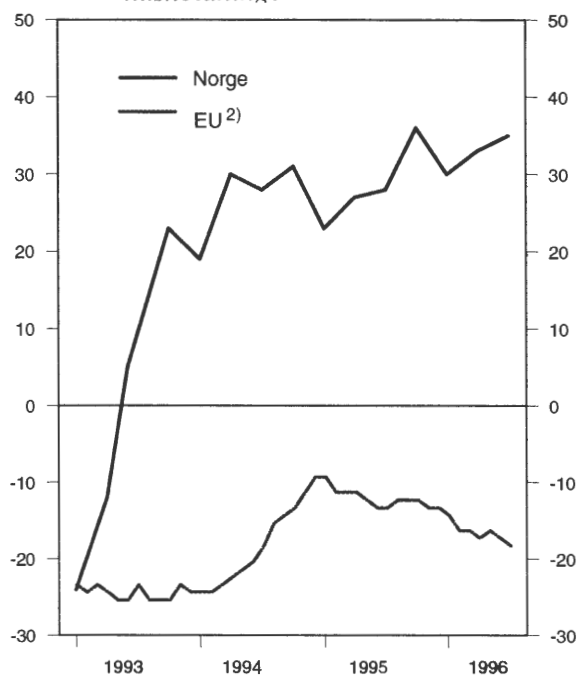
	Mrd. 1993-kroner 1995	1995	1996	1997	Årlig gj.snitt 1998-2000
Offentlig konsum	181,2	0,2	2,0	0,6	1,8
Statlig	72,7	+0,7	2,2	0,1	..
Sivilt	53,0	0,3	2,1	1,1	..
Militært	19,7	+3,1	2,4	+2,8	..
Kommunalt	108,5	0,7	1,9	0,9	..
Offentlige investeringer	27,6	+0,5	8,6	1,0	+0,6
Statlige	12,8	+6,1	6,9	+0,1	..
Sivile	9,6	+1,0	4,6	0,0	..
Militære	3,2	+18,6	13,9	+0,6	..
Kommunale	14,7	4,9	10,0	2,0	..

¹⁾ Anslag 1996-2000.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

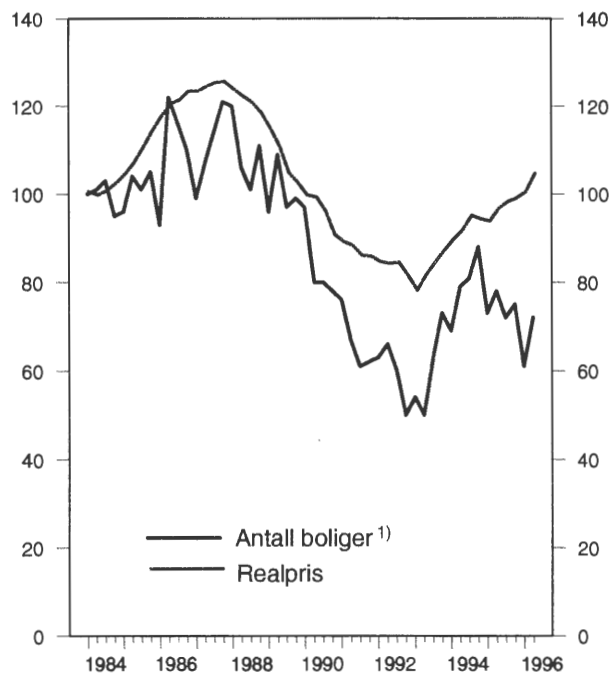
*Husholdningenes tilpasning**Figur 2.17 Privat konsum. Sesongkorrigerte volumindekser. 1993=100¹⁾*

¹⁾ Tall for 1980-87 er kjedet med de reviderte nasjonalregnskapstallene for senere år.

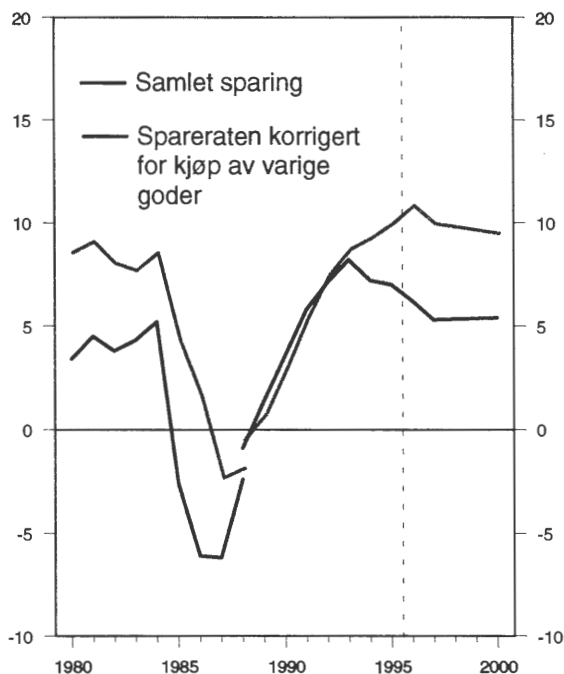
Figur 2.18 Forventningsindikator¹⁾ for husholdninger

¹⁾ Differansen mellom prosentandelen som har svart «bedre» og «dårligere» på spørsmål om landets og egen økonomi, samt holdningen til større innkjøp.

²⁾ Utenom Sverige, Finland, Østerrike og Luxembourg.

Figur 2.19 Igangsetting av boliger og realpris på boliger i annenhåndsmarkedet. Indekser 1984=100

¹⁾ Foreløpige tall fra byggearealstatistikken.

Figur 2.20 Husholdningenes sparerate og spareraten korrigert for kjøp av varige goder¹⁾

¹⁾ Brudd i 1988 pga. hovedrevisjonen av nasjonalregnskapet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Norsk Gallup, Sparebankforeningen, Økonomisk rapport og Finansdepartementet.

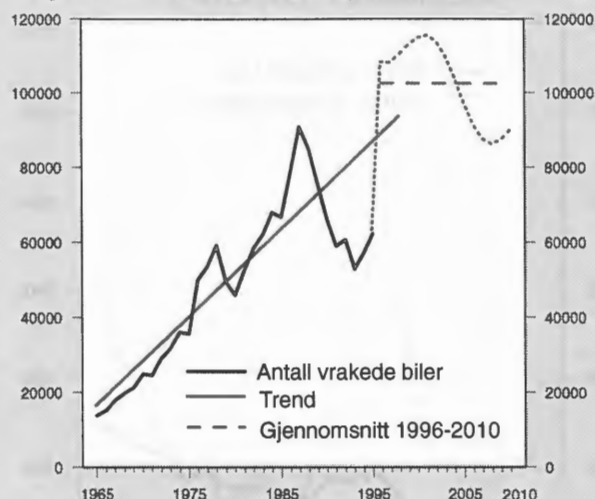
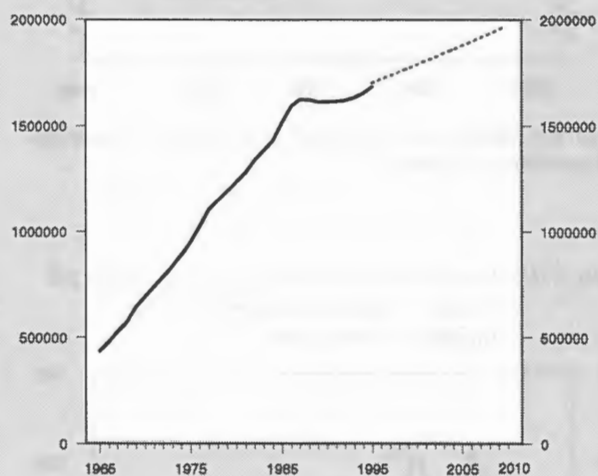
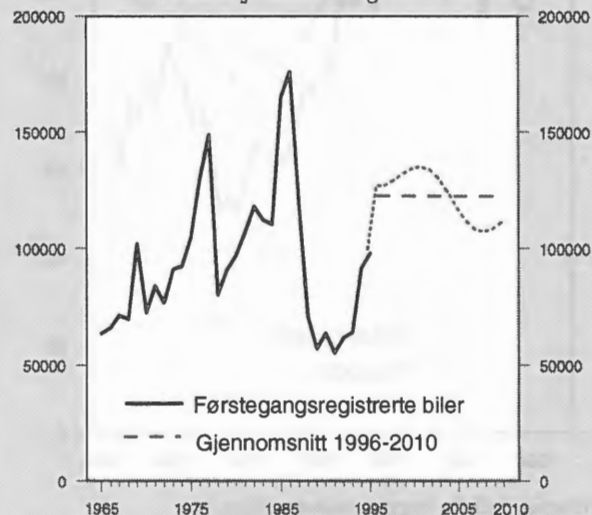
Boks 2.4 Førstegangsregistreringen av personbiler

Kjøpene av nye personbiler har tradisjonelt vist svært kraftige svingninger over konjunkturforløpet. Under høykonjunkturerne på midten av 70-tallet og på midten av 80-tallet tok kjøpene av nye biler seg betydelig opp, for så i etterkant å falle kraftig. Også under denne konjunkturoppgangen har bilkjøpene økt sterkt. Nivået på førstegangsregistreringen i 1996, som nå anslås til 140 000 personbiler, er imidlertid noe lavere enn under toppene på 70- og 80-tallet.

På bakgrunn av de historiske erfaringene er det betydelig usikkerhet om hvordan førstegangsregistreringen av biler vil utvikle seg framover. Hva som over tid er «normalnivået» for førstegangsregistreringen, vil for det første avhenge av **hvor mange biler som vrakes**. Vrakingen vil over tid avhenge av størrelsen på den totale bilbeholdningen og av forventet levealder på bilene. Ved å ta utgangspunkt i aldersfordelingen til den registrerte bilbeholdningen ved utgangen av 1995, og benytte en overlevelsesfunksjon som innebærer en forventet levetid på 17 år, får man en årlig vraking som illustrert i figur 2.21. Den midlertidige økningen i vrakpanten i 1996 bidrar til at vrakingen dette året blir ekstraordinært stor, og større enn figuren indikerer. Motposten til dette vil trolig være en noe lavere vraking i de påfølgende årene. Den gjennomsnittlige vrakingen i perioden 1996-2000 anslås til om lag 110 000 biler. Dette kan ses på som et nødvendig nivå på førstegangsregistreringen for at bilbeholdningen ikke skal falle gjennom perioden.

«Normalnivået» på bilkjøpene er også avhengig av **den trendmessige veksten i bilbeholdningen**. Fra 1965 til 1987 økte bilbeholdningen svært sterkt, med en gjennomsnittlig årlig vekst på vel 6 pst., jf. figur 2.22. Utviklingen i bilbeholdningen har deretter nesten flatet helt ut. Den videre utviklingen i ønsket bilbeholdning er bl.a. avhengig av inntektsutvikling, renteutvikling, prisen på biler, den underliggende demografiske utviklingen, samlivs- og bosettingsmønsteret og tilbudet av kollektivtransport. En illustrasjonsmessig vekst i bilbeholdningen på 1 pst. pr. år vil isolert sett bidra til å øke «normalnivået» for førstegangsregistreringen med i underkant av 20 000 biler, mens en vekst på 2 pst. bidrar til å øke «normalnivået» med om lag 35 000 biler. Sammen med anslagene for vrakingen innebærer dette et «normalnivå» på bilkjøpene i årene framover på 130-145 000 biler, jf. figur 2.23.

I enkeltår vil imidlertid bilkjøpene kunne avvike betydelig fra det anslåtte «normalnivået». Historisk har det vært en klar tendens til at **husholdningene foretar sine bilkjøp i en oppgangskonjunktur**. Dette har over tid bidratt til å forsterke svingningene i bilkjøpene. En kan ikke utelukke en slik effekt også i den oppgangskonjunktoren norsk økonomi nå er inne i. Kombinert med omleggingen av bilavgiftene fra årskiftet 1995-96 kan dette gi et høyt nivå på bilkjøpene i år og neste år. Anslagene i denne meldingen er imidlertid basert på at førstegangsregistreringen begrenses til om lag 140 000 begge årene.

Figur 2.21 Vraking av biler¹⁾. Teknisk framskrivingFigur 2.22 Utviklingen i bilbeholdningen¹⁾. Teknisk framskrivingFigur 2.23 Førstegangs-registrering av biler¹⁾. Teknisk framskriving

¹⁾ Framskrivingene er basert på 1 pst. årlig vekst i bilbeholdningen gjennom perioden 1996-2010.

- Norske husholdninger har gjennomgående et optimistisk syn på den økonomiske situasjonen - både når det gjelder egen økonomi og når det gjelder landets økonomi - og klart mer optimistisk enn husholdningene i EU-landene, jf. figur 2.18.
- Den sterke veksten i husholdningenes etterspørsel reflekteres også i prisutviklingen i boligmarkedet. Etter en utflating vinteren 1994-95, tok realprisen på bruktboliger seg opp gjennom fjoråret og inn i 1996. Tilgjengelig informasjon tyder på en spesielt sterk prisvekst i 2. kvartal i år, slik at realprisene på boliger i annenhåndsmarkedet alt i alt har tatt seg opp med 34 pst. fra bunnen i 1. kvartal 1993. Selv om realprisen på bruktboliger fremdeles ligger godt under nivået i perioden 1986-88, jf. figur 2.19, var erfaringen fra 1980-tallet at sterke prisendringer på boligkapital slår ut i det private forbruket via formueseffekter. Styrken på denne effekten er usikker, men ifølge den makroøkonomiske modellen MODAG vil en 10 pst. oppgang i realprisen på boliger isolert sett bidra til å øke det private forbruket med $\frac{3}{4}$ prosentpoeng i løpet av en toårsperiode.
- Etter en vekst i husholdningenes disponible realinntekter på 2,3 pst. fra 1994 til 1995, ligger det nå an til en vekst på 3 pst. fra 1995 til 1996. Dette har dels sammenheng med at den lave prisstigningen i inneværende år bidrar til å trekke opp den reelle inntektsveksten. I tillegg er det sterk vekst i lønnsinntektene som følge av både økt sysselsetting og høye nominelle lønnstillegg. For 1997 anslås veksten i disponibel realinntekt til $2\frac{1}{4}$ pst. Dette er klart lavere enn i 1996, noe som først og fremst skyldes at konsumprisveksten anslås $1\frac{1}{4}$ prosentpoeng høyere. 1997-anslaget er basert på en nominell lønnsvekst på $3\frac{1}{2}$ pst. Det knytter seg betydelig usikkerhet til dette anslaget, jf. omtalen i avsnitt 2.2 om usikkerheten i de makroøkonomiske beregningene.

På denne bakgrunnen er anslaget for veksten i privat konsum nå oppjustert med $\frac{1}{2}$ prosentpoeng for 1996 og $1\frac{1}{4}$ prosentpoeng for 1997 sammenliknet med Revidert nasjonalbudsjett, til henholdsvis 4 og $3\frac{1}{4}$ pst. Den sterke veksten i kjøpene av varige konsumgoder, og spesielt i kjøpene av biler, bidrar med anslagsvis knapt 2 prosentpoeng til veksten i privat konsum i år. Til sammenlikning var bidraget fra disse varegruppene om lag 1 prosentpoeng i fjor. Avdempingen av veksten i det private konsumet fra 1996 til 1997 henger i første rekke sammen med et antatt vesentlig mindre bidrag fra kjøpene av varige konsumgoder. For det øvrige konsumet legges det til grunn en noe sterkere vekst i 1997 enn i 1996.

Anslaget for husholdningenes bilkjøp i år og neste år er også oppjustert sammenliknet med Revidert nasjonalbudsjett. Antall førstegangsregistrerte personbiler anslås nå - på usikkert grunnlag - å øke fra 98 000 i 1995 til om lag 140 000 både i 1996 og

1997. Førstegangsregistreringen av personbiler vil dermed komme opp på et noe høyere nivå enn på begynnelsen av 1980-tallet, men nivået vil fremdeles ligge betydelig lavere enn i toppårene 1985-86, da det ble førstegangsregistrert om lag 170 000 biler. En nærmere gjennomgang av prognosene for utviklingen i førstegangsregistreringen er gitt i boks 2.4.

Både nybilkjøpene og importen av bruktbiler har tatt seg kraftig opp hittil i år, og dermed bidratt til den sterke veksten i førstegangsregistreringen. Fra årsskiftet og fram til utgangen av august var det bruktimportert over 13 000 personbiler. Dermed er bruktimporten allerede høyere enn det som noen gang tidligere er registrert for et enkelt år, og den vil i år utgjøre anslagsvis 10-15 pst. av den samlede førstegangsregistreringen.

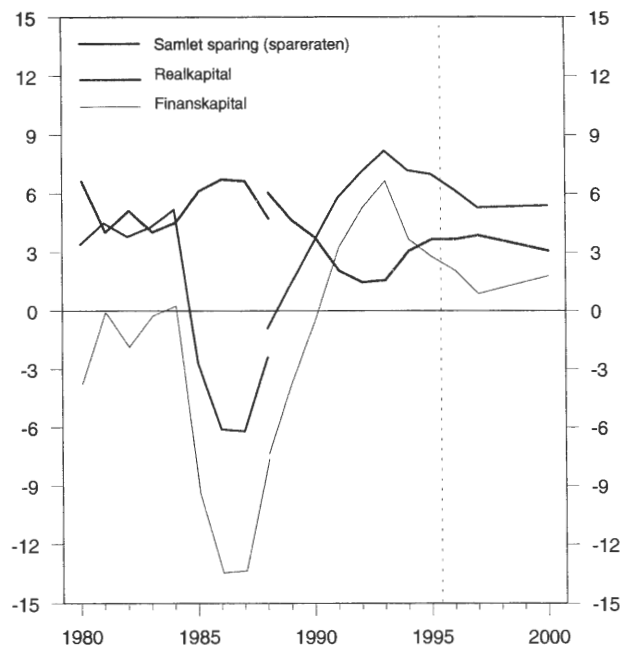
Det private forbruket økte noe sterkere enn veksten i disponibel realinntekt i fjor, slik at spareraten falt med 0,2 prosentpoeng til 7,0 pst. Inntekts- og konsumanslagene i denne meldingen innebærer en videre nedgang i spareraten til $6\frac{1}{4}$ pst. i 1996 og $5\frac{1}{4}$ pst. i 1997, jf. figur 2.20.

Den betydelige nedgangen i spareraten fra 1993 til 1997 må ses i lys av den markerte veksten i husholdningenes kjøp av varige konsumgoder. Disse kjøpene regnes i nasjonalregnskapet som konsumert det året de kjøpes. Nasjonalregnskapet tar dermed ikke hensyn til at disse godene yter konsumtjenester utover det året de anskaffes. I en periode da beholdningen av varige konsumgoder bygges opp, vil nasjonalregnskapet følgelig overvurdere konsumet av slike goder. Dersom en i stedet betrakter kjøp av varige goder som en investering, og beregner konsumet som tjenestestrømmen fra kapitalbeholdningen, kan en konstruere et korrigert spareratebegrep. Den korrigerte spareraten økte med $\frac{3}{4}$ prosentpoeng fra 1994 til 1995. Med det konsum- og inntektsbildet som er lagt til grunn, vil den korrigerte spareraten øke med ytterligere 1 prosentpoeng fra 1995 til 1996, for så å gå noe ned i årene 1997-2000, jf. figur 2.20. Nivået i 1997 vil være om lag det samme som i 1995.

For perioden 1998-2000 har en lagt til grunn om lag uendret sparerate. Den anslåtte veksten i husholdningenes disponible realinntekt gir da grunnlag for en gjennomsnittlig konsumvekst på vel $2\frac{1}{2}$ pst. i denne perioden.

Som det framgår av figur 2.24 har husholdningenes netto realinvesteringer økt de siste par årene, dels som følge av vekst i boliginvesteringene og dels som følge av vekst i investeringer knyttet til næringsvirksomhet. Sammen med et fall i sparingen har dette ført til at husholdningenes netto finansinvesteringer er redusert fra 31 mrd. kroner i 1993 til 15 mrd. i 1995. Som følge av de positive finansinvesteringene, samt betydelige omvurderingsgevinster, har husholdningenes netto finansformue tatt seg markert opp de siste årene. Ved utgangen av fjoråret utgjorde husholdningenes netto finansformue knapt

Figur 2.24 Husholdningenes sparing. Prosent av disponibel inntekt



¹⁾ Brudd i tallseriene i 1988 pga. hovedrevisjonen av nasjonalregnskapstallene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

37 pst. av disponibel inntekt, eller om lag 177 mrd. kroner. Husholdningenes netto realinvesteringer antas å øke også i 1996 og 1997, for så å stabilisere seg gjennom perioden 1998-2000. Sammen med den sparerateutviklingen som er lagt til grunn, innebærer dette at husholdningenes netto finansinvesteringer forblir positive i hele perioden, og at netto finansformuen vil holde seg om lag på 1995-nivået når en regner i prosent av disponibel inntekt, jf. figur 2.25.

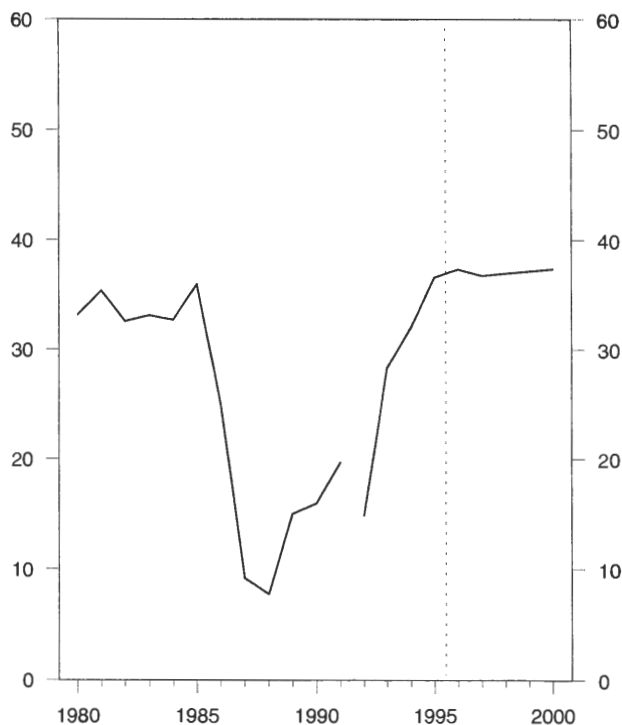
Etter en betydelig oppgang gjennom andre halvår av 1993 og hele 1994, fant det sted et klart negativt omslag i **boligbyggingen** ved inngangen til 1995. Den sesongjusterte igangsettingen av boliger gikk markert ned og ble liggende på et lavt nivå sammenliknet med 4. kvartal 1994. Totalt ble det i 1995 igangsatt 20 000 boliger, mot 21 200 boliger året før. Samtidig fortsatte gjennomsnittsstørrelsen å øke i fjor, til tross for at det ble igangsatt en større andel av mindre boligtyper enn i 1994. Samlet økte boliginvesteringene med 12,7 pst. fra 1994 til 1995. Den sesongjusterte igangsettingen av boliger gikk ytterligere ned i 1. kvartal i år, men har så tatt seg noe opp igjen, jf. figur 2.19. Dersom det sesongjusterte nivået de tre siste månedene holder seg ut året, vil det bli igangsatt 18 400 nye boliger i 1996. Gjennomsnittsstørrelsen har fortsatt å øke hittil i år, og lå ved utgangen av juli knapt 7 pst. høyere enn i samme periode i fjor.

Den svake utviklingen i igangsettingen av nye boliger gjenspeiles også i ordresituasjonen for både bygge- og anleggsnæringen og for ferdighusindustri-

en. Etter en sterk vekst gjennom 1993, var ordretilgangen av boligbygg i bygge- og anleggsnæringen om lag uendret gjennom 1994 og 1995. I 1. kvartal i år gikk imidlertid den sesongjusterte ordretilgangen av både nybygg og rehabiliteringsoppdrag markert ned, for så å ta seg svakt opp i 2. kvartal. Ordreservene, som har vist en relativt jevn vekst de siste par årene, har også utviklet seg svakt inn i 1996 og lå ved utgangen av 2. kvartal i år 2 pst. lavere enn på samme tid i fjor. For ferdighusindustrien var ordretilgangen av boligbygg i 1. kvartal i år vel 30 pst. høyere enn i 1. kvartal i fjor. Ordreservene var derimot om lag uendret i samme periode, noe som blant annet henger sammen med et betydelig antall kanselleringer av inngåtte kontrakter det siste året.

Også søknadsinngangen til Husbanken har gått klart ned sammenliknet med fjoråret. Antall tilsagn om oppføringslån i Husbanken var pr. 15. september kommet opp i 6 400 boliger, som er en nedgang på 3 800 boliger fra samme periode i 1995. Søknadsinngangen har i samme periode gått ned med om lag 4 900, til totalt 8 200 innkomne søknader. Utviklingen så langt i år tyder på at årets ramme til oppføringslån vil kunne bli utnyttet, men det er foreløpig ingen tegn til kø for å få Husbanklån. På bakgrunn av gjennomsnittlig låneutmåling hittil i år ligger det an til at Husbanken vil kunne gi innvilgninger til knapt 9 000 nye boliger i år, mot 13 600 i fjor.

Figur 2.25 Husholdningenes nettofinansformue. Prosent av disponibel inntekt¹⁾



¹⁾ Brudd i tallserien fra 1991 til 1992 fordi borettslagene fra og med 1992 er regnet med i husholdningssektoren.

Kilde: Norges Bank, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

De økte bruktboligprisene vil isolert sett bidra til å gjøre nybygging mer attraktivt, og således føre til økt igangsetting av boliger. På den annen side er det betydelig usikkerhet forbundet med utviklingen i nybyggingskostnadene. Utflatingen i byggekostnadsindeksen trekker isolert sett i retning av moderat vekst. Samtidig er det imidlertid tegn til at fortjenestemarginene har økt i byggebransjen, noe som må ses i sammenheng med den høye aktiviteten i bransjen. Også tomteprisene har tatt seg opp. Alt i alt kan en derfor ikke se bort fra at også kostnadene ved nybygging har økt betydelig det siste året, men neppe i samme takt som prisene i annenhåndsmarkedet.

Det normale i tidligere konjunktursykler har vært at igangsettingen av nye boliger har tatt seg opp i takt med den generelle veksten i husholdningenes etterspørsel. Dette var også tilfelle i starten på denne konjunkturoppgangen. Gjennom 1995 og inn i 1996 har imidlertid igangsettingen av boliger vist en svak utvikling, noe som først og fremst synes å ha sammenheng med forhold på tilbudssiden. Tidlig i konjunkturoppgangen var det en relativt stor beholdning av byggeklare tomter, mens opparbeidingen av nye tomter var lav. Den økte etterspørselen kunne derfor i stor grad dekkes på kort sikt, men i de attraktive områdene kan det etter hvert ha oppstått mangel på byggeklare tomter. Dette begrenser boligbyggingen i disse områdene. I tillegg må nybyggingen også ses i sammenheng med den øvrige byggevirksomheten, som var svært høy i 1995 og inn i 1996. En kan ikke se bort fra at de store utbyggerne til en viss grad kan ha forskjøvet boligbyggingsprosjekter av kapasitetshensyn. Samtidig er det også forhold på etterspørselssiden som kan ha spilt inn, bl.a. den kraftige oppgangen i antall personer som tar høyere utdanning. Alle disse forholdene trekker i retning av at boligbyggingen etter hvert skal ta seg noe opp igjen.

Den lave tilgangen på nye, opparbeidede tomter i det sentrale Østlandsområdet kan i noen grad også ha sammenheng med at det mot slutten av dette tiåret er planlagt igangsetting av enkelte større byggeprosjekter i Oslo-området. Fornebu blir etter planen nedlagt som flyplass i oktober 1998, og de foreløpige planene for etterbruk av området går ut på bygging av om lag 5 000 nye boliger. De første boligene er planlagt igangsatt i 1999, med en utbyggingstakt på maksimalt 500 boliger årlig. I forbindelse med bygging av det nye Rikshospitalet blir det også igangsatt bygging av bl.a. boliger på det området hvor Rikshospitalet ligger i dag. Området blir frigjort ved årsskiftet 1998-99, og det planlegges igangsetting av om lag 1 000 boliger over en 2-4 års periode. En kan ikke se bort fra at disse større utbyggingsprosjektene i noen grad vil kunne påvirke forløpet for igangsettingen av boliger framover. På den annen side er det snakk om et begrenset antall boliger pr. år, slik at effektene på igangsettingen i 1996 og 1997 trolig vil være beskjedne.

Alt i alt er det lagt til grunn en viss økning i antall

igangsatte boliger gjennom resten av 1996, slik at det blir igangsatt om lag 19 000 boliger i år. Til tross for en viss vekst i gjennomsnittsstørrelsen ventes boliginvesteringene likevel å falle noe fra 1995 til 1996. For 1997 anslås en igangsetting på om lag 21 000 boliger, samt ytterligere noe vekst i gjennomsnittsstørrelsen. Boliginvesteringene vil dermed kunne vokse med 11½ pst. fra 1996 til 1997.

For perioden 1998-2000 er vurderingene i stor grad basert på beregninger foretatt på Norges byggeforskningsinstituttts modell BUMOD. Basert på de øvrige forutsetningene i denne meldingen gir BUMOD et forløp hvor den årlige igangsettingen av boliger stabiliserer seg på om lag 20 000 fram mot århundreskiftet. På denne bakgrunnen anslås det en gjennomsnittlig vekst i boliginvesteringene på 2 pst. for perioden 1998-2000. I hovedsak kan denne veksten knyttes til en oppgang i gjennomsnittsstørrelsen.

Den anslåtte utviklingen i boliginvesteringene innebærer en svak oppjustering sammenliknet med det forløpet en la til grunn i Revidert nasjonalbudsjett. Dette henger først og fremst sammen med at en har oppjustert anslaget for gjennomsnittsstørrelse for hele perioden. Til tross for dette vil gjennomsnittsstørrelsen i 2000 fortsatt ligge vel 12 pst. lavere enn i toppåret 1986.

Med bakgrunn i Boforholdsundersøkelsen 1995 har Norges byggeforskningsinstitutt også foretatt beregninger som viser hvor stor den årlige nybyggingen må være for at andelen som har egen bolig i de ulike alders- og sivilstandsgruppene (såkalte boligfrekvenser) skal opprettholdes. Med den samme avgangen av boliger som er lagt til grunn i BUMOD, gir disse beregningene en årlig nybygging på under 20 000 mot slutten av prognoseperioden. Anslagene i denne meldingen innebærer en igangsetting av boliger som er noe høyere enn det uendrede boligfrekvenser skulle tilsi, slik at boligfrekvensene øker noe gjennom perioden 1996-2000.

2.5.3 Bedriftene i fastlandsøkonomien

Den samlede aktiviteten i fastlandsbedriftene har tatt seg ytterligere opp i 1996, etter sterk vekst i 1994 og 1995. Investeringene, som har økt med 42 pst. siden 1993, synes å øke ytterligere. Til tross for reduserte priser på en del norske produkter, er inntjeningen i norsk industri fortsatt god. Andre indikatorer tyder også på at den gode situasjonen for bedriftene i fastlandsøkonomien vedvarer. Dette har bl.a. sammenheng med følgende forhold:

- Etter tegn til avdemping i fjor har **etterspørselen** både fra hjemme- og utemarkedene så langt i år tatt seg opp. Både privat forbruk og eksport av tradisjonelle varer synes å øke betydelig i år.
- Norske bedrifter har vunnet **markedsandeler** in-

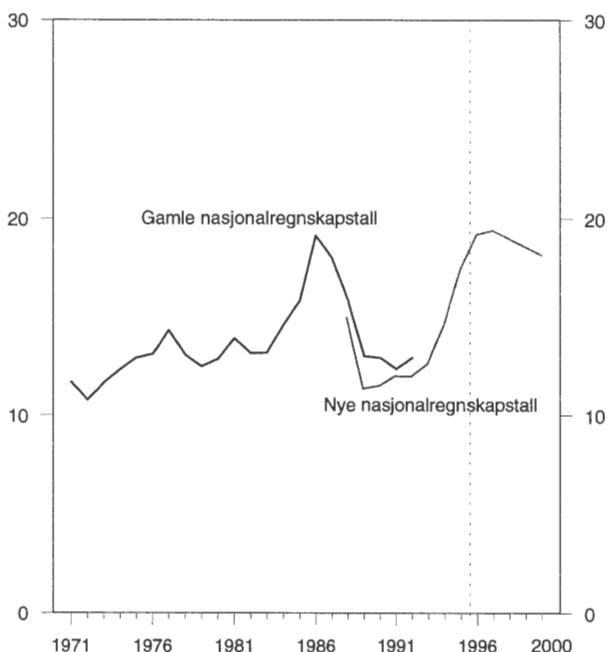
ternasjonalt de siste årene. Eksporten har økt mer enn etterspørselen hos våre handelspartnere, og norske bedrifter har fått innpass i nye markeder.

- Sterk produksjonsvekst har bidratt til å øke lønnsomheten ved at kapitalutstyret har blitt bedre utnyttet. Ifølge konjunkturbarometeret har **kapasitetsutnyttningen** fortsatt å øke noe i 2. kvartal, men den synes fortsatt å være lavere enn under forrige høykonjunktur.
- **Ordresituasjonen** i industrien trekker i retning av høy aktivitet også framover. Ordretilgang og -beholdning har økt for de fleste industrisektorer så langt i år.

Den sterke **investeringsoppgangen i fastlands-bedriftene** i perioden fra 1993 til 1995 må til en viss grad ses på som en gjeninnhenting etter den svært svake investeringsutviklingen i den foregående femårsperioden. Investeringsraten, dvs. investeringene som andel av bruttoproduktet, lå først i fjor om lag på samme nivå som i 1987. Utviklingen så langt i år indikerer likevel at investeringene fortsetter å øke. Foreløpige nasjonalregnskapstall viser at bedriftsinvesteringene ligger vel 5 pst. høyere i første halvår enn i samme periode i fjor. Det er særlig industriinvesteringene som har økt. Aktiviteten knyttet til utbyggingen på Gardermoen bidrar også til å trekke investeringene opp.

Forholdene synes å ligge til rette for en fortsatt høy investeringsaktivitet. Til tross for reduserte priser på en del norske produkter, er inntjeningen i norsk industri god. Rentene holder seg relativt lave og kapasitetsutnyttningen innen en del industrisektorer synes å ha økt ytterligere. Samlet anslås investeringene i bedriftene i Fastlands-Norge å øke med 13 pst. i 1996 og 3½ pst. i 1997. For resten av bereg-

Figur 2.26 Bruttoinvesteringsrate¹⁾ for bedrifter i Fastlands-Norge²⁾. Prosent



¹⁾ Bruttoinvesteringer i prosent av bruttoprodukt.

²⁾ Ekskl. primærnæringene og elektrisitetsforsyning. Brudd i tallseriene fra 1987 til 1988 pga. hovedrevisjonen av nasjonalregnskapet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ningsperioden er det lagt til grunn en gjennomsnittlig vekst i investeringene i fastlandsbedriftene på i overkant av 1 pst. Disse anslagene innebærer at investeringsraten vil holde seg relativt stabil framover, jf. figur 2.26.

Tabell 2.10 Bruttoinvesteringer i fast realkapital for bedriftene i Fastlands-Norge¹⁾. Prosentvis volumendring fra året før

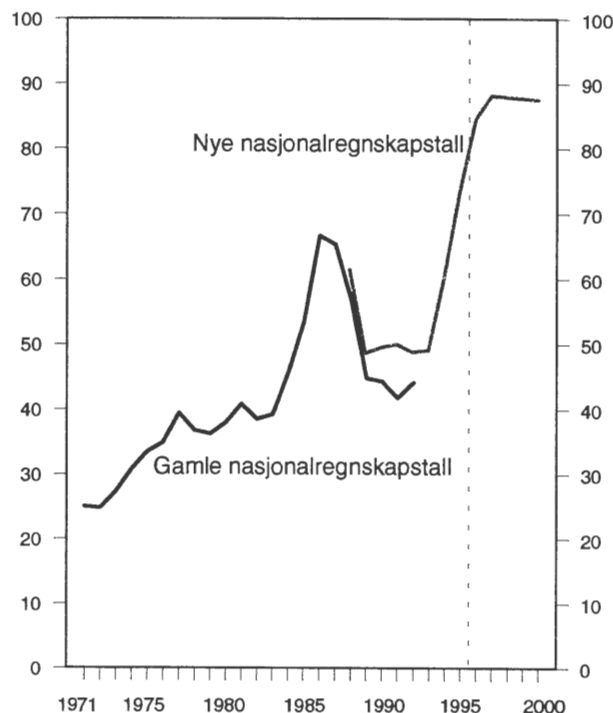
	Mrd. 1993-kroner 1995	Årlig gjennomsnitt 1989-1994	1995	1996	1997	Årlig gjennomsnitt 1998-2000
Bedrifter i Fastlands-Norge	84,4	+2,1	19,3	13,0	3,5	1,1
Primærnæringene	6,3	+7,7	4,0	5,1	3,2	..
Industri og bergverk	15,2	+8,9	41,7	10,0	7,5	4,0
Kraftforsyning	4,4	+12,1	1,5	+3,0	+10,1	..
Bygge- og anleggsvirksomhet	1,1	+14,2	20,1	40,0	24,0	..
Samferdsel	19,6	4,5	31,3	27,4	2,1	..
Annen næringsvirksomhet inkl. varehandel	37,9	2,5	11,9	9,2	3,4	..
Memo:						
Lagerinvesteringer ²⁾	24,0	0,0	1,2	+0,1	+0,1	+0,1

¹⁾ Anslag 1996-2000.

²⁾ Volumvekst i prosent av BNP året før.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

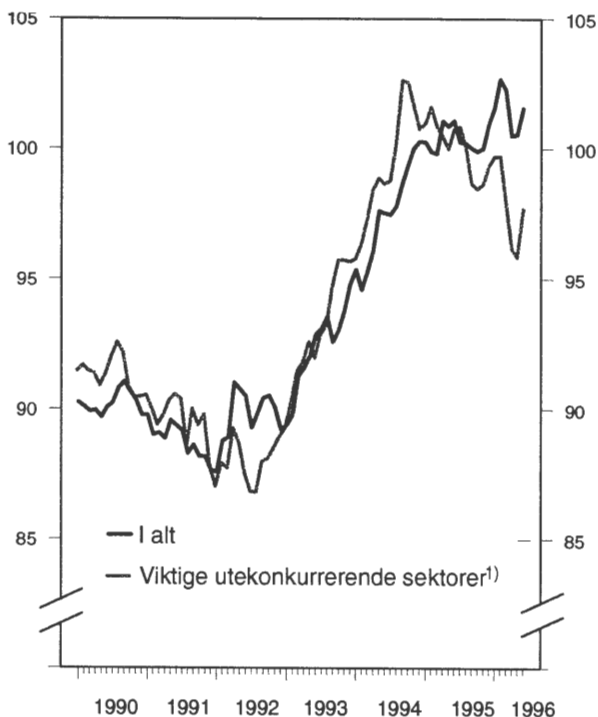
Figur 2.27 Bruttoinvesteringer for bedrifter i Fastlands-Norge¹⁾. Mrd. 1993-kroner



¹⁾ Ekskl. primærnæringer og elektrisitetsforsyning. Brudd i tallserien fra 1987 til 1988 pga. hovedrevisjonen av nasjonalregnskapstallene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Figur 2.28 Industriproduksjon. Sesongjustert 3 mnd. glidende gj.snitt. Indeks 1995=100



¹⁾ Treforedling, kjemisk råvareindustri og metallindustri.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Industriinvesteringene økte med hele 42 pst. fra 1994 til 1995. I første halvår i år lå investeringene i industrien vel 12 pst. over nivået i tilsvarende periode i fjor. I metallindustrien, der store enkeltprosjekter bidrar sterkt, vokser investeringene kraftig i år. Også innen industrisektorer som hovedsakelig produserer for hjemmemarkedet synes investeringene å bli høye. I kjemisk råvareindustri ligger det derimot an til en markert investeringsnedgang som følge av at byggingen av metanolfabrikken på Tjeldbergodden går mot slutten. Også innen treforedlingsindustrien bidrar utfasingen av store enkeltprosjekter til nedgang i investeringene. Industriinvesteringene anslås å øke med 10 pst. fra 1995 til 1996, dvs. som anslått i Revidert nasjonalbudsjett. Veksten fra 1996 til 1997 anslås litt lavere. I årene deretter kan den mer avdempede økonomiske veksten, og særlig nedgangen i oljeinvesteringene fra 1998, bidra til lavere veksttakt også for industriinvesteringene.

Investeringene i **samferdselssektoren**, som omfatter post- og teletjenester, jernbane, lufttransport, drosje- og rutebiltransport og innenriks sjøfart, økte med vel 31 pst. fra 1994 til 1995. Investeringer i forbindelse med utbyggingen av ny hovedflyplass på Gardermoen bidro sterkt til volumoppgangen i fjor. I

år legges det til grunn en vekst på drøyt 27 pst. Det er fortsatt utbyggingen på Gardermoen som bidrar med kraftige vekstimpulser. I tillegg øker investeringene innen jernbane, post- og telekommunikasjon. Til neste år ventes ikke Gardermoenutbyggingen å gi ytterligere impulser, og samtidig bidrar lavere investeringer i jernbane, post- og teletjenester og innenriks sjøfart til å trekke veksten i investeringene ned.

Investeringene i **bygge- og anleggsnæringen** anslås å vokse med 40 pst. fra 1995 til 1996 etter en vekst på 20 pst. i fjor. De høye vekstratene i fjor og i år må ses i sammenheng med at oppgangen skjer fra et lavt nivå. Store utbyggingsprosjekter, som utbyggingen på Gardermoen og bygging av nytt Rikshospital, kan være en del av forklaringen på at kapasiteten økes i næringen. Igangsettingen av næringsbygg har også ligget på et høyt nivå hittil i år. Importen av anleggsmidler så langt i år har økt sterkt, og underbygger det høye vekstanslaget. Til neste år anslås en videre moderat oppgang, men betydelig mer avdempet enn i inneværende år.

Annen næringsvirksomhet omfatter varehandel, finansiell tjenesteyting og annen privat tjenesteyting. Investeringsveksten i år anslås til vel 9 pst.,

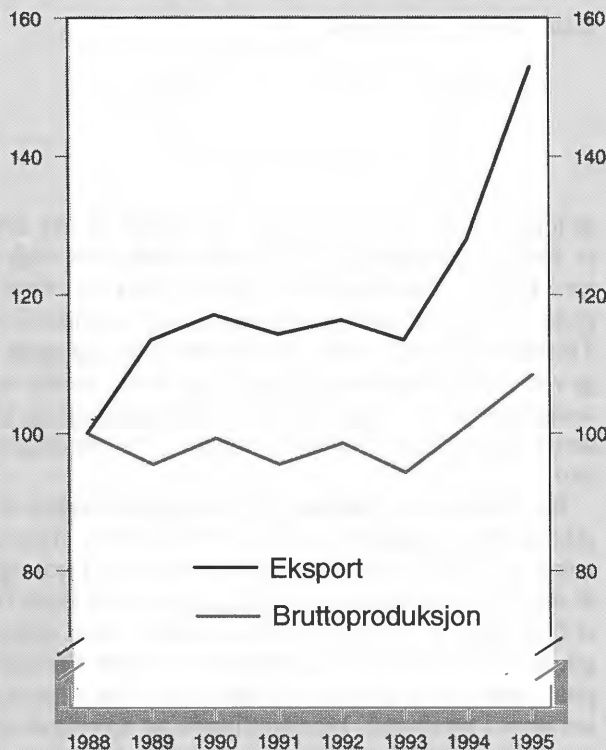
Boks 2.5 Utviklingen i verkstedindustrien

De siste årene har det vært et omslag i norsk industri. Produksjonen har økt med vel $7\frac{1}{2}$ pst. de tre siste årene, og også sysselsettingen har økt igjen etter å ha falt helt siden midten på 1970-tallet. Dessuten har det vært en sterk vekst i eksporten de siste årene. Denne har kommet dels som følge av sterk internasjonal vekst, samtidig som norsk industri har vunnet markedsandeler på sine tradisjonelle markeder. I første halvår i år ser det i tillegg ut til at norsk eksportindustri har klart å vinne innpass på nye eksportmarkeder, særlig i Asia.

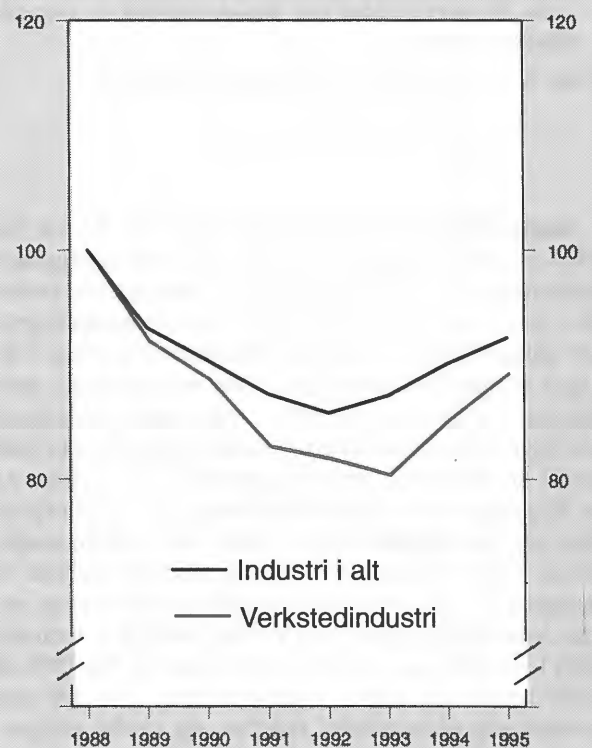
Innenfor industrien er det spesielt verkstedindustrien som har gått bra de siste to-tre årene. Verkstedindustrien utenom bygging av skip og plattformer stod i fjor for 19 pst. av samlet industriproduksjon, og tradisjonelt har en stor del av leveransene fra denne sektoren gått til hjemmemarkedet. Konjunkturtilbakeslaget i siste halvdel av 1980-tallet førte imidlertid til en kraftig svikt i hjemmemarkedet, og verkstedindustrien har etter dette blitt mer eksportrettet, jf. figur 2.29. Fra 1988 til 1995 økte eksporten av verkstedprodukter i gjennomsnitt med vel 6 pst. årlig, noe som bidro til at eksportens andel av produksjonen økte fra 36 pst. i 1988 til 50 pst. i 1995.

Både de eksportrettede og de mer hjemmebaserte industrisektorene utviklet seg svakt fra 1988 til 1993. Produksjonen i verkstedindustrien falt i gjennomsnitt med $\frac{3}{4}$ pst. pr. år i denne perioden, mens den samlede industriproduksjonen økte med $\frac{3}{4}$ pst. årlig i samme tidsrom. I de to siste årene har imidlertid produksjonen i verkstedindustrien tatt seg kraftig opp, og veksten var i fjor knapt 5 prosentpoeng høyere enn for industrien totalt. Sysselsettingen i verkstedindustrien har også økt kraftig de siste årene. Fra 1993 til 1995 økte antall sysselsatte i verkstedindustrien med 11 pst., mens industrisysselsettingen i alt økte med $5\frac{3}{4}$ pst. i samme periode, jf. figur 2.30.

Figur 2.29 Produksjon og eksport i verkstedindustrien (ekskl. skip og plattformer). Indeks 1988=100



Figur 2.30 Antall sysselsatte i verkstedindustrien og i industrien i alt. Indeks 1988=100



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

som er om lag $2\frac{3}{4}$ prosentpoeng lavere enn i fjor. Høyt nivå på igangsatt byggeareal av næringsbygg det siste året indikerer fortsatt sterk investeringsvekst i denne sektoren.

Lagerinvesteringene framkommer som en restpost i nasjonalregnskapet og fanger opp ulike statistiske avvik i tillegg til reelle lagerendringer. I 1995 økte lagerinvesteringene med nesten 11 mrd. kroner, tilsvarende vel 1 pst. av BNP, etter høy vekst også i 1994. Tallene kan tyde på manglende samsvar mellom tilgangs- og etterspørselssiden i nasjonalregnskapet som følge av at samlet produksjon har vært overvurdert og/eller at samlet etterspørsel har vært undervurdert. I framskrivingsperioden ventes ingen endringer av betydning i lagerinvesteringene.

Det er alltid stor **usikkerhet** knyttet til anslagene for investeringsutviklingen. Beslutningene om investeringer tas i stor grad på bakgrunn av forventninger om langsiktige utviklingstrekk. Den kraftige oppbyggingen av investert kapital i fastlandsøkonomien de siste årene har i tillegg sammenheng med god lønnsomhetsutvikling i bedriftene og med at investeringsnivået i årene før hadde vært lavt. Samlet investeringsnivå i fastlandsbedriftene har nå kommet opp på et høyt nivå i historisk sammenheng, jf. figur 2.27. En stor del av investeringene er konjunkturfølsomme. Ytterligere vekst i investeringene er derfor avhengig av vekst i etterspørselen hjemme og ute, samt at inntjeningen holdes på et høyt nivå. En fortsatt vekst i etterspørselen fra de private husholdningene kan bidra til økt kapasitetsbehov og investeringsvekst for bedriftene som hovedsakelig produserer for hjemmemarkedet. Det er imidlertid mer usikkert når det forventede konjunkturukslaget hos

noen av våre tradisjonelt viktigste handelspartnere finner sted. Også utviklingen i markedsandeler både på hjemme- og eksportmarkedene framover vil påvirke investeringsutviklingen. Så langt i år ser det ut til at norske bedrifter har klart å motvirke svak utvikling i våre tradisjonelle eksportmarkeder ved at de har vunnet innpass i nye markeder, særlig i Asia, jf. omtale i avsnitt 2.6.2.

Et annet usikkerhetsmoment er hvorvidt fastlandsbedriftenes inntjening benyttes til investeringer i Norge eller i utlandet. Utviklingen de siste årene tyder på at norske bedrifter har blitt mer internasjonale og ønsker produksjonsanlegg i nærheten av store markeder. Om denne utviklingen fortsetter i kommende år kan det bidra til å redusere investeringsnivået hjemme. En stor del av utenlandsinvesteringene gjøres av store norske industribedrifter. Fra 1993 til 1994 økte beholdningen av norske bedrifters **direkte investerte kapital** i utlandet med 24,5 mrd. kroner. I samme tidsrom økte beholdningen av utlendingers kapital i Norge med 12,7 mrd. kroner. Investeringstransaksjoner den senere tiden tyder på fortsatt netto utgang av kapital. I år bidrar Kværners oppkjøp av Trafalgar House med nær 10 mrd. kroner til kapitalutgangen.

Bruttoproduktet for bedriftene i fastlandsøkonomien målt i faste priser vokste med knapt 3 pst. i fjor. Oppgangen var bredt basert, med vekst i de fleste næringene. Bruttoproduktet i **industrien** økte med 2,9 pst., og både innenfor eksportorienterte sektorer og sektorer som i første rekke produserer for hjemmemarkedet økte produksjonen. Gjennom store deler av 1995 lå industriproduksjonen relativt stabil. Mot slutten av fjoråret og inn i 1. kvartal i år har

Tabell 2.11 Bruttoprodukt etter næring¹⁾. Prosentvis volumendring fra året før

	Mrd. 1993-kroner 1995	Årlig gjennomsnitt 1989-1994	1995	1996	1997	Årlig gjennomsnitt 1998-2000
Bruttonasjonalprodukt	893,3	2,8	3,3	5,3	3,1	2,2
Næringsvirksomhet	679,3	2,8	3,6	5,8	3,5	2,3
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	148,3	11,0	6,3	14,8	5,6	3,1
Oljeutvinning og rørtransport	128,4	12,6	7,3	17,5	5,9	3,6
Utenriks sjøfart og tjenester til- knyttet oljevirksomhet	19,9	2,7	±0,1	±2,4	3,2	±1,6
Næringsvirksomhet Fastlands-Norge .	531,1	1,2	2,8	3,3	2,9	2,0
Primærnæringene	23,3	3,3	7,6	3,6	3,0	0,0
Industri og bergverk	104,3	0,2	2,9	3,2	1,7	0,6
Bygge- og anleggsvirksomhet	30,0	±1,9	9,8	4,9	2,2	±0,9
Andre næringer	373,4	1,6	2,0	3,1	3,3	2,8
Offentlig forvaltningsvirksomhet	135,3	2,4	0,6	2,0	1,0	1,4
Korreksjonsposter	78,6	3,6	6,0	6,6	2,3	2,2

Memo:

Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirksomhet	745,0	1,6	2,7	3,4	2,5	1,9
--	-------	-----	-----	-----	-----	-----

¹⁾ Anslag 1996-2000.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.12 Produktivitetsutvikling i Fastlands-Norge¹⁾). Prosentvis endring fra året før

	Årlig gj. snitt		1995	1996	1997	Årlig gj. snitt
	1981-88	1989-94				1998-2000
Fastlands-Norge	1,6	2,6	1,5	1,3	1,3	1,3
Fastlands-Norge utenom ekstraktive næringer, offentlig forvaltning og korr.poster og korrigert for endret næringssammensetning	1,6	2,8	0,8	1,3	1,3	1,0

¹⁾ Anslag 1996-2000.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

imidlertid produksjonen tatt seg kraftig opp, med vekst i samtlige industrisektorer utenom treforedling. Volumoppgangen var særlig sterk innen metall-, konsumvare- og verkstedindustrien. Senere har veksttakten avtatt noe, men produksjonstallene de siste månedene er trolig påvirket av streiken i verkstedindustrien i mai, og er derfor vanskelige å tolke. Samlet anslås det en vekst i industriproduksjonen fra 1995 til 1996 på 3¼ pst. I 1997 antas veksten å bli 1¾ pst.

I **bygge- og anleggsnæringen** vokste bruttoproduktet med om lag 10 pst. i fjor. Den sterke veksten har bl.a. sammenheng med økt aktivitet i forbindelse med Gardermoenutbyggingen, byggeaktivitet i forbindelse med nytt Rikshospital og utbedringer etter storflommen på Østlandet i fjor vår. Veksten anslås å avta til 5 pst. i år og vel 2 pst. i 1997.

I **primærnæringene** bidro høy produksjonsvekst særlig i oppdrettsnæringen til at bruttoproduktet økte med 7,6 pst. fra 1994 til 1995. Også i inneværende år forventes det at oppdrettsnæringen vil bidra sterkest til volumoppgangen. Samlet vekst i primærnæringene anslås til 3½ pst. i 1996 og 3 pst. i 1997.

Bruttoproduktet innen **elektrisitetsforsyning** antas å synke med 11½ pst. i år som følge av det lave magasininnholdet etter et nedbørsfattig år så langt. Produksjonsnedgangen fra 1995 til 1996 må også ses i sammenheng med at produksjonen i fjor var

svært høy. Den lave elektrisitetsproduksjonen i år bidrar til å redusere BNP i fastlandsøkonomien med om lag 0,3 pst. fra 1995 til 1996. Også til neste år vil produksjonen trolig være påvirket av lite tilsig i år, fordi det kan ta lang tid å fylle opp magasinene igjen. Det anslås en ytterligere produksjonsnedgang fra 1996 til 1997 på 2 pst.

Fra 1994 til 1995 økte **arbeidsproduktiviteten** i fastlandsøkonomien utenom ekstraktive næringer, offentlig forvaltning mv. med ¾ pst., etter en vekst i 1994 på hele 4½ pst. Erfaringsmessig øker produktiviteten mest i første del av en konjunkturoppgang. Veksten i fjor tyder på at bedriftene etter hvert fikk behov for å styrke arbeidsstokken for å kunne holde et tilfredsstillende produksjonsnivå over tid. I inneværende år forventes produktivitetsutviklingen, korrigert for endret næringssammensetning, å bedre seg i forhold til i fjor, jf. tabell 2.12. Mot slutten av 1990-tallet anslås en noe lavere produktivitsvekst, bl.a. som følge av at produktivitetsutviklingen normalt er noe svakere i perioder med avtakende veksttakt i produksjonen.

De børsnoterte industriselskapenes resultatrapportering fra 1. og 2. kvartal i år tyder på at **bedriftenes lønnsomhet** har holdt seg på et høyt nivå inn i 1996 etter å ha tatt seg markert opp i årene fra 1993 til 1995, jf. tabell 2.13.

Tabell 2.13 Lønnsomhetsutvikling for bedriftene på industrilisten¹⁾ på Oslo Børs

	1993	1994	1995	Endring	Pst.vis endring
				1993-1995	1. halvår 1995 - 1. halvår 1996 ²⁾
A. Omsetning (mrd. kroner)	219,5	248,1	276,3	56,8	13,7
B. Driftsresultat (mrd. kroner)	15,4	20,6	30,3	14,9	1,1
C. Ordinært resultat (mrd. kroner)	13,6	18,6	29,9	16,3	3,0
D. Resultat etter skatt (mrd. kroner)	9,0	11,8	19,8	10,8	÷0,5
E. Driftsmargin (B/A) (pst.)	7,0	8,3	11,0	4,0 ³⁾	..
F. Fortjenestemargin (C/A) (pst.)	6,2	7,5	10,8	4,6 ³⁾	..

¹⁾ Beregningene dekker hovedtyngden av selskapene på industrilisten, som også omfatter en del serviceforetak. I tillegg er de fleste selskaper på SMB-listen inkludert.²⁾ Beregningene dekker de selskaper som hadde levert inn regnskap for første halvår pr. 18.9.1996 (om lag 75 pst. av selskapene på industrilisten).³⁾ Prosentpoeng.

Kilde: Delphi Economics.

Totalkapitalrentabiliteten gir et bilde av avkastningen på samlet kapital i bedriftene. Aksjeselskapene utenom finansielle foretak i Fastlands-Norge hadde en avkastning på samlet kapital i 1993 og 1994 på henholdsvis 8,8 og 8,2 pst. ifølge Statistisk sentralbyrås regnskapsstatistikk. Egenkapitalrentabiliteten gir et bilde av avkastningen på den delen av kapitalen som ikke er gjeldsfinansiert. Både i 1993 og 1994 var egenkapitalrentabiliteten i fastlandsbedriftene om lag 11 pst. Det var de største selskapene, målt ved omsetningsverdi, som fikk best avkastning på kapitalen i 1994. Det foreligger ikke regnskapsstatistikk for 1995, men foreløpige nasjonalregnskapstall tyder på at realkapitalrentabiliteten, dvs. avkastning på realkapitalen, økte markert i industrien dette året. En god lønnsomhetsutvikling i bedriftene bekreftes også av statistikk over hovedtyngden av industribedriftene som er notert på Oslo Børs. Fra 1994 til 1995 steg samlet ordinært resultat, dvs. resultat etter finansielle poster, men før ekstraordinære poster, med om lag 11,2 mrd. kroner. Nesten hele resultatforbedringen kom i den ordinære driften av selskapene, mens nettoinntektene fra finansielle poster var om lag uendret. Resultatene for første halvår 1996 tilsier at lønnsomhetsutviklingen i industriebedriftene har stabilisert seg på et høyt nivå. I noen sektorer har imidlertid fallende råvarepriser etter hvert slått ut i redusert inntjening.

De gode resultatene er trolig en medvirkende årsak til at **totalindeksen på Oslo Børs** nådde sitt høyeste nivå noensinne 12. juni 1996 med indeksverdien 850,9, vel 25 pst. høyere enn ett år tidligere. Skips- og industriindeksene hadde størst verdistigning i denne perioden. Siden toppnoteringen i juni har totalindeksen sunket noe igjen.

2.6 UTENRIKSØKONOMI OG SPARING

2.6.1 Driftsbalansen overfor utlandet

Siden 1990 har Norge hatt betydelige overskudd på driftsbalansen. Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall var overskuddet i 1995 om lag 28 mrd. kroner, tilsvarende vel 3 pst. av BNP. For 1996 anslås overskuddet til 66 mrd. kroner, jf. tabell 2.14, som er om lag 16 mrd. høyere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett. Oppjusteringen av anslaget skyldes høyere anslag på eksportverdien av råolje og naturgass og sterkere volumvekst i den tradisjonelle vareeksporten. Den kraftige økningen i driftsoverskuddet fra 1995 til 1996 skyldes i hovedsak høyere eks-

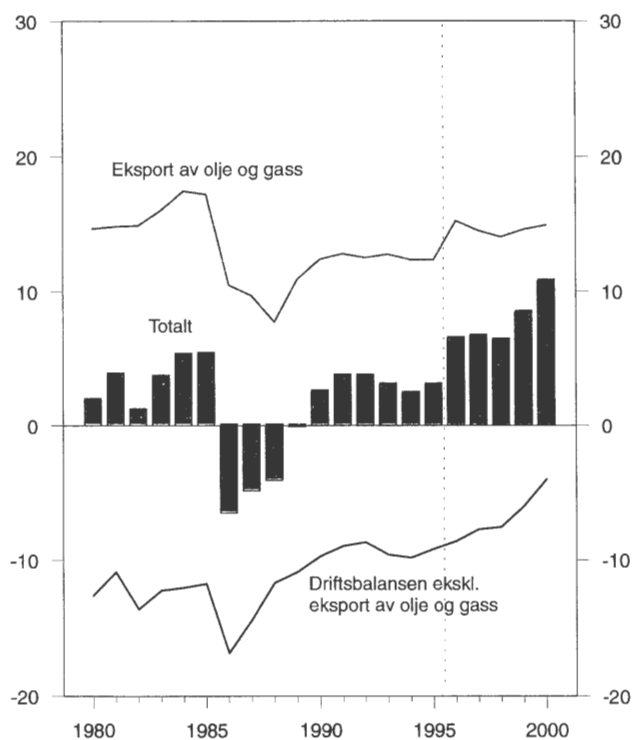
Tabell 2.14 Driftsbalansen overfor utlandet

	Mrd. kroner			Prosentvis endring fra året før ¹⁾			
				1996		1997	
	1995	1996 ¹⁾	1997 ¹⁾	Pris	Volum	Pris	Volum
Eksport	355,0	402,0	423,9	5,3	7,6	+0,5	6,0
Råolje og naturgass	113,2	152,4	152,0	15,9	16,1	+6,0	6,1
Nye skip	4,1	4,4	5,2	0,2	5,0	0,2	20,0
Eldre skip	5,8	4,6	5,5	5,0	+23,7	+0,8	20,0
Oljeplattformer og moduler	0,6	0,6	0,6	0,0	0,5	0,0	0,6
Direkte eksport ved oljevirkomhet ²⁾	0,7	0,7	0,8	3,6	2,2	3,6	2,5
Tradisjonelle varer	143,4	151,3	163,7	+1,4	7,0	2,7	5,4
Bruttoinntekter, skipsfart og oljeboring	46,1	47,0	49,8	3,0	+1,0	5,0	1,0
Rørtransport	2,2	2,5	3,0	0,0	13,7	0,0	20,6
Utlendingers utgifter i Norge	15,1	14,6	16,1	1,5	+5,0	2,4	8,0
Andre tjenester	23,8	23,9	27,2	3,1	+2,4	2,9	10,4
Import	299,4	316,1	339,9	1,3	4,2	1,8	5,6
Skip	6,3	4,6	5,5	4,0	+30,0	0,0	20,0
Oljeplattformer og moduler	0,4	0,4	0,4	3,0	0,0	3,0	0,0
Direkte import ved oljevirkomhet ²⁾	11,8	13,9	14,5	2,9	14,6	3,1	1,0
Tradisjonelle varer	204,0	220,4	235,7	0,8	7,1	1,5	5,3
Bruttoutgifter, skipsfart og oljeboring	20,6	20,6	21,4	0,0	0,0	2,7	1,0
Nordmenns utgifter i utlandet	26,8	28,2	29,6	3,0	2,1	2,4	2,8
Andre tjenester	29,6	28,0	32,9	2,7	+7,6	2,4	14,4
Eksportoverskudd	55,7	85,9	83,9				
Rente- og stønadsbalansen	+27,3	+20,2	+13,4				
Driftsoverskudd	28,4	65,7	70,5				

¹⁾ Anslag.

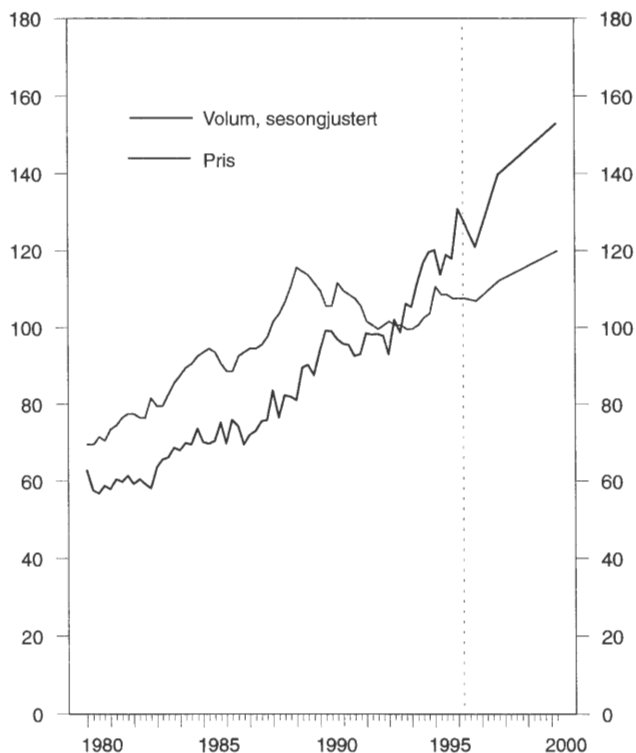
²⁾ Korreksjonspost for delte olje- og gassfelt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Figur 2.31 Driftsbalansen overfor utlandet. Prosent av BNP¹⁾

¹⁾ Brudd mellom 1987 og 1988 pga. hovedrevisjonen av nasjonalregnskapet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Figur 2.32 Eksport av tradisjonelle varer. Indeks 1993=100¹⁾

¹⁾ Tall for 1980-87 er kjedet med de reviderte nasjonalregnskapstallene for senere år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

portverdi av råolje og naturgass, men også bedret rente- og stønadsbalanse bidrar til økningen.

Neste år forventes driftsoverskuddet å ligge noe høyere enn i inneværende år, og mot slutten av tiåret anslås overskuddene å vokse ytterligere. Totalt sett innebærer anslagene at overskuddet på driftsbalansen øker med 100 mrd. kroner fra 1995 til 2000. Direkte eller indirekte er det poster knyttet til oljevirk-somheten som forklarer det aller meste av denne bedringen. Eksportinntekter fra petroleumssektoren står alene for om lag to tredeler av økningen i driftsoverskuddet, mens om lag en femtedel kommer som følge av økte renteinntekter på Statens petroleumsfond og reduserte netto renteutgifter for oljeselskape. Eksporten av tjenester fra fastlandsbedriftene er dessuten forutsatt å øke, bl.a. som følge av en forutsatt omstilling i leverandørindustrien til oljesektoren når oljeinvesteringene faller, jf. omtale i avsnitt 2.1 og 2.2.

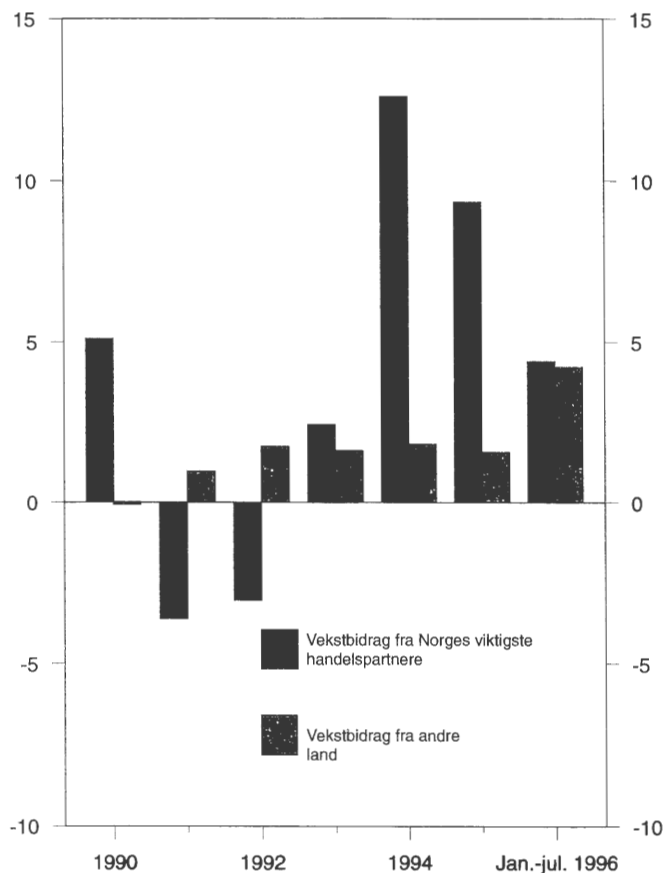
2.6.2 Eksport og import av tradisjonelle varer

Den internasjonale konjunkturoppgangen som bidro til den kraftige veksten i **eksporten av tradisjonelle varer** i 1994, ble mer avdempet i løpet av fjoråret. Eksportetterspørselen fra Norges viktigste handelspartnere har også hittil i år vært relativt svak, men dette er blitt motvirket ved at norske eksportører har

vunnet innpass i nye eksportmarkeder. Veksten i den tradisjonelle vareeksporten har dermed tatt seg kraftig opp hittil i år. Ifølge Utenrikshandelsstatistikken fra Statistisk sentralbyrå økte eksportverdien de sju første månedene i år med 8½ pst. i forhold til samme periode i fjor. Norges viktigste handelspartnere, som mottar om lag 85 pst. av den tradisjonelle vareeksporten fra Norge, sto bare for halvparten av denne eksportveksten. Dette er en ny utvikling sammenliknet med tidligere år, jf. figur 2.33. Det var spesielt land i Asia utenom Japan som ga solide bidrag til eksportveksten.

Etter å ha nådd en topp i 1. kvartal i fjor, bidro svakere etterspørsel fra eksportmarkedet til at **eksportvolumet** av tradisjonelle varer falt gjennom fjoråret. For 1995 sett under ett økte eksportvolumet med vel 4 pst., mot vel 13 pst. året før. I første halvår i år tok eksportvolumet seg kraftig opp, og lå vel 10 pst. høyere sammenliknet med samme periode i fjor. Over halvparten av denne veksten kan tilskrives høyere eksportvolum av verkstedprodukter, som økte med om lag 23 pst., men også flere andre varer bidro til veksten. Norsk vareeksport har en slik sammensetning at den normalt øker mest i starten av en internasjonal konjunkturoppgang. Oppsvinget internasjonalt ventes å komme mot slutten av året og til neste år, og økende etterspørsel fra Norges handelspartnere vil trolig bidra til at eksportveksten holder

Figur 2.33 Bidrag til vekst i eksportverdien for tradisjonelle varer fordelt på område. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

seg godt oppe både i resten av innværende og til neste år. På bakgrunn av dette anslås eksportvolumet å øke med 7 pst. i innværende år, og 5½ pst. til neste år.

Markedsveksten for norske eksportvarer, målt ved økningen i vareimporten hos Norges viktigste

handelspartnere, er anslått til 5¼ pst. i år. Med en anslått vekst i eksportvolumet på 7 pst. ligger det derfor an til en økning i eksportmarkedsandelene for tradisjonelle varer, jf. tabell 2.15. Dette kan delvis forklares ved at norsk eksport har en annen sammensetning enn den samlede vareimporten hos handelspartnerne, og i tillegg kommer økningen i eksporten til nye eksportmarkeder.

Eksportprisene for tradisjonelle varer økte med vel 7 pst. i fjor, men har hittil i år vært preget av nedgang i en del viktige råvarepriser. Prisen på aluminium, som utgjør om lag halvparten av metalleksporten, har vist store svingninger de siste årene, jf. figur 2.34. Etter at store mengder aluminium fra Russland holdt aluminiumsprisen på et historisk bunnivå i 1992 og 1993, bidro en avtale om produksjonsbegrensninger til en kraftig økning i aluminiumsprisen i 1994. Etter en topp i 1. kvartal 1995 falt prisen noe, men for 1995 sett under ett økte likevel aluminiumsprisen i amerikanske dollar med 25 pst. Styrkingen av den norske kronen i fjor gjorde imidlertid at aluminiumsprisen regnet i norske kroner bare økte med halvparten av dette. Spotprisen på aluminium utviklet seg relativt stabilt i 1. kvartal i år. I mai lå aluminiumsprisen om lag på samme nivå som i desember i fjor, men den har etter dette falt med hele 13 pst. Norske eksportpriser på metaller følger normalt spotprisene internasjonalt med et visst tidsetterslep, og i første halvår i år lå eksportprisen på metaller vel 4½ pst. lavere enn samme periode i fjor. Sammen med lavere priser på andre viktige råvarer og verkstedprodukter, bidro dette til en nedgang i eksportprisene for tradisjonelle varer på vel 2 pst. i første halvår i år. For 1996 under ett anslås eksportprisene for tradisjonelle varer å falle med knapt 1½ pst. Med utsikter til sterkere økonomisk vekst internasjonalt mot slutten av året og til neste år, ligger det an til en viss økning i råvareprisene i 1997. Den lave kapasitetsutnyttningen blant alumi-

Tabell 2.15 Nøkkeltall for handelen med tradisjonelle varer¹⁾. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gj. snitt		1995	1996	1997	Årlig gj. snitt 1998-2000
	1981-88 ⁴⁾	1989-94				
Eksportpris	3,6	÷0,7	7,1	÷1,4	2,7	2,9
Importpris	4,3	0,6	0,6	0,8	1,5	1,7
Bytteforhold ³⁾	÷0,6	÷1,3	6,5	÷2,3	1,1	1,2
Eksportvolum	4,6	5,7	4,1	7,0	5,4	5,0
Eksportmarkedsvekst ⁴⁾	5,1	3,9	4,3	5,2	6,2	5,6
Eksportmarkedsandel	÷0,4	1,7	÷0,2	1,8	÷0,8	÷0,6
Importvolum	2,4	4,1	9,2	7,1	5,3	2,7
Hjemmemarkedsandel	..	..	0,0	÷2,1	÷1,9	÷1,0

¹⁾ Anslag for 1996-2000.

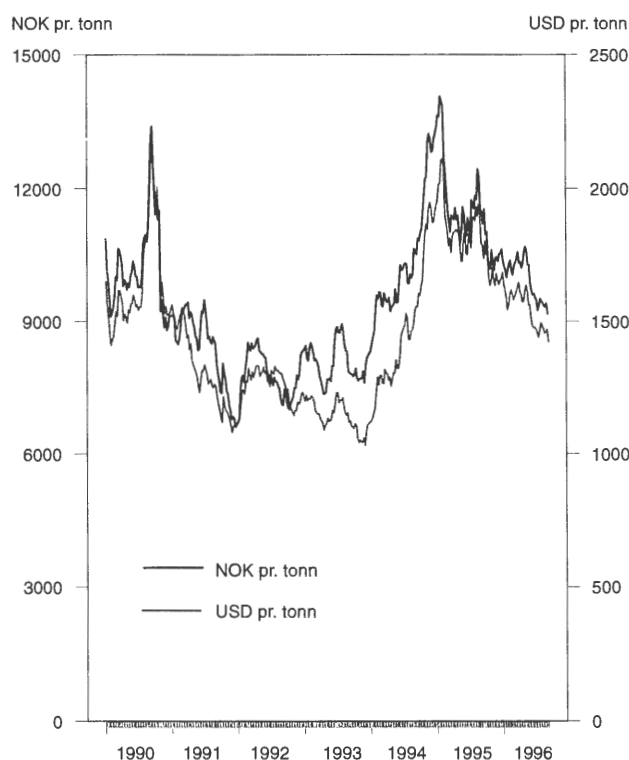
²⁾ Iht. gamle nasjonalregnskapstall.

³⁾ Eksportpris i forhold til importpris.

⁴⁾ Import av varer (SITC 0-2,4-9) hos Norges handelspartnere.

Kilde: Finansdepartementet, OECD og Statistisk sentralbyrå.

Figur 2.34 Spotpris på aluminium. Uketall



Kilde: Norges Bank.

niumsprodusentene kan imidlertid bidra til å forsinker prisoppgangen på metaller. Alt i alt anslås eksportprisene for tradisjonelle varer å øke med knapt $2\frac{3}{4}$ pst. fra 1996 til 1997.

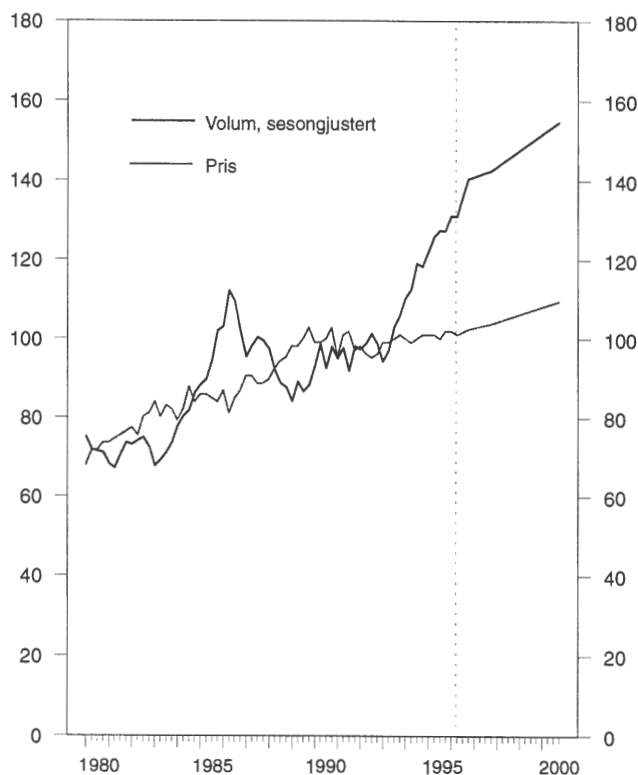
Verdien av den **tradisjonelle vareimporten** - definert som varer utenom skip og plattformer (men inklusive råolje) - økte ytterligere i 1995 etter sterk vekst de to foregående årene. Denne importøkningen må bl.a. ses i sammenheng med den markerte økningen i industriinvesteringene i fjor, som bidro til en særlig sterk oppgang i importen av verkstedprodukter. Veksten i **importvolumet** av tradisjonelle varer ble mer avdempet gjennom 1995 enn i de to forutgående årene, men har hittil i år tatt seg opp igjen, jf. figur 2.35. I første halvår i år lå importvolumet $5\frac{3}{4}$ pst. høyere enn tilsvarende periode i fjor, noe som reflekterer en tiltakende vekst i etterspørselen i fastlandsøkonomien. I tillegg til økte industriinvesteringer er det et høyere varekonsum og eksportvekst som bidrar til å trekke importvolumet opp. Utviklingen i importvolumet påvirkes også av hvordan norske produsenters hjemmemarkedsandeler utvikler seg. Et voksende internasjonalt varebytte og økende grad av spesialisering har ført til en trendmessig nedgang i hjemmemarkedsandelene, og utviklingen i forholdet mellom hjemmepriser og importpriser har bidratt til å forsterke denne trenden. Fra 1995 til 1996 legges det til grunn en nedgang i hjemmemarkedsandelene for tradisjonelle varer på vel 2 pst. Sammen med de etterspørselsanslagene

som nå er lagt til grunn, gir dette en vekst i importvolumet i år på vel 7 pst. Til neste år ventes etterspørselen fra Fastlands-Norge å bli noe mer avdempet, og det legges til grunn en vekst i importvolumet av tradisjonelle varer på $5\frac{1}{4}$ pst.

Importprisene for tradisjonelle varer økte med $\frac{1}{4}$ pst. i 1994 og vel $\frac{1}{2}$ pst. i 1995. I første halvår i år var importprisene på om lag samme nivå som i første halvår i fjor, og det er flere forhold som taler for lav importprisvekst også resten av året. Konsumprisveksten internasjonalt har vært moderat hittil i år, og den negative utviklingen på en del råvaremarkeder vil trolig også bidra til lav importprisvekst framover. I tillegg vil styrkingen av den importveide kronekursen i fjor på 2,4 pst. trolig bidra til å holde prisveksten på importerte varer lavere enn den internasjonale prisveksten også i 1996. Alt i alt anslås importprisene for tradisjonelle varer å øke med $\frac{3}{4}$ pst. i inneværende år. Den importveide kronekursen styrket seg med vel $\frac{1}{4}$ pst. i første halvår i år, og en mindre styrking i år enn i fjor kan bidra til at importprisveksten blir noe høyere til neste år. Importprisene anslås å øke med $1\frac{1}{2}$ pst. fra 1996 til 1997.

2.6.3 Skipsfarten og tjenestebalansen for øvrig

De siste årene har størrelsen på den norske utenriksflåten målt i dødvektstonn (dvt) falt, mens flå-

Figur 2.35 Import av tradisjonelle varer. Indeks 1993=100¹⁾

¹⁾ Tall for 1980-87 er kjedet med de reviderte nasjonalregnskapstallene for senere år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

tens verdi har økt. Denne utviklingen skyldes en vridning i flåtens sammensetning i retning av mindre, dyrere og mer spesialisert tonnasje. Ifølge tall fra Norges Rederiforbund har denne trenden fortsatt i første halvår i år. Den norske utenriksflåten målt i dvt var om lag $\frac{1}{4}$ pst. lavere ved utgangen av 2. kvartal i år enn på samme tidspunkt i fjor. I det samme tidsrommet økte imidlertid verdien av den norske utenriksflåten med $1\frac{3}{4}$ pst.

Nettoimporten av skip - dvs. importen av skip fratrasket eksporten av eldre skip - regnet i 1993-priser var i fjor på vel $\frac{1}{2}$ mrd. kroner, mens det i første halvår i år var en nettoeksport på knapt $\frac{1}{2}$ mrd. kroner. Både i år og neste år legges det til grunn tilnærmet null i nettoimport av skip, noe som innebærer en om lag uendret størrelse på den norske utenriksflåten.

Skipsfartens netto fraktinntekter ligger hittil i år vel 1 pst. høyere enn i samme periode i fjor. Den stabile utviklingen skyldes små endringer i både pris og volum. På bakgrunn av den svake utviklingen internasjonalt og en om lag uendret størrelse på den norske utenriksflåten, anslås eksportvolumet av fraktinntektene å avta med 1 pst. i år. Økt aktivitet i verdensøkonomien mot slutten av året og til neste år forventes å bidra til at netto fraktinntektene øker både i pris og volum i 1997.

Nordmenns utgifter i utlandet omfatter private reiser og forretningsreiser. I første halvår i år lå nordmenns utgifter i utlandet vel $6\frac{1}{2}$ pst. høyere enn tilsvarende periode i fjor. Både i inneværende år og til neste år anslås en verdivekst på $5\frac{1}{4}$ pst.

Utlendingers utgifter i Norge falt med knapt 4 pst. fra 1994 til 1995, noe som må ses på bakgrunn av det høye nivået i 1994 som følge av OL på Lillehammer. I første halvår i år lå utlendingers utgifter i Norge vel $2\frac{1}{4}$ pst. lavere enn i samme periode i fjor. For 1996 under ett anslås nå en nedgang på vel $3\frac{1}{2}$ pst. mens en til neste år legger til grunn en økning i utlendingenes utgifter i Norge.

Handelen med **andre tjenester** omfatter eksport og import av tjenester i tilknytning til varehandel, forsikring, konsulenttjenester mv. Sammen med en kraftig nedgang i importvolumet av andre tjenester bidro høyere eksportpriser til at nettoimporten av andre tjenester i første halvår i år var 65 pst. lavere sammenliknet med tilsvarende periode i fjor. Fra 1995 til 1996 anslås en nedgang i nettoimporten av andre tjenester på 29 pst.

2.6.4 Norges nettofordringer og rente- og stønadsbalansen

Norges nettogjeld avtok med 37 mrd. kroner i fjor, og ved utgangen av 1995 hadde Norge nettofordringer overfor utlandet på om lag 16 mrd. kroner, eller $1\frac{3}{4}$ pst. av BNP. Endringen i Norges nettofordringer framkommer som summen av overskuddet på driftsregnskapet overfor utlandet og endringer i verdien

av gjelds- og fordringsposisjoner forårsaket av valutakursendringer og andre omvurderinger. Isolert sett bidro omvurderinger til å redusere nettogjelden med 9 mrd. kroner i fjor. I første halvår i år var det et overskudd på driftsbalansen på vel 34 mrd. kroner, samtidig som omvurderinger bidro til å øke nettofordringene med i underkant av 2 mrd. kroner. Ved utgangen av juni var dermed Norges nettofordringer overfor utlandet om lag 52 mrd. kroner. Med utgangspunkt i det anslåtte overskuddet på driftsbalansen i år, og forutsatt uendrede valutakurser ut året, vil Norge ved utgangen av 1996 ha nettofordringer på over 80 mrd. kroner. På bakgrunn av de betydelige overskuddene på driftsbalansen som er lagt til grunn, ventes nettofordringene å øke ytterligere i framskrivingsperioden, jf. figur 2.4 i avsnitt 2.1.

Underskuddet på **rente- og stønadsbalansen** var 27 mrd. kroner i fjor. I første halvår i år er underskuddet noe redusert og ligger nesten 3 mrd. kroner lavere enn i samme periode i fjor. For 1996 anslår en nå et underskudd på rente- og stønadsbalansen på vel 20 mrd. kroner. På bakgrunn av økende netto renteinntekter fra utlandet anslås underskuddet til neste år å bli vel 13 mrd. kroner, noe som innebærer en halvering av underskuddet på rente- og stønadsbalansen fra 1995 til 1997.

2.6.5 Nettofinansinvesteringer og nettokapital-utgang fordelt på sektor

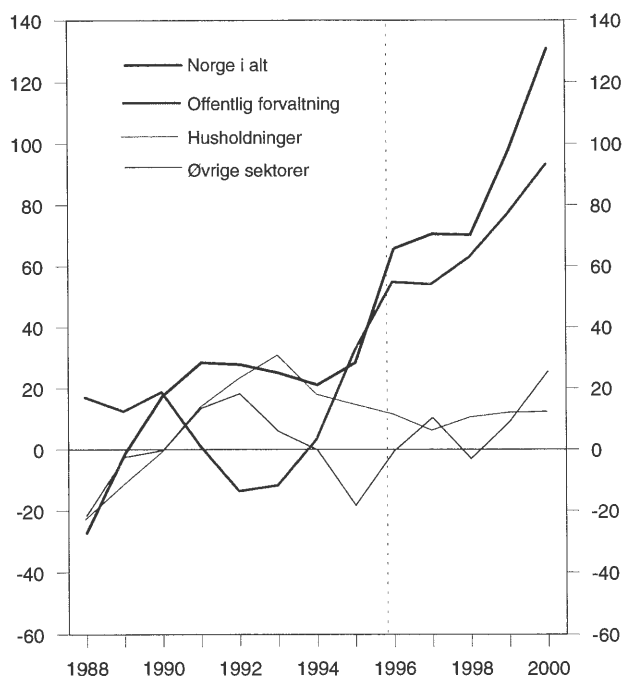
Overskuddet på driftsbalansen motsvares av like store nettofinansinvesteringer for de innenlandske sektorene samlet sett.

For den enkelte sektor er nettofinansinvestering definert som sektorens sparing fratrasket nettorealinvesteringene. Husholdningene har gått fra å ha betydelige negative nettofinansinvesteringer i siste del av 1980-tallet til å ha positive nettofinansinvesteringer på 1990-tallet. Det anslås at denne sektoren vil fortsette å bygge opp finansformuen også utover i beregningsperioden, jf. figur 2.36.

Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer har variert fra å være positive mot slutten av 1980-tallet til å bli negative i 1992 og 1993. Fra og med 1994 og utover i framskrivingsperioden anslås imidlertid offentlig forvaltning igjen å ha positive og stigende nettofinansinvesteringer. Det er særlig statsforvaltningens nettofinansinvesteringer som øker. Statsforvaltningens nettofinansinvesteringer er definert som overskudd (Statsforvaltningens overskudd omfatter overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond, skattekreditter og overskudd i andre statsregnskap) pluss kapitalinnskudd i forretningsdriften. Den statlige finansielle formuesoppbyggingen vil i første rekke finne sted som kapitaloppbygging i Statens petroleumsfond.

Øvrige sektors samlede nettofinansinvesteringer var negative på slutten av 1980-tallet, og har også

Figur 2.36 Finansinvesteringer etter sektor. Mrd. kroner



Kilde: Norges Bank, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

vært negative i deler av 1990-tallet, jf. figur 2.36. Mot slutten av framskrivingsperioden anslås imidlertid nettofinansinvesteringene for disse sektorene å bli positive og stigende. Det er særlig petroleumssektorens finansinvesteringer som er anslått å øke framover, mens bedrifter i Fastlands-Norge, som hadde positive nettofinansinvesteringer på begynnelsen av 1990-tallet, anslås å ha negative nettofinansinvesteringer i framskrivingsperioden.

For hver enkelt sektor kan den finansielle formuesoppbyggingen, dvs. nettofinansinvesteringene, plasseres som fordringsøkning enten overfor andre innenlandske sektorer eller overfor utlandet. Den delen som plasseres utenlands kalles netto kapitalutgang for sektoren. Summen av netto kapitalutgang for alle sektorene er lik overskuddet på driftsbalansen. For landet sett under ett må all finansiell formuesoppbygging finne sted overfor utlandet.

Statlige sektorer (inkl. Norges Bank) og olje- og sjøfartsnæringene ventes å stå for den største andelen av netto kapitalutgangen fra Norge i årene framover. Kapitalutgangen for offentlig forvaltning utgjøres i hovedsak av kapitalen som akkumuleres i Statens petroleumsfond. Kapitalutgangen fra olje- og sjøfartssektoren skyldes bl.a. nedbetaling av gjeld i utlandet etter et høyt nivå på petroleumsinvesteringene i årene fram til og med 1998.

2.7 PETROLEUMSVIRKSOMHETEN

På bakgrunn av utviklingen hittil i år, samt en vurdering av utsiktene for oljemarkedet de nærmeste månedene, har en valgt å oppjustere **oljeprisforutsetningen** for 1996 til 125 kroner pr. fat mot 115 kroner pr. fat i Revidert nasjonalbudsjett. For 1997 og videre fram til 2030 har en lagt til grunn en oljepris på 115 1997-kroner pr. fat. I Revidert nasjonalbudsjett ble det lagt til grunn 105 1996-kroner pr. fat for årene 1997-2001 og deretter 115 1996-kroner pr. fat. Usikkerheten i olje- og valutamarkedene innebærer at oljeprisen i kroner de enkelte år kan komme til å avvike betydelig fra den prisutviklingen en har lagt til grunn.

Tidlig i 1996 falt prisene notert i **spotmarkedet** ned til et nivå under 17 USD pr. fat som følge av mildvær og spekulasjoner rundt et mulig begrenset oljesalg fra Irak. Oljeprisen steg deretter markert fra februar til midten av april, med priser på over 23 USD pr. fat. Lave lagre kombinert med kaldt vær bidro til å forklare denne oppgangen. Senere har prisene stort sett ligget i et leie på 18-21 USD pr. fat. Etter USAs luftangrep i Irak steg oljeprisen. Prisen var om lag 22 USD pr. fat for Brent Blend i spotmarkedet tirsdag 17. september. Gjennomsnittet hittil i år er 19½ USD pr. fat, svarende til 126 kroner pr. fat. Konflikten mellom USA og Irak gjør at det hersker særlig stor usikkerhet mht. oljeprisutviklingen de nærmeste månedene.

IEA forventer nå en vekst i den samlede **etterspørselen** i 1997 på 1,8 mill. fat pr. dag, mot en anslått vekst for 1996 på 1,7 mill. fat pr. dag. Denne veksten skyldes i hovedsak sterk vekst i forventet etterspørsel fra land utenfor OECD-området, mens en for OECD-området kun forventer moderat vekst i forhold til fjoråret, hvor den kalde vinteren ga stor etterspørsel etter olje.

Veksten i **tilbudet utenfor OPEC i 1997** anslås av IEA til 1,7 mill. fat pr. dag, bl.a. pga. forventninger om økt produksjon i Nordsjøen og Latin-Amerika.

Dette innebærer en **etterspørsel rettet mot OPEC i 1997** på 25,2 mill. fat pr. dag, dvs. om lag som i 1996. Med en forventet økning i produksjonen fra OPEC-landene vil en dermed få en økning av lagrene i 1997 og et press i retning av lavere priser enn for 1996. Det understrekes at anslagene er usikre, jf. utviklingen i 1996 hvor det har vært betydelige avvik mellom forventet og faktisk tilbuds- og etterspørselsutvikling. Videre er situasjonen uavklart når det gjelder muligheten for eksport fra Irak.

Når det gjelder den **langsiktige prisutviklingen** vil viktige usikkerhetsfaktorer bl.a. være mulighetene for bruk av miljøavgifter, den teknologiske utviklingen, den framtidige tilpasningen i sentrale produsentland og den underliggende veksten i energietterspørselen.

I de langsiktige analysene legger en til grunn en vekst i oljeetterspørselen fra 1996-nivået på rundt 72

mill. fat pr. dag til et forventet nivå på rundt 75 mill. fat i år 2000 og rundt 95 mill. fat i 2010. Det legges videre til grunn en viss økning i oljeproduksjonen i land utenfor OPEC til et forventet nivå på rundt 45 mill. fat pr. dag i 2000 og deretter konstant produksjon fram til 2010, hvorefter produksjonen i disse landene antas å falle. Disse anslagene innebærer en gradvis økning av OPEC-landenes markedsandel fra dagens nivå på om lag 40 pst. til om lag 50 pst. i 2010. Det er betydelig usikkerhet knyttet både til etterspørselsutviklingen og til tilbudet av olje fra land utenfor OPEC.

Det er stor usikkerhet rundt den framtidige oljeprisutviklingen. En langsiktig oljepris vurderes å ikke ligge under 8-11 USD pr. fat. Under dette nivået vil det bli vanskelig å øke produksjonskapasiteten i takt med etterspørselsutviklingen dersom OPEC-landene holder tilbake kapasitet. Ved slike priser er også incentivene til å utvikle alternative energibærere svake, og oljen er konkurransedyktig mot andre fossile energibærere i kraftproduksjon. Videre vurderes den langsiktige oljeprisen heller ikke å ligge over 25-30 USD pr. fat. Priser over dette nivået vil forsere overgang til alternative energibærere og stimulere til energieffektivisering. Slike priser kan også gi større tilbud fra ikke-OPEC-land. Det understrekes at prisene i perioder vil kunne ligge utenfor disse grensene. En bør også være oppmerksom på at den antatte øvre grensen på 25-30 USD pr. fat etter hvert trolig vil reduseres gjennom at det blir rimeligere å produsere substitutter til olje.

Tabell 2.16 viser hovedtallene for petroleumsvirksomheten. I 1995 ble det ifølge Oljedirektoratet produsert råolje, NGL og salgbar naturgass på norsk sokkel tilsvarende om lag 193 mill. standard kubikk-meter oljeekvivalenter (Sm^3 o.e.). Nærings- og energidepartementet anslår nå en økning i **samlet petroleumsproduksjon** på om lag 29 mill. Sm^3 o.e. i 1996, og en ytterligere vekst på om lag 14 mill. Sm^3 o.e. i 1997.

Produksjonsanslagene i denne meldingen oppgis i standard kubikk-meter. Overgangen fra tonn til standard kubikk-meter oljeekvivalenter er nærmere omtalt i Revidert nasjonalbudsjett 1996.

Mesteparten av produksjonsøkningen fra 1995 til 1996 kan tilskrives høyere forventet råoljeproduksjon, hovedsakelig som følge av antatt sterk produksjonsvekst fra oljefeltene som kom i produksjon mot slutten av 1995. Om lag halvparten av produksjonsøkningen fra 1996 til 1997 skyldes forventet vekst i produksjonen av naturgass.

Samlet produksjon på norsk sokkel anslås å nå et toppnivå på om lag 263 mill. Sm^3 o.e. i 2000. Det anslåtte fallet i samlet produksjon i årene etter århundreskiftet skyldes at økningen i gassproduksjonen ikke ventes å oppveie fallet i oljeproduksjonen. I 2004 er gassalget anslått å nå 70 mill. Sm^3 o.e. På grunnlag av markedsutsiktene i årene framover vil produksjonsnivået imidlertid kunne øke ytterligere til om lag 80 mill. Sm^3 o.e.

Den anslåtte produksjonsutviklingen i denne meldingen innebærer en noe høyere råoljeproduksjon i

Tabell 2.16 Hovedtall for petroleumsvirksomheten

	1994	1995	1996 ¹⁾	1997 ¹⁾	2000 ¹⁾	Virkning av en endring i oljeprisen i 1997
<i>Forutsetninger:</i>						
Råoljepris, kroner pr. fat	111	108	125	115	123	10
Produksjon, mill. Sm^3 o.e.	180	193	222	236	263	
– råolje og NGL	153	166	187	194	208	
– naturgass	27	28	35	41	55	
<i>Mrd. kroner:</i>						
Eksportverdi ²⁾	108,5	115,4	154,9	154,9	185,1	12,4
Påløpte skatter og avgifter ³⁾	28,4	28,3	35,9	32,2	45,5	5,7
Betalte skatter og avgifter ³⁾	24,5	27,6	32,1	34,9	42,0	3,1
Netto kontantstrøm til staten ⁴⁾	25,6	38,5	63,7	65,1	100,0	8,0
<i>Mrd. kroner, 1993-priser:</i>						
Investeringer i oljeutvinning og rørtransport	53,0	46,0	47,0	48,6	26,4	
Direkte import til oljevirksomhet	11,9	11,2	12,9	13,0	6,9	
Etterspørselsimpulser mot fastlandsøkonomien	41,0	34,8	34,1	35,6	19,5	

¹⁾ Anslag.

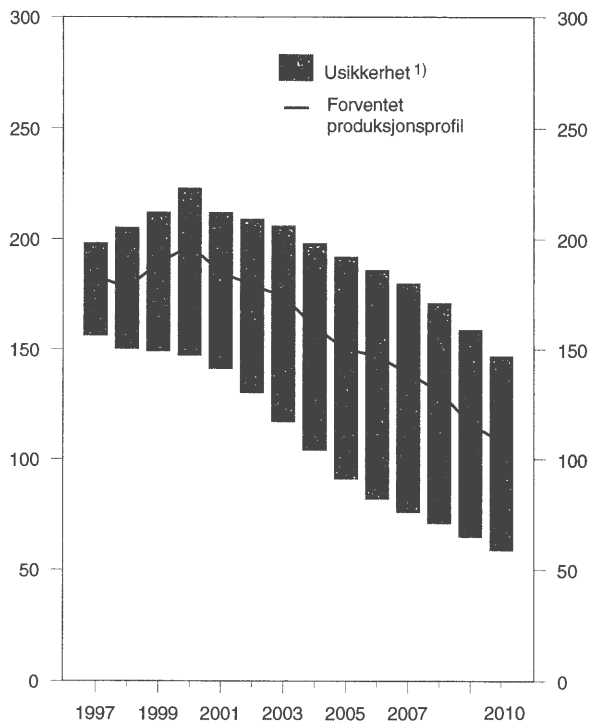
²⁾ Råolje, naturgass og rørtransport.

³⁾ Ordinær skatt på inntekt og formue, særskatt, produksjonsavgift, arealavgift og CO₂-avgift.

⁴⁾ 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 iht. Fjerningsfordelingsloven.

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

Figur 2.37 Illustrasjon av usikkerheten i olje-produksjonsanslagene. Mill. Sm³



1) 80 prosent sannsynlighet for at produksjonen i et bestemt år vil ligge innenfor det angitte intervallet.

Kilde: Oljedirektoratet og Nærings- og energidepartementet.

inneværende og neste år enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett. Oppjusteringen av oljeproduksjonen skyldes i hovedsak forventninger om noe høyere produksjon fra enkelte av de mellomstore oljefeltene på sokkelen. Nærings- og energidepartementet har nå innarbeidet nye anslag for innfasing og produksjon av uoppdaget olje. De nye anslagene innebærer høyere produksjon av råolje i perioden 2002-2010 enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett, og lavere produksjon i den etterfølgende perioden.

Det understrekes at det er stor usikkerhet knyttet til anslagene for produksjon av råolje. Usikkerheten er særlig stor på lang sikt, men også på kort og mellomlang sikt er produksjonsanslagene usikre, hovedsakelig som følge av at en på norsk sokkel har liten erfaring med hvordan produksjonen fra de store feltene vil forløpe i avtrappingsfasen, jf. omtalen i Revidert nasjonalbudsjett 1996. Oljedirektoratet har anslått et usikkerhetsintervall for produksjonsnivået i hvert enkelt av årene i perioden 1997-2010, jf. figur 2.37. Ved beregning av usikkerhetsintervallene har en tatt hensyn til reservoar-usikkerhet og til usikkerhet omkring starttidspunktet for produksjon fra nye felt. En har ikke tatt hensyn til konsekvensene av usikkerhet knyttet til oljeprisutviklingen.

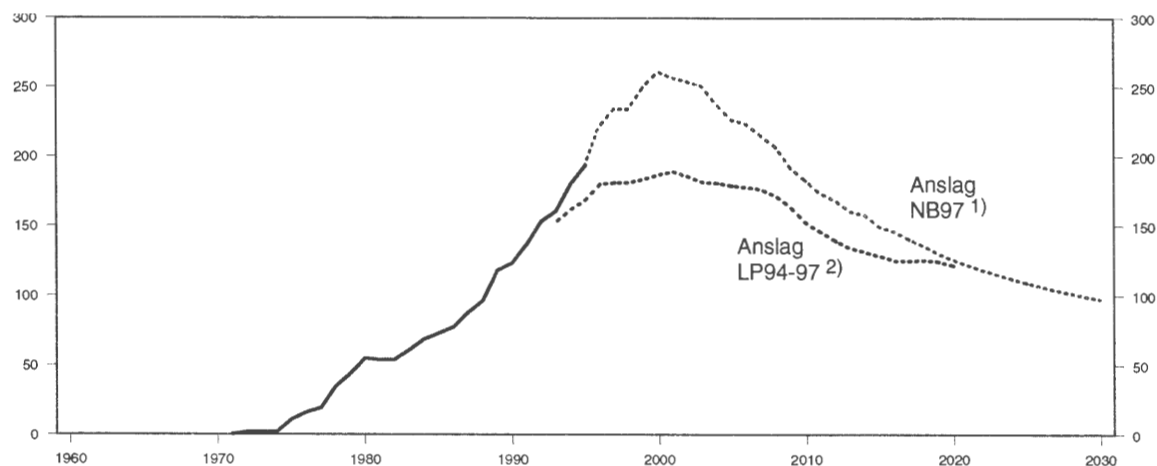
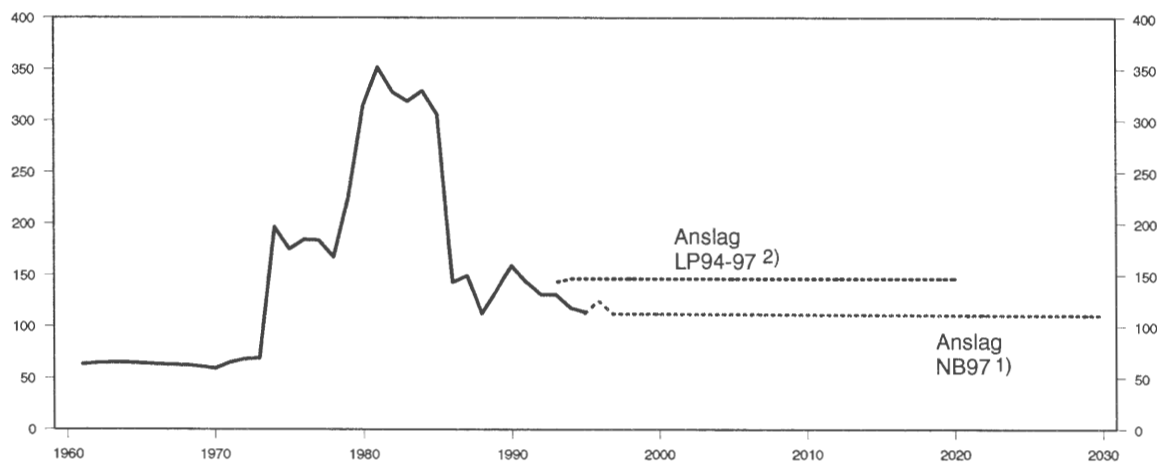
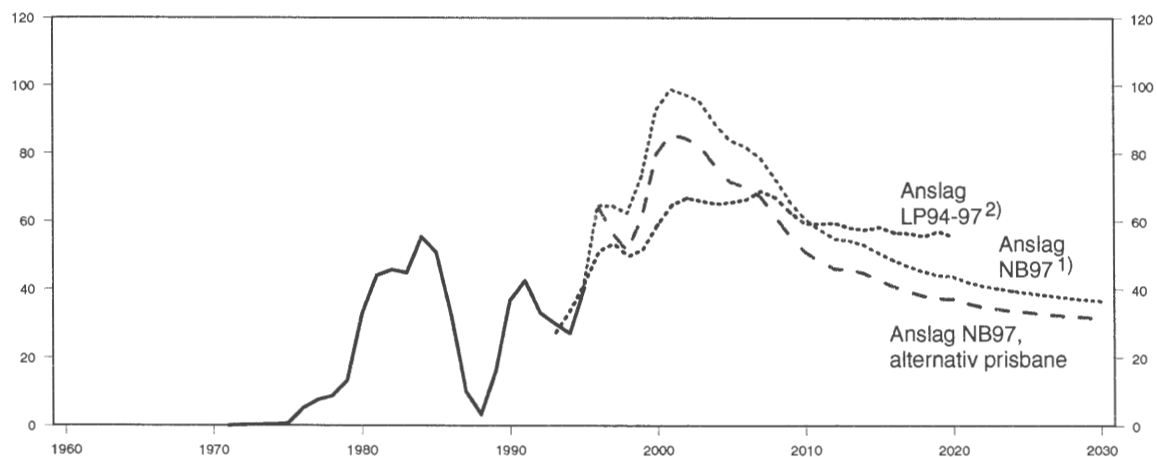
Verdien av **samlet eksport** fra den norske petroleumssektoren anslås nå å øke fra 115,4 mrd. kroner i 1995 til 154,9 mrd. kroner i 1996. Sammenliknet med anslagene i Revidert nasjonalbudsjett er eksportverdiens anslagene til dels betydelig oppjustert i de fleste årene i perioden 1996-2010. Oppjusteringene skyldes endringer både i produksjonsanslagene og i prisforutsetningene.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten er summen av betalte skatter og avgifter, nettoinnbetalinger fra Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) i petroleumsvirksomheten og betalt aksjeutbytte fra Statoil. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i 1996 anslås nå til om lag 64 mrd. kroner, en økning på om lag 7 mrd. kroner i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett. For 1997 anslås statens netto kontantstrøm til om lag 65 mrd. kroner. Figur 2.40 viser anslagene for statens netto kontantstrøm i denne meldingen og i Langtidsprogrammet 1994-1997.

Virkningene i 1997 av en endring i oljeprisen på 10 kroner pr. fat i forhold til prisforutsetningen om 115 kroner pr. fat, er vist i tabell 2.16. Eksportverdien av petroleumsproduksjonen er anslått å endres med 12,4 mrd. kroner, og statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten vil endres med anslagsvis 8 mrd. kroner. Dette viser hvor følsomme inntektsanslagene er overfor endringer i oljeprisen. I figur 2.40 illustreres utviklingen i statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten dersom oljeprisen i alle årene i perioden 1997-2030 skulle bli 105 1997-kroner pr. fat.

Totalformuen i petroleumssektoren er **nåverdien av netto kontantstrømmen i petroleumsvirksomheten**. Med en realrente på 7 pst. kan denne totalformuen pr. 1.1 1997 nå anslås til nær 1 100 mrd. kroner. Statens andel av den anslåtte formuen vil på samme tidspunkt utgjøre anslagsvis om lag 950 mrd. kroner. Totalformuen gir med 7 pst. realrente grunnlag for en årlig, langsiktig avkastning eller permanentinntekt på om lag 76 mrd. 1997-kroner. Statens andel av permanentinntekten kan anslås til om lag 66 mrd. 1997-kroner.

Formuesberegningene er basert på Oljedirektoratets siste anslag for totale gjenværende oppdagede og uoppdagede petroleumssressurser på om lag 9,1 mrd. Sm³ o.e. Anslaget på formuen er beheftet med stor usikkerhet. Det er særlig grunn til å peke på usikkerheten knyttet til oljeprisen, men det er også betydelig usikkerhet knyttet til petroleumssreservenes størrelse og til den framtidige utviklingen i utbyggings- og utvinningskostnadene. Formuesanslagene avhenger også av diskonteringsrenten som benyttes i beregningene. Dersom en i beregningene alternativt hadde lagt til grunn en realrente på 4 pst., ville formuen økt. Permanentinntekten ville imidlertid gå ned, og statens andel av permanentinntekten ville bli om lag 56 mrd. 1997-kroner. Hvis oljeprisen i alle årene i beregningsperioden f.o.m. 1997 skulle

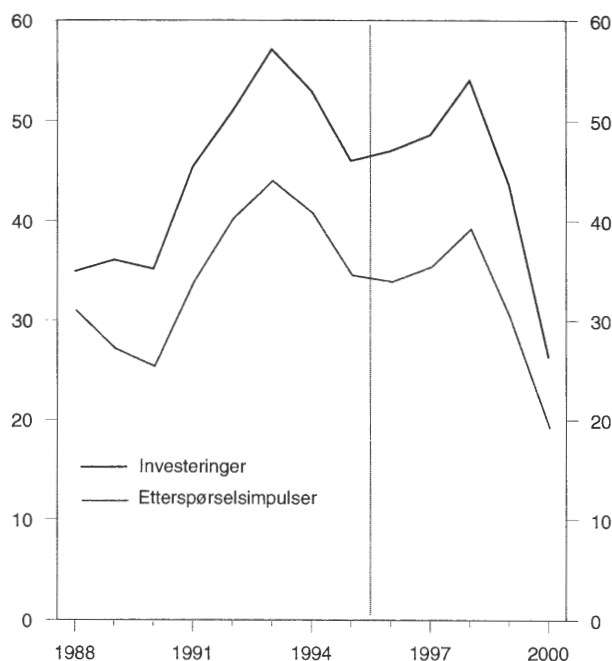
*Petroleumsvirksomheten**Figur 2.38 Produksjon av petroleum på norsk sokkel. Mill. Sm³ o.e.**Figur 2.39 Råoljepris. 1997-kroner pr. fat**Figur 2.40 Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten. Mrd. 1997-kroner*

1) Nasjonalbudsjettet 1997.

2) Langtidsprogrammet 1994-1997.

Kilde: Oljedirektoratet, Nærings- og energidepartementet og Finansdepartementet.

Figur 2.41 Investeringer i oljeutvinning og rørtransport og etterspørselsimpulser mot fastlandsøkonomien. Mrd. 1993-kroner



Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

bli 105 1997-kroner pr. fat, ville anslått totalformue pr. 1.1 1997, beregnet på grunnlag av en realrente på 7 pst., reduseres til om lag 920 mrd. kroner. Statens andel av formuen ville på samme tidspunkt bli om lag 810 mrd. kroner, og årlig avkastning av totalformuen og av statens andel av denne, ville reduseres til henholdsvis om lag 65 og 57 mrd. 1997-kroner.

De samlede investeringene i oljeutvinning og rørtransport utgjorde i 1995 46 mrd. 1993-kroner. Volumnedgangen fra 1994 til 1995 var på om lag 13 pst., mens en for innværende og neste år legger til grunn en volumvekst i investeringene på henholdsvis om lag 2 og 3 pst. Anslagene innebærer en reduksjon i etterspørselsimpulsene mot fastlandsøkonomien på om lag 1/2 mrd. 1993-kroner i innværende år, og en økning i etterspørselsimpulsene på om lag 1 1/2 mrd. 1993-kroner neste år, jf. tabell 2.16 og figur 2.41. Sammenliknet med anslagene i Revidert nasjonalbudsjett, er etterspørselsimpulsene mot fastlandsøkonomien svakt nedjustert i innværende år og betydelig oppjustert neste år. Endringen i anslagene skyldes at veksten i investeringene ventes å bli noe sterkere, samtidig som direkteimporten knyttet til oljevirkksomheten er anslått noe høyere.

Det er ventet en klar oppgang i investeringene i 1998 og et betydelig fall i de tre etterfølgende årene. Det samlede årlige investeringsvolumet ventes å synke med om lag 18 pst. i gjennomsnitt pr. år i perioden 1998-2000. Den anslåtte utviklingen i de samlede investeringene i denne perioden følger hovedsakelig av forløpet for investeringskostnadene

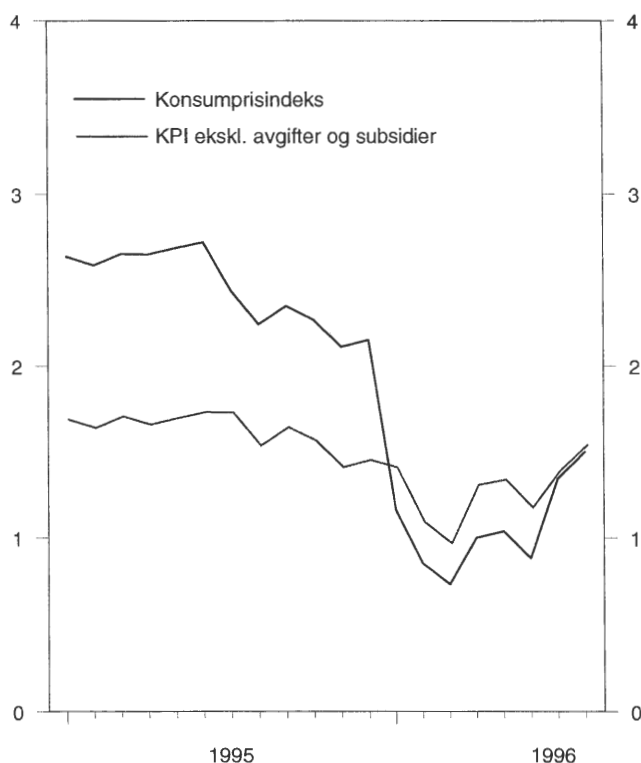
utenom leting. Leteinvesteringene ventes å bli om lag uendrede i den samme perioden.

2.8 PRISER, LØNNINGER OG KONKURRANSEEVNE

Prisstigningen målt ved konsumprisindeksen har hittil i år vært svært lav og var i mars 0,7 pst. regnet over 12 måneder. Dette er den laveste prisstigningen siden oktober 1963. Siden har prisstigningen tatt seg noe opp og var i august 1,5 pst. Dette henger bl.a. sammen med økte priser på elektrisitet til husholdningene og at ordningen med kompensasjon for merverdiavgift for noen matvarer falt bort fra 1. juli i år. Prisstigningen i Norge var i juli knapt 1/2 prosentpoeng lavere enn hos våre handelspartnere, jf. figur 2.3 i avsnitt 2.1.

Den gjennomsnittlige prisstigningen fra 1994 til 1995 ble 2,4 pst. Nedgangen i prisstigningstakten i første halvår i år henger dels sammen med at virkningene av avgiftsendringene i 1995 ble uttømt og med at engangsavgiften for personbiler i gjennomsnitt ble redusert fra 1. januar. Videre bidro en prisnedgang på elektrisitet rundt årsskiftet og en svak prisutvikling på klær til å trekke prisstigningen ned. Utover i året har imidlertid prisene på elektrisitet steget betydelig som følge av lite nedbør i år og i fjor høst.

Figur 2.42 Konsumpriser ekskl. impulser fra endringer i avgifter og subsidier. Prosentvis endring fra samme måned året før



Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

For å kunne danne seg et bilde av de underliggende tendensene i prisutviklingen, kan det være hensiktsmessig å korrigere prisutviklingen for endringer i avgifter og subsidier. Den underliggende prisstigningen målt på denne måten viste en nedgang de første månedene i 1996, men har siden tatt seg noe opp igjen, jf. figur 2.42.

Det er særlig utviklingen i elektrisitetsprisene som har trukket opp den underliggende prisstigningen de siste månedene. Lite nedbør i fjor høst og så langt i år i deler av landet har ført til at fyllingsgraden i vannmagasinene nå er svært lav. Dette har ført til at prisene på el-børsen har ligget på et høyt nivå i hele år. Etter hvert har disse prisene slått gjennom i prisene til husholdningene. Utviklingen i elektrisitetsprisene gjennom 1996 bidrar til å øke prisoverhenget inn i 1997. Det er store forskjeller i prisene på elektrisk kraft til husholdningene fra ulike energiverk. Mens enkelte verk har økt netto kraftpris med over 60 pst. i løpet av året, er det flere energiverk som ikke har justert prisene siden årsskiftet.

Delindeksen for elektrisitet - som inngår i konsumprisindeksen - økte med om lag 7,2 pst. fra januar til august i år. Dette skyldes i hovedsak prisøkninger fra noen store energiverk. Ett av disse - Oslo Energi - har økt prisene også fra 1. september. Denne prisøkningen vil bli fanget opp i konsumprisindeksen for september som offentliggjøres 10. oktober. Oslo Energi har vært prisledende, og en må regne med at også andre energiselskaper kan følge opp med prisøkninger utover høsten/vinteren. Utviklingen i strømprisene framover vil avhenge av bl.a. vanntilsiget til magasinene resten av høsten.

Selv med normal nedbør i høst og i vinter vil fyllingsgraden være lav før snøsmeltingen. Med normal snømengde til vinteren er det imidlertid grunn til å vente en viss prisreduksjon på strøm utover i 1997.

17. juni i år vedtok Stortinget nye rammer for jordbruksoppgjøret, som bl.a. innebærer økte avtalepriser tilsvarende 60,2 mill. kroner på årsbasis. I oppgjøret i fjor ble avtaleprisene redusert tilsvarende 520 mill. kroner, noe som isolert sett bidro til å redusere konsumprisveksten med 0,2 prosentpoeng i andre halvår. Årets avtale gir ikke et tilsvarende bidrag til redusert prisstigning som fjorårets avtale.

I Revidert nasjonalbudsjett la en til grunn en vekst i konsumprisene fra 1995 til 1996 på om lag 1¼ pst. Utviklingen i prisene hittil i år gir ikke grunnlag for endringer i dette anslaget.

I vurderingene av prisutsiktene for 1997 legger en til grunn en stabil utvikling i faktorene bak prisveksten, med unntak av elektrisitetsprisene. En forutsatt lav lønnsvekst i 1997 bidrar til å dempe prisutslaget av den tiltakende lønnsveksten i 1996. Videre antas importprisene å øke med om lag samme takt fra 1996 til 1997 som for året før. Endringene i valutakursene gjennom 1996 antas å gi forholdsvis små utslag i importprisene. Det foreslåtte subsidie- og av-

giftsopplegget vil heller ikke gi vesentlige bidrag til prisveksten. Det er videre lagt til grunn at kommunenes gebyrinntekter øker om lag på linje med kostnadene i sektoren.

Ut fra en samlet vurdering av faktorene bak prisveksten legger en til grunn at den gjennomsnittlige konsumprisveksten fra 1996 til 1997 blir om lag 2½ pst.

På grunn av prisforløpet gjennom 1996 kan en vente en økning i 12-månedersratene i begynnelsen av 1997. Da vil effektene på prisveksten av lavere engangsavgift på personbiler fra 1. januar i år tømmes ut, og en kan ikke vente de samme bidragene til lav konsumprisvekst fra utviklingen i prisene på klær og norskproduserte jordbruksvarer som en har hatt i inneværende år. I tillegg vil de økte elektrisitetsprisene en har sett i år og eventuelle ytterligere elektrisitetsprisøkninger rundt årsskiftet bidra til høyere konsumprisvekst. En kan ikke utelukke at 12-månedersratene for prisveksten blir over 3 pst. i vårmånedene neste år. I andre halvdel av 1997 vil imidlertid effektene av at ordningen med kompensasjon for merverdiavgift på enkelte matvarer ble fjernet fra 1. juli i 1996 bli tømt ut, samtidig som utviklingen i elektrisitetsprisene neppe vil gi det samme vekstbidraget som i år. Trolig vil elektrisitetsprisene mot slutten av 1997 og inn i 1998 falle tilbake mot et mer normalt leie, og dette vil kunne gi en nedgang i 12-månedersratene for prisveksten.

Fra 1994 til 1995 er den gjennomsnittlige **års-lønnsveksten** for alle grupper beregnet til 3,0 pst., dvs. 0,3 prosentpoeng høyere vekst enn året før. Veksten i årslønn bestemmes av overhenget fra året før, bidrag fra tillegg gjennom året forhandlet fram ved sentrale og bransjevisse forhandlinger og bidrag fra lønnsglidning gjennom året, jf. boks 2.6. Tabell 2.17 viser stigningen i årslønnen og lønnsoverhenget fra 1995 for noen grupper av lønnstakere. For alle gruppene under ett anslås overhenget til 1,2 pst. Til sammenlikning var overhenget fra 1994 på 1,0 pst.

For de gruppene som gjennom sentrale eller bransjevisse tariffforhandlinger har inngått avtale i år, bidrar tariff tilleggene isolert sett til å øke årslønnen med anslagsvis vel 2 pst.

I perioden fra 1981 til 1987 var lønnsglidningen for arbeidere i NHO-bedrifter, målt som vekst over fire kvartaler, drøyt 4 pst. pr. år og i deler av perioden vesentlig høyere, jf. figur 2.43. Etter at inntektsreguleringsloven trådte i kraft i 1988, falt lønnsglidningen betydelig. Selv om glidningen tiltok noe like etter at lovreguleringen ble opphevet i april 1990, har glidningen på 1990-tallet vært klart lavere enn på 1980-tallet. For industriarbeidere har den gjennomsnittlige lønnsglidningen over fire kvartaler vært stabil på om lag 1¾ pst. fra 2. kvartal 1993 til 1. kvartal 1995. Siden 2. kvartal 1995 har lønnsglidningen for denne gruppen tiltatt, og var i 1. kvartal i år 3,2 pst. regnet fra samme kvartal året før.

Boks 2.6 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 bransjewise forhandlinger og bidrag fra lønnsglidning gjennom året:

- **Lønnsoverhenget** viser hvor høyt lønnsnivået er ved utgangen av året i forhold til årsgjennomsnittet. Lønnsoverhenget uttrykker dermed hvor stor lønnsveksten blir fra ett år til det neste dersom lønnsnivået ikke endres gjennom året.
- **Tariffmessig lønnsøkning** er lønnsøkning fastsatt i tariffavtaler som følger av sentrale eller forbundsvisse forhandlinger mellom arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner. Tariffmessig lønnsøkning kan være generelle tillegg, lavlønnstillegg, garantitillegg, tillegg på minstelønnssetter mv. som følger av sentrale eller forbundsvisse 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.
- **Lønnsglidningen** i en periode framkommer beregningsmessig som forskjellen mellom total lønnsøkning og den tariffmessige lønnsøkningen i perioden, og kan således påvirkes av flere forhold, herunder forhandlinger på den enkelte bedrift (lokale forhandlinger) og endret sammensetning av arbeidsstokken. For de fleste gruppene beregnes årslønn på basis av månedsfortjeneste registrert én gang i året, vanligvis 1. september eller 1. oktober. For timefortjenesten for arbeidere i NHO-bedrifter utarbeider NHO kvartalsvis statistikk. Dette gir et bedre grunnlag for å beregne lønnsglidningen gjennom året for arbeidere i NHO-bedriftene enn for andre grupper.

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.

Gjennomsnittlig timelønn for industriarbeidere i NHO-bedrifter var 4,3 pst. høyere i 1. kvartal 1996 enn i tilsvarende kvartal året før. Det høye lønnsnivået i 1. kvartal kan dels henge sammen med bonusutbetalinger på grunnlag av bedriftenes resultater i 1995. Det er ikke grunn til å tro at slike bonusutbetalinger vil finne sted i de øvrige kvartalene i år. Isolert sett bidrar dette til at lønnsnivået blir liggende lavere resten av året enn i 1. kvartal i år. På grunnlag av den registrerte kvartalsvise lønnsutviklingen, resultatene i de sentrale forhandlingene og foreløpige indikasjoner på utfallene av lokale forhandlinger, anslås en årslønnsvekst fra 1995 til 1996 for industriarbeiderne i NHO-bedriftene på om lag 4 pst.

Lønnsveksten for arbeidere innen bygge- og anleggsbransjen har variert betydelig mer enn lønnsveksten for industriarbeiderne. Innenfor byggevirksomhet økte årslønnen fra 1994 til 1995 med 3,7 pst. mot 1,5 pst. året før. Tall fra kvartalsstatistikken viser en lønnsvekst fra 1. kvartal i fjor til 1. kvartal i år på 4,3 pst. for arbeiderne i denne bransjen.

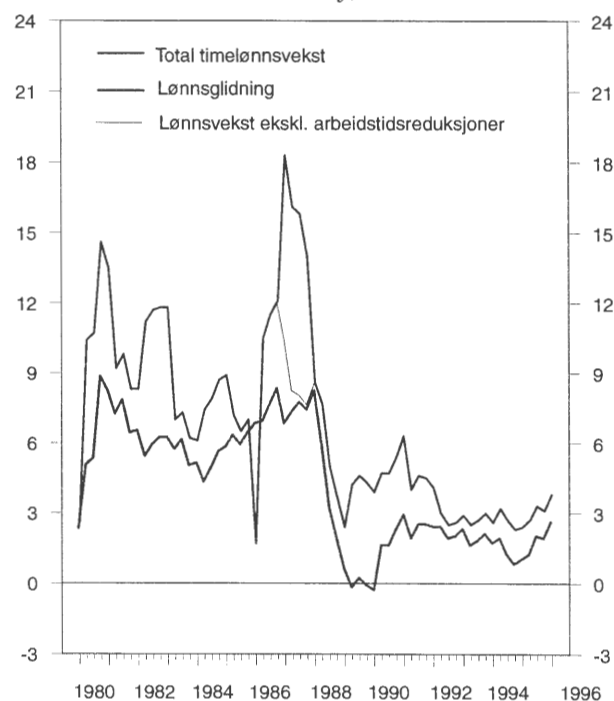
Med unntak av kvartalsstatistikken for arbeidere fra NHO foreligger det ikke lønnsstatistikk for 1996, og for de fleste gruppene vil det ikke foreligge slik

statistikk før mot slutten av året eller etter årsskiftet. Vurderingen av årslønnsveksten fra 1995 til 1996 må således i stor grad bygge på beregninger av overhenget fra 1995 og de opplysninger om tillegg i 1996 som følger av lønnsavtalene mellom de større organisasjonene i arbeidslivet.

Årets lønnsoppgjør resulterte i høyere tillegg for de fleste gruppene gjennom de sentrale forhandlingene enn i de foregående årene. Det er fortsatt betydelig usikkerhet knyttet til utfallet av de lokale forhandlingene.

Det foreligger nå oppgaver over **innbetalt arbeidsgiveravgift** fra private og kommunale virksomheter, basert på lønnsutbetalinger fram til og med juni 1996. Disse tallene indikerer at lønssummen for privat sektor og kommunene i første halvår i år ligger 7,5 pst. høyere enn i samme periode i 1995. Med utgangspunkt i Arbeidskraftundersøkelsen og anslag for sysselsettingsutviklingen for statsansatte kan en anslå at antall utførte timeverk i samme periode økte med om lag 2½ pst. for lønnstakere i privat og kommunal sektor. Sammen indikerer disse kildene at utbetalt lønn pr. timeverk i første halvår i år anslagsvis har økt med 5 pst. fra første halvår i

Figur 2.43 Timelønnsvekst for arbeidere i NHO-bedrifter¹). Prosentvis endring fra samme kvartal året før



¹) Ekskl. betaling for overtid og korrigert for etterbetalinger av avtalte tillegg.

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

fjor. Det knytter seg imidlertid betydelig usikkerhet til vurderingen av lønnsveksten på dette grunnlaget, noe som gjenspeiles i at innbetalingstallene varierer betydelig fra måned til måned.

I Revidert nasjonalbudsjett 1996 ble det beregningsteknisk lagt til grunn en gjennomsnittlig årslønnsvekst fra 1995 til 1996 for alle grupper på 3,8-3,9 pst. NHOs kvartalsstatistikk, enkelte indikasjoner på lokale tillegg og utviklingen i innbetalt arbeidsgiveravgift indikerer at den gjennomsnittlige årslønnsveksten blir noe sterkere enn tidligere lagt til grunn. Etter en samlet vurdering har en i arbeidet med denne meldingen lagt til grunn at den gjennomsnittlige årslønnsveksten fra 1995 til 1996 for alle grupper blir om lag 4 pst. Det kan se ut til at den gjennomsnittlige sykefraværet i år blir større enn i fjor. I så fall kan timelønnsveksten bli noe høyere enn årslønnsveksten.

I vurderingen av utsiktene for lønnsutviklingen i 1996 og videre framover legger en avgjørende vekt på at det inntektspolitiske samarbeidet mellom arbeidslivets parter og myndighetene vil gi grunnlag for fortsatt moderat lønnsvekst. Det vises for øvrig til omtalen av inntektspolitikken i avsnitt 3.4. Det er lagt til grunn en årslønnsvekst fra 1996 til 1997 på om lag 3½ pst.

Det er vanskelig å finne noen god enkeltindikator som kan belyse utviklingen i **industriens kostnadsmessige konkurranseevne**. Tradisjonelt har det

Tabell 2.17 Beregnet årslønnsvekst og overheng fra 1995. Prosentvis endring fra foregående år

År	Alle grupper ¹)	Industriarbeidere	Funksjonærer i NHO-bedrifter	Varehandel	Bank	Forsikring	Stat	Kommunene ²)
1981	11,6	10,1	12,8	10,7	13,2	13,0	11,5	12,4
1982	11,6	10,5	11,8	11,5	13,2	12,8	12,3	12,1
1983	8,5	8,3	9,1	8,5	8,6	9,6	7,6	9,0
1984	7,5	7,9	8,0	8,2	6,5	5,6	6,5	7,5
1985	7,6	7,4	8,5	7,9	8,1	6,7	7,0	7,3
1986	9,8	10,0	9,8	10,9	9,3	8,8	9,2	10,0
1987	8,0	8,1	8,0	8,5	5,8	5,4	7,3	7,5
1988	5,9	5,8	5,6	8,4	9,9	11,6	3,3	3,6
1989	4,3	5,0	3,6	4,5	4,0	3,1	4,8	4,7
1990	5,3	5,6	5,7	6,7	6,1	7,3	5,4	4,3
1991	5,3	4,8	5,8	5,6	5,9	4,4	4,9	5,5
1992	3,6	3,0	4,3	3,7	3,0	3,3	4,3	2,9
1993	2,9	2,4	3,7	3,2	3,6	3,4	2,6	2,5
1994	2,7	2,9	3,5	2,8	3,8	5,0	2,2	2,4
1995	3,0	3,4	3,7	3,3	3,7	2,3	3,0	2,8
1980-95	151,1	147,0	167,9	169,6	169,5	164,6	139,7	145,6
Gj.snitt 1980-95 ...	6,3	6,2	6,8	6,8	6,8	6,7	6,0	6,2
Overheng fra 1995	1,2	1,2	1,6	1,3	1,3	0,7	1,4	1,0

¹) Veid gjennomsnitt med andel av totalt utbetalt lønn som vektor. Gjennomsnittet omfatter også grupper som ikke er med i tabellen.

²) Heltidsansatte inkl. helse- og sosialvesen, men ekskl. skoleverket.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

Boks 2.7 Konkurransesevne

Begrepet konkurransesevne kan defineres på flere ulike måter. Hvilken definisjon som vil være mest hensiktsmessig vil bl.a. være avhengig av tidsperspektivet. En definisjon av et **lands langsiktige konkurransesevne** er gitt i rapporten NOU 1996:17 «I Norge - for tiden?» der en ekspertgruppe har analysert konsekvenser av økt internasjonalisering for en liten åpen økonomi: «Landets evne til å sikre høyest mulig avlønning av innsatsfaktorene i samfunnet gitt at man samtidig skal ha full sysselsetting og langsiktig balanse i utenriksøkonomien.»

Denne definisjonen baserer seg på at prisene på innsatsfaktorene er fleksible og at de i stor grad avspeiler verdiskapingen. På denne måten vil det være en nær sammenheng mellom definisjonen ovenfor og målet om høyest mulig velferd for landets innbyggere. Jo høyere verdiskaping en har, desto høyere velferd vil det være mulig å oppnå. En nærmere drøfting av den langsiktige konkurransesevnen samt omtale av ekspertgruppens rapport er gitt i kap. 6.2.

I en situasjon der en ikke har full sysselsetting eller langsiktig balanse i utenriksøkonomien er dette et tegn på at en ikke har godt samsvar mellom verdiskaping og faktorpriser. Det kan da være behov for å bedre den **kostnadsmessige konkurransesevnen**. En reduksjon i produksjonskostnadene i konkurranseutsatte deler av et lands næringsliv vil isolert sett bidra til å øke inntjeningen i disse bedriftene sammenliknet med utenlandske bedrifter, og dermed også bidra til økt produksjon og sysselsetting.

Det er særlig to grunner til at det er viktig å sørge for en god kostnadsmessig konkurransesevne:

- Selv om ledigheten har gått klart ned de siste årene, er den fortsatt for høy. Reduserte kostnader i konkurranseutsatte deler av norsk næringsliv vil bidra til å bedre lønnsomheten i bedriftene og dermed styrke grunnlaget for sysselsettingen. Etter hvert vil også fallende petroleumsinntekter og voksende pensjonsforpliktelser gi reduserte muligheter for vekst i offentlige utgifter og sysselsetting, slik at en i større grad må basere seg på en styrking av produksjonsgrunnlaget i næringslivet.
- For å sikre en langsiktig balanse i utenriksøkonomien må en ha en tilstrekkelig stor konkurranseutsatt sektor. Utsikter til fall i oljeinntektene etter århundreskiftet understreker viktigheten av å opprettholde et konkurransedyktig næringsliv. Dersom konkurranseutsatt sektor blir for liten, vil det være enkelte mekanismer som på lang sikt vil bidra til å bedre konkurransesevnen. Slike mekanismer kan imidlertid innebære at en går gjennom perioder med økende og høy arbeidsledighet som bidrar til å presse lønnsveksten ned.

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 konkurransesevne 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 konkurransesevne som konkurrentene hos våre handelspartnere.

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

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

vært lagt betydelig vekt på RLPE (relative lønnskostnader pr. produsert enhet) som en sentral indikator. I den senere tid har en imidlertid avdekket måleproblemer knyttet til internasjonale sammenlikninger av produktivitet, og dermed også til RLPE. En nærmere drøfting av disse problemene er gitt i årets januarrapport fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (NOU 1996:4).

I figurene 2.44-2.47 er det vist et utvalg av indikatorer som kan bidra til å belyse utviklingen i industriens kostnadsmessige konkurransevne. Nedenfor kommenteres noen hovedtrekk ved konkurranseevneutviklingen med utgangspunkt i disse indikatorene. Det vises til boks 2.7 for omtale av sammenhengen mellom utviklingen i lønnskostnader, markedsandeler og konkurransevne. En bredere gjennomgang av utviklingen i industriens konkurransevne er gitt i de to siste rapportene fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (NOU 1996:4 og NOU 1996:19).

Etter en markert svekkelse av industriens konkurransevne fram til 1988, synes ulike indikatorer samlet sett å bekrefte en klar og nokså sammenhengende styrking av industriens konkurransevne i perioden fra 1988 til 1994:

- Den årlige veksten i timelønnskostnadene i norsk industri har i gjennomsnitt vært svakere enn hos handelspartnerne i perioden 1988-94, mens veksten var sterkere gjennom størstedelen av 1980-tallet. Når en samtidig tar hensyn til at kronekursen svekket seg, gikk relative timelønnskostnader i felles valuta ned med vel 12 pst. fra 1988 til 1994.
- Tall over produktivitet utviklingen viser at arbeidsproduktiviteten i norsk industri utviklet seg om lag 10 prosentpoeng svakere enn for gjennomsnittet av handelspartnerne i perioden 1988-94. Den kostnadsmessige konkurransevnen forbedret seg dermed bare med 2 pst. i dette tidsrommet, dersom en legger utviklingen i RLPE til grunn. Det er imidlertid grunn til å tro at RLPE-tallene undervurderer konkurransevnebedringen. Særlig skyldes dette at det er avdekket til dels store forskjeller i beregningsmetodene for produktivitet i nasjonalregnskapsstatistikken i ulike land, slik at internasjonale sammenlikninger av produktivitet og RLPE vil kunne være misvisende. Videre kan den svake produktivitet utviklingen i norsk industri sammenliknet med industrien hos handelspartnerne reflektere at Norge har en annen industristruktur enn handelspartnerne uten at den kostnadsmessige konkurransevnen for sammenliknbare produkter er svekket.
- Internasjonale sammenlikninger av lønnskostnadsnivå kan gi en pekepinn på landenes kostnadsmessige konkurransevne. I perioden 1988-94 var det en klar reduksjon i forskjellen mellom lønnskostnadsnivået i norsk industri sammenlik-

net med handelspartnerne. Mens lønnskostnadsnivået for industriarbeidere i Norge lå 28 pst. høyere enn hos et gjennomsnitt av handelspartnerne i 1988, var denne forskjellen redusert til 7 pst. i 1994. Norge synes å ha en jevnere inntektsfordeling mellom arbeidere og funksjonærer enn de fleste andre OECD-land. Dersom en inkluderer funksjonærer i sammenlikningen ovenfor, er det grunn til å tro at lønnskostnadsnivået i 1994 var om lag på linje med gjennomsnittet for handelspartnerne.

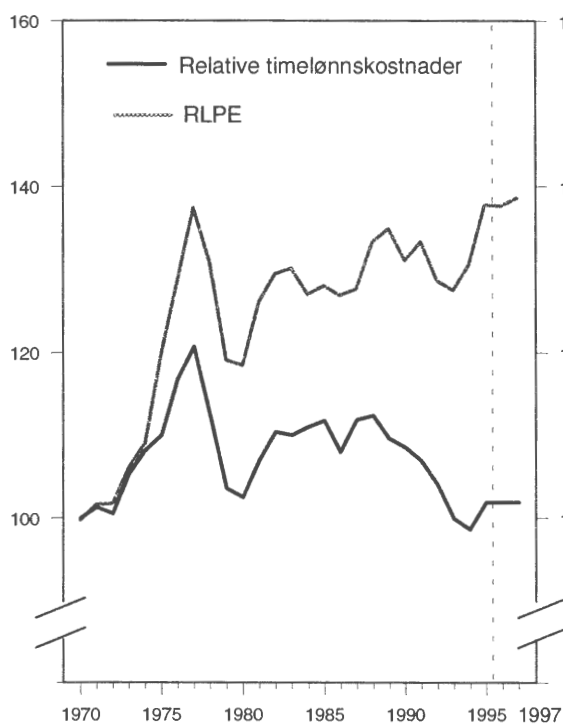
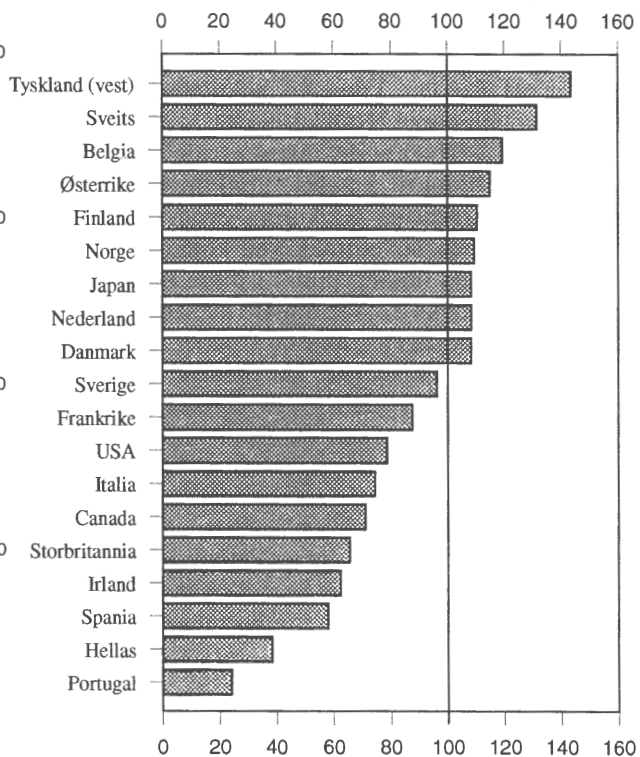
- Industriens markedsandeler på eksportmarkedene økte med over 10 pst. fra 1988 til 1994. En stor del av økningen skjedde i perioden 1992-94. Økningen i markedsandelene på eksportmarkedene for disse årene var først og fremst betydelig for varegruppene «matvarer, tekstil og bekledning» og «andre industrielle ferdigvarer», jf. figur 2.46, men også markedsandelene for råvarer gikk opp i denne perioden. Økningen i 1993 og trolig til dels i 1994 kan imidlertid være noe overvurdert som følge av en omlegging av statistikkgrunnlaget i EU. Hovedforklaringen på økningen synes likevel å være den internasjonale konjunkturoppgangen, der norske markedsandeler gjerne øker i en tidlig fase.

Markedsandelene for tradisjonelle industrivarer på hjemmemarkedet har over tid falt jevnt, jf. figur 2.47, men dette må i stor grad ses i sammenheng med økt internasjonal arbeidsdeling. Dersom en sammenlikner utviklingen i hjemmemarkedsandeler for industrien i Norge med tilsvarende andeler for handelspartnerne, har det imidlertid vært et noe sterkere fall i hjemmemarkedsandelene for norsk industri.

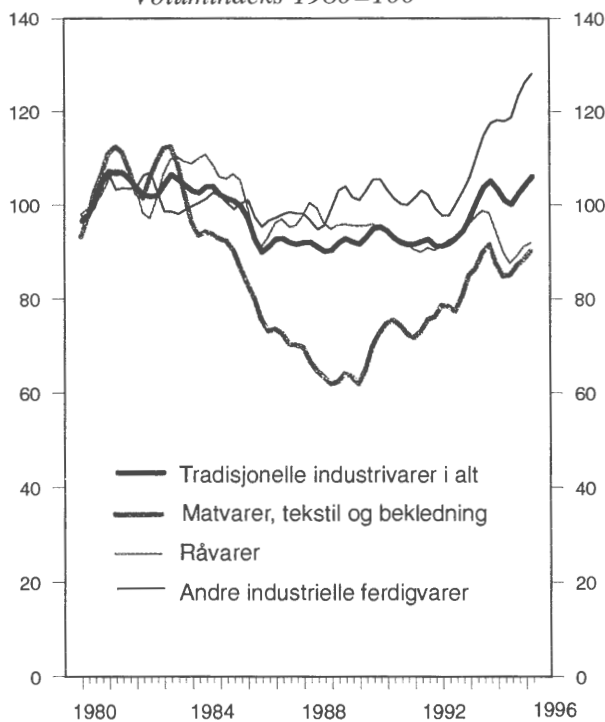
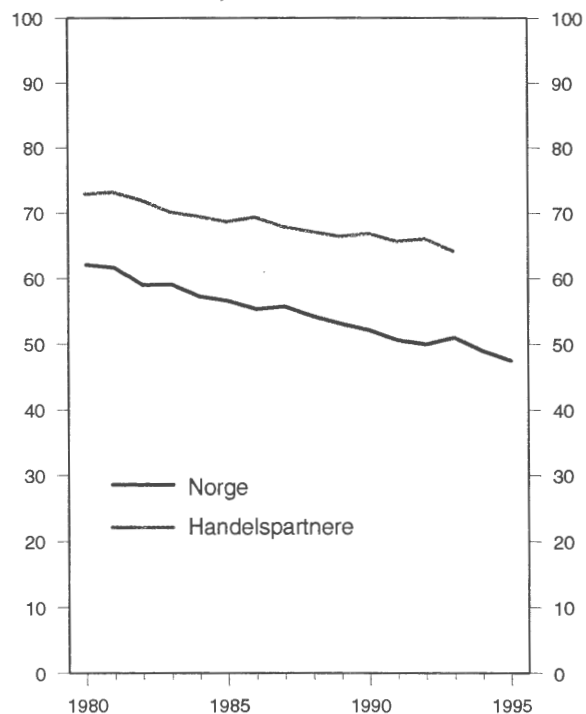
Foreløpige tall indikerer at den kostnadsmessige konkurransevnen for norsk industri svekket seg i 1995 sammenliknet med handelspartnerne:

- Veksten i timelønnskostnadene utgjorde 4,6 pst. mot anslått 3,8 pst. for gjennomsnittet av handelspartnerne. Når en samtidig tar hensyn til at kronekursen styrket seg med 2,3 pst. fra 1994 til 1995, viser tallene at de relative lønnskostnadene i felles valuta gikk opp med om lag $3\frac{1}{4}$ pst. i fjor. Det er imidlertid en viss usikkerhet knyttet til de foreløpige sammenlikningene av lønnskostnadsvekst. Blant annet er det uklart i hvilken grad det er tatt hensyn til endringene i alle enkeltkomponentene i timelønnskostnadene - som indirekte lønnskostnader og effekter av endringer i antall virkedager - i tallene for handelspartnerne. Om lag $\frac{1}{2}$ prosentpoeng av veksten i timelønnskostnadene i industrien i Norge kan tilskrives at det var to færre virkedager i 1995 enn i 1994.
- Når en i tillegg til timelønnskostnader tar hensyn til utviklingen i arbeidsproduktiviteten, kan RLPE i felles valuta ha økt med $5\frac{1}{2}$ pst. fra 1994

Industriens konkurranseevne

Figur 2.44 Relative timelønnskostnader og RLPE¹⁾ i industrien. Indeks 1970=100¹⁾ Relative lønnskostnader pr. produsert enhet.Figur 2.45 Totale lønnskostnader pr. time for arbeidere i industrien. 1995¹⁾¹⁾ Regnet i NOK. Gjennomsnitt for Norges handelspartnere = 100.

Figur 2.46 Markedsandeler for norsk eksport av tradisjonelle industrivarer. Volumindeks 1980=100

Figur 2.47 Utviklingen i hjemmemarkedsandelene for norsk industri og for handelspartnere¹⁾¹⁾ Ferdigvarer. Tallene for Norge og handelspartnere er ikke fullt ut sammenliknbare pga. forskjell i definisjonen av ferdigvarer.

til 1995. Som omtalt tidligere i dette kapitlet, er det imidlertid særlig stor usikkerhet knyttet til produktivitetstallene, og ikke minst gjelder dette utviklingen fra år til år.

- Forskjellen mellom lønnskostnadsnivået pr. time for arbeidere i norsk industri og tilsvarende gjennomsnitt for handelspartnerne økte fra 7 pst. i 1994 til knapt 10 pst. i 1995, jf. figur 2.45.

Industriens markedsandeler på eksportmarkedene viste også en svakere utvikling i fjor sammenliknet med året før, med om lag uendret nivå fra 1994 til 1995. Utviklingen må ses i sammenheng med avmatningen av veksten internasjonalt og at norske eksportrettede industrinæringer produserer varer som tradisjonelt blir etterspurt tidlig i en konjunkturfase. For innværende og neste år ventes om lag uendrede eksportmarkedsandeler.

Med utgangspunkt i anslaget for årslønnsveksten fra 1995 til 1996 for de ulike gruppene, anslås den gjennomsnittlige timelønnsveksten for arbeidstakere i industrien til om lag 4 pst. Det legges dessuten til

grunn at det blir en parallell utvikling i timelønn og timelønnskostnader. En vekst i timelønnskostnadene i industrien på 4 pst. fra 1995 til 1996 er om lag på linje med tilsvarende anslag for handelspartnerne. Basert på en videreføring av de gjennomsnittlige valutakursene i uke 37 ut året, innebærer dette at timelønnskostnadene i felles valuta kan bli om lag uendret fra 1995 til 1996.

Fra 1996 til 1997 anslås en gjennomsnittlig vekst i timelønnskostnadene i industrien på knapt $3\frac{3}{4}$ pst., som er om lag det samme som en anslår for handelspartnerne. En har da basert seg på at arbeidstakerne i industrien i Norge, på linje med øvrige arbeidstakere, får en vekst i årslønnen på om lag $3\frac{1}{2}$ pst. fra 1996 til 1997. Forlengelsen av arbeidsgiverperioden for utbetaling av sykelønn bidrar isolert sett til en større vekst i timelønningene enn i årslønningene. Basert bl.a. på at en lykkes i å få til moderate lønnsoppgjør, har en lagt til grunn at den kostnadmessige konkurranseevnen for industrien styrkes noe i perioden 1998-2000, slik at norske markedsandeler på eksportmarkedene kan opprettholdes.

Kapittel 3 Den økonomiske politikken

3.1 FINANSPOLITIKKEN

3.1.1 Hovedtrekk i budsjettpolitikken

Ved utformingen av finanspolitikken legger Regjeringen vekt på følgende forhold:

- Finanspolitikken har en **stabiliseringspolitisk rolle**. I perioder med god vekst i den private delen av norsk økonomi, må derfor budsjettpolitikken innrettes med sikte på at den samlede etterspørselen ikke blir for sterk. Erfaringer både fra Norge og andre land viser at en for sterk oppgang i økonomien over tid vanligvis har ført til pris og kostnadspress som så har gitt alvorlige tilbakeslag i økonomien. I slike perioder har arbeidsledigheten økt raskt, og det har senere vært vanskelig å bringe den ned igjen.
- Budsjettpolitikken må innrettes slik at en kan motstå **svingninger i oljeprisen** uten å måtte gå til store nedskjæringer dersom oljeprisen faller. Regjeringen har tidligere understreket at en vesentlig del av de økte petroleumsinntektene for staten som forventes de nærmeste årene bør settes til side i Statens petroleumsfond. Dette vil bidra til å redusere oljeavhengigheten og gjøre det lettere å møte framtidige velferdsforpliktelser uten at belastningen på de yrkesaktive blir for stor.
- Budsjettpolitikken må ha et **langsiktig perspektiv**. Etter århundreskiftet vil offentlige utgifter knyttet til den eldre delen av befolkningen øke sterkt, samtidig som statens inntekter fra petroleumsvirksomheten ventes å avta. Konjunkturoppgangen og de forventede voksende petroleumsinntektene de nærmeste årene må derfor benyttes til å bygge opp reserver på statens hånd, gjennom overskudd i statsforvaltningen. Langsiktige utfordringer for budsjettpolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.1.4.

Retningslinjene for Regjeringens økonomiske politikk er trukket opp gjennom Solidaritetsalternativet i Langtidsprogrammet 1994-1997. Som rettesnor for budsjettpolitikken la Regjeringen til grunn at den underliggende realveksten i statsbudsjettets utgifter i gjennomsnitt for programperioden skal være lavere enn veksten i BNP for Fastlands-Norge. Det ble videre understreket at i perioder med sterk vekst i økonomien bør utgiftene øke klart mindre enn verdiskapingen i Fastlands-Norge. Dette gjelder fortsatt.

På bakgrunn av det sterke oppsvinget i norsk økonomi som startet i 1993, ble finanspolitikken strammet til i 1994 og 1995. Denne politikken er videreført i budsjettet for 1996. For disse tre årene har den underliggende utgiftsveksten i gjennomsnitt vært på om lag 1/4 pst. Med utsikter til fortsatt sterk vekst i

privat etterspørsel, er det nødvendig å videreføre en stram finanspolitikk i budsjettet for 1997. Etter tre år med sterk vekst i norsk økonomi er vi nå inne i en fase med økt fare for presstendenser i økonomien. Lønnsveksten har tiltatt i inneværende år, kredittveksten er økende og boligprisene er i sterk oppgang. Med en solid utenriksøkonomi og utsikter til fortsatt lave renter samtidig som det ligger an til betydelig vekst i husholdningenes realinntekter, hviler det et ansvar på finanspolitikken for å stabilisere den økonomiske utviklingen og bidra til en lav pris- og kostnadsvekst.

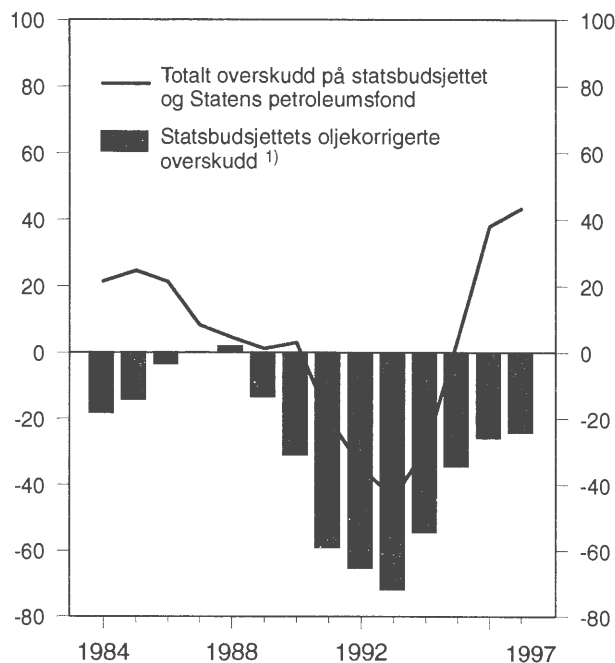
I den nåværende sterke oppgangskonjunkturen tilsier hensynet til sysselsettingen at det føres en stram finanspolitikk. Det er viktig å holde fast ved denne linjen selv om statsbudsjettet går med overskudd. En vesentlig del av bedringen i statens finanser de senere årene skyldes en sterk vekst i statens inntekter fra petroleumsvirksomheten, dels som følge av bedre produksjonsteknologi og dels som følge av at vi høster store inntekter på tidligere investeringer i oljevirksomheten. Ved å sette disse inntektene til side i petroleumsfondet, vil det bli lettere å dekke framtidige pensjonsforpliktelser uten at belastningen på de yrkesaktive blir for stor. Dersom vi i dagens situasjon skulle velge å bruke mer av petroleumsinntektene innenlands, vil presset i økonomien og oljeavhengigheten øke. Pris- og kostnadsveksten vil skyte fart og føre til en svekkelse av bedriftenes konkurransevne. Dermed svekkes også grunnlaget for sysselsettingen og den framtidige velferden.

Regjeringen legger til grunn at en styrking av offentlige finanser først og fremst bør skje ved en **stram utgiftspolitikk**. Dette er i tråd med de retningslinjene for budsjettpolitikken som ble trukket opp i Langtidsprogrammet 1994-1997. Skatte- og avgiftsnivået i Norge er i utgangspunktet høyt. En ytterligere økning av skattene vil kunne svekke effektiviteten i økonomien. Derfor må utgiftsnivået i statsbudsjettet i dag ikke bli høyere enn det som over tid er mulig å opprettholde.

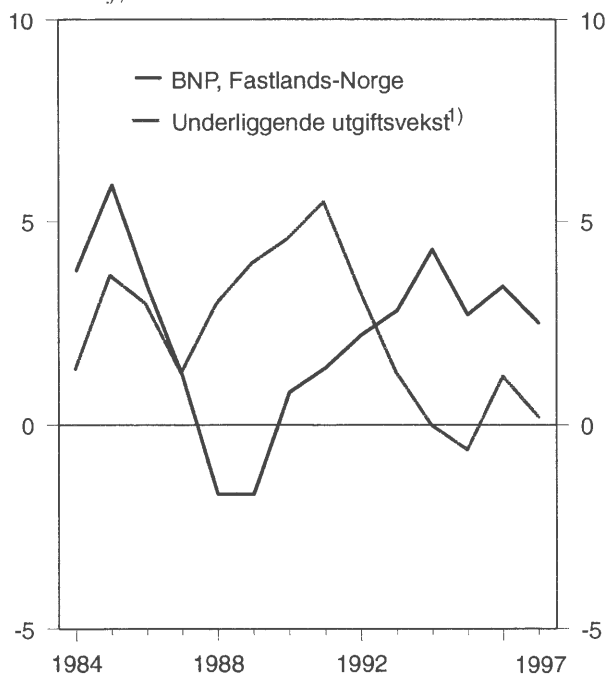
Med et høyt og økende nivå på statens petroleumsinntekter blir det også i 1997 satt av betydelige midler i Statens petroleumsfond. Kontantstrømmen fra petroleumsvirksomhet inntektsføres i fondet via statsbudsjettet, og midler fra fondet tilbakeføres til statsbudsjettet i henhold til særskilt bevilgningsvedtak. For 1997 foreslår Regjeringen at overføringene fra petroleumsfondet skal dekke det oljekorrigerte underskuddet. Hovedtrekkene i finanspolitikken for 1997 er:

- **Statsbudsjettets utgifter** anslås reelt å vokse med om lag 1/4 pst. i forhold til anslag på regnskap

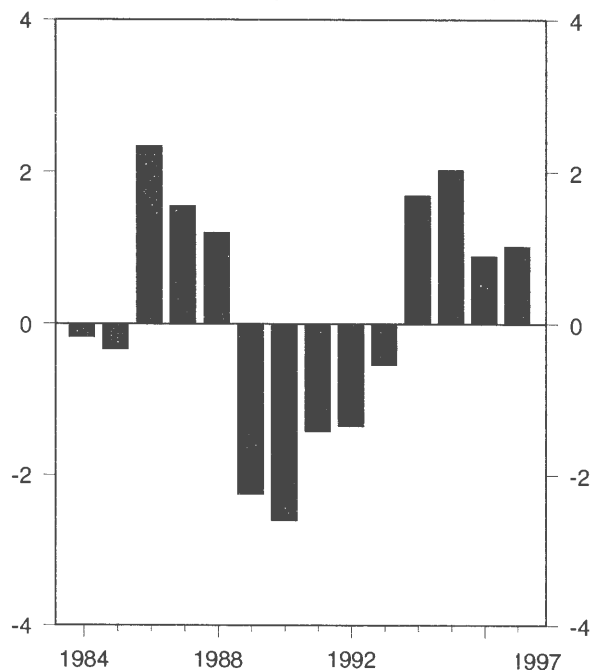
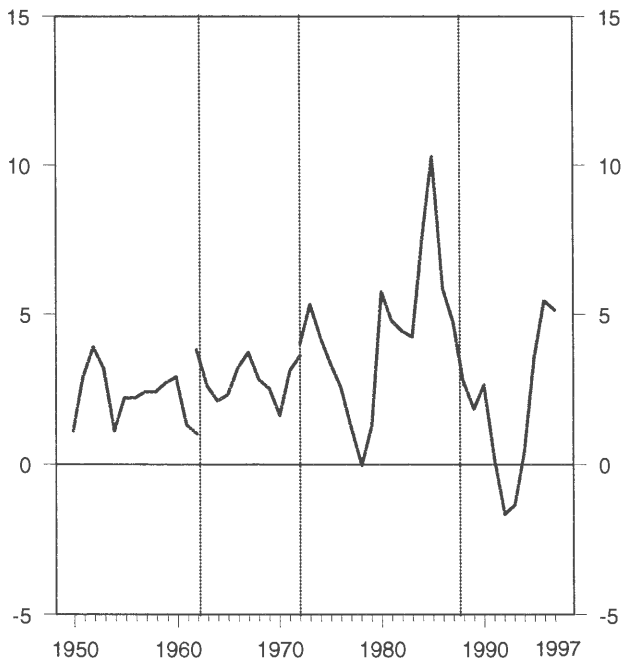
Hovedtrekk i budsjettpolitikken

Figur 3.1 Overskudd på statsbudsjettet.
Mrd. kroner

¹⁾ Dekkes ved overføring fra Statens petroleumsfond til statsbudsjettet.

Figur 3.3 Statsbudsjettets reelle underliggende
utgiftsvekst og vekst i BNP for Fast-
lands-Norge. Prosentvis endring fra året
før

¹⁾ Statsbudsjettets utgifter korrigert bl.a. for utgifter til oljevirk-somhet, dagpenger og renter.

Figur 3.2 Olje-, aktivitets- og rentekorrigert over-
skudd. Endring fra foregående år. Pro-
sent av BNP for Fastlands-NorgeFigur 3.4 Offentlig forvaltnings netto finansin-
vestering. Prosent av BNP¹⁾ ²⁾ ³⁾

¹⁾ Tallene for 1950-62 gjelder balansen i statsregnskapet.

²⁾ Brudd i 1972 og 1988 skyldes hovedrevisjoner av nasjonal-regnskapstallene.

³⁾ Anslag for 1996 og 1997.

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

	1995	1996	1997
Totale inntekter ¹⁾	372,4	399,2	419,3
1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	50,2	58,3	61,1
1.1 Skatter og avgifter	27,6	32,1	34,9
1.2 Andre petroleumsinntekter	22,5	26,2	26,2
2 Inntekter ekskl. petroleumsinntekter	322,2	341,0	358,2
2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge ²⁾	263,7	286,3	317,7
2.2 Andre inntekter	58,4	54,7	40,4
Totale utgifter ¹⁾	368,3	361,4	378,4
1 Utgifter til petroleumsvirksomhet ²⁾	11,7	÷5,5	÷4,0
2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	356,6	366,9	382,4
2.1 Kjøp av varer og tjenester	86,8	90,0	91,7
2.2 Overføringer ³⁾	269,8	276,8	290,7
Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens petroleumsfond	4,1	37,9	40,9
÷ Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	38,5	63,7	65,1
= Oljekorrigert overskudd	÷34,4	÷25,9	÷24,2
+ Overført fra Statens petroleumsfond	36,5	25,9	24,2
= Overskudd på statsbudsjettet	2,1	0,0	0,0
+ Netto avsatt i Statens petroleumsfond	2,0	37,9	40,9
+ Renteinntekter i Statens petroleumsfond	0,0	0,1	2,4
= Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond	4,1	37,9	43,3

¹⁾ Utenom overføringer fra/til Statens petroleumsfond.

²⁾ En teknisk omlegging vedrørende Skattefordelingsfondet øker statsbudsjettets skatteinntekter og statsbudsjettets overføringer med 12,5 mrd. kroner i 1997.

³⁾ Fratrullet driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet, jf tabell 3.3.

Kilde: Finansdepartementet.

fra 1996 når det korrigeres for enkelte konjunkturbestemte og regnskapsmessige forhold. I forhold til vedtatt budsjett for 1996 vokser utgiftene målt på denne måten med om lag $\frac{3}{4}$ pst.

- **Skatte- og avgiftsnivået** holdes reelt sett om lag uendret.
- Det overføres 24,2 mrd. kroner fra Statens petroleumsfond for å dekke det **oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet**.
- Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i 1997 er anslått til 65,1 mrd. kroner. **Nettoavsetningen i Statens petroleumsfond** budsjetteres derfor til 40,9 mrd. kroner. I tillegg anslås Statens petroleumsfond å få 2,4 mrd. kroner i renteinntekter i 1997. Det samlede overskuddet for statsbudsjettet og Statens petroleumsfond er dermed 43,3 mrd. kroner.
- Budsjettoplegget for 1997 innebærer en tilstramming tilsvarende om lag 1 pst. av BNP for

Fastlands-Norge, målt ved den **olje-, rente- og aktivitetsskorrigerte budsjettindikatoren**.

Statsforvaltningens overskudd, som i tillegg til statsbudsjettet inkluderer statlige fond mv. og hvor kapitalinnskudd i forretningsdriften er aktivert, anslås å øke fra 56 mrd. kroner i 1996 til 58 mrd. kroner i 1997. Overskuddet i 1997 tilsvarende 5,5 pst. av BNP.

Resten av avsnitt 3.1 har følgende innhold: I avsnitt 3.1.2 gis en mer detaljert omtale av budsjettpolitikken i 1997. Avsnitt 3.1.3 presenterer utsikter for statsfinansene de nærmeste fire årene og 3.1.4 drøfter langsiktige utfordringer i finanspolitikken. I avsnitt 3.1.5 redegjøres det for den finansielle stillingen for hele offentlig forvaltning under ett, og det foretas sammenlikninger med andre land. Avsnitt 3.1.6 omhandler gjennomføringen av finanspolitikken i 1996.

Boks 3.1 Olje-, rente- og aktivitetskorrigerert budsjettindikator

Siden Nasjonalbudsjettet 1987 har Finansdepartementet beregnet endringer i den såkalte olje-, rente- og aktivitetskorrigererte budsjettbalansen som en indikator for innretningen av finanspolitikken. Indikatoren viser endringene i overskuddet på statsbudsjettet korrigerert for konjunkturelle forhold, og korrigerert for forhold som er antatt ikke å ha virkninger på aktivitetsnivået i økonomien. Indikatoren gir således uttrykk for i hvilken grad en gjennom innretningen av finanspolitikken bidrar til å stabilisere konjunktursvingningene *utover* de stabiliseringsmekanismene som ligger innebygget i automatiske stabilisatorer på budsjettets inntekts- og utgiftsside. Virkningene på det økonomiske aktivitetsnivået er imidlertid avhengig både av de stabiliseringsmekanismene som er automatiske og de som følger av den politiske behandlingen av statsbudsjettet.

Det olje-, rente- og aktivitetskorrigererte budsjettoverskuddet beregnes først i millioner kroner, men illustreres gjerne målt i forhold til BNP for Fastlands-Norge. Dermed gir indikatoren et uttrykk for hvilken *impuls* de eksplisitte vedtak i finanspolitikken retter mot den øvrige økonomien. Indikatoren gir imidlertid *ikke* uttrykk for hvorledes budsjettet påvirker BNP-veksten for Fastlands-Norge. En mer fullstendig analyse av hvorledes finanspolitikken påvirker aktivitetsnivået krever grundigere analyser, f.eks. gjennom bruk av makroøkonomiske modeller. I et vedlegg til denne meldingen er det gitt en nærmere gjennomgang av bruken av finanspolitiske indikatorer i budsjettene.

For å beregne det aktivitetskorrigererte budsjettoverskuddet er det tatt utgangspunkt i overskuddet på statsbudsjettet og korrigerert for statlige inntekter og utgifter knyttet til oljevirkksomheten, overføringer fra Norges Bank, statlige renteinntekter og -utgifter overfor Norges Bank og utlandet og særskilte regnskapsforhold som ikke har aktivitetsvirkninger. For de senere årene har de viktigste regnskapskorreksjonene vært tilbakeføring av midler fra Statens Banksikringsfond og fra Norges Kommunalbank.

For å få et anslag på hvor mye av endringen i budsjettbalansen som skyldes endringer i aktivitetsnivået gjøres følgende: For *skatter og avgifter* beregnes effekten på budsjettbalansen av at veksten i produksjonen avviker fra en trendutvikling. Det blir også utført særskilte beregninger av hvordan budsjettet påvirkes av at *førstegangsregistreringen av biler* avviker fra en trendmessig utvikling. I tillegg korrigeres *dagpengeutbetalingene* ved å ta utgangspunkt i avvik fra et trendberegnet ledighetsnivå. Er ledigheten høyere enn denne, korrigeres balansen for beregnede ekstra utgifter til ledighetsstrygd.

Bedringen i budsjettbalansen fra 1996 til 1997 skyldes dels et strammere finanspolitisk opplegg, men også at konjunktursituasjonen bedres ytterligere. Aktivitetskorrigeringen er beregnet å gi en styrking av budsjettbalansen med 1,7 mrd. (tilsvarende 0,2 pst. av BNP for Fastlands-Norge) som følge av konjunktursituasjonen i 1997. Samlet sett viser beregningene at finanspolitikken strammes inn tilsvarende 1 pst. av BNP for Fastlands-Norge målt ved det olje-, rente- og aktivitetskorrigererte overskuddet.

Tabell 3.2 Olje-, rente- og aktivitetskorrigerert budsjettoverskudd. Mill. kroner

	Nivå			Endring fra året før	
	1995	1996	1997	1996	1997
Overskudd på statsbudsjettet (før overføring til Statens Petroleumsfond)	4 074	37 857	40 868	33 783	3 011
- Netto kontantstrøm fra statlig petroleumsvirksomhet	38 510	63 730	65 091	25 220	1 361
- Overføringer fra Norges Bank	8 244	7 239	4 236	+1 005	+3 003
- Netto renteinntekter fra Norges Bank og utlandet ..	483	880	2 372	397	1 492
- Særskilte regnskapsforhold	7 003	5 300	175	+1 703	+5 125
- Aktivitetskorrigeringer	-2 834	2 813	4 536	5 647	1 723
= Olje-, rente- og aktivitetskorrigerert overskudd	+47 332	+42 105	+35 542	5 227	6 563
Målt i prosent av BNP	+6,0%	+5,1%	+4,1%	0,9%	1,0%

3.1.2 Statsbudsjettet og Statens petroleumsfond i 1997

I henhold til regelverket for Statens petroleumsfond skal statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i sin helhet overføres fra statsbudsjettet til petroleumsfondet. Stortinget skal så fatte særskilte vedtak om tilbakeføring til statsbudsjettet. Denne tilbakeføringen skal ifølge retningslinjene for petroleumsfondet tilsvare det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet og kan i tillegg dekke inntil halvparten av statens netto utlånsøkning til statsbankene mv., så sant det er midler i fondet.

For 1997 legger Regjeringen til grunn at tilbakeføringen fra petroleumsfondet til statsbudsjettet skal dekke det oljekorrigerte underskuddet. Statsbudsjettet for 1997 er dermed forutsatt gjort opp akkurat i balanse. For å sammenlikne statsbudsjettets stilling med tidligere år, må en se statsbudsjettets balanse og formuesoppbyggingen i Statens petroleumsfond under ett.

3.1.2.1 Statsbudsjettet for 1997

Anslag på regnskap for 1997 viser et overskudd på statsbudsjettet før overføringer til Statens petroleumsfond på 40,9 mrd. kroner, som er 3,0 mrd. kroner høyere enn i 1996. Netto kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten forventes å øke med 1,4 mrd. kroner, mens det oljekorrigerte underskuddet anslås å gå ned med 1,6 mrd. kroner.

I framskrivingen øker det oljekorrigerte underskuddet med 54 mrd. kroner fra 1997 til 2000.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 65,1 mrd. kroner i 1997. I anslaget for netto kontantstrøm i 1997 inngår betalte skatter og avgifter og netto innbetalinger fra SDØE med hhv. 34,9 og 28,9 mrd. kroner. Det ventes en økning i betalte skatter og avgifter på 2,8 mrd. kroner, mens netto innbetalingene fra SDØE reduseres med 1,1 mrd. kroner fra 1996 til 1997. I anslagene er det tatt hensyn til prosjekter som er til vurdering, men ennå ikke er besluttet iverksatt. Investeringene i tilknytning til slike prosjekter er anslått til om lag 5,7 mrd. kroner i 1997.

Det oljekorrigerte underskuddet anslås å bli redusert fra 25,9 mrd. kroner i 1996 til 24,2 mrd. kroner i 1997. Nedgangen skyldes hovedsakelig følgende forhold:

- Uendret skatte- og avgiftsnivå kombinert med en reell underliggende utgiftsvekst på $\frac{1}{4}$ pst. gir et nominelt lavere underskudd.
- Inntektene fra fellesskatten til staten øker som følge av at satsen heves mot en tilsvarende reduksjon i de kommunale skattørene.

Dette motvirkes delvis av en reduksjon i overføringene fra Norges Bank, Statens Banksikringsfond og Norges Kommunalbank. Isolert sett bidrar reduserte overføringer til 8,1 mrd. kroner lavere over-

skudd på statsbudsjettet. I tillegg er overskuddet i 1996 påvirket av tilbakesalg av hjemfalte kraftverk.

Skatte- og avgiftsopplegget for 1997 er i hovedsak en videreføring av 1996-reglene. I skatteopplegget for personlige skattytere foreslås det at øvre grense i minstefradraget og toppskattegrensene økes med noe mer enn anslått lønnsvekst på $3\frac{1}{2}$ pst. For 1997 foreslås de samme generelle nominelle satsene i barnetrygden som gjennomsnittet i 1996. Småbarnstillegget oppjusteres med den anslåtte prisveksten på 2,5 pst. Samlet sett innebærer forslaget til skatteopplegg for 1997 at skattenivået holdes om lag uendret.

Avgiftsopplegget for 1997 innebærer at de samlede inntektene fra toll og avgifter ventes å holde seg reelt om lag uendret. Nedtrapping av tollsatser pga. WTO-avtalen medfører en årlig reduksjon i tollinntektene med om lag 400 mill. kroner. Dette foreslås dekket inn igjen ved økte avgifter på tobakk, autodiesel og ved økte emballasjeavgifter. Dette gir et merproveny på til sammen 270 mill. kroner. I tillegg foreslås enkelte endringer i kjøretøyavgiftene. Det progressive vektelementet i engangsavgiften for biler foreslås redusert slik at såkalte «flerbruksbiler» gis lavere avgift. Videre foreslås å fjerne kombinerte biler som egen avgiftsgruppe. For motorsykler foreslås det å legge om beregningsgrunnlaget for engangsavgiften, i tråd med den omleggingen som ble foretatt for biler sist høst. Endringene i kjøretøyavgiftene gir samlet sett en merinntekt til staten på om lag 150 mill. kroner i 1997.

Skatteinntektene i statsbudsjettet for 1997 stiger som følge av at de kommunale og fylkeskommunale skattørene reduseres, og satsen for fellesskatten øker tilsvarende. Forslaget om redusert skatteøre må ses i sammenheng med sterk skattevekst og ønske om å unngå en for svak vekst i rammeoverføringene i det samlede kommuneopplegget. Det vises for øvrig til avsnitt 3.2.

Regjeringen foreslår at Skattefordelingsfondet avvikles med virkning fra 1997. Endringen er av budsjetteknisk karakter og vil ikke påvirke kommunesektorens inntekter. Tilskuddene til kommunesektoren som tidligere har blitt finansiert over Skattefordelingsfondet, vil bli bevilget direkte fra statsbudsjettet, mens inntektene til Skattefordelingsfondet, fellesskatten, vil bli inntektsført på statsbudsjettet. Hensikten med avviklingen av Skattefordelingsfondet er å forenkle overføringssystemet til kommunesektoren. Samtidig vil dette gi en bedre oversikt over utviklingen i de samlede statsfinansene. Avviklingen av Skattefordelingsfondet vil øke både inntektene og utgiftene på statsbudsjettet med ca. 12,5 mrd. kroner i 1997, mens overskuddet på statsbudsjettet ikke blir påvirket.

Regjeringens forslag til statsbudsjett for 1997 innebærer om lag $\frac{1}{4}$ pst. høyere reelt underliggende utgiftsnivå i 1997 enn anslag på regnskap for 1996, jf. tabell 3.4. I forhold til vedtatt budsjett innebærer

Tabell 3.3 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner og prosentvis vekst fra foregående år

				Vekst fra foregående år				
				Mill. kroner				
				1995	1996	1997	1996	1997
A.	Inntekter ekskl. overføring fra Statens petroleumsfond .	372 358	399 231	419 281	7,2	5,0		
A. 1	Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet	27 637	32 100	34 900	16,1	8,7		
A. 2	Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	22 547	26 150	26 200	16,0	0,2		
	– Renteinntekter	9 850	9 700	9 400	÷1,5	÷3,1		
	– Tilbakeført kapitalinnskudd	11 040	14 600	15 500	32,2	6,2		
	– Andre oljeinntekter	1 657	1 850	1 300	11,6	÷29,7		
A. 3	Inntekter ekskl. oljeskatter og inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	322 173	340 981	358 181	5,8	5,0		
1	Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	234 941	249 874	317 648	6,4	27,1		
	– Direkte skatter og trygdeavgifter	97 925	103 400	163 460	5,6	58,1		
	– Avgifter	137 016	146 474	154 188	6,9	5,3		
2	Fra Skattefordelingsfondet	28 800	36 400	100	26,4	÷99,7		
3	Overført fra Norges Bank	8 244	7 239	4 236	÷12,2	÷41,5		
4	Renteinntekter	22 538	20 669	15 983	÷8,3	÷22,7		
5	Andre inntekter	27 651	26 799	20 214	÷3,1	÷24,6		
B.	Totale utgifter ekskl. overføringer til Statens petroleumsfond	368 283	361 374	378 414	÷1,9	4,7		
B. 1	Utgifter til petroleumsvirksomhet	11 674	÷5 480	÷3 991	÷146,9	÷27,2		
	– Driftsresultat statlig petroleumsvirksomhet	÷10 576	÷25 200	÷25 000	138,3	÷0,8		
	– Investeringer statlig petroleumsvirksomhet	21 150	18 300	19 800	÷13,5	8,2		
	– Statens petroleumsforsikringsfond og fjerningstilskudd	1 100	1 420	1 209	29,1	÷14,9		
B. 2	Utgifter ekskl. petroleumsvirksomhet	356 609	366 854	382 405	2,9	4,2		
1	Kjøp av varer og tjenester	86 841	90 012	91 693	3,7	1,9		
	– Sivile formål	64 221	65 898	67 671	2,6	2,7		
	– Forsvarsformål	22 620	24 113	24 022	6,6	÷0,4		
2	Overføringer	269 768	276 842	290 712	2,6	5,0		
	– Til kommuneforvaltningen	54 579	55 095	69 111	0,9	25,4		
	– Renteutgifter	20 455	19 903	17 397	÷2,7	÷12,6		
	– Til private og utlandet	194 734	201 845	204 204	3,7	1,2		
C. 1	Overskudd før overføring til Statens petroleumsfond ...	4 074	37 857	40 867	829,2	8,0		
	– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	38 510	63 730	65 091	65,5	2,1		
C. 2	Oljekorrigert overskudd	÷34 436	÷25 873	÷24 224	÷24,9	÷6,4		
	+ Overført fra Statens petroleumsfond	36 529	25 873	24 224	÷29,2	÷6,4		
C. 3	Overskudd før lånetransaksjoner	2 093	0	0	÷100,0	–		
D. 1	Lånetransaksjoner, netto	÷2 224	44 245	38 944	–	÷12,0		
1	Utlån	÷15 031	÷2 139	11 362	–	–		
2	Gjeldsavdrag	12 807	46 384	27 582	262,2	÷40,5		
E. 1	Finansieringsbehov, brutto (D.1-C.3)	÷4 317	44 245	38 944	–	÷12,0		

Kilde: Finansdepartementet.

Regjeringens forslag til statsbudsjett en reell økning i statsbudsjettets underliggende utgifter på $\frac{3}{4}$ pst. fra 1996 til 1997. Innenfor denne utgiftsrammen er det funnet rom for satsinger på en del sentrale områder, deriblant sykehusdrift, økte bevilgninger til bistand i utviklingsland og øremerkede tilskudd til kommunene i forbindelse med grunnskolereformen. Videre er

det bevilget 300 mill. kroner til oppfølging av Velferdsmeldingen. Det legges bl.a. opp til å redusere satsen for avkorting av alderspensjon mot arbeidsinntekt og til å øke bevilgningene til grunn- og hjelpestønsordningen. Det foreslås videre en innstramming av sykelønnsordningen ved at arbeidsgivers ansvar økes fra 2 til 3 uker.

Tabell 3.4 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 1996 til 1997. Mill. kroner

	1996	1997	Verdivekst pst.	Volumvekst pst.
	Anslag på regnskap	Gul bok		
Statsbudsjettets utgifter	361 374	378 414	4,7	
– Statlig petroleumsvirksomhet	+5 480	+3 991	+27,2	
– Dagpenger til arbeidsledige	8 960	8 267	+7,7	
– Renteutgifter	19 903	17 397	+12,6	
= Utgifter utenom petroleumsvirksomhet, dagpenger til arbeidsle- dige og renteutgifter	337 991	356 741	5,5	
– Omorganisering av Postverket	190	0		
– Omorganisering av NSB	1 112	0		
+ Overført fra Skattefordelingsfondet til kommunalforvaltningen	11 255	0		
– Endret innlånssystem for Husbanken og Landbruksbanken	2 175	81		
+ Nettoføring av refusjon fra bidragspliktige		570		
– Oppbygging av næringsfond	432	133		
– Stønader til flyktninger i Norge som dekkes innen rammen for ut- viklingshjelp	85	174		
– Tilbakesalg av hjemfalte kraftverk	265			
– Endrede regler i dagpengeordningen for arbeidsledige		300		
= Underliggende utgifter	344 988	356 624	3,4	0,2

Kilde: Finansdepartementet.

For å få fram den underliggende utgiftsveksten i budsjettet har en valgt å holde statens utgifter til petroleumsvirksomhet, dagpenger og renteutgifter utenfor. I tillegg er det korrigert for en del spesielle forhold som påvirker utviklingen i statsbudsjettets utgifter fra 1996 til 1997:

- Forvaltningsbedriftene NSB og Postverket foreslås omdannet til særlovselskaper. I 1996 ble disse bedriftenes investeringer utgiftsført over statsbudsjettet. Investeringene ble imidlertid i stor grad dekket gjennom avskrivninger på tidligere kapitalinnskudd og investeringstilskudd fra forvaltningsbedriftene til statsbudsjettet. Bedriftenes investeringer vil fra 1997 av ikke bli bevilget over statsbudsjettet, men bare bli ført i selskapenes egne regnskaper.
- Det blir i 1996 overført 11,3 mrd. kroner fra Skattefordelingsfondet til kommuneforvaltningen. Skattefordelingsfondet foreslås avvirket fra og med 1997. Tilskuddet til kommuneforvaltningen som tidligere ble overført fra Skattefordelingsfondet bevilges fra og med 1997 over statsbudsjettet. Tilskuddet fra Skattefordelingsfondet i 1996 er derfor inkludert ved beregning av underliggende utgiftsvekst.
- I forbindelse med gjennomføringen av nytt utlånssystem i Husbanken og Landbruksbanken foreslås at også innlånssystemet endres for de to bankene. Det nye innlånssystemet gir vesentlig lavere renteinntekter fra statsbankene til statskassen. De reduserte inntektene motsvares imidlertid

i sin helhet av redusert rentestøtte fra statskassen til Husbanken og Landbruksbanken, slik at statsbudsjettets balanse ikke endres. Rentestøtte til de to bankene er derfor holdt utenfor når den underliggende utgiftsveksten fra 1996 til 1997 blir beregnet.

- Budsjettet for 1996 er basert på at statens tilskudd i forbindelse med barnebidrag budsjetteres brutto, mens refusjonen fra den av foreldrene som er bidragspliktig inntektsføres i statsregnskapet. For 1997 er statsbudsjettets bidrag fratrasket refusjoner ført netto på statsbudsjettets utgiftsside.
- Fra og med 1991 ble bevilgningssystemet for distriktutbyggingstilskudd endret slik at en nå foretar avsetninger for å dekke anslåtte tap på utlån og garantier som blir gitt i budsjettåret. Tidligere ble tap dekket det året tapet ble fastslått. Statsbudsjettene for 1996 og 1997 inkluderer dermed bevilgninger for å dekke tap oppstått på utlån og garantier gitt før 1991. Ved at en nå fører forventede tap det året garantien blir gitt, inkluderes ikke tap på garantier gitt i tidligere år i den underliggende utgiftsveksten. En omlegging av verftsstøtte ved bygging av skip og fiskebåter fra en rentestøtteordning over lånets løpetid til en engangsstøtte ved levering har en tilsvarende virkning for de bokførte utgiftene. Dette blir det derfor også korrigert for.
- Utenriksdepartementet dekker innen sin ramme for utviklingshjelp en del av Kommunaldepartementets utgifter til flyktninger. Den delen av Kommunal- og arbeidsdepartementets utgifter til

flyktninger som dekkes av tilskudd fra Utenriksdepartementet ved intern overføring mellom de to departementene, holdes utenfor når den underliggende veksten beregnes, slik at en unngår dobbelttelling.

- Det er inngått avtale med Norsk Hydro a.s om framskyndet hjemfall og tilbakesalg av kraftverkene Tyin, Fortun, Moflåt og Mæl i 1996. Kraftverkene tilbakeselges til Norsk Hydro AS for 1 225 mill. kroner. Av disse inntektene skal 265 mill. kroner tilbakeføres til de kommunene der vannfallene ligger. Denne tilbakeføringen til kommunene er ikke regnet med ved beregningen av den underliggende utgiftsveksten.
- Dagpenger til arbeidsledige er i utgangspunktet holdt utenfor ved beregning av den underliggende utgiftsveksten, siden endringer i dagpengeutbetalingene er sterkt avhengige av konjunkturutviklingen. Det innføres imidlertid et nytt dagpengeregulativ fra og med 1.1.97. Det nye dagpengeregulativet er isolert sett og på usikkert grunnlag anslått å gi en reduksjon i statsbudsjettets utgifter i 1997 på 300 millioner kroner. Dette må ses i lys av innføringen av et nytt tiltakstilbud for personer som går ut av sin andre 80-ukersperiode, jf. omtale i kapittel 4.

Korrigert for disse forholdene viser statsbudsjettets utgifter en nominell vekst på 3,4 pst. For å anslå realveksten i statsbudsjettets underliggende utgifter er det beregnet en sammenveid prisendring for statsbudsjettets forskjellige utgiftsarter. Lønninger og pensjonsutbetalinger utgjør en stor andel av statlige utgifter. Basert på en lønnsvekst fra 1996 til 1997 på 3½ pst., anslås prisveksten for statlige utgifter til 3¼ pst. fra 1996 til 1997.

Statens netto renteutgifter ekskl. renter fra kapitalinnskudd i statlig petroleumsvirksomhet er anslått til 1,4 mrd. kroner i 1997. Dette er en økning på 2,2 mrd. kroner i forhold til anslagene for 1996. Om lag 2 mrd. kroner av forverringen i rentebalansen har sammenheng med lavere renteinntekter fra statsbankene som følge av endret innlånssystem for Husbanken og Landbruksbanken. Reduksjonen i renteinntektene som følge av denne omleggingen har sin motpost i redusert rentestøtte til disse bankene og påvirker således ikke budsjettbalansen.

Statens brutto renteinntekter anslås å gå ned med 4,7 mrd. kroner, hvorav reduserte renteinntekter fra statsbankene står for 3,3 mrd. kroner. I tillegg til reduserte renter som følge av nytt innlånssystem vil renteinntektene reduseres som følge av at fem års gamle innlån i statsbankene blir refinansiert til en lavere rente 1.1.1997. Renteinntektene fra statens kontantbeholdning i Norges Bank anslås å gå ned med 0,3 mrd. kroner fra 1996 til 1997.

Statens brutto renteutgifter anslås å gå ned med 2,5 mrd. kroner fra 1996 til 1997, hvorav 1,8 mrd. kroner kan tilskrives lavere rentebetalinger på utenlandsgjelden og 0,7 mrd. kroner reduserte renteutgifter på innenlandsgjelden. Til sammen om lag 46 mrd. kroner av statens gjeld refinansieres i 1996. Nedgangen i renteutgiftene fra 1996 til 1997 skyldes i stor grad at dette skjer til en lavere rente.

Statens brutto renteutgifter anslås å gå ned med 2,5 mrd. kroner fra 1996 til 1997, hvorav 1,8 mrd. kroner kan tilskrives lavere rentebetalinger på utenlandsgjelden og 0,7 mrd. kroner reduserte renteutgifter på innenlandsgjelden. Til sammen om lag 46 mrd. kroner av statens gjeld refinansieres i 1996. Nedgangen i renteutgiftene fra 1996 til 1997 skyldes i stor grad at dette skjer til en lavere rente.

3.1.2.2 Statens petroleumsfond

I Revidert nasjonalbudsjett 1996 ga Regjeringen et anslag for avsetningen i Statens petroleumsfond i 1997 basert på beregningsmessige forutsetninger for finanspolitikken. Det ble på dette grunnlaget lagt til grunn at det ville være behov for å overføre 36 mrd. kroner fra Statens petroleumsfond til statsbudsjettet for å dekke et anslått underskudd på statsbudsjettet utenom petroleumsinntektene. Med en anslått samlet kontantstrøm fra oljevirksomheten på 53 mrd. kroner ga dette rom for en netto avsetning i petroleumsfondet på 17 mrd. kroner.

Det oljekorrigerte underskuddet forventes å bli 11 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett, i hovedsak på grunn av høyere skatte- og avgiftsinngang som følge av sterkere vekst i norsk økonomi. Samtidig er statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten oppjustert med 13 mrd. kroner, på bakgrunn av både høyere anslått produksjon og en høyere oljeprisforutsetning. Som nevnt i avsnitt 2.7, er oljeprisen for 1997 nå anslått til 115 1997-kroner pr. fat mot 107 1997-kroner pr. fat i Revidert nasjonalbudsjett.

Tabell 3.5 *Inntekter og utgifter i Statens petroleumsfond. Mill. kroner*

	1995	1996	1997
Inntekter	38 510	63 798	67 525
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	38 510	63 730	65 091
– Renteinntekter	0	68	2 434
Utgifter			
Overført til statsbudsjettet	36 529	25 873	24 224
Overskudd i petroleumsfondet	1 981	37 925	43 301
Akkumulert kapital i fondet	1 981	39 906	83 207

Kilde: Finansdepartementet.

Netto avsetningen i Statens petroleumsfond i 1997 anslås dermed nå til om lag 41 mrd. kroner, som er 24 mrd. kroner høyere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett.

3.1.3 Utviklingstrekk i statsfinansene på mellomlang sikt

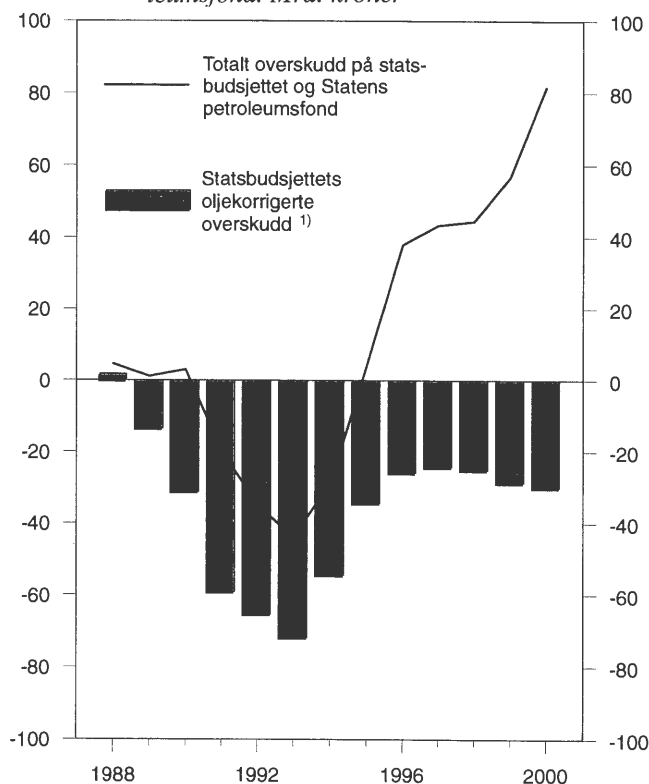
Regjeringen presenterte i Revidert nasjonalbudsjett 1996 budsjettframskrivninger fram til og med 2000. Framskrivningene av statsbudsjettets inntekter og utgifter for årene 1998-2000 er nå oppdatert med utgangspunkt i Regjeringens forslag til statsbudsjett for 1997. Følgende tekniske hovedforutsetninger er lagt til grunn:

- En oljepris på 115 1997-kroner pr fat for årene 1998-2000.
- Et uendret skatte- og avgiftsnivået med utgangspunkt i det foreslåtte opplegget for 1997.
- En reell vekst i statsbudsjettets underliggende utgifter på 1 pst. pr. år i perioden 1998-2000.

Utviklingen i det oljekorrigerede underskuddet må ses i sammenheng med bl.a.:

- Kombinasjonen av reelt uendret skatte- og avgiftsnivå og en reell utgiftsvekst på 1 pst. fra og med 1998 bidrar isolert sett til at det nominelle underskuddet holdes om lag uendret. Fordi nivået på utgiftene er høyere enn statens samlede skatte- og avgiftsinntekter fra Fastlands-Norge, er det således nødvendig med en lav utgiftsvekst for å stabilisere underskuddet ved et om lag uendret skatte- og avgiftsnivå.
- Overføringene fra Norges Bank er anslått å bli redusert med 1,6 mrd. kroner fra 1997 til 2000. I tillegg er utbytte fra Statens bankinvesteringsfond anslått å bli redusert med om lag 1 mrd. kroner fra 1997 til 2000.

Figur 3.5 Overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond. Mrd. kroner



1) Dekkes ved overføring fra Statens petroleumsfond til statsbudsjettet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

I framskrivingen øker det oljekorrigerede underskuddet med 5 mrd. kroner fra 1997 til 2000.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås å vokse fra 65 mrd. kroner i 1997 til 100 mrd. kroner i år 2000. Den sterke økningen kan både tilskrives økte skatte- og avgiftsinntekter og et bedret driftsresultat for statlig petroleumsvirksomhet

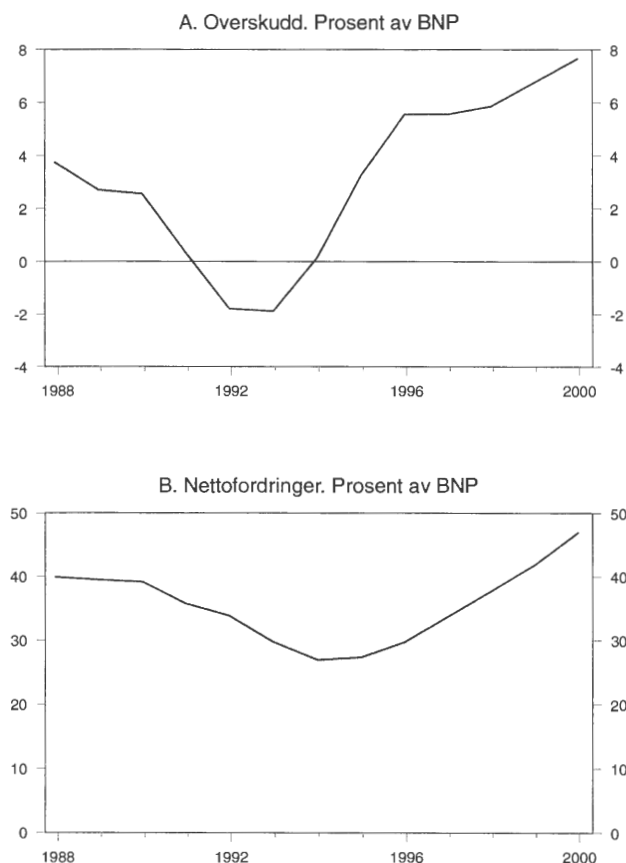
Tabell 3.6 Statsbudsjettets og statsforvaltningens overskudd før lånetransaksjoner og statsforvaltningens og offentlig forvaltnings netto finansinvesteringer. Mill. kroner

	1995	1996	1997
Statsbudsjettets overskudd	2 092	0	0
+ Overskudd i Statens petroleumsfond	1 981	37 925	43 301
+ Overskudd i andre stats- og trygderegnskapet	2 011	3 894	7 344
+ Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ¹⁾	12 485	9 319	2 270
= Statsforvaltningens overskudd, påløpt verdi	18 570	51 138	52 915
+ Kapitalinnskudd i forretningsdriften	10 983	4 636	5 021
= Statsforvaltningens finansinvesteringer, påløpt verdi	29 553	55 774	57 936
+ Kommuneforvaltningens overskudd, påløpt verdi	2 428	+1 032	+3 972
= Offentlig forvaltnings finansinvesteringer	31 981	54 742	53 964
Målt i forhold til BNP	3,5%	5,4%	5,1%

¹⁾ Inkludert statsforvaltningens påløpte, men ikke bokførte skatter.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Figur 3.6 Statsforvaltningens overskudd og nettofordringer. Med aktiverte kapitalinnskudd i forretningsdriften



Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

(SDØE). I tillegg legger en til grunn en vesentlig reduksjon i investeringsnivået i statlig petroleumsvirksomhet, som isolert sett anslås å øke netto kontantstrømmen med 9 mrd. kroner.

Den sterke økningen i netto kontantstrømmen som forventes fram til år 2000, gjør at avsetningene i petroleumsfondet forventes å øke fra 41 mrd. kroner til 71 mrd. kroner i løpet av perioden. I tillegg anslås fondets renteinntekter å vokse fra vel 2 mrd. kroner i 1997 til om lag 12 mrd. kroner i år 2000. Samlet sett anslås dermed overskuddet på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond i år 2000 å bli 82 mrd. kroner. Basert på disse forutsetningene vil kapitalen i petroleumsfondet utgjøre om lag 270 mrd. kroner ved utgangen av år 2000.

Foruten Statens petroleumsfond fører en rekke statlige fond egne regnskaper som ikke inngår i statsbudsjettet. Det gjelder bl.a. Folketrygdfondet. Ved en langsiktig vurdering av statens finanser bør en se alle de statlige regnskapene i sammenheng.

Andre statsregnskap forventes å vise overskudd i 1996 og 1997, hovedsakelig som følge av et forven-

tet overskudd i Folketrygdfondet. I tillegg er det lagt til grunn at Statens petroleumsforsikringsfond får et overskudd på om lag 1 mrd. kroner. Overskuddet i andre statsregnskap reduseres, særlig i 1996, ved at det tilbakeføres midler fra Statens Banksikringsfond og Statens Bankinvesteringsfond til statskassen.

Forskjellen i føringsmåte mellom statsregnskapet og nasjonalregnskapet i tabell 3.5 skyldes i hovedsak at inntektstallene i statsforvaltningen er regnet på påløpt basis. Bokførte oljeskatter i 1997 gjelder i stor grad skatter som er påløpt i inntektsåret 1996. Blant annet fordi det er lagt til grunn en lavere oljepris i 1997 enn i 1996 anslås samlede bokførte oljeskatter i 1997 å bli høyere enn de påløpte oljeskatte- ne i inntektsåret i 1997. Nedgangen i utestående oljeskatter bidrar til at den samlede økningen i skatterestanser blir lav i 1997.

Netto kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift er om lag uendret fra 1996 til 1997. Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet er forutsatt å øke med 1,5 mrd. kroner. Dette motsvares imidlertid i stor grad av økte tilbakebetalinger på tidligere innskutt kapital.

Statsforvaltningens samlede finansinvesteringer anslås til henholdsvis 56 mrd. kroner og 58 mrd. kroner i 1996 og 1997.

Offentlig forvaltnings netto finansinvesteringer, som også innbefatter kommuneforvaltningen, anslås til 55 mrd. kroner i 1996 og til 54 mrd. kroner i 1997. Dette utgjør henholdsvis 5,4 pst. og 5,1 pst. målt som andel av bruttonasjonalproduktet.

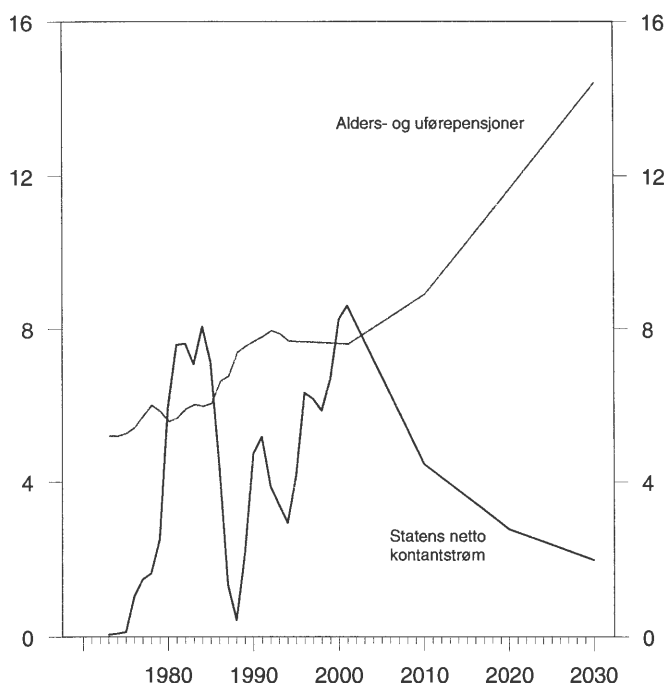
Statsforvaltningens netto fordringer antas å øke fram mot år 2000, jf figur 3.6. Ved utgangen av år 2000 anslås nettofordringene til 47 pst. av BNP.

3.1.4 Langsiktige utfordringer i finanspolitikken

I Velferdsmeldingen (St.meld nr. 35 (1994-1995)) ble det presentert langsiktige makroøkonomiske beregninger, som bl.a. baserte seg på informasjon om demografiske og ressursmessige utviklingstrekk. Vekstutsiktene på lang sikt synes å være moderate, bl.a. som følge av svak vekst i arbeidsstyrken etter år 2010 og en gradvis nedtrapping av petroleumsvirksomheten etter århundreskiftet. Med en viss økning i yrkesdeltakelsen blant kvinner og ungdom, og om lag konstante yrkesfrekvenser for de øvrige gruppene, kan arbeidsstyrken øke med i størrelsesorden 200 000 fram mot 2010. Etter 2010 tilsier befolkningsutviklingen, sammen med en antatt stabilisering av yrkesfrekvensene blant kvinner og ungdom, at arbeidsstyrken kan komme til å stagnere.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten er anslått å øke fra om lag 4 prosent av BNP i 1995 til om lag 8 prosent av BNP i 2000. Deretter forventes netto kontantstrømmen å bli gradvis redusert til 4 og 2 prosent av BNP i hhv. 2010 og 2030. Nedgangen i petroleumsvirksomheten etter år-

Figur 3.7 Utviklingen i alders- og uførepensjoner og statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten.
Prosent av BNP



Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

hundreskiftet understreker behovet for å sikre vilkårene for et vekstkraftig næringsliv på fastlandet, bl.a. ved å opprettholde og styrke konkurranseevnen og støtte opp under evnen til omstillinger.

En stagnerende arbeidsstyrke etter 2010 faller sammen med en sterk økning i antallet pensjonister. Fra 2010 til 2030 kan antallet alders- og uførepensjonister øke med 340 000, eller med om lag 35 prosent. I 2030 kan det stå om lag 1,9 yrkesaktive bak hver pensjonist, mot 2,5 i 1995 og 2010. I tillegg til veksten i antallet pensjonister, vil gjennomsnittlig alderspensjon øke etter hvert som det blir flere som har opparbeidet høye tilleggspensjoner. Til sammen innebærer dette at statens utgifter til alders- og uførepensjon, som er anslått å utgjøre om lag 8 prosent av BNP rundt århundreskiftet, kan øke til vel 15 prosent av BNP i 2030, jf. figur 3.7. Antall eldre over 80 år anslås å øke med vel 75 prosent fra 1995 til 2030. Dette vil bidra til økt behov for pleie- og omsorgstjenester.

Norsk økonomi står overfor store utfordringer utover i neste århundre. For at de økte offentlige stønadsutbetalingene ikke skal lede til svekket offentlig tjenesteyting på lang sikt, ble det i framskrivingene i Velferdsmeldingen rent beregningsteknisk lagt til grunn en økning i gjennomsnittsskatten for husholdningene på 3½ prosentpoeng fra 2010 til 2030. Til

tross for denne skatteøkningen, pekte beregningene på at det er begrensede muligheter for å øke ressursbruken i offentlig sektor. De langsiktige framskrivingene tilsier derfor at de offentlige budsjettoverskuddene bør være betydelige de nærmeste årene. Norge har for øvrig i de aller fleste årene etter krigen hatt overskudd i regnskapet for offentlig forvaltning, jf. figur 3.4.

Generasjonsregnskap er et relativt omfattende beregningsopplegg som er utviklet for å belyse de generasjonsmessige fordelingsvirkningene av finanspolitikken. Hovedprinsippene i generasjonsregnskapet er:

- Offentlige utgifter må før eller senere betales, enten av nålevende eller av framtidige generasjoner. I et generasjonsregnskap settes det derfor et krav til at offentlige budsjetter - vurdert over en lang periode - skal gå i balanse, bl.a. for å unngå en akkumulerende vekst i offentlig gjeld.
- Betalte skatter og mottatte overføringer for nålevende generasjoner framskrives med utgangspunkt i dagens budsjett og regelverk. Bl.a. tas det hensyn til de forpliktelsene som ligger i dagens folketrygdsystem, herunder økningen i tilleggspensjonene og veksten i antallet pensjonister.
- Det tas utgangspunkt i et anslag for dagens verdi av offentlig formue, og det legges til grunn at denne formuen gir en permanent formuesinntekt framover svarende til realavkastningen på formuen. Den største enkeltkomponenten i formuen er statens andel av petroleumsformuen.
- På bakgrunn av dette kan en beregne hvor høye nettoskatter (dvs. bruttoskatter fratrasket overføringer) som framtidige generasjoner må betale for å sikre langsiktig balanse i offentlige budsjetter. For å vurdere de generasjonsmessige fordelingsvirkningene av dagens finanspolitikk, kan den anslåtte skattebelastningen for framtidige generasjoner sammenliknes med skattebelastningen for nålevende generasjoner. Tilsvarende kan en anslå hvor mye budsjettbalansen må styrkes for å unngå innstramminger overfor framtidige generasjoner.

Beregningene av et generasjonsregnskap er basert på en rekke anslag og forutsetninger, bl.a. knyttet til størrelsen på offentlig formue (inklusive petroleumsformuen), befolkningsutviklingen, veksten i økonomien og realrentenivået. Veksten i offentlige utgifter til stønader og enkelte andre ytelser er forutsatt å avhenge av utviklingen i befolkningens størrelse og sammensetning og av de trygderettigheter som den enkelte etter hvert opparbeider. Den delen av offentlige utgifter som ikke lar seg fordele på enkeltindivider, dvs. utgifter til forsvar, administrasjon, infrastruktur mv., er forutsatt å vokse i takt med resten av økonomien.

Beregninger av et generasjonsregnskap for Norge presentert i Nasjonalbudsjettet 1995 viste et innstrammingsbehov i størrelsesorden 20 til 40 mrd. kroner. Reviderte beregninger i Nasjonalbudsjettet 1996 indikerte et behov for å styrke den offentlige budsjettbalansen med 10 til 30 mrd. kroner fra 1996 for å oppnå generasjonsmessig balanse. Med utgangspunkt i det foreslåtte budsjettopplegget for 1997 og tekniske budsjettframskrivninger for perioden 1998–2000, antyder beregningene at budsjettet er nær generasjonsmessig balanse. Forbedringen på budsjettsiden siden Nasjonalbudsjettet 1996 ble lagt fram skyldes dels en oppjustering av skatte- og avgiftsinntektene som følge av et høyere aktivitetsnivå i økonomien enn forutsatt, og dels høyere anslag på oljeinntektene framover.

Som nevnt er det imidlertid betydelig **usikkerhet** knyttet til beregninger av generasjonsregnskap, bl.a. som følge av valg av beregningstekniske forutsetninger. Beregningene som antyder at budsjettet er om lag i generasjonsmessig balanse er basert på en realrente på 4 prosent og en vekst i BNP pr. innbygger på 1 prosent årlig. En lavere realrente og en høyere veksttakt i fastlandsøkonomien innebærer ifølge beregningene at det blir mer krevende å nå en generasjonsmessig balanse. Eksempelvis ville en realrente på 3 prosent i kombinasjon med en årlig BNP-vekst pr. innbygger på 1¼ pst. bidratt til at budsjettet måtte styrkes med om lag 30 mrd. kroner i forhold til budsjettframskrivningen, for å unngå økte byrder for framtidige generasjoner. Bakgrunnen for dette resultatet er at offentlig forvaltning i Norge har en betydelig nettoformue (inkl. petroleum). Lav realrente bidrar til lavere inntekter fra den finansielle formuen, mens høy vekst fører til at formuens relative betydning avtar. For mange andre OECD-land, der offentlig sektor har negativ nettoformue, får en her motsatte virkninger. Stor netto gjeld er vanskelig å betjene i en situasjon med lav vekst og høy realrente.

De konklusjonene som kan trekkes av beregningene av generasjonsregnskap, er også avhengig av vurderinger knyttet til den aktuelle konjunktursituasjonen. I den grad den aktuelle konjunktursituasjonen avviker fra det som kan vurderes som «normalt», må en ta hensyn til at en framtidig normalisering av konjunktorene vil bidra til å endre balansen i offentlige budsjetter. I vedlegg 1 er det presentert noen beregninger av såkalte «aktivitetskorrigerede budsjettoverskudd», dvs. et grovt anslag på hvor stort budsjettoverskuddet ville ha vært i en antatt normal konjunktursituasjon, jf. omtale i avsnitt 3.1.1. Disse beregningene indikerer at vel 4 mrd. kroner av det anslåtte budsjettoverskuddet for 1997 kan tilskrives konjunkturmessige forhold.

Det er viktig å understreke at når budsjettet nå framstår i såpass god generasjonsmessig balanse, så skyldes det at de tekniske budsjettframskrivingene forutsetter en moderat utgiftsvekst i perioden 1998–2000. Det må understrekes at en i generasjonsregn-

skapsberegningene ikke foretar noen korreksjoner for den usikkerheten som knytter seg til framtidige petroleumsinntekter. Denne usikkerheten trekker isolert sett i retning av en strammere finanspolitikk enn det som kommer til uttrykk i disse beregningene. Det vil bli foretatt en mer fullstendig revisjon av metoden og tallgrunnlaget for generasjonsregnskapet under arbeidet med Langtidsprogrammet 1998–2001. I forbindelse med Nasjonalbudsjettet 1997 har en bl.a. ikke innarbeidet de nye befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå, som peker i retning av en noe sterkere aldring av befolkningen enn tidligere lagt til grunn.

3.1.5 Hovedtall for samlet offentlig forvaltning

Utviklingen i statsforvaltningens finanser i de nærmeste årene er nærmere beskrevet i avsnitt 3.1.3. I dette avsnittet omtales hovedstørrelser for offentlig forvaltning i alt dvs. stats- og kommuneforvaltningen under ett.

Etter flere år med betydelige negative **nettofinansinvesteringer i statsforvaltningen** snudde dette til et lite overskudd i 1994. Forbedringen skyldtes bl.a. sterk vekst i skatter og avgifter fra Fastlands-Norge. Budsjettbalansen ble ytterligere forbedret i 1995. Foreløpig regnskap viser at nettofinansinvesteringene i 1995 beløp seg til 29,5 mrd. kroner. Ifølge anslag for 1996 vil nettofinansinvesteringene øke videre til 55,8 mrd. kroner i 1996 og 57,9 mrd. kroner i 1997. **Overskudd før lånetransaksjoner**, som definisjonsmessig er nettofinansinvesteringer minus netto kapitalinnskudd i statlig forretningsvirksomhet, anslås til henholdsvis 51,1 mrd. kroner og 52,9 mrd. kroner i 1996 og 1997. Til sammenlikning var overskuddet før lånetransaksjoner i 1995 18,6 mrd. kroner.

Kommuneforvaltningens samlede underskudd før lånetransaksjoner er blitt betydelig redusert de senere årene. Sektoren hadde i 1988 et samlet underskudd på om lag 6,5 mrd. kroner. Foreløpig regnskap for 1995 viser et overskudd på 2,4 mrd. kroner på påløpt basis. Kommunenes nettogjeld som andel av inntektene har som følge av dette gått ned fra vel 38 pst. ved utgangen av 1989 til knapt 27 pst. ved utgangen av 1996. For 1996 og 1997 forventes det derimot underskudd på hhv. 1 mrd. kroner og 4 mrd. kroner i påløpte verdier. I bokførte verdier anslås underskuddet i kommunesektoren til 3,3 mrd. kroner i 1997. Disse underskuddene har bl.a. sammenheng med finansieringen av investeringer i grunnskolereformen for 6-åringer. Investeringene, som i høy grad er lånefinansiert, vil isolert sett bidra til høyere budsjettunderskudd både i år og neste år. De statlige bevilgningene til investeringene i grunnskolereformen vil bli fordelt over mange år for å dekke avdrags- og rentebelastningen på låneopptakene. Kommuneforvaltningens økonomi er nærmere beskrevet i avsnitt 3.2.

Tabell 3.7 Offentlig forvaltnings utgifter i prosent av BNP

	Regnskap 1992	Anslag på regnskap 1996
Totale utgifter	52,0	45,7
Renteutgifter og utbytte	3,3	2,6
Subsidier til næringsvirksomhet	4,5	3,5
Stønader til husholdningene	17,1	15,3
Andre overføringer	2,5	2,2
Konsum i offentlig forvaltning	22,1	20,1
Nettorealinvesteringer og kapitaloverføringer	2,6	1,9

Kilde: Finansdepartementet.

Nettofinansinvesteringer for offentlig forvaltning for gjennomsnittet av EU-landene var i 1995 negative og utgjorde ca. -5 pst. av BNP. For Norge anslås nettofinansinvesteringer til 54,0 mrd. kroner i 1997, tilsvarende 5,1 pst. av BNP.

Offentlig forvaltnings **bruttogjeld** som andel av BNP økte i 1992 og 1993. Siden 1994 har bruttogjeldsandelen sunket, og den forventes ved utgangen av 1996 å utgjøre om lag 37 pst. av BNP. Nesten samtlige av medlemslandene i OECD har betydelig høyere bruttogjeldsandel enn Norge.

Offentlig forvaltning i Norge er i en **netto fordringsposisjon**. På grunn av de store underskuddene i offentlig forvaltning i begynnelsen av 1990-årene har netto fordringer som andel av BNP sunket fra ca. 33 pst. i 1988 til om lag 25 pst. ved utgangen av 1996.

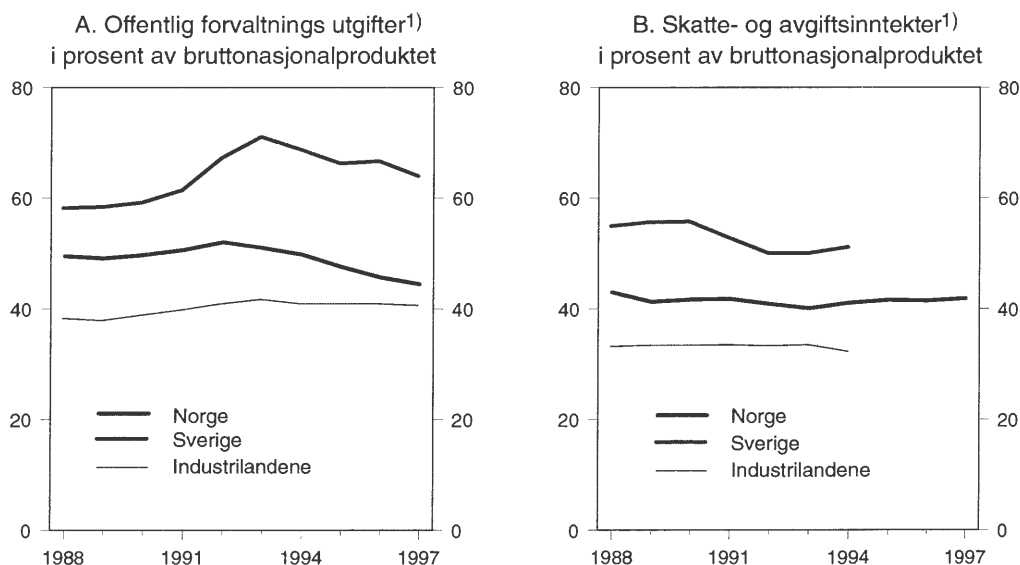
Bokførte **skatte- og avgiftsinntekter** utgjorde i

1994 ca. 41,1 pst. av BNP. Gjennomsnittsnivået i industrilandene var 32,2 pst. For 1996 og 1997 anslås skatte- og avgiftsandelen til henholdsvis 41,5 pst. og 41,9 pst. Økningen i andelen de siste årene skyldes vekst i skatteinntektene fra petroleumsvirksomheten.

Totale utgifter i offentlig forvaltning omfatter renteutgifter, aksjeutbytte, subsidier, overføringer til utlandet, stønader til husholdninger og ideelle organisasjoner, overføringer til offentlig forretningsdrift og kjøp av varer og tjenester til konsum- og investeringsformål. Kapitalutgiftene regnes netto.

Som andel av BNP har offentlig forvaltnings utgifter gått noe ned de siste årene, fra 52,0 pst. i 1992 til 45,7 pst. i 1996. Dette har både sammenheng med høy vekst i BNP og lav utgiftsvekst. Målt som andel av BNP gikk både renteutgifter, subsidier, stønader til husholdningene, overføringer til ideelle organisa-

Figur 3.8 Offentlig forvaltning i Norge sammenliknet med andre land

¹⁾ OECDs definisjon. Anslag for 1996 og 1997.

Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

¹⁾ Bokførte verdier. Anslag for 1996 og 1997.

sjoner og konsum i offentlig forvaltning ned i denne perioden. Videre er netto kapitalutgiftene redusert. Dette skyldes særlig lavere kapitaloverføringer til næringsvirksomhet og lavere nettoinvesteringer i fast realkapital.

Totale utgifter i offentlig forvaltning anslås til 44,5 pst. av BNP i 1997. Den siste hovedrevisjonen av nasjonalregnskapstallene som ble gjennomført av Statistisk sentralbyrå, førte bl.a. til en oppjustering av BNP-tallene for Norge. En konsekvens av dette er at offentlig forvaltnings utgifter i Norge som andel av BNP er redusert i forhold til det en tidligere la til grunn. Utgiftsandelen for 1992 er f.eks. redusert fra 57,6 til 52,0 pst. For skatte og avgiftsandelen i 1992 innebar revisjonen en reduksjon fra om lag 46,5 pst. til 40,9 pst.

3.1.6 Gjennomføringen av finanspolitikken i 1996

Anslag på regnskap for 1996 for statsbudsjettet og Statens petroleumsfond viser nå et samlet overskudd på 37,9 mrd. kroner, som er en økning på 13,0 mrd. kroner i forhold til anslag på regnskap i Revidert nasjonalbudsjett 1996.

En økning i netto kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten på 6,9 mrd. kroner skyldes at betalte skatter og avgifter og netto innbetalinger fra

SDØE er oppjustert med hhv. 2,3 og 4,6 mrd. kroner, hovedsakelig som følge av at det anslås høyere oljepris og oljeproduksjon enn i Revidert nasjonalbudsjett.

Statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd i 1996 anslås til 25,9 mrd. kroner, som er 6,1 mrd. kroner lavere enn tidligere lagt til grunn.

Justeringen av skatte- og avgiftsanslagene er basert på en ny gjennomgang av innbetalingsoppgavene som foreligger hittil i 1996. Samlede skatter og avgifter fra Fastlands-Norge, medregnet overføringer fra Skattefordelingsfondet, anslås om lag 5,9 mrd. høyere enn i Revidert nasjonalbudsjett 1996. Av dette utgjør statens inntekter fra direkte skatter, medregnet trygdeavgifter og overføringer fra Skattefordelingsfondet 4 mrd. kroner og inntektene fra arbeidsgiveravgiften 0,8 mrd. kroner. Inntektene fra merverdiavgiften ventes å bli knapt 1,6 mrd. kroner høyere enn anslått i RNB 96, mens inntekter fra særavgiftene og toll samlet sett er nedjustert med 0,4 mrd. kroner.

Statens **brutto renteinntekter** er anslått 0,4 mrd. kroner høyere enn i Revidert nasjonalbudsjett. Det meste av dette skyldes økte renteinntekter fra statens kontantbeholdning i Norges Bank. Denne kontantbeholdningen er delt inn i en kronekonto og en valutainnskuddskonto. De økte renteinntektene skyldes i stor grad at gjennomsnittlig innessående beløp på kronekontoen har blitt høyere som følge av bedret budsjettbalanse for staten.

Tabell 3.8 Statsbudsjettets og Statens petroleumsfonds overskudd 1996. Endring siden Revidert nasjonalbudsjett 1996. Mill. kroner (Positive endringstall innebærer økt overskudd, negative endringstall redusert overskudd)

Statsbudsjettets oljekorrigerte overskudd i Revidert nasjonalbudsjett 1996		+32 019
Endrede anslag Fastlands-Norge		6 146
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	2 935	
Økte overføringer fra Skattefordelingsfondet	3 000	
Økte netto renteinntekter	705	
Økte inntektsanslag utenom renter, skatter og avgifter	992	
Økte utgiftsanslag netto	+1 786	
Reduserte bevilgninger dagpenger til arbeidsledige	300	
= Statsbudsjettets oljekorrigerte overskudd i Nasjonalbudsjettet 1997		+25 873
+ Overføring fra Statens petroleumsfond		25 873
= Overskudd på statsbudsjettet		0
Forutsatt avsatt i Statens petroleumsfond i Revidert nasjonalbudsjett 1996		24 854
Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	56 873	
– Overføring fra Statens petroleumsfond til statskassen	32 019	
Høyere avsetning i Statens petroleumsfond enn i Revidert nasjonalbudsjett		13 003
Økt netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	6 857	
Redusert tilbakeføring til statskassen	6 146	
Renteinntekter i Statens petroleumsfond ¹⁾		68
= Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens petroleumsfond		37 925

¹⁾ Anslaget i Revidert nasjonalbudsjett 1996 var 64 mill. kroner.

Kilde: Finansdepartementet.

Anslaget for statens **brutto renteutgifter** er nedjustert med 0,3 mrd. kroner i 1996. Dette skyldes i stor grad en forskyvning av renteutgifter fra 1996 til 1997 på kontolånplasseringene. Statens **netto renteinntekter** utenom renter fra kapitalinnskudd i statlig petroleumsvirksomhet for 1996 anslås derfor nå å bli 0,7 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 1996, og anslås nå til 0,8 mrd. kroner.

Anslaget for statsbudsjettets øvrige inntekter er oppjustert med knapt 1 mrd. kroner, hovedsakelig som følge av at en legger til grunn 1 mrd. kroner høyere tilbakeføringer fra Statens Banksikringsfond enn forutsatt i vedtatt budsjett.

Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 1996 og St prp nr 58 (1995-96) Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1996, som ble presentert samtidig med Revidert nasjonalbudsjett, ga en reduksjon i statsbudsjettets utgifter. Etter framleggelsen av Revidert nasjonalbudsjett er det vedtatt økte bevilgninger i forbindelse med inntektsoppgjør der staten er part. Økte utgifter i forbindelse med disse inntektsoppgjørene forutsettes i hovedsak dekket gjennom reduksjon i statsbudsjettets reserver for tilleggsbevilgninger.

Økte bevilgninger til utgifter i løpet av andre halvår 1996 forventes å øke statsbudsjettets utgifter med om lag 1,5 mrd. kroner. Dette inkluderer et tilskudd til restrukturering av Postverket og NSB. På bakgrunn av manglende internasjonal ratifikasjon av avtalen om redusert verftsstøtte og dermed forlenget også av den norske støtteordningen, er det videre lagt til grunn at det er nødvendig å øke bevilgningene til dette formålet. I tillegg kan det være nødvendig med økte bevilgninger bl.a. til fødselspenger og barnetrygd med dagens stønadssatser. Økningen i disse bevilgningene motsvares dels av reduserte utgifter til dagpenger som følge av lavere arbeidsledighet.

3.2 NÆRMERE OM KOMMUNEFORVALTNINGENS ØKONOMI

Styringen av den samlede økonomiske virksomheten i kommuneforvaltningen skjer først og fremst gjennom Stortingets fastlegging av rammer for kommunenes og fylkeskommunenes inntekter. Det er kommunenes egen oppgave å tilpasse utgiftene til inntektene innenfor de lover og regler som gjelder på de ulike kommunale ansvarsområdene, og innenfor det regelverket som gjelder for den kommunale økonomiforvaltningen.

Ressurstilgangen til kommuner og fylkeskommuner har økt betydelig i de seneste årene, jf. figur 3.9. Fra 1988 til 1996 har sektoren hatt en reell økning i sine samlede inntekter på om lag 20 pst., eller 30 mrd. kroner regnet i 1997-kroner. Dette svarer til en gjennomsnittlig reell vekst på 2¼ pst. pr. år. I tillegg har kommunene fått økte inntekter knyttet til ar-

beidsmarkedstiltak og tiltak for flyktninger m.v. Etter hvert har renteutgiftene avtatt som andel av inntektene, fra 5½ pst. i 1990 til ca. 3 pst. i 1996. Nedgangen i renteandelen innebærer at kommunene og fylkeskommunene har fått frigjort midler som kan brukes til andre formål, f.eks. nedbetaling av gjeld eller økt aktivitet.

Den økte ressursinnsatsen til kommunene reflekterer en betydelig satsing for å bedre det offentlige tjenestetilbudet på viktige områder og for å styrke sysselsettingen, jf. figurene 3.10 og 3.11. Den kommunale aktiviteten økte gjennomgående betydelig mer enn BNP for Fastlands-Norge i andre halvdel av 1980-tallet og fram til 1992. I de etterfølgende årene har den økonomiske aktiviteten i kommunene økt svakere enn BNP. I perioden 1988-1996 under ett har den kommunale sysselsettingen målt i timeverk økt med vel 18 pst. eller med gjennomsnittlig ca. 2,1 pst. pr. år. Tallet på personer sysselsatt i kommunal virksomhet har i dette tidsrommet økt med 94 000 personer. Om lag 90 pst. av veksten i sysselsettingen i kommunene kan tilskrives økningen i ordinær sysselsetting. Resten av sysselsettingsveksten knytter seg til sysselsatte på arbeidsmarkedstiltak. Det har for øvrig skjedd en sterk økning i den kommunale sysselsettingen helt siden begynnelsen av 1970-tallet. I dette tidsrommet har sysselsettingen i næringslivet som helhet vært om lag uendret.

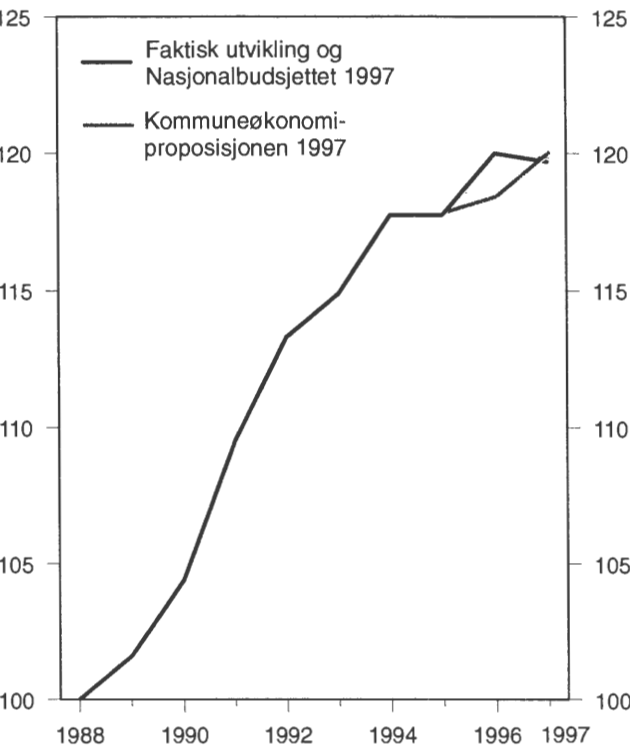
Med de viktige og ressurskrevende oppgavene som er tillagt kommunesektoren, særlig innen utdanning, helse og omsorg, vil det fortsatt være behov for en viss vekst i ressursbruken i kommuneforvaltningen framover. Det er imidlertid ikke rom for en like sterk økning i kommunenes inntekter som i perioden 1988-1996. For å løse sine viktige oppgaver må kommunene også legge økt vekt på effektivisering og prioritering mellom ulike formål. En effektiv utnyttelse av ressursene i kommunene er også viktig for over tid å kunne føre en forsvarlig statlig budsjettpolitikk.

Kommuneforvaltningens samlede underskudd før lånetransaksjoner er betydelig redusert de senere årene, jf. figur 3.12, og ble i 1994 snudd til et overskudd på 4 mrd. kroner. Sektoren hadde overskudd også i 1995, mens det for 1996 anslås et underskudd på om lag 1 mrd. kroner. Kommunenes nettogjeld som andel av inntektene har gått sterkt ned, fra vel 38 pst. ved utgangen av 1989 til vel 27 pst. ved utgangen av 1995.

I St prp nr 55 (1995-96) Om kommuneøkonomien 1997 mv., varslet Regjeringen en reell vekst i kommuneforvaltningens samlede inntekter, utenom tilskudd til arbeidsmarkedstiltak og flyktninger mv., på «opp imot» 1½ pst. fra 1996 til 1997. Den varslede økningen var fastlagt ut fra hensynet til gjennomføringen av grunnskolereformen, behovet for økt ressursinnsats i sykehussektoren i 1997 og tilføring av midler til kommuner og fylkeskommuner som isolert sett taper på den foreslåtte omleggingen av

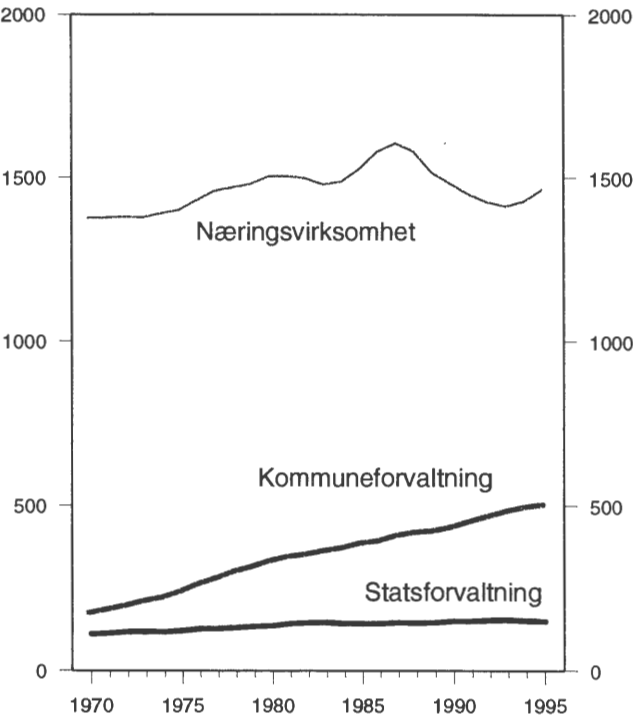
Kommuneforvaltningen

Figur 3.9 Utviklingen i kommuneforvaltningens inntekter¹⁾. Volumindeks 1988=100²⁾



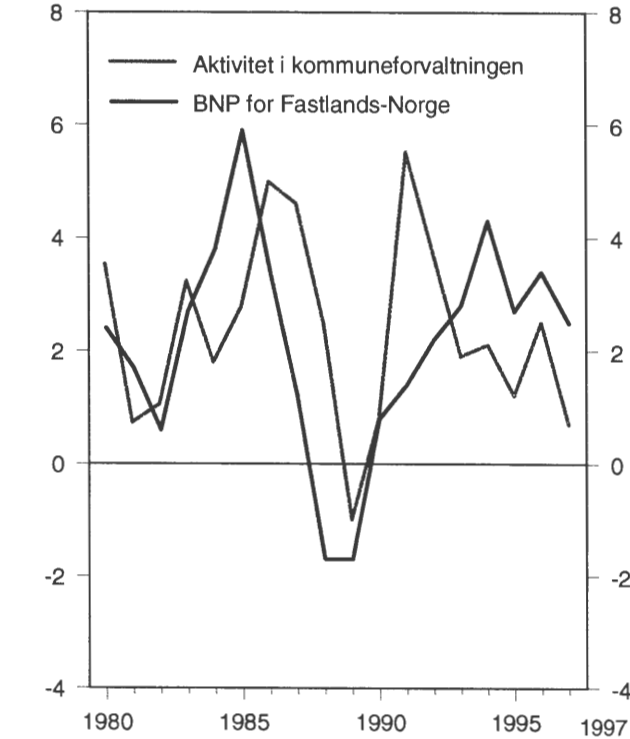
1) Fratrullet tilskudd til flyktninger mv. og arbeidsmarkeds-tiltak.
2) Anslag for 1996 og 1997.

Figur 3.11 Sysselsatte. 1 000 personer



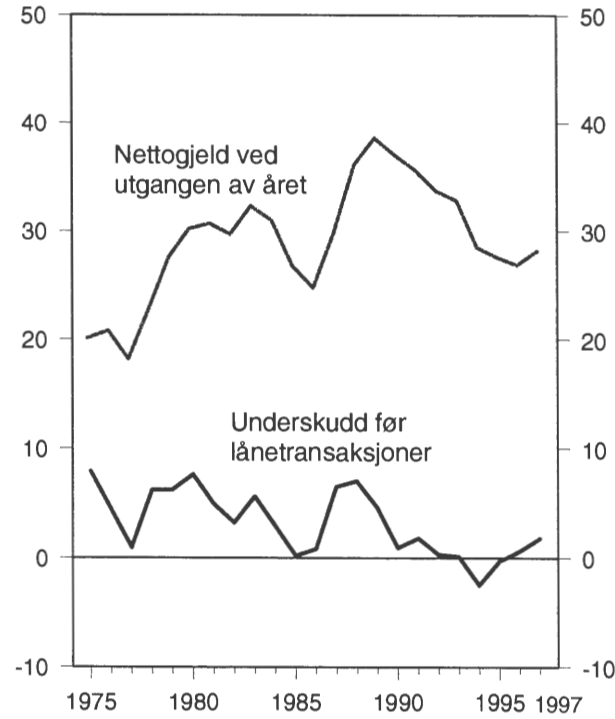
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Figur 3.10 Utviklingen i kommuneforvaltningens aktivitet og BNP for Fastlands-Norge. Prosentvis volumendring fra året før¹⁾



1) Anslag for 1996 og 1997.

Figur 3.12 Kommuneforvaltningens nettogjeld og underskudd før lånetransaksjoner. Prosent av samlede inntekter¹⁾



1) Anslag for 1996 og 1997.

inntektssystemet. Det ble videre lagt til grunn en reell vekst i de frie inntektene, dvs. summen av skatteinntekter og rammetilskudd, på ca. 0,4 pst.

I proposisjonen om kommuneøkonomien og i Revidert nasjonalbudsjett 1996 ble anslaget for kommunesektorens skatteinntekter i 1996 justert opp med 1 300 mill. kroner i forhold til forutsetningene i forbindelse med salderingen av statsbudsjettet. Oppjusteringen skyldtes flere faktorer, bl.a. en forutsetning om høyere generell lønnsvekst i 1996. Det ble imidlertid pekt på at innbetalingene for 1. termin i år isolert sett indikerte at kommunesektorens skatteinntekter kunne bli høyere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett. På denne bakgrunn ble det i proposisjonen om kommuneøkonomien knyttet følgende forbehold til de varslede inntektsforutsetningene for 1997:

«Det presiseres at dersom anslagene for kommunesektorens skatteinntekter 1996 blir endret i forhold til forutsetningene i Revidert nasjonalbudsjett 1996, kan vekstforutsetningene for kommunesektorens inntekter for 1997 bli endret i forbindelse med framleggelsen av Nasjonalbudsjett/statsbudsjettet i oktober eller i Salderingsproposisjonen i desember 1996.»

Tabell 3.9 gir en oversikt over kommuneforvaltningens inntekter etter anslag på regnskap for 1996 og Regjeringens anslag for 1997.

Kommuneforvaltningens skatteinntekter for de seneste månedene har økt mer enn det som ble lagt til grunn ved framleggelsen av Revidert nasjonalbudsjett og proposisjonen om kommuneøkonomien. Statistikken over innbetalte inntekts- og formuesskatter i perioden januar-august 1996 viser for kommunesektoren samlet en økning på knapt 6 pst. i forhold til tilsvarende tidsrom året før. I Revidert nasjonalbudsjett ble det for 1996 under ett anslått en vekst på ca. 3 pst. Økningen i de innbetalte skattene i 1996 har vært sterkere for fylkeskommunene enn for

kommunene. Ut fra oppgaver over innbetalte inntekts- og formuesskatter i perioden januar-august, samt foreløpige oppgaver over likningen for inntektsåret 1995, legges det nå til grunn en oppjustering av anslagene for skatteinntektene for 1996 under ett på om lag 2 500 mill. kroner i forhold til anslagene i Revidert nasjonalbudsjett. Knapt halvparten av oppjusteringen knytter seg til bedriftsskatter. Merøkningen på 2 500 mill. kroner anslås å fordele seg med om lag 1 500 mill. kroner på kommunene og ca. 1 000 mill. kroner på fylkeskommunene. Samlet har anslagene for skatteinntektene således blitt oppjustert med 3 800 mill. kroner i forhold til forutsetningene i forbindelse med salderingen av statsbudsjettet. Med denne merøkningen anslås nå kommunesektorens inntekter å øke reelt med om lag 2 pst. fra 1995 til 1996. I forbindelse med salderingen av statsbudsjettet for 1996 ble det regnet med omtrent nullvekst i kommunenes inntekter, mens det i Revidert nasjonalbudsjett ble lagt til grunn en realvekst på ca. 1/2 pst.

Regjeringen har ved utformingen av det økonomiske opplegget for 1997 lagt opp til at kommunene og fylkeskommunene får beholde hele den merøkningen i inntektene som de nå anslås å få i 1996. Videre er det lagt opp til at nivået på de samlede inntektene i kommunesektoren i 1997 blir om lag som forutsatt i Kommuneøkonomiproposisjonen. I forhold til proposisjonens anslag for 1996 innebærer dette en reell økning i kommunesektorens inntekter på om lag 1 1/4 pst. fra 1996 til 1997. Dersom det tas utgangspunkt i de oppjusterte anslagene for 1996, dvs. også medregnet den betydelige merøkningen i skatteinntektene, innebærer opplegget en reell nedgang i inntektene på 1/4 pst. fra 1996 til 1997.

Sett over begge årene 1996 og 1997 vil kommunesektoren etter dette bli tilført om lag 2 1/2 mrd. kroner mer i inntekter enn lagt til grunn i Kommuneøkonomiproposisjonen.

Tabell 3.9 Kommuneforvaltningens inntekter etter anslag på regnskap for 1996 og opplegget for 1997.
Mill. kroner og endring i prosent fra året før

		Mill. kroner						
		Regnskap		Anslag		Endring i prosent		
		1994	1995	1996	1997	1995	1996	1997
1	1 Frie inntekter (1.1+1.2)	116 534	118 164	123 230	127 096	1,4	4,3	3,1
	1.1 Skatteinntekter	74 711	75 711	80 530	80 580	1,3	6,4	0,1
	Skatt på inntekt og formue	71 488	72 538	77 250	77 200	1,5	6,5	+0,1
	Eiendomsskatt mv.	3 223	3 173	3 280	3 380	+1,6	3,4	3,0
	1.2 Overføringer under inntektssystemet	41 823	42 453	42 700	46 516	1,5	0,6	8,9
2	Øremerkede statlige overføringer	16 132	17 898	19 869	19 165	10,9	11,0	+3,5
3	Gebyrer	18 403	19 770	21 160	22 150	7,4	7,0	4,7
4	Andre inntekter	6 520	5 538	5 619	6 030	+15,1	1,5	7,3
5	Inntekter i alt (1+2+3+4)	157 589	161 370	169 878	174 441	2,4	5,3	2,7

Kilde: Finansdepartementet.

Kommunenes muligheter til å gi et tilfredsstillende tjenestetilbud avhenger ikke bare av utviklingen i inntektene, men i stor grad også av evnen til å omstille og effektivisere eksisterende kommunal virksomhet. For en sektor som disponerer en så stor del av samfunnets ressurser, er det viktig at den kontinuerlig søker å utnytte ressursene bedre. Kommunene har selv det primære ansvaret for å organisere tjenesteproduksjonen slik at ressursutnyttingen blir best mulig. Mange kommuner har gjort en stor innsats for å få til omstilling og effektivisering. Staten kan på sin side på ulike måter bidra til å øke evnen til omstilling i kommunesektoren, bl.a. ved å skape større frihet for kommunene til egne prioriteringer og muligheter til å tilpasse seg lokale forhold. Et viktig tiltak i denne retningen var innføringen av det nye inntektssystemet i 1986, med overgang fra øremerkede ordninger til større grad av rammefinansiering. I budsjettopplegget for 1997 foreslås øremerkede tilskudd svarende til i alt nær 1,5 mrd. kroner lagt inn i inntektssystemet, jf. omtale nedenfor.

I avsnitt 2.8 er det gitt en nærmere omtale av den generelle lønns- og prisutviklingen fra 1996 til 1997. Det er beregningsteknisk lagt til grunn en prisøkning for kommunale utgifter, som i stor grad består av lønnsutgifter, på $3\frac{1}{4}$ pst.

Som omtalt i avsnitt 3.1 foreslår Regjeringen at arbeidsgiveransvaret i sykelønnsordningen blir utvidet fra to til tre sykefraværsuker med virkning fra 1. mars 1997. For kommuneforvaltningen anslås utvidelsen å innebære en merkostnad i budsjettåret 1997 på om lag 220 mill. kroner. Det er Regjeringens forutsetning at kommunesektoren i denne sammenhengen skal behandles på linje med andre arbeidsgivere og ikke gis særskilt kompensasjon for merkostnadene. De økte lønnskostnadene er således ikke tatt hensyn til i ovennevnte anslag for prisøkning for kommunale utgifter.

I forhold til de oppjusterte inntektsanslagene for 1996, dvs. medregnet den betydelige merøkningen i skatteinntektene, gir det økonomiske opplegget for 1997 en nominell økning i de frie inntektene på 3,1 pst., jf. tabell 3.9. Den anslåtte økningen er bl.a. påvirket av ovennevnte forslag om å legge øremerkede ordninger inn i inntektssystemet. I tillegg forutsettes rammetilskuddet økt med i alt om lag 1 mrd. kroner, dels som ledd i gjennomføringen av grunnskolereformen og dels som følge av endringer i regelverk og oppgavefordeling mellom staten og kommunene. Blant annet foreslås ansvaret for skyssutgifter i hjemmesykepleien å bli overført til kommunene. På den andre siden foreslås rammetilskuddet redusert med 365 mill. kroner som ledd i finansieringen av ordningen med kompensasjon til kommuner og fylkeskommuner for betalt merverdiavgift ved kjøp av visse tjenester fra registrerte næringsdrivende. Når det korrigeres for de forholdene som her er nevnt, og det samtidig tas hensyn til den anslåtte prisstigningen for kommunale utgifter, antas de frie inntektene,

regnet i faste priser, å gå ned med ca. $1\frac{3}{4}$ pst. fra 1996 til 1997.

Dersom det imidlertid tas utgangspunkt i det nivået på de frie inntektene i 1996 som ble lagt til grunn i Kommuneøkonomiproposisjonen, gir det økonomiske opplegget for 1997 en reell vekst i de frie inntektene til kommunesektoren på 0,2 pst. Økningen er 0,2 prosentenheter, eller ca. 200 mill. kroner, lavere enn det som ble varslet i proposisjonen. Nedjusteringen av økningstakten må vurderes på bakgrunn av den betydelige oppjusteringen av anslagene for kommunenes skatteinntekter i 1996 og behovet for å føre en stram budsjettpolitikk. Sett over begge årene 1996 og 1997 ventes kommunenes frie inntekter å ligge om lag 2 300 mill. kroner høyere enn anslått i ovennevnte proposisjon.

Det foreslåtte skatteopplegget, som er nærmere omtalt i kapittel 5, er for den delen som berører kommunesektoren, i utgangspunktet forutsatt samlet sett å være omtrent nøytralt i forhold til et system med inntektsjustering av regler for 1996. Med uendret nivå på de kommunale skattørene anslås kommunenes bokførte skatteinntekter i 1997 å øke med henimot $5\frac{3}{4}$ pst. i forhold til det betydelig oppjusterte nivået for 1996. Dette innebærer en noe sterkere økning i skatteinntektene enn det som den antatte lønns- og sysselsettingsveksten til sammen indikerer. Når skatteinntektene er anslått å øke noe mer har det bl.a. sammenheng med den forutsatte utviklingen i bedriftsskattene. En økning av de bokførte kommuneskattene fra 1996 til 1997 på nær $5\frac{3}{4}$ pst. ville være klart høyere enn veksten i sektorens samlede inntekter. Med sikte på å unngå for svak utvikling i rammeoverføringene og sikre større utjamning kommunene imellom foreslår Regjeringen å redusere maksimalsatsene for de kommunale og fylkeskommunale skattørene. For personlige skattytere foreslås den maksimale skattøren for inntektsåret 1997 redusert med 0,75 prosentenheter for kommunene og 0,5 prosentenheter for fylkeskommunene. For etterskuddspliktige skattytere foreslås den maksimale skattøren for inntektsåret 1996 redusert med 0,75 prosentenheter for kommunene og 0,25 prosentenheter for fylkeskommunene. Det er forutsatt at satsene for fellesskatten for hhv. 1997 og 1996 blir økt tilsvarende.

Den isolerte reduksjonen av kommunesektorens bokførte skatteinntekter i 1997 som følge av reduserte skattører anslås til 4 500 mill. kroner. Etter dette anslås kommunesektorens samlede skatteinntekter å være nominelt omtrent uendret fra 1996 til 1997, jf. tabell 3.9.

I opplegget for 1997 er det lagt til grunn en økning i kommunenes gebyrinntekter på 4,7 pst. Dette er en svakere økning enn det kommuneregnskapene for de seneste årene har vist. Anslaget tar utgangspunkt i forutsetningen om en gjennomsnittlig nominell økning i gebyrinntektene i tråd med den forutsatte generelle kostnadsøkningen i kommunesektoren, dvs. ca. $3\frac{1}{4}$ pst. Utover dette er det tatt hensyn

til at det i budsjettoppleggene for 1996 og 1997 samlet sett legges opp til økt aktivitet innenfor områder der kommunene tradisjonelt yter tjenester til private mot betaling. Dessuten antas det høye nivået på investeringene i avløpssektoren i de senere årene fortsatt å bidra til at avløpsavgiften øker mer enn den generelle kostnadsveksten.

Under behandlingen av budsjettinnstillingen om Revidert nasjonalbudsjett 1996 vedtok Stortinget bl.a. følgende:

«Stortinget ber Regjeringen, i forbindelse med statsbudsjettet for 1997, å gjennomgå regelverket for kommunale avgifter og gebyrer utfra siktemålet om å unngå merbelastningen for enpersonhusholdningene.»

En foreløpig vurdering av denne saken er gitt i kapittel 5 Skatte- og avgiftsopplegget.

Det økonomiske opplegget innebærer en nominell nedgang i de øremerkede overføringene fra staten til kommunesektoren på 3,5 pst. Denne økningen er påvirket av at øremerkede ordninger på i alt nær 1,5 mrd. kroner forutsettes lagt inn i inntektssystemet med virkning fra 1. januar 1997. I hovedsak gjelder dette lønnstilskudd til omsorgstjenesten i kommunene og tilskudd i forbindelse med den kommunale landbruksforvaltningen, miljøvern i kommunene og oppfølging av ansvarsreformen for psykisk utviklingshemming. Utviklingen i de øremerkede tilskuddene til kommunesektoren er ellers bl.a. preget av Regjeringens ønske om å øke den offentlige innsatsen på høyt prioriterte områder, i særlig grad grunnskolereformen og sykehussektoren.

De samlede rammetilskuddene under inntektssystemet vil etter forslaget øke nominelt med 8,9 pst. fra 1996 til 1997. Økningen er i stor grad påvirket av gjennomføringen av grunnskolereformen og av at øremerkede ordninger forutsettes lagt inn i inntektssystemet. Uten den foreslåtte reduksjonen av de kommunale skattørene ville det, innenfor den forutsatte rammen for vekst i de samlede inntektene, ha vært en klar nominell nedgang i rammetilskuddene fra 1996 til 1997.

Etter dagens ordning bevilges rammeoverføringene til kommunesektoren dels over statsbudsjettet (det utgiftsutjamnende tilskuddet) og dels fra Skattefordelingsfondet (det inntektssutjamnende tilskuddet, Nord-Norge-tilskuddet og tilskuddet som fordeles etter skjønn). Som ledd i en teknisk forenkling av overføringssystemet foreslår Regjeringen å avvikle Skattefordelingsfondet, jf. avsnitt 3.1 i denne meldingen og avsnitt 4.3 i Gul bok. Den foreslåtte omleggingen innebærer at rammeoverføringene fra og med 1997 i sin helhet vil bli bevilget over statsbudsjettet. Samtidig forutsettes fellesskatten, som er fondets finansieringskilde, å bli inntektsført på statsbudsjettet. Avviklingen av Skattefordelingsfondet vil ikke påvirke kommunenes og fylkeskommunenes inntekter.

I tråd med det som ble varslet i proposisjonen om kommuneøkonomien kan forutsetningene om utviklingen i kommunenes og fylkeskommunenes inntekter fra 1996 til 1997 bli endret i forbindelse med Saldierungsproposisjonen for 1997 dersom anslagene for kommunesektorens skatteinntekter i 1996 blir endret i forhold til det som nå legges til grunn.

En mer detaljert gjennomgang av kommuneopplegget for 1997 er gitt i St prp nr 1 (1996-97) Kommunal- og arbeidsdepartementet. Videre er det i avsnitt 2.5 i denne meldingen gitt en omtale av anslagene for utviklingen i kommunesektorens utgifter til konsum og investeringer. En samlet oversikt over utviklingen i kommuneforvaltningens inntekter og utgifter fram til 1997 er gitt i tabell A6 i vedlegget til denne meldingen.

3.3 PENGE- OG VALUTAPOLITIKKEN

Norsk penge- og valutapolitikk har lenge vært rettet inn mot å bidra til stabile valutaforhold. Ved forskriften for kronens kursordning av 6. mai 1994 ble de retningslinjene som en hadde fulgt etter at kronens svingningsmarginer ble opphevet 10. desember 1992, ført videre og presisert. Ifølge forskriften er den operative retningslinjen for pengepolitikken at den skal innrettes mot å videreføre en stabil valutakurs overfor europeiske valutaer, med utgangspunkt i kursleiet siden kronen begynte å flyte den 10. desember 1992. Det er imidlertid ikke fastsatt særskilte svingningsmarginer, og det er ikke aktuelt å benytte så sterke virkemidler som innen et fastkursregime for å holde kronekursen stabil.

Innenfor de rammene det operative målet om stabil valutakurs setter, vil pengepolitikken i den nåværende konjunkturfasen bli innrettet mot å bidra til at veksten i den innenlandske etterspørselen og aktiviteten ikke blir så sterk at pris- og kostnadsstigningen skyter fart. I en situasjon med en sterk krone og en markert konjunkturoppgang kan det være hensiktsmessig at Norges Bank i en viss utstrekning netto kjøper valuta ut over det som følger av oppbyggingen av Statens petroleumsfond. For 1996 og 1997 anslås nå netto avsetning i petroleumsfondet til henholdsvis 38 og 41 mrd. kroner, jf. avsnitt 3.1.

Mange europeiske land er preget av lav vekst, samtidig som til dels store budsjettunderskudd gir disse landene liten handlefrihet i finanspolitikken. Aktiviteten søkes derfor stimulert gjennom lave renter. Norsk økonomi er på sin side inne i en klar oppgangskonjunktur og har behov for en stram samlet økonomisk politikk. Når pengepolitikken er rettet inn mot å holde kronekursen stabil i forhold til europeiske valutaer, vil mulighetene for å bruke pengepolitikken til å understøtte en lav pris- og kostnadsvekst på kort sikt være begrensede. Finanspolitikken og inntektspolitikken må derfor bære hovedansvaret for å dempe konjunktursvingninger og holde pris- og kostnadsveksten lav. Dette er en krevende oppgave

når de landene vi stabiliserer vår valuta mot er inne i en konjunkturfase med svak vekst og lave renter, mens norsk økonomi er i sterk oppgang.

Kronens verdi har vært stabil den senere tiden. Siden årsskiftet har kronekursen målt i forhold til ECU-indeksen variert mellom 104,0 og 102,2, og den lå 17. september på om lag 102,4. Norges Bank har siden årsskiftet og fram til 17. september netto kjøpt valuta for om lag 39,5 mrd. kroner. Det vises til nærmere omtale av utviklingen i finansmarkedet i avsnitt 2.3.

Norges Bank har med virkning fra 1. september endret forskriften om bankenes adgang til lån og innskudd i Norges Bank (forskrift av 17.8.94). Endringen gjør at filialer av finansinstitusjoner utenfor EØS-området skal få adgang til lån og innskudd i Norges Bank. Filialer av utenlandske finansinstitusjoner med hovedsete i EØS-området har allerede slik adgang. Videre er det foretatt en utvidelse av kretsen av verdipapirer som aksepteres som sikkerhet for bankenes dagslån i Norges Bank. Det er bestemt at verdipapirer som er utstedt eller garantert av utenlandske stater, og som er denominert i norske kroner og registrert i VPS, kan godtas som sikkerhet. Som sikkerhet for opptak av D-lån godtas nå også eierandeler i verdipapirfond som etter sine vedtekter kun kan investere i norske stats- eller statsgaranterte obligasjoner eller sertifikater.

Norges Bank har vedtatt å innføre en ordning med gjenkjøpsavtaler i statsobligasjoner og statssertifikater for å tilføre likviditet til pengemarkedet. Ordningen vil innebære at Norges Bank gir lån mot sikkerhet i verdipapirer som selges tilbake når avtaleperioden er over. Gjenkjøpsavtalene vil i noen grad erstatte F-lånene, som er kortsiktige likviditetslån til bankene med fast rente. F-lånsordningen vil imidlertid fortsatt bli benyttet, blant annet når det er behov for å tilføre likviditet med samme dags oppgjør. Omleggingen av instrumentbruken fra F-lån til gjenkjøpsavtaler vil skje gradvis. Ordningen med gjenkjøpsavtaler vil bli tatt i bruk i løpet av andre halvår 1996. Inntil videre vil Norges Bank inngå gjenkjøpsavtaler bare med banker.

Statens opplåning blir tilpasset statens lånebehov og den pengepolitiske styringen. Staten har hittil i 1996 tatt opp 24,2 mrd. kroner i nye langsiktige lån innenlands, mens gamle lån er avdratt med 30,4 mrd. kroner. Ved utgangen av august var utestående i kortsiktige markedspapirer og andre kortsiktige lån henholdsvis 12,3 mrd. og 7,0 mrd. kroner høyere enn ved årsskiftet. Lån i utenlandsk valuta er hittil i år avdratt med 8,3 mrd. kroner. Det er ikke tatt opp nye lån i utlandet.

Statens kontantbeholdning er økt fra om lag 93 mrd. kroner ved inngangen av året til om lag 110 mrd. kroner ved utgangen av august. Ved slutten av året vil kontantbeholdningen reduseres med avsetningen i Statens petroleumsfond for 1996, dvs. med 38 mrd. kroner etter anslaget i denne meldingen.

For å kunne stå bedre rustet til å møte ekstraordinære vansker i det internasjonale valutasystemet, jf. krisen i Mexico 1994-95, arbeides det med å etablere en ny låneordning for Det internasjonale valutafondet (IMF). Norge og en del andre land er i den anledning blitt anmodet av den såkalte G10-gruppen (ti av de største industrilandene) om å delta i en slik ny ordning hvor en vil forplikte seg til å stille lånemidler til disposisjon for IMF. Det ventes at et utkast til avtaletekst vil foreligge i nær framtid. Etter at Regjeringen har vurdert saken og det eventuelt er oppnådd enighet mellom avtalepartene, vil saken bli lagt fram for Stortinget på ordinær måte.

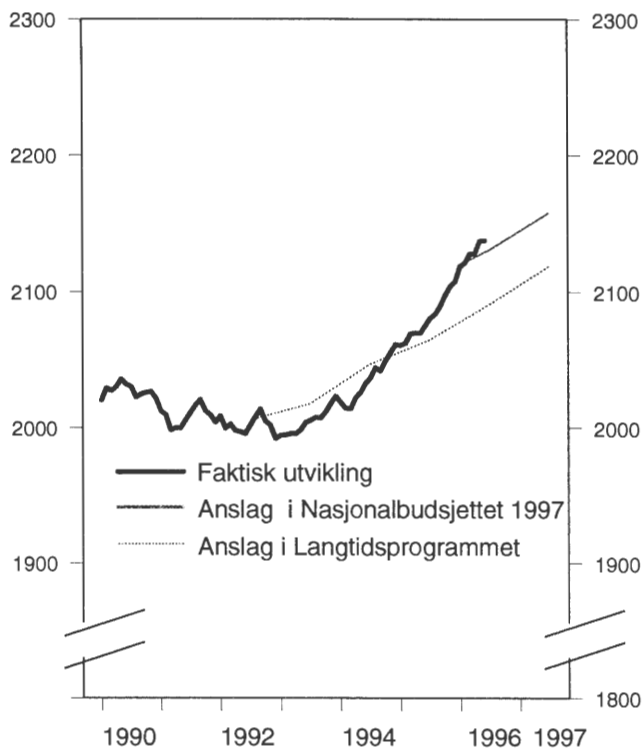
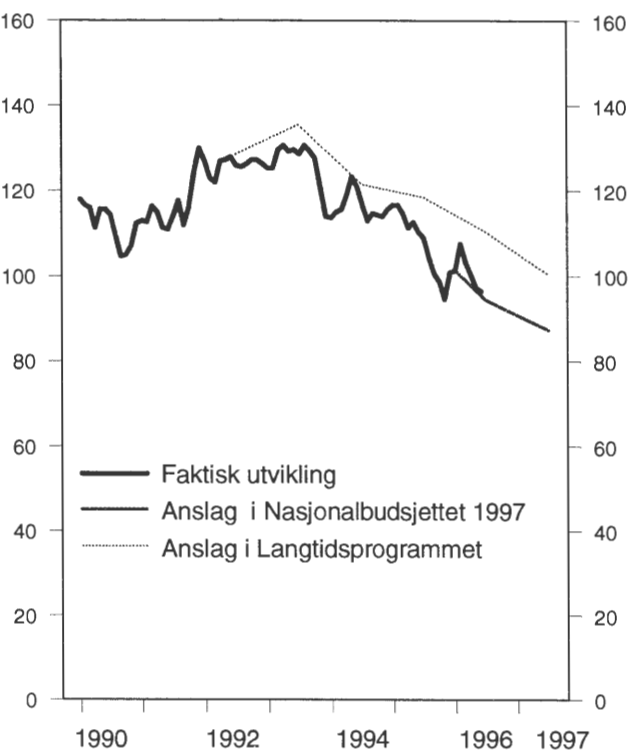
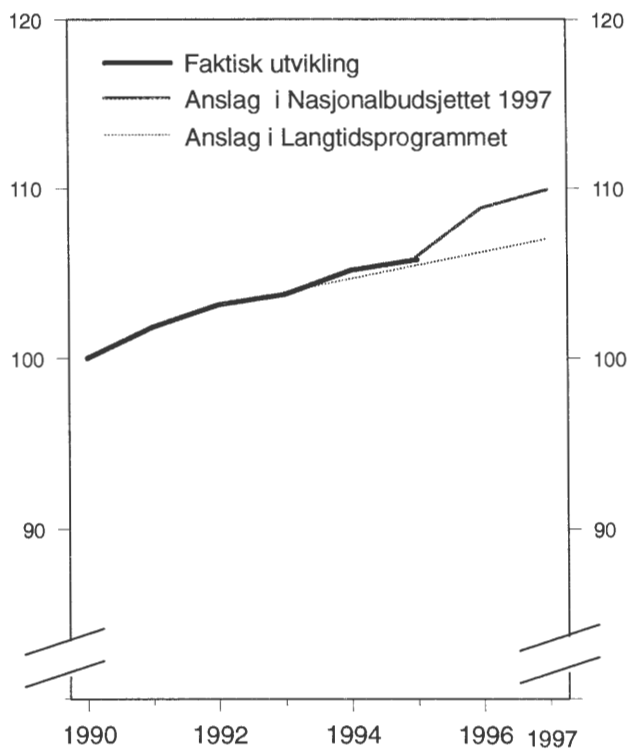
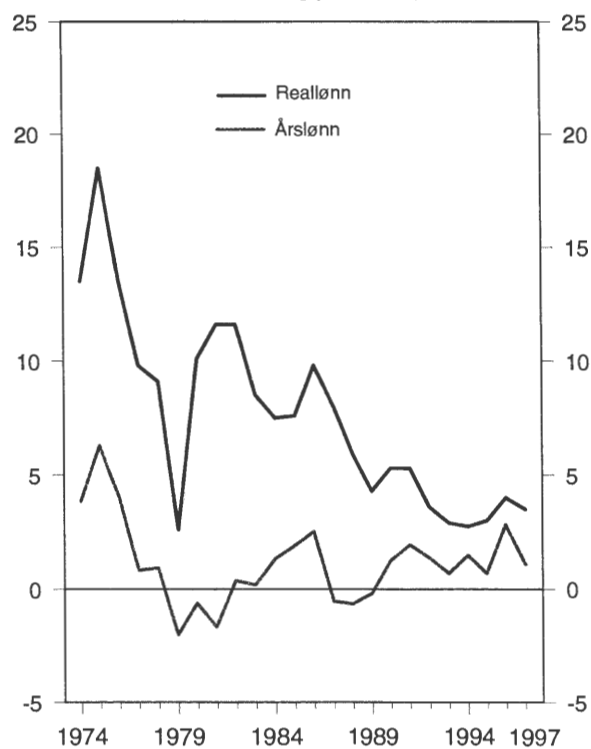
3.4 INNTEKTSPOLITIKKEN

En sentral oppgave for inntektspolitikken er å bidra til lav kostnadsvekst for å styrke verdiskapingen og sysselsettingen. Solidaritetsalternativet sprang ut av en klar forståelse av at de politiske myndighetene ikke kan løse problemene på arbeidsmarkedet alene. Hovedsiktemålet i denne strategien er å styrke konkurranseevnen for å øke sysselsettingen på varig basis, gjennom en lavere kostnadsvekst i norsk næringsliv enn hos våre handelspartnere. En la derfor opp til et nært inntektspolitisk samarbeid med partene i arbeidslivet, der partene i arbeidslivet har et hovedansvar for å gjennomføre inntektsoppgjør med lave nominelle tillegg.

Det er Regjeringens syn at den strategien som har vært gjennomført de siste årene, og hvor partene har gitt vesentlige bidrag, har gitt gode resultater. Sysselsettingen har økt kraftig og arbeidsledigheten er redusert. Sammenliknet med anslagene i Langtidsprogrammet er sysselsettingen nå klart høyere og ledigheten lavere, jf. figurene 3.13 og 3.14. De moderate og solidariske lønnsoppgjørene har ført til lavere lønnsvekst i norsk industri enn hos våre handelspartnere, noe som har bidratt til å bedre den kostnadsmessige konkurranseevnen.

Et lands konkurranseevne på lang sikt uttrykker evnen til å avlønne arbeidskraften og gi avkastning på kapitalen samtidig som en har full sysselsetting og langsiktig balanse i utenriksøkonomien. Konkurranseevnen for en næring karakteriserer evnen til å hevde seg i konkurransen med utenlandske bedrifter. Konkurranseevnebegrepet er nærmere drøftet i avsnitt 2.8 og avsnitt 6.2.

En viktig faktor for konkurranseevnen er utviklingen i lønnskostnadene. Et utgangspunkt for utformingen av Solidaritetsalternativet var at norsk økonomi befant seg i en situasjon der ledigheten var blitt svært høy, bl.a. som følge av at tradisjonell konkurranseutsatt sektor hadde tapt markedsandeler gjennom flere år. I denne situasjonen måtte kostnadsveksten holdes lav, slik at det kunne gi grunnlag for en styrking av konkurranseutsatt sektor.

*Anslag i Nasjonalbudsjettet 1997 og Langtidsprogrammet 1994-97**Figur 3.13 Antall sysselsatte. 1 000 personer**Figur 3.14 Antall arbeidsledige. 1 000 personer**Figur 3.15 Reallønn. Indeks 1990 = 100**Figur 3.16 Årslønn, nominell og deflatert med konsumprisindeksen (reallønn). Prosentvis endring fra året før*

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

Det er flere grunner til at det er viktig med fortsatt lav pris- og kostnadsvekst og god utvikling i konkurranseevnen:

- Selv om ledigheten har gått klart ned de siste årene, er den fortsatt høy. Vedvarende høy ledighet vil kunne føre til at utsatte grupper på permanent basis presses ut av arbeidsmarkedet.
- For å sikre en langsiktig balanse i utenriksøkonomien må konkurranseutsatt sektor være tilstrekkelig stor. Utsikter til lavere petroleumsinntekter utover i neste århundre understreker at det er viktig å opprettholde et konkurransedyktig næringsliv.
- Erfaringer fra både Norge og andre land viser at det er krevende å redusere kostnadene igjen dersom de i en periode vokser for sterkt. Kostnadsnivået må ikke tilpasses situasjonen i en høykonjunktur. En stabil lønnsutvikling vil kunne redusere faren for sterke svingninger i husholdningenes etterspørsel.

En lav kostnadsvekst er viktig ikke bare på grunn av den direkte betydningen for verdiskaping og sysselsetting. Tidligere erfaringer både fra vårt eget land og fra andre europeiske land viser hvordan høy kostnadsvekst og en svekkelse av konkurranseevnen kan ramme arbeidsplassene i industrien og tvinge fram en finanspolitisk innstramming med påfølgende økning i ledigheten. En slik utvikling vil kunne svekke mulighetene for å holde oppe velferden når oljeinntektene etter hvert avtar. Tiltakende pris- og lønnsvekst vil også kunne gi økt rente gjennom redusert tillit i de internasjonale valutamarkedene. En lav nominell lønnsvekst vil bidra til å holde prisstigningen nede og rentenivået lavt. Lav lønnsvekst vil direkte bidra til å styrke sysselsettingen ved at arbeidskraftkostnadene blir lavere enn ellers, noe som gir rom for økte investeringer og nye arbeidsplasser. En lav pris- og kostnadsvekst vil samtidig bidra til å øke handlefriheten i den økonomiske politikken.

I inntektspolitikken står vi nå overfor nye utfordringer. Det er særlig krevende å gjennomføre moderate inntektsoppgjør i en oppgangskonjunktur som nå. På kort sikt har mange bedrifter økonomisk evne til å gi høye lønnstillegg. En oppgangskonjunktur medfører erfaringsmessig høy lønnsvekst i næringer som er særlig konjunkturfølsomme. Høye tillegg i eksportorienterte næringer har tradisjonelt smittet over til resten av arbeidslivet. Selv om de mest lønnsomme bedriftene tåler høyere lønnsvekst i en periode, kan andre bedrifter få problemer med å hevde seg i konkurransen. Det er viktig å unngå dette for å styrke sysselsettingen på lang sikt. Mangel på arbeidskraft innen deler av offentlig sektor, særlig helsesektoren, kombinert med en sterkere konkurranse mellom kommunene om arbeidskraften, kan bidra til

et press oppover på lønningene. Økte lønnskostnader vil kunne gi en svekkelse av tjenestetilbudet.

Utfordringen for det inntektspolitiske samarbeidet forsterkes ved at lønns- og kostnadsveksten hos våre handelspartnere forventes å bli lav framover. Det vil bli krevende å få til en lønnskostnadsvekst som ligger på linje med eller noe lavere enn våre handelspartnere, slik det legges til grunn i denne meldingen. En videre utvikling av velferden er avhengig av at sysselsettingen holdes oppe og at arbeidsstyrken ikke reduseres. Gjennomføring av de reformene som er varslet, bl.a. innen etterutdanning, er avhengig av at det kan skapes et varig grunnlag for økt verdiskaping i Fastlands-Norge, og at reformene i seg selv ikke bidrar til å øke kostnadsnivået.

I konjunkturoppgangene på midten av 1970- og 1980-tallet økte timelønnskostnadene i norsk industri vesentlig mer enn hos våre handelspartnere, jf. figur 2.8. Dette bidro isolert sett til å svekke den kostnadmessige konkurranseevnen betydelig. Denne sterke lønnsveksten må ses i sammenheng med den høye etterspørselen i norsk økonomi og et stramt arbeidsmarked i disse periodene. Arbeidstidsforkortelsen fra 1. januar 1987, som ble vedtatt våren 1986, bidro også til økt lønnsvekst. Også i 1976 ble det gjennomført en arbeidstidsforkortelse som bidro til å øke lønnskostnadene.

Ulike indikatorer viser at industriens kostnadmessige konkurranseevne gjennomgående ble bedret i perioden fra 1988 til 1994. Fram til 1994 var utviklingen i relative timelønnskostnader regnet i felles valuta om lag som lagt til grunn i Langtidsprogrammet, men fra 1994 til 1995 ser det ut til at timelønnskostnadene økte mer i norsk industri enn hos våre handelspartnere. Tallene må ses i lys av valutakursendringer og lav lønnsvekst hos handelspartnerne.

Industriens kostnadmessige konkurranseevne, målt ved relative lønnskostnader pr. produsert enhet, er ikke bedret så mye som lagt til grunn i Langtidsprogrammet. En viktig grunn til dette er at produktivitetsutviklingen i industrien i Norge i forhold til hos handelspartnerne, slik den blir målt, er forholdsvis svak. Det er grunn til å understreke at det er betydelige måleproblemer knyttet til produktivitetsutviklingen, og at det trolig er systematiske forskjeller mellom Norge og en rekke av våre handelspartnere i hvordan produktiviteten måles. Disse problemene er nærmere omtalt i NOU 1996:4 fra Det tekniske begravingsutvalget for inntektsoppgjørene.

En moderat vekst i nominelle lønninger de senere årene har vært kombinert med lav prisvekst, slik at det har skjedd en betydelig reallønnsvekst, jf. figur 3.16. Mens reallønnen i perioden 1980-1988 økte med om lag 1/3 pst. i gjennomsnitt pr. år, har veksten siden 1988 i gjennomsnitt vært vel 1 pst. pr. år, jf. tabell 3.10.

Tabell 3.10 Utviklingen i relative lønninger, nominell lønn, reallønn og husholdningenes disponible realinntekter. Vekst i prosent fra året før

	1981-1988 ¹⁾	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ²⁾
Relative lønnskostnader,									
nasjonal valuta	2,8	÷2,6	÷0,3	0,4	÷3,6	÷2,1	0,2	0,9	1/4
Nominell årslønn ³⁾	8,8	4,3	5,3	5,3	3,6	2,9	2,7	3,0	4
Konsumpriser	8,5	4,6	4,1	3,4	2,3	2,3	1,4	2,4	1 1/4
Reallønn	0,3	÷0,3	1,2	1,8	1,3	0,6	1,4	0,6	2 3/4
Husholdningenes disponible realinntekt ⁴⁾	1,5	1,9	3,1	3,8	3,5	3,4	2,5	2,3	3

¹⁾ Gjennomsnittlig årlig vekst.²⁾ Anslag og beregningsmessige forutsetninger.³⁾ Vekst i nominell årslønn. Årslønn beregnes av Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, og er definert som lønn for en heltidsansatt person som arbeider normal avtalefestet arbeidstid.⁴⁾ Vekstratene i kolonnene fra og med 1989 er basert på reviderte nasjonalregnskapstall.

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

Dette illustrerer at det på lang sikt ikke nødvendigvis er en positiv sammenheng mellom kjøpekraftsforbedringer og store nominelle lønnstillegg. Økt kjøpekraft kan også oppnås ved lave nominelle tillegg og lav pris- og kostnadsvekst. Konsumprisveksten fra 1995 til 1996 ser ut til å bli svært lav, om lag 1 1/4 pst. Med en anslått årslønnsvekst på 4 pst. fra 1995 til 1996, vil reallønnen i gjennomsnitt øke med om lag 2 3/4 pst. fra 1995 til 1996. Dette blir i så fall den sterkeste reallønnsveksten siden 1976. I vurderingen av prisutsiktene i 1997 er det lagt vekt på at lønnsveksten begrenses til 3 1/2 pst., og at veksten i importprisene forblir svak. Bidraget til lavere prisvekst fra reduserte bilavgifter vil imidlertid falle bort. Samtidig vil bortfallet av ordningen med kompensasjon for merverdiavgift på enkelte matvarer og økte elektrisitetspriser bidra til en forbigående økning i konsumprisveksten. Samlet anslås prisveksten fra 1996 til 1997 å bli 2 1/2 pst. Fra 1996 til 1997 anslås dermed reallønnen å stige med om lag 1 pst., dvs klart sterkere enn lagt til grunn i Langtidsprogrammet, jf. figur 3.15. En nærmere omtale av lønns- og prisutviklingen er gitt i avsnitt 2.8.

Reallønnsveksten har bidratt til sterk vekst i husholdningenes disponible realinntekter de siste årene, jf. tabell 3.11.

I tillegg har økt sysselsetting, økte stønader og lavere netto renteutgifter bidratt til økt kjøpekraft. Fra 1995 til 1996 anslås husholdningenes disponible realinntekt å øke med om lag 3 pst.

Det framgår av tabell 3.10 at kjøpekraften for husholdningene har vist jevn og til dels sterk vekst de siste fem årene. Dette har skjedd til tross for store endringer i bidragene fra lønnsinntektene, og henger bl.a. sammen med utformingen av finanspolitikken og de automatiske stabilisatorene i økonomien, f.eks. ved at et fall i lønnsinntektene som følge av nedgang i sysselsettingen kompenseres av økte overføringer til arbeidsledige.

Erfaringene fra 1970- og 1980-tallet kan tyde på at vi nå er i en kritisk fase av konjunkturoppgangen hvor lønnsveksten kan tilta markert. Dette innebærer at det stilles store krav til inntektspolitikken. Regjeringen legger stor vekt på at den felles forståelsen som Solidaritetsalternativet bygger på skal gi fortsatt moderate lønnsoppgjør, og at lønnsveksten må bli

Tabell 3.11 Brutto disponibel realinntekt for husholdninger. Endring i mrd. 1993-kroner¹⁾

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Endring i brutto disponibel realinntekt ²⁾	5,7	7,1	10,9	14,9	12,9	11,8	11,5
Bidrag fra							
Lønnsinntekter	÷11,1	÷1,8	1,6	2,5	4,7	10,8	10,9
Brutto driftsresultat	4,3	2,2	0,5	÷2,3	1,4	2,4	÷1,2
Offentlige stønader	9,0	6,0	5,3	5,7	2,7	0,4	3,1
Direkte skatter og trygdepremier	5,6	0,2	÷0,2	2,6	÷4,5	÷7,0	÷6,2
Netto renteutgifter	÷3,0	0,8	2,4	0,0	8,7	6,8	4,5
Andre inntekter, netto	0,8	÷0,2	1,4	6,4 ³⁾	÷0,1	÷1,6	0,5

¹⁾ På grunn av avrunding summerer ikke underkomponentene seg nøyaktig opp til totaltallene.²⁾ Inntekts- og utgiftstall er deflatert med nasjonalregnskapets prisindeks for konsum i husholdninger. Prisbasis=1993.³⁾ Bidraget fra andre inntekter (netto) i 1992 må ikke tillegges for stor vekt, bl.a. fordi det er brudd i dataene for overføringer til ideelle organisasjoner dette året. Bruddet skyldes bl.a. et bedre informasjonsgrunnlag og mer detaljerte beregninger fra og med 1992.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Statistisk sentralbyrå.

lavere enn i år. Beregningsmessig er det i denne meldingen lagt til grunn en gjennomsnittlig lønnsvekst på 3½ pst. fra 1996 til 1997. Grupper som ikke vil ta del i dette samarbeidet, og som legger opp til krav om betydelige lønnstillegg i oppgjørene, vil bære et stort ansvar dersom norsk økonomi ledes inn i en ny lønns- og prisspiral. Dette vil bryte solidaritetslinjen og svekke grunnlaget for fortsatt vekst i sysselsettingen. Regjeringen vil understreke det ansvaret alle parter har for å bidra til at målet i solidaritetsalternativet om redusert ledighet kan oppfylles. Inneværende år må representere et unntak når det gjelder størrelsen på reallønnsveksten. Dersom tilleggene i 1997 gir et tilsvarende resultat, vil dette svekke mulighetene til å videreføre den gode utviklingen i arbeidsmarkedet i årene framover. Lønnsoppgjøret i 1997 må derfor gjennomføres med lave tillegg. Det må i denne sammenheng tas hensyn til at store grupper allerede er sikret om lag uendret kjøpekraft som følge av lønnsoverhenget fra 1996.

3.5 OPPFØLGINGSARBEID ETTER VELFERDSMELDINGEN

Stortingsbehandlingen av Velferdsmeldingen, St meld nr 35 (1994-95) viste at det var ønske om videre utredning på flere av de områdene som ble gjennomgått i meldingen. På noen punkter var det flertall for visse justeringer innen pensjonspolitikken i forhold til det Velferdsmeldingen la opp til.

Enkelte større utredningsoppgaver vil ivaretas gjennom egne offentlige utvalg. Det gjelder utarbeidelse av ny lov om tjenestepensjon etter skatteloven (TPES) og utredning av de problemstillingene samarbeidsreiser med hensyn til rettigheter, ytelser og forpliktelser. Begge deler ble varslet i meldingen. I tillegg skal et eget offentlig utvalg utrede ulike fondskonstruksjoner for folketrygden.

Regjeringen vil ellers legge til rette for en mest mulig enhetlig oppfølging av de øvrige utredningene om sentrale spørsmål innenfor pensjons- og trygdeområdet.

3.5.1 Utredning av fondskonstruksjoner for folketrygden

Ved Stortingets behandling av Velferdsmeldingen ble det vedtatt å be Regjeringen nedsette et offentlig utvalg som skal gjennomgå og drøfte fordeler, ulemper og risikomomenter ved ulike fondskonstruksjoner for hele eller deler av folketrygden.

En samlet sosialkomite påpekte at det er behov for «å klargjøre de viktigste problemstillingene og framstille på enklest mulig måte de sentrale valgene man står overfor» når det gjelder å sikre folketrygdens økonomiske grunnlag, og at framtidens offentlige finanser må sette «oss i stand til å innfri trygdeforpliktelsene, samtidig som vi kan sikre og videreutvikle de øvrige velferdsordningene». Det var likevel ulike

syn blant partiene på hva dette vil kunne innebære, bl.a. om innbetalinger bør «skje til fellesskapet og ikke individbasert til den enkeltes pensjonsopptjening» eller om individuelle rettigheter bør styrkes ved å gi den enkelte «eierskap til egen sparing og styring med hvordan midlene forvaltes».

Et eget utvalg skal utrede fondskonstruksjoner for folketrygden. Det legges opp til at utvalget får følgende mandat:

Utvalget skal gjennomgå og drøfte fordeler, ulemper og risikomomenter ved ulike fondskonstruksjoner for hele eller deler av folketrygden, og sammenlikne med det nåværende systemet. Som grunnlag for sitt arbeid skal utvalget drøfte ulike mål for statens samlede framtidige forpliktelser av trygdemesig og pensjonsmessig karakter, og beregne omfanget av disse.

Utvalget bør berøre alle relevante områder, herunder forholdet mellom Statens petroleumsfond og folketrygdens framtidige forpliktelser, individuell eiendomsrett ved eventuell fondering av folketrygdens tilleggspensjoner og individuell rett til å bestemme hvor og hvordan sparing skal forvaltes, og en vurdering av ulike mulige fondskonstruksjoner, både i offentlig og privat sektor, som kan anses å ha vesentlig interesse for trygdefinansiering. Utvalget må spesielt redegjøre for fordelingsvirkninger knyttet til fondskonstruksjoner, herunder forholdet mellom generasjonene. Utvalget skal bygge på folketrygdens nåværende hovedinnretning når det gjelder rettighetsreglene.

Utvalget skal videre bygge på

- at folketrygden skal være et solidarisk og inntektsutjevnerende system som både sikrer alle en grunntrygghet uavhengig av tidligere inntekt og en offentlig tilleggspensjon som er avhengig av arbeidsinntekt, og
- at tjenestepensjonsordninger og egne pensjonsordninger fortsatt bare skal kunne være supplement til folketrygden.

I lys av den offentlige debatten som har vært om fondsopplegg for folketrygden, skal utvalget legge særlig vekt på å klargjøre de ulike problemstillingene som har vært reist, og framstille på enklest mulig måte de sentrale valgene vi nå står overfor når det gjelder å sikre folketrygdens økonomiske grunnlag. Utvalget skal også gjøre rede for hvordan et fondsopplegg kan bidra til offentlige finanser som i framtiden setter oss i stand til å innfri trygdeforpliktelsene, samtidig som vi kan sikre og videreutvikle de øvrige velferdsordningene og sikre finansieringen av dem. I forbindelse med evt. forslag som utvalget ønsker å fremme, skal det gjøres rede for virkninger vedr. kvinners pensjonsmessige stilling, og spesielt vurderes om dagens unge voksne og middelaldrende gjennom slike forslag oppnår fordeler i forhold til dem som nå er eldre eller i forhold til dagens barn og unge.

Som ledd i utvalgets utredningsarbeid skal det inngå en redegjørelse for de egenskaper ved dagens folketrygd som kan ha betydning i en samlet vurdering av de alternativer til dagens ordning som er framkommet i den offentlige debatten og andre alternativer som utvalget ønsker å drøfte.

Dersom utvalget finner å ville vurdere endringer av selve opptjenings- og rettighetsreglene som ledd i utformingen av mulige fondsopplegg for folketrygden, skal også nødvendige overgangsordninger klarlegges. Utvalget bør så langt

mulig drøfte alle kort- og langsiktige virkninger av slike endringer og overgangsregler.

Utvalget skal vurdere statens rettslige og budsjettmessige forpliktelser for trygdeytelsene ved ulike former for fondsopplegg, særlig endringer som vil kunne berøre det overordnede statlige ansvaret for trygdeytelsene. Videre skal det gjøres rede for endringer i statsbudsjettprosessen og statsregnskapet som måtte følge av ulike fondsopplegg for folketrygden.

Utvalget vil ha bred ekspertkompetanse, med særlig vekt på samfunnsøkonomi og de budsjettmessige og institusjonelle sider av folketrygden som statlig rettighets- og overføringssystem. I tillegg vil det være representanter fra arbeidslivets organisasjoner og bransjeforeninger, samt noen uavhengige representanter.

Det legges opp til at utvalget får en frist til 1. juli 1998.

3.5.2 Utredning om samboeres rettigheter, ytelser og forpliktelser

I Velferdsmeldingen ble folketrygdens pensjoner til enslige, ektepar og samboere drøftet nærmere. Det ble påpekt at dagens regelverk er sammensatt, og at det er uklart praksis overfor samboerhusholdninger på mange offentlig- og sivilrettslige områder. Regjeringen varslet at den ville nedsette et bredt offentlig utvalg som skal utrede de problemstillinger samboerskap reiser med hensyn til rettigheter, ytelser og forpliktelser.

Barne- og familiedepartementet er nå i ferd med å oppnevne dette utvalget. Det legges opp til at utvalget får følgende mandat:

Utvalget skal utrede de problemstillinger samboerskap reiser med hensyn til rettigheter, ytelser og forpliktelser. Samboere skal forstås som personer som lever i stabile ekteskapslignende forhold. Utvalget skal gi en prinsipiell vurdering av hvor langt vårt samfunn bør gå i å likestille samboere med ektepar, både med hensyn til de privatrettslige forhold samboerne imellom og de offentligrettslige forhold mellom samboerparet og samfunnet. Utvalget skal, med utgangspunkt i en slik helhetlig vurdering, komme med konkrete forslag til tilpasninger i ordningene under hensyn også til den praktiske anvendbarheten. Utvalget skal i den forbindelse drøfte hvordan status som samboer bestemmes, herunder spørsmålet om frivillig eller tvungen registrering. Utvalget forventes ikke å foreslå konkrete lovendringer. Utvalget bør kartlegge samboeres rettsstilling i andre land. Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag skal utredes.

Utvalget vil bli sammensatt av personer med særlig innsikt i temaet og som samlet representerer en bred og tverrfaglig kompetanse.

3.5.3 Ny lov om tjenestepensjoner (TPES)

Som omtalt både i Velferdsmeldingen, Nasjonalbudsjettet 1996 og Revidert nasjonalbudsjett 1996 er ar-

beidet med å utforme en ny lov for private tjenestepensjonsordninger lagt til et offentlig utvalg ledet av professor Erling Selvig. Utvalget skal etter planen avgi sin innstilling innen utgangen av januar 1997. Et nytt regelverk for dagens ytelsesbaserte TPES-ordning har vært under arbeid siden slutten av 1980-tallet. Regjeringen vil gi prioritet til lovarbeidet etter at utredningen har vært på høring.

I forbindelse med behandlingen av Velferdsmeldingen ble det reist spørsmål om å gi dette utvalget et tilleggsmandat som gjelder utredning av innskuddsbaserte tjenestepensjonsordninger. Spørsmålet om innskuddsbasert tjenestepensjon er nærmere omtalt i punkt 3.5.4 nedenfor.

Videre bemerket et flertall i Budsjett-innst. S. IV (1995-96) til Revidert nasjonalbudsjett 1996 at de «forventer at den varslede loven om TPES snart blir framlagt for Stortinget. Det ansees som hensiktsmessig at også reglene for pensjonssparing i bank og egen pensjonsforsikring m.v. tas inn i samme lov.»

Departementet legger til grunn for det videre arbeidet at det nå haster med å iverksette nytt regelverk til erstatning for dagens TPES-regelverk fra 1968. Spørsmålet om en i forbindelse med lovproposisjonen om dette kan eller bør ta med annet regelverk, eller innarbeide lovbestemmelser til erstatning for EPES-forskriftene fra 1992, må avgjøres ut fra hensiktsmessighet.

Departementet finner at tilpasningen i EPES-regelverket best kan skje i to trinn. I første omgang vil det utarbeides forslag til en tilstrekkelig lovhjemmel for den nye EPES-ordningen om pensjonssparing i bank og regulering av denne ordningen ved forskrift, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.5.7. Siden tar en sikte på å utarbeide nye lovregler om EPES basert på de lovhjemler og det forskriftsverk som da foreligger.

3.5.4 Innskuddsbasert tjenestepensjon

Velferdsmeldingen drøftet forholdsvis inngående spørsmålet om det innenfor de skattemessige favoriserte tjenestepensjonsordningene også bør være adgang til å opprette innskuddsbaserte ordninger, i tillegg til de ytelsesbaserte som omfattes av dagens TPES-regler. Vurderingen var å beholde ytelsesbaserte krav som rammeverk for private skattefaviserte tjenestepensjonsordninger.

I Innst S nr 180 om Velferdsmeldingen skriver finanskomiteen til sosialkomiteen:

«Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre og representanten Stephen Bråthen, har merket seg at mange små og mellomstore bedrifter ikke har opprettet tjenestepensjonsordninger (TPES). Disse medlemmene ser ikke bort ifra at dette kan ha noe med regelverket for TPES å gjøre. Disse medlemmene ser det som ønskelig at alle ansatte også i privat sektor kan tilbys en tjenestepensjonsordning. Disse medlemmene viser til at Finansdepartementet har nedsatt et utvalg til å utrede et eget lov og regelverk for tjenestepensjonsordningene i bedriften. Disse medlemmer vil be om

at utvalgets mandat utvides til også å omfatte utredning av ulike former for innskuddsbaserte tjenestepensjonsordninger. Disse medlemmer forutsetter at saken forelegges Stortinget i egnet form.»

Ut fra dette ble følgende voteringsforslag tatt inn i innstillingen (forslag 27):

«Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til regelverk for innskuddsbaserte tjenestepensjonsordninger i forbindelse med den bebudede proposisjonen om regelverk for de private tjenestepensjonsordningene.»

Dette forslaget ble under debatten den 14. mai 1995 omgjort til et oversendelsesforslag (med en henstilling til Regjeringen av samme innhold) og dette ble vedtatt oversendt uten realitetsvotering.

Det er i brev til Stortinget den 15. august 1996 siteret fra brev datert 12. juli 1996 fra Sosial- og helsedepartementet til Statsministerens kontor:

«Innskuddsbaserte tjenestepensjonsordninger ble bredt drøftet og vurdert i avsnitt 11.6 i St.meld. nr. 35 for 1994-95 Velferdsmeldingen. Ut fra en helhetlig vurdering og enkelte vanskeligheter med innskuddsbaserte ordninger, gikk Regjeringen i forbindelse med Velferdsmeldingen ikke inn for å åpne for slike ordninger i Norge.

Innskuddsbaserte ordninger praktiseres i flere land, bl.a. Danmark, men er ikke godt kjent her i landet. Det kan derfor være behov for ytterligere utredninger. Regjeringen vil komme tilbake med en vurdering av innskuddsbaserte ordninger på et senere tidspunkt.»

Spørsmål som nå trenger særlig belysning, gjelder bl.a. forholdet mellom videre utredning av innskuddsbaserte tjenestepensjonsordninger og utredningen av fondskonstruksjoner for folketrygden, hvor delvis innskuddsbasering av folketrygdens pensjoner inngår i mandatet, jf. ovenfor. I begge pensjonsformer vil f.eks. like avsetninger for likt arbeid, lik lønn og lik karriereutvikling mellom kvinner og menn gi lavere alderspensjon for kvinner enn for menn. For det andre vil en måtte gå nærmere inn i forholdet mellom det pensjonsmessige og det skattemessige regelverket i land som har større eller mindre innslag av innskuddsbasert tjenestepensjon, særlig Danmark og Sverige. I disse landene beskattes f.eks. avkastningen av pensjonsfondene løpende.

Departementet vil arbeide videre med å belyse disse spørsmålene, og vil komme tilbake med en fornyet vurdering av innskuddsbasert tjenestepensjon på et senere tidspunkt.

Departementet finner det ikke hensiktsmessig at utvalget som utarbeider modernisert lovtekst for dagens ytelsesbaserte tjenestepensjonsordninger får tilleggsmandat som gjelder utredning av innskuddsordninger jf. punkt 3.5.3 ovenfor, bl.a. fordi det nå haster med å få fram et nytt regelverk for ytelsesbasert TPES.

3.5.5 Økt opptjeningstid i tjenestepensjon og omsorgsopptjening

I en flertallsmerknad ble Regjeringen bedt om å komme tilbake med utredning om «økt minste opptjeningstid fra 30 til 35 år for rett til full pensjon både når det gjelder offentlige og private tjenestepensjonsordninger, innføring av omsorgsopptjening og adgang til å lukke nåværende ordninger» i forbindelse med forslag om ny lov om tjenestepensjoner etter skatteloven.

Bakgrunnen for denne utredningen var forslaget i Velferdsmeldingen om økt opptjeningstid til 40 år innen privat tjenestepensjon, TPES, og - som del av dette - innføring av omsorgsopptjening i TPES (og adgang til å lukke nåværende ordninger på grunn av kostnadsforholdene, dvs. å tilby nye arbeidstakere en endret pensjonsplan). I flertallsmerknaden bes det om at det også utredes økt opptjeningstid i offentlig tjenestepensjon, ikke bare TPES. Arbeidet vil bl.a. omfatte utforming av nytt regelverk for statlig sektor og vurderinger av forhandlings- og forskriftsspørsmål overfor kommunal sektor.

Spørsmål om omsorgsopptjening og utvidet opptjeningstid i TPES har allerede vært utredet en tid. En prosjektgruppe med representanter fra Forsikringsforbundet, Kredittilsynet og berørte departementer har stått for dette arbeidet. Det gjenstår imidlertid fortsatt noen viktige spørsmål som må avklares.

Det legges nå opp til en felles utredning av forlenget opptjeningstid i privat og offentlig tjenestepensjon og omsorgsopptjening. Gjenværende spørsmål vedrørende omsorgsopptjening i TPES vil da bli håndtert samtidig og sammen med regelteknisk og økonomisk-administrativ utredning av de offentlige ordningene, bl.a. for bedre å ivareta omsorgsopptjening for personer som i løpet av sitt yrkesliv arbeider både i offentlig og privat sektor. Fristen vil bli satt slik at den delen som berører ny TPES-lov kan foreligge før selve lovutvalget avgir sin innstilling. Denne delen vil deretter bli behandlet sammen med det øvrige regelverket for TPES. Imidlertid tas det sikte på at utredningen om de offentlige ordningene skal høres særskilt og siden bli gjenstand for et eget lov- og forskriftsarbeid.

3.5.6 Fleksible pensjonsordninger mellom 64-70 år og besteårsregelen

Grunnlaget for utredning av fleksible pensjonsordninger mellom 64-70 år og besteårsregelen er følgende to vedtak:

- «Stortinget ber Regjeringen utrede fordeler og ulemper ved innføring av en fleksibel pensjonsordning for personer mellom 64 og 70 år, både hva angår avgangstidspunktet og muligheten til kombinasjon pensjon/arbeid. Eventuelle endringer forutsettes ikke å øke belastningen på folketrygden.»

- «Stortinget ber Regjeringen utrede fordelingsmessige og økonomiske konsekvenser av å utvide eller oppheve besteårsregelen, spesielt med hensyn til kvinnespespektivet, pensjonspoeng for omsorgsarbeid, innføring av deling av pensjonsrettigheter ved skilsmisse etter langvarig ekteskap og fleksibel pensjonsalder.»

Selv om det dreier seg om to separate temaer og til dels ulike problemstillinger, er det så vidt betydelige berøringspunkter at utredningene bør skje under ett. Resultatet vil dessuten kunne få stor betydning for utforming av både tjenstepensjonsordningene og egen pensjonssparing. Besteårsregelen innebærer at bare de 20 beste opptjeningsår får betydning for sluttpoengtallet som inngår i beregningen av folketrygdens alderspensjonen. Det ses da bort fra inntektsnivået i de øvrige 20 poengår som er nødvendig for full pensjon. Denne regelen har særlig betydning når det gjelder utformingen av trygdens standardsikring.

Besteårsregelen er videre trukket fram i forbindelse med spørsmål knyttet til fondskonstruksjoner for folketrygden, særlig spørsmålet om individuell eidsrett til evt. fondsavsetninger. En besteårsregel for avsetninger innebærer at en ikke kan foreta alle avsetninger med endelig virkning før den enkelte nærmer seg slutten av sin yrkesaktivitet.

Fleksibelt uttak av pensjon i intervallet 64-70 reiser viktige spørsmål som særlig berører

- mulighetene for å opprettholde 67 år som normal pensjonsalder,
- mulighetene for å øke gjennomsnittlig pensjoneringsalder for å dempe forsørgingsbyrden,
- forholdet mellom allmenne trygdeordninger, avtalte kollektive ordninger som AFP og individuelle ordninger,
- regelverksutforming som gir permanent forhøyet pensjon ved sent pensjonsuttak og lavere ved tidlig uttak.

Utredningen vil bli organisert som et større interdepartementalt samarbeid, bl.a. med en koordinerende arbeidsgruppe, og hvor Rikstrygdeverket som berørt direktorat og ulike forskningsmiljøer trekkes inn.

Arbeidsgruppen skal bygge på

- at folketrygden skal være et solidarisk og inntektsutjevnerende system som både sikrer alle en grunntrygghet uavhengig av tidligere inntekt og en offentlig tilleggspensjon som er avhengig av arbeidsinntekt,
- at tjenstepensjoner og egne pensjonsforsikringer ikke skal kunne utvikle seg til å bli mer enn et supplement til folketrygden,
- at folketrygdens pensjonsalder på 67 år fortsatt skal være den normale pensjonsalderen, og

- at gjeldende regler og prinsipper for finansiering, opptjening, utmåling og regulering av stønad legges til grunn.

Videre skal gruppen særlig undersøke hvor langt det er mulig å

- bidra til økt valgfrihet for den enkelte i tilpasningen mellom arbeid og pensjon i årene før og etter oppnådd pensjonsalder,
- sikre at pensjonssystemet gir de ønskelige fordelingsvirkninger i lys av bl.a. kvinners endrede yrkesløp og innføringen av pensjonspoeng for omsorgsarbeid fra 1992,
- støtte opp om en høy aldersnorm i pensjonssystemet for å øke gjennomsnittlig avgangsalder.

Utover et omfattende kartleggingsarbeid, skal arbeidsgruppen konkret belyse flere ulike delmodeller for fleksibilitet og endring av besteårsregelen. Med hensyn til fleksibilitet gjelder dette:

- en generell fleksibel pensjonsordning i folketrygden, der den statlige medfinansieringen av AFP avvikles,
- en fleksibel pensjonsordning i folketrygden avgrenset til dem som faller utenfor AFP-ordningen,
- en ordning med fleksibilitet nedad for særskilte grupper, f.eks. personer med lang yrkesaktivitet i enkelte bransjer.

Gruppen skal videre særskilt belyse alternativer med varig redusert pensjon ved tidlig pensjonsuttak eller kort yrkeskarriere.

I forhold til endring/avvikling av besteårsregelen, skal gruppen belyse bl.a.

- en utvidelse av besteårsregelen fra dagens 20 til 30 år,
- en opphevelse av besteårsregelen som innebærer at pensjon beregnes etter gjennomsnitt av alle poengårene i inntil 40 år,
- en alleårsregel med medregning av poengopptjening for den enkelte i alle årene fra fylte 17 år til fylte 70 år.

Gruppen vil med utgangspunkt i delmodeller for besteårsregel, fleksibelt uttak og kombinasjon arbeid/pensjon utrede én eller flere helhetlige modeller, og belyse de økonomiske og budsjettmessige konsekvensene av disse.

3.5.7 Egen pensjonssparing i bank. Førtdispensjon i EPES

I Revidert nasjonalbudsjett 1996 skisserte Regjeringen retningslinjer for en endring i EPES-ordningen, slik at det kan bli mulig å foreta egen pensjonssparing bl.a. i bank og verdipapirfond. Departementet

arbeider med utkast til de nødvendige lov- og forskriftsendringer, som vil bli sendt på høring senere i høst. Departementet tar sikte på at nødvendige regelverksendringer kan være fastsatt innen sommeren 1997, og at nyordningen gjøres gjeldende f.o.m. inntektsåret 1997.

Under behandlingen av Velferdsmeldingen ble det fattet flg. vedtak:

«Stortinget ber Regjeringen endre regelverket for EPES, slik at det blir mulighet for uttak av førtidspensjon på samme tidspunkt som i dagens AFP-ordning.»

En tar sikte på å følge opp dette i forbindelse med det videre arbeidet med EPES.

3.5.8 Utredning av trygdeordninger for selvstendig næringsdrivende

Denne utredningsoppgaven har sitt utgangspunkt i følgende vedtak:

«Stortinget ber Regjeringen utrede mulige endringer i regelverket som kan redusere den sosiale risikoen i forhold til bortfall av velferdsgoder ved overgang fra å være ansatt til å bli selvstendig næringsdrivende, og for selvstendig næringsdrivende generelt.»

Vedtaket kunne tenkes å dekke videre utredning av flere ulike trygdeordninger, men i praksis vil dagpengeordningen være den mest nærliggende. Et hovedspørsmål vil her være hvordan et regelverk basert på et arbeidstakerforhold, med en rolle for så vel arbeidstaker som arbeidsgiver, kan tilpasses og evt. fungere forsvarlig når samme person innehar begge disse rollene samtidig.

Regjeringen vil komme tilbake med en vurdering av en dagpengeordning for selvstendige, og vil i den forbindelse legge fram sin vurdering av evt. andre utredningsbehov som gjelder denne gruppen.

3.5.9 Spørsmålet om like muligheter for alle til opptjening av pensjonsytelse

Dette er et utredningsoppdrag som hviler både på Stortingets vedtak vedrørende like muligheter for opptjening av pensjon utenfor folketrygden og premisser fra et flertall i sosialkomiteen om at slik pensjon fortsatt bare må være et supplement til folketrygden, og ikke utvikle seg til mer enn dette.

I vedtaket ber Stortinget Regjeringen om å vurdere muligheten «for å utarbeide et regelverk for offentlige, private og egne skattestimulerte pensjonsordninger, slik at det gis like muligheter for opptjening av pensjonsytelse», mens i det i flertallsmerknaden framheves at folketrygdens ytelser, offentlige og private tjenstepensjonsordninger, pensjonistbeskatningen og pensjonistenes levekår må ses i sammenheng. Det vises til at «det er avgjørende for legitimiteten og troverdigheten til folketrygden at tje-

nestepensjonsordninger og egne pensjonsordninger ikke utvikler seg til å bli mer enn et supplement til folketrygden».

Dette reiser en rekke grunnleggende spørsmål om utformingen og den videre utvikling av de samlede norske pensjonsordningene. Det er her i landet utviklet flere innbyrdes ulike pensjonssystemer for ulike arbeidstakergrupper, mens det er folketrygden og egen pensjonsforsikring som danner grunnlag for rene pensjonsinntekter for selvstendige.

I Velferdsmeldingen er noen sider av spørsmålet om «like pensjonsmuligheter» drøftet. Det gjelder spesielt spørsmålet om felles tak for egen pensjonsforsikring (EPES) og privat tjenstepensjon (TPES). Pensjonsforsikringsutvalget foreslo en samordning av adgangen for den enkelte til å utnytte disse skattefaviserte ordningene (NOU 1994: 6 Private pensjonsordninger). Innenfor en ramme med mer «like muligheter for opptjening av pensjonsytelse» vil et felles tak for «offentlige, private og egne skattestimulerte pensjonsordninger» være et aktuelt virkemiddel.

Imidlertid gikk en i Velferdsmeldingen ikke inn for å innføre felles begrensningsregler, og et flertall i sosialkomiteen støttet dette.

Regjeringen vil etter en nærmere gjennomgang av de prinsippspørsmålene som vil måtte besvares i forbindelse med like muligheter for opptjening av pensjonsytelse komme tilbake med en vurdering av dette problemområdet. I denne forbindelse vil en også vurdere om det er behov for videre utredningsarbeid.

3.6 FORSINKELSESRENTER OG INNKREVINGSKOSTNADER I OFFENTLIG SEKTOR

Ved behandlingen av Budsjett-innst S II (1995-96) vedtok Stortinget å be Regjeringen om å gi en redegjørelse om reglene for ilegging av forsinkelsesrenter og innkreivingskostnader i offentlig sektor. I Revidert nasjonalbudsjett 1996 (St meld nr 2 (1995-96) s. 96-98) gikk departementet gjennom disse spørsmålene på Finansdepartementets ansvarsområder, kommunal sektor, NRK-lisens, Husbanken og Statens lånekasse for utdanning. Gjennomgangen viste at forsinkelsesrentene i stor grad samsvarer med den alminnelige forsinkelsesrente fastsatt med hjemmel i forsinkelsesrenteloven (for tiden 12 pst. pro anno (p.a.)). På enkelte områder benyttes en høyere rente. Dette gjelder ved betalingsmislighold av forskuddstrekk (15 pst. p.a.), Svalbardskatten (1,25 pst. pr. måned eller del derav) samt merverdiavgiften og særavgifter o.l. (1,5 pst. pr. måned eller del derav).

I utgangspunktet gjelder ikke forsinkelsesrenteloven i offentlig sektor. Når det gjelder f. eks kjøp og salg av varer og tjenester reguleres imidlertid dette direkte av forsinkelsesrenteloven.

Finansdepartementet har nå innhentet en oversikt

over praksis under alle departementer. Denne gjennomgangen viser at forsinkelsesrenter i offentlig sektor i stor grad samsvarer med den alminnelige beregningsmetoden og forsinkelsesrentesats fastsatt med hjemmel i forsinkelsesrenteloven.

For krav som reguleres direkte av forsinkelsesrenteloven, har gjennomgangen vist at denne i praksis blir fulgt i offentlig sektor. Noen underliggende etater/institusjoner benytter imidlertid en beregningsmetode som beregner rente pr. måned eller del derav, i motsetning til «pro anno». En slik beregningsmetode innebærer at forsinkelsesrenter belastes skyldneren for hele den etterfølgende måned etter forfallstidspunkt uavhengig av når skyldneren i denne månedsperioden faktisk betaler. Dette er forskjellig fra forsinkelsesrentelovens utgangspunkt, som forutsetter at faktisk betaling skal avbryte forsinkelsesrenten. Avvik fra loven krever at dette er avtalt på forhånd, og slik avtale kan bare inngås med næringsdrivende. En har ikke innhentet opplysninger om disse forutsetningene (dvs avtalt på forhånd overfor næringsdrivende) er oppfylt i de aktuelle tilfellene, men generelt vil en bemerke at offentlige etater bør benytte en beregningsmetode som samsvarer med lovens utgangspunkt hvis ikke annet følger av særlovgivning. Det vises til omtale nedenfor.

Statsbankene Husbanken og Lånekassen for utdanning krever en forsinkelsesrente som utgjør ordinær rente på lånet med et tillegg på 1 prosentenhet. De øvrige statsbankenes forsinkelsesrente baseres også på ordinær rente, med et tillegg som varierer mellom 1 og 3 prosentenheter. Med dagens rentenivå har alle statsbankene en forsinkelsesrente under 12 pst. p.a. En nevner her at som generell regel følger det av forsinkelsesrenteloven at finansinstitusjoner kan ta en forsinkelsesrente lik den alminnelige forsinkelsesrente (for tiden 12 pst. p.a.). I de tilfellene renten i låneforholdet er høyere enn den alminnelige forsinkelsesrenten, kan forsinkelsesrenten være lik lånerenten.

Når det gjelder krav som ikke direkte reguleres av forsinkelsesrenteloven, og hvor andre rentesatser m.v er tillatt, fant departementet også her få avvik i forhold til forsinkelsesrentelovens regler om rentesats og beregningsmetode. Det var imidlertid avvik ved mislighold overfor Produkt- og elektrisitetsilsynet, Justervesenet og Statens Helsetilsyn. Noen institusjoner hadde bare avvik i forhold til lovens beregningsmetode. Dette gjelder Arbeidsmarkedsetaten, Norges Veterinærhøgskole, Statens landbruksbank og Luftfartsverket. Mye tyder på at slike spredte avvik mer skyldes tradisjon enn reelle ulikheter mellom privat og offentlig sektor.

På Finansdepartementets ansvarsområde er det flere avvik fra forsinkelsesrentelovens utgangspunkt om rentesats og beregningsmetode, jf. omtale i Revidert nasjonalbudsjett 1996. Disse vil også bli omtalt nedenfor.

I alminnelighet gjelder det en forsinkelsesrente på

12 pst. p.a ved mislighold av skatt. Det gjelder imidlertid unntak ved betalingsmislighold av Svalbardskatten (1,25 pst. pr. måned eller del derav) og forskuddstrekk (15 pst. p.a.). Finansdepartementet vil endre forskriftene til Svalbardskatteloven for å få den i samsvar med gjeldende forsinkelsesrenteregler på skatteområdet (dvs. 12 pst. p.a.). Den høyere satsen ved mislighold av forskuddstrekk (15 pst. p.a.) er begrunnet i at skyldneren bare har en innkreivingsfunksjon for det offentlige. Pengene tilhører m.a.o. ikke skyldneren, men skatte- og avgiftskreditorene, jf. skattebetalingsloven § 11 nr. 4. Unnlatelse av å opprette eller innbetale skattetrekk til særskilt obligatorisk skattetrekksskonto vil kunne gi grunnlag for straffansvar. I disse tilfellene reflekterer også rentesatsen en reaksjon på slik unnlatelse.

Ved betalingsmislighold av merverdiavgiften og særavgifter o.l. påløper en forsinkelsesrente på 1,5 pst. pr. måned eller del derav, dvs. 18 pst. p.a. ved mislighold i ett år. Forsinkelsesrentens nivå må i dette tilfellet vurderes i lys av flere forhold:

- Inntektene fra merverdiavgiften, særavgiftene o.l. representerer statens hovedinntektskilde (anslått til 140 mrd. kroner for 1996) og det er således svært viktig at betingelsene for innbetaling av slike avgifter til det offentlige legges opp på en måte som i størst mulig grad sikrer korrekt og rettidig oppgjør fra de avgiftspliktige.
- De næringsdrivende avgiftspliktige har en innfordringsfunksjon på statens vegne, men har til gjengjeld normalt en betydelig rente- og likviditetsmessig fordel ved å kunne disponere innkrevd avgift som en rentefri og usikret kreditt fram til terminforfall.
- Den alminnelige forsinkelsesrenten, om den hadde vært gjeldende i dette tilfellet, kan fravikes mellom næringsdrivende.
- Slik innkreiving av merverdiavgift er ordnet, har staten ingen mulighet utenom renten for å sikre at de næringsdrivende som krever inn avgiften behandler avgiftsmidlene på en måte som gjør at de kan betale avgiftsbeløpet til staten ved forfall. I motsetning til skattetrekkordningen, er det ikke krav om at merverdiavgiftsbeløp oppbevares på separat konto, som vern mot at midler blir brukt opp. Staten har for øvrig små muligheter til å oppnå sikkerhet for kravene, da det alt vesentligste av avgiftspliktiges aktiva normalt er pantsatt til private kreditorer når mislighold inntreffer.
- For merverdiavgiften er betalingsmislighold ikke lenger straffesanksjonert, også dette i motsetning til skattetrekkordningen.

Finansdepartementet vil ut fra disse hensyn understreke viktigheten av å motivere til rettidig innbetaling gjennom en forholdsvis høy rente. Med de gjeldende satsene for forsinkelsesrenter, som ligger noe over det som er normalt også mellom nærings-

drivende, har avgiftsdebitor et klart økonomisk incentiv til å betale rettidig. Departementet ser en risiko for at en tilnærming til forsinkelsesrentelovens satser kan medføre at merverdiavgiftsrestansene øker, som følge av at dette incentivet svekkes.

Finansdepartementet har likevel vurdert om reglene ved mislighold av henholdsvis forskuddstrekk og merverdiavgift, særavgifter o.l. bør samordnes. Når det gjelder forskjellen i straffeadgangen, vises til at skyldneren av merverdiavgift (selgeren av en vare) ikke har plikt til å holde beløpet på egen konto. Dette gjør en analogi til underslagsbestemmelsen i straffeloven § 255 unaturlig. I sin begrunnelse for å avkriminalisere slikt mislighold i 1983, pekte Straffelovrådet (se Straffelovrådets drøftelse i NOU 1982:42 s. 34 flg, Ot prp nr 56 (1982-83) og Innst O nr 80 (1982-83)) videre på at slik straff rammet skyldneren urimelig hardt, og at det derfor var tilstrekkelig å benytte privatretslige sanksjoner (forsinkelsesrenter, inkasso og utlegg). Ved forskuddstrekk har imidlertid arbeidsgiver plikt til å sette beløpet inn på egen skattetrekkskonto. Pengene tilhører, som nevnt ovenfor, skatte- og avgiftskreditorene. Dette gjør en analogi til underslagssituasjonen naturlig, og i grove tilfeller vil straffelovens bestemmelser komme direkte til anvendelse. Til tross for forskjeller i straffeadgangen vil Finansdepartementet foreslå en samordning av rentenivået i de to situasjonene. Etter dette bør forsinkelsesrenten ved mislighold av merverdiavgift, særavgifter o.l., som sist ble senket til 1,5 pst. pr. måned eller del derav (om lag 18 pst. i året) i forskrift 16. mai 1995 med virkning fra 1. juli 1995, nå settes til 15 pst. p.a.

Beregningsmetoden «*pr. måned eller del derav*» benyttes som nevnt ved mislighold av en rekke krav til det offentlige. Metoden innebærer at det beregnes forsinkelsesrenter av hele etterfølgende måned etter forfallstidspunkt uavhengig av når skyldner i denne månedsperioden faktisk betaler. Denne beregningsmetoden medfører en høy effektiv rente ved kortvarig betalingsmislighold. Det skapes heller ikke noe betalingsincentiv for skyldner til å betale så snart som mulig, dersom forfallstidspunktet er oversittet. Metoden er begrunnet i tidligere tiders manuelle beregning av forsinkelsesrenten. Det synes ikke å foreligge sterke grunner for å opprettholde denne beregningsmetoden, og en vil derfor innføre en vanlig pro anno-rente, slik at nåværende regler om rente pr. del av måned fjernes overalt i regelverket.

Departementet legger opp til at det inntas en formell kobling i samtlige regler som gir hjemmel til rentekrav for det offentlige, til den til enhver tid gjeldende forsinkelsesrente fastsatt med hjemmel i forsinkelsesrenteloven. Dette gjelder også forskrifter der det i dag er en reell likhet med dagens rentesats

på 12 pst. p.a. På denne måten vil et likt rentenivå formaliseres, og likhet med den til enhver tid gjeldende forsinkelsesrente etter forsinkelsesrenteloven vil sikres for framtiden. Der særlige hensyn taler for en høyere eller lavere rentesats enn denne (for tiden 12 pst. p.a.), kan en slik kobling skje ved et avvik som i den aktuelle forskriften er definert ved et visst antall prosentenheter i forhold til den til enhver tid gjeldende forsinkelsesrenten. En vil dermed for slike tilfeller få en konkret vurdering av i hvilken grad det på enkelte områder bør være en høyere/lavere rente enn den alminnelige forsinkelsesrenten. Slikt avvik bør bare skje på to områder, i det forsinkelsesrenten for forskuddstrekk og merverdiavgift, særavgift o.l. bør settes til den til enhver tid gjeldende alminnelige forsinkelsesrenten fastsatt med hjemmel i forsinkelsesrenteloven pluss 3 prosentenheter (dvs. for tiden 15 pst. p.a.).

Utenrettslige innkrevingskostnader (purregebyrer o.l.) reguleres i inkassoloven og inkassoforskriften, som gjelder for offentlig sektor med mindre annet er bestemt ved lov. Gjennomgangen av offentlig sektor viste at bare én institusjon (Statens Lånekasse for utdanning, jf. omtale i Revidert nasjonalbudsjett 1996) hadde avvikende regler. Dette er begrunnet med at Lånekassens krav er usikrede og at kravene lett kan bli nedprioritert ved betaling, samt det store antall skyldnere. En legger derfor ikke opp til endring her.

Finansdepartementet har funnet visse tilfeller hvor det blir krevd *standardiserte tilleggsavgifter* ved betalingsmislighold av offentligrettslige krav. Dette gjelder *Datatilsynet* (tilleggsavgift på kr. 2000 ved mislighold av årsavgift som oppkreves av tilsynet på kr. 3000), *Statens Innkrevingsssentral* (påløper to purregebyrer på hhv. et halvt og ett rettsgebyr (som for tiden utgjør kr. 495) ved mislighold av innbetaling av bøter, samt purregebyr på kr. 250 ved mislighold av vegtrafikkgebyr), *Statens næringsmiddeltilsyn* (mislighold av kosmetikkkontrollavgiften utløser tilleggsavgift på kr. 50), *Patentstyret* (mislighold av avgifter knyttet til oppnåelse og opprettholdelse av industrielle rettigheter vedrørende patent, varemerker og mønster), samt *Postvesenet* (tilleggsgebyr på kr. 5 ved underfrankerte postsendinger). Det kreves verken forsinkelsesrenter eller innkrevingskostnader i slike tilfeller, da disse anses integrert i selve tilleggsavgiften. Tilsvarende tilleggsavgifter blir innkrevd ved sen betaling av NRK-lisensen og årsavgiften for motorkjøretøyer, jf. omtalen i Revidert nasjonalbudsjett 1996. Gjennomgående synes slike tilleggsavgifter å være begrunnet i hensynet til effektiv betalingsinnfordring fra et stort antall skyldnere. Det legges ikke opp til endringer her.

Kapittel 4 Sysselsettingspolitikken

4.1 HOVEDUTFORDRINGER I SYSSELSETTINGSPOLITIKKEN

Kampen mot arbeidsledigheten er jobb nummer én i den økonomiske politikken. En stabil økonomisk utvikling og en sterk økonomi er avgjørende forutsetninger for å nå dette målet. Hovedstrategien for den økonomiske politikken er trukket opp i Solidaritetsalternativet i Langtidsprogrammet 1994-1997. Regjeringen har de siste årene tatt i bruk målrettede virkemidler for å begrense arbeidsledigheten. En viktig del av denne politikken var den sterke omleggingen av finanspolitikken i ekspansiv retning fra 1989, og i kontraktiv retning fra 1994 da veksten i norsk økonomi hadde tatt seg sterkt opp igjen. I tillegg har Regjeringen prioritert de områdene på utgiftssiden av budsjettet som har størst betydning for arbeidsmarkedet, spesielt arbeidsmarkedstiltakene og utdanningssektoren. Et tredje element i Solidaritetsalternativet er en sterk vektlegging av det inntektspolitiske samarbeidet med sikte på å styrke fastlandsøkonomien gjennom en lav pris- og kostnadsvekst.

Totalt ble det i årene 1989-93 gitt stimulanser gjennom finanspolitikken som tilsvarte over 8 pst. av BNP for Fastlands-Norge, målt ved den olje-, aktivitets- og rentekorrigerede budsjettbalansen, jf. avsnitt 3.1. Arbeidsmarkedstiltakene ble trappet opp med om lag 52 000 plasser fra 1988 til 1993, og antall studieplasser i videregående og høyere utdanning er økt vesentlig. Den sterke satsingen på arbeidsmarkedstiltak og utdanning har bidratt til å øke kompetansen til arbeidsstyrken og gjort det lettere raskt å komme i arbeid, og motvirket varig utstøting av de arbeidsledige fra arbeidsmarkedet.

De siste tre årene har en for alvor sett resultatene av denne politikken. Sysselsettingen økte med nesten 70 000 personer fra 1993 til 1995, og anslås nå å øke med ytterligere om lag 50 000 personer i år - altså nesten 120 000 personer over tre år. Sysselsettingsveksten har dermed vært nesten like sterk som under konjunkturoppgangen i årene 1984-86. Selv med sterk vekst i arbeidsstyrken, har vi fått en nedgang i den sesongjusterte AKU-ledigheten fra om lag 6 pst. i 1993 til om lag 4½ pst. i første halvår i år. Også den registrerte ledigheten har gått ned, og lå i gjennomsnitt hittil i år på 4,4 pst. av arbeidsstyrken. Den positive utviklingen i arbeidsmarkedet skyldes bl.a. at vi har lyktes i å holde pris- og kostnadsveksten nede, slik at de relative timelønnskostnadene i felles valuta er redusert med 9 pst. mellom 1988 og 1995.

Utviklingen de siste tre årene innebærer en markert sterkere sysselsettingsvekst enn lagt til grunn i Solidaritetsalternativet, samtidig som arbeidsledig-

heten allerede har nådd det nivået som beregningsmessig ble lagt til grunn ved utgangen av langtidsprogramperioden. Også kostnadsutviklingen har fram til nå vært godt i tråd med målene i Solidaritetsalternativet. Utviklingen i det norske arbeidsmarkedet de siste årene har også vært klart gunstigere enn i EU-området, der arbeidsledigheten har fortsatt å øke etter en kortvarig, svak nedgang, og nå er om lag 11½ pst. Dette er godt over det dobbelte av nivået i Norge. Fortsatt er imidlertid arbeidsledigheten i Norge for høy.

Den sterke veksten gjennom de siste tre årene innebærer at vi står overfor nye utfordringer i sysselsettingspolitikken. Dette kommer særlig til uttrykk i lønnsoppgjørene i inneværende år, noe som gir grunn til bekymring. Den gjennomsnittlige lønnsveksten anslås nå å tilta fra 3 pst. i 1995 til om lag 4 pst. i 1996 til tross for at ledigheten fortsatt ligger over 4 pst. Sammen med mangel på arbeidskraft i enkelte delmarkeder kan det derfor ikke utelukkes at vi har strukturelle problemer i det norske arbeidsmarkedet. Det må derfor legges vekt på å redusere den strukturelle ledigheten. En forutsetning for å oppnå en videre nedgang i arbeidsledigheten og unngå en ny svekkelse av konkurranseutsatt virksomhet er at vi lykkes i å unngå en utvikling der lønnsveksten igjen tiltar og blir liggende høyere enn i utlandet. En videreføring av det inntektspolitiske samarbeidet er viktig for å klare dette, samtidig som arbeidsmarkedspolitikken fortsatt må brukes aktivt.

Den kanskje viktigste lærdommen av den økonomiske utviklingen på 1970- og 1980-tallet gjelder virkningene av den økonomiske politikken i en oppgangskonjunktur. I Norge, som i en rekke andre OECD-land, har det vært en klar tendens til å overvurdere økonomiens evne til å tåle en kraftig vekst. Man har strammet for lite til i en oppgangskonjunktur, i håp om å få ledigheten raskere ned. Konsekvensen har blitt at lønns- og prisveksten har økt sterkt og dermed svekket konkurranseevnen. Dette har tvunget fram en kraftig innstramming i den økonomiske politikken på et senere tidspunkt, med stigende ledighet som resultat.

Det er betydelig usikkerhet om hvor langt ned vi kan få ledigheten ved en generell oppgangskonjunktur, og gjennom økt etterspørsel alene. Erfaringene fra flere land i Europa tyder på at strukturelle forhold i arbeidsmarkedet bidrar til at ledigheten holder seg oppe på et høyt nivå. En tiltakende lønnsvekst i 1996 til tross for at ledigheten fortsatt ligger over 4 pst. kan tyde på at liknende trekk gjør seg gjeldende i Norge. Det er derfor en risiko for at pressproblemer på det norske arbeidsmarkedet kan inntreffe på et høyere ledighetsnivå enn det vi har vært vant til tid-

ligere. Det må på denne bakgrunn legges økt vekt på å redusere strukturelle problemer på arbeidsmarkedet. I denne sammenheng er det inntektspolitiske samarbeidet, sammen med bl.a. arbeidsmarkedspolitikken og utdanningspolitikken, viktig.

Hvor langt ledigheten kan bringes ned uten at det oppstår pressproblemer vil også kunne avhenge av hvor balansert den økonomiske utviklingen er. En for sterk oppgang i økonomien vil kunne gi pressproblemer på et høyere ledighetsnivå enn det en kunne oppnådd ved en mer moderat vekst, bl.a. fordi det gir mindre mulighet til å omstille politikken i tide og motvirke strukturelle problemer på arbeidsmarkedet. I den nåværende sterke oppgangskonjunktura tilsier dette at det er viktig å videreføre en relativt stram finanspolitikk. En videreføring av det inntektspolitiske samarbeidet vil samtidig være viktig for å unngå tiltakende pris- og lønnsvekst. En stabil og godt fundert utvikling vil skape det tryggeste grunnlaget for ytterligere sysselsettingsvekst og varig lav ledighet.

Arbeidsmarkedspolitikken er et viktig virkemiddel for å oppnå fortsatt nedgang i ledigheten uten tiltakende lønns- og prispress. I den nåværende konjunktursituasjonen må det legges stor vekt på å formidle og kvalifisere arbeidsledige til områder med knapphet på arbeidskraft. Dette tilsier at en ved utforming av arbeidsmarkedstiltakene legger vekt på korte, yrkesrettede kurs som kvalifiserer til ledige jobber i bransjer med stor etterspørsel etter arbeidskraft. Særlig utsatte grupper som ungdom og langtidsledige vil bli prioritert ved inntak på arbeidsmarkedstiltak. For en del av disse vil det være behov for tiltak av noe lengre varighet. Samtidig må det stilles strenge krav til at ledige skal ta imot jobbtillbud, også om dette innebærer flytting.

Avsnitt 4.2 gir en oversikt over langsiktige utviklingstrekk på arbeidsmarkedet siden 1970-tallet, og drøfter utviklingen i årene framover. Vurderingene av utsiktene framover er oppsummert i sysselsettingsbudsjettet, som gir anslag for utviklingen i sysselsetting, arbeidsstyrke og ledighet på bakgrunn av de makroøkonomiske framskrivingene som er omtalt i kapittel 2 i meldingen. Hensikten er å gi et bedre grunnlag for å overvåke og vurdere utviklingen på arbeidsmarkedet, slik at politikken kan justeres dersom det blir nødvendig.

Avsnitt 4.3 drøfter skillet mellom konjunktorell og strukturell ledighet, og peker på forhold som kan være av betydning for mulighetene for å få til en varig nedgang i arbeidsledigheten.

Avsnitt 4.4 gjør nærmere rede for hovedtrekkene ved arbeidsmarkedspolitikken i 1996 og 1997. Tiltaksnivået og sammensetningen av arbeidsmarkedstiltakene omtales i avsnittene 4.4.1 og 4.4.2, ledighetssituasjonen og arbeidsmarkedstiltakene for ungdom i avsnitt 4.4.3, fagopplæringen i avsnitt 4.4.4, arbeidsmarkedsetaten i avsnitt 4.4.5 og det videre ar-

beid med etter- og videreutdanningsreform for voksne i avsnitt 4.4.6.

4.2 HOVEDTREKK VED UTVIKLINGEN I ARBEIDSMARKEDET OG SYSSELSETTINGSBUDSJETTET

4.2.1 Utviklingen i arbeidsmarkedet siden 1970-tallet

I dette avsnittet omtales noen sider ved utviklingen i arbeidsmarkedet siden begynnelsen av 1970-tallet. Utviklingen har særlig vært kjennetegnet ved:

- En relativt jevn vekst i befolkningen i yrkesaktiv alder, med en gjennomsnittlig økning på om lag $\frac{1}{2}$ pst. pr. år.
- Økt yrkesdeltaking for kvinner, slik at arbeidstilbudet har økt betydelig sterkere enn befolkningen i yrkesaktiv alder. Den økte yrkesdeltakingen blant kvinner er siden 1980 i noen grad blitt motvirket av fallende yrkesdeltaking for menn og for eldre over 60 år, bl.a. som følge av sterk økning i antall uføretrygdete.
- Nedgang i gjennomsnittlig arbeidstid som følge av arbeidstidsforkortelsene i 1976 og 1987 og økt deltidssysselsetting i privat og offentlig tjenesteyting har gitt klart svakere vekst i sysselsettingen målt i timeverk enn i personer.
- Endringer i sammensetningen av sysselsettingen, med en nedgang i sysselsettingen i industri og annen vareproduksjon og en økning i sysselsettingen i offentlig og privat tjenesteyting.
- Med unntak av perioden 1988–93 og enkelte korte perioder tidligere har personsysselsettingen økt i takt med arbeidsstyrken. Den svake sysselsettingsutviklingen ved inngangen til 1990-tallet ga imidlertid en markert økning i arbeidsledigheten. Siden 1993 har ledigheten igjen blitt redusert, selv om arbeidsstyrken har vist sterk vekst.

Fra begynnelsen av 1970-tallet og fram til 1995 vokste **befolkningen i yrkesaktiv alder** relativt jevnt med gjennomsnittlig om lag $\frac{1}{2}$ pst. pr. år. Andelen i aldersgruppen under 25 år har gradvis avtatt, mens personer i alderen 25–66 år har økt sin relative andel.

I den samme perioden vokste **arbeidsstyrken** i gjennomsnitt med 21 000 personer pr. år, eller vel 1 pst. Denne utviklingen resulterte i at den samlede yrkesfrekvensen for aldersgruppen 15–64 år økte fra vel 70 pst. på begynnelsen av 1970-tallet til nær 80 pst. i 1995, og yrkesdeltakingen i Norge ligger nå svært høyt i internasjonal sammenheng. Også i andre land har det vært en økning i yrkesfrekvensene, som følge av økt yrkesdeltaking for kvinner, jf. tabell 4.1 og 4.2.

Boks 4.1 Begreper i arbeidsmarkedsstatistikken

To statistikkilder gir tall for **antall sysselsatte personer**. Statistisk sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelse (AKU) er en månedlig utvalgsundersøkelse. Antall sysselsatte personer defineres der som personer som i undersøkelsesuken utførte inntektsgivende arbeid av minst én times varighet, samt sysselsatte som var midlertidig fraværende denne uken.

I nasjonalregnskapet fra Statistisk sentralbyrå er antall sysselsatte personer definert som gjennomsnittlig antall heltids- og deltidsansatte over året. Nasjonalregnskapets datagrunnlag er AKU, sektorstatistikk og registerbasert informasjon (bl.a. Arbeidsdirektoratets register over antallet helt eller delvis arbeidsledige, dagpengemottakere og tiltaksdeltakere mv., Rikstrygdeverkets register for antall trygdemottakere, Statistisk sentralbyrås utdanningsstatistikk og Statistisk sentralbyrås arbeidstaker- og arbeidsgiverregister.).

Det er relativt store nivåforskjeller mellom AKUs tall for antall personer i de enkelte kategorier og tilsvarende opplysninger fra den registerbaserte statistikken. Det er flere årsaker til dette:

- I og med at AKU er en **utvalgsundersøkelse**, basert på et utvalg på 24 000 personer pr. kvartal, er det usikkerhet knyttet til AKU-tallene, og usikkerheten er relativt sett større jo mer detaljerte grupper en ser på.
- I AKU defineres sysselsetting som **overordnet aktivitet**. Det betyr at en person som arbeider minst én time i undersøkelsesuken regnes som sysselsatt, selv om vedkommende i hovedsak f.eks. er student eller uføretrygdet. Likeledes er arbeidssøking overordnet alle andre aktiviteter enn sysselsetting. En skoleelev som aktivt har søkt minst én time inntektsgivende arbeid i undersøkelsesuken vil følgelig bli klassifisert som med i arbeidsstyrken.

AKUs ledighetstall vil normalt ligge noe høyere enn registrert ledighet ved arbeidskontorene. Det skyldes i hovedsak at mange personer uten dagpengerettigheter unnlater å registrere seg, og at skoleungdom og tiltaksdeltakere som søker feriejobb ikke registreres som helt ledige ved arbeidskontorene. Dessuten blir en del av deltakerne på kvalifiseringstiltak regnet som arbeidsledige i AKU.

Tilsvarende vil AKU normalt gi lavere tall for antall skoleelever, studenter, alderspensjonister og andre trygdede enn den registerbaserte statistikken, siden mange av disse blir klassifisert som sysselsatte eller arbeidssøkere i AKU.

Nasjonalregnskapet definerer også sysselsettingsbegrepet **utførte timeverk**, som omfatter timeverk arbeidet innenfor effektiv normalarbeidstid fratrukket fravær og tillagt overtidstimer. Timeverkene gir et bedre uttrykk for arbeidsinnsatsen som medgår i den løpende produksjonen enn antallet sysselsatte personer.

Forholdet mellom utviklingen i person- og timeverkssysselsettingen avspeiler utviklingen i **gjennomsnittlig arbeidstid** (antall timer arbeidet pr. sysselsatt). Gjennomsnittlig arbeidstid kan endre seg fra år til år som følge av omfanget av deltidsarbeid, fravær, bruk av overtid og antall virkedager.

Arbeidsledige ifølge AKU omfatter personer helt uten inntektsgivende arbeid, som har søkt arbeid og som kan påta seg arbeid i løpet av to uker.

Registrert helt ledige omfatter registrerte arbeidssøkere ved arbeidskontorene som er helt uten inntektsgivende arbeid.

Arbeidsstyrken defineres som summen av sysselsatte personer og AKU-ledige. I norsk statistikk avgrenses vanligvis arbeidsstyrken til aldersgruppen 16-74 år, i internasjonale sammenlikninger som oftest til aldersgruppen 15-64 år.

Undersysselsatte omfatter deltidssysselsatte personer som søker mer arbeid.

Befolkningen i yrkesaktiv alder består av personer innenfor og utenfor arbeidsstyrken, og er i norsk statistikk avgrenset til aldersgruppen 16-74 år.

Yrkesfrekvensene uttrykker andelen av en befolkningsgruppe som befinner seg i arbeidsstyrken. Yrkesfrekvensene spesifiseres ofte etter kjennetegn som kjønn, alder, ekteskapelig status og utdanningsnivå.

Sysselsettingsfrekvensene uttrykker andelen av en befolkningsgruppe som er sysselsatt.

Tabell 4.1 Yrkesfrekvenser i alderen 15-64 år etter kjønn. Utvalgte OECD-land

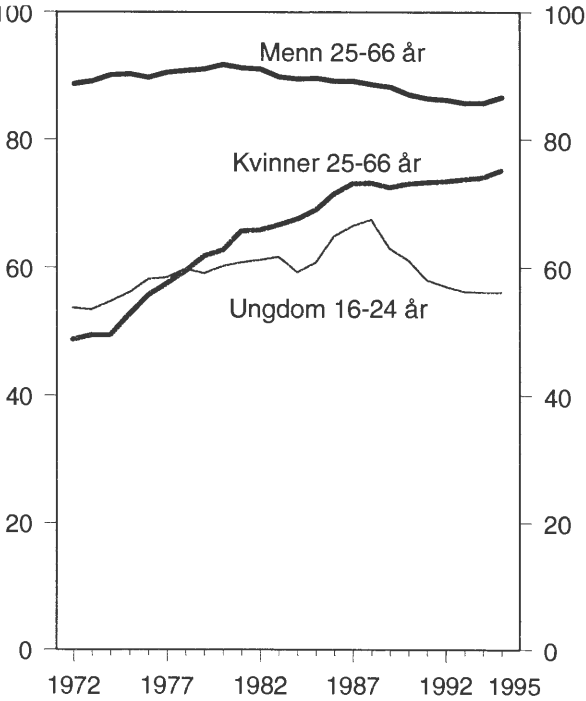
	I alt		Menn		Kvinner	
	1973	1995	1973	1995	1973	1995
Danmark	76	79	90	84 ¹⁾	62	74 ¹⁾
Finland	72	74	80	78	64	70
Frankrike	68	67	85	75	50	60
Italia	59	60	85	76	34	44
Nederland	58	69	86	79	29	59
Norge	69	78	87	83	51	72
Spania	63	59	93	74	33	45
Storbritannia	73	74	93	82	53	65
Sverige	76	77	88	79	63	75
Tyskland	69	71	90	80	50	61
USA	68	78	86	85	51	71

¹⁾ 1994.
Kilde: OECD Employment Outlook.

Yrkesdeltakingen blant norske kvinner har økt i alle aldersgrupper. Samtidig har flere kvinner blitt yrkesaktive på heltid de siste årene. Færre barn, utvidet omsorgspermisjon og flere barnehageplasser har trolig bidratt til økt arbeidstilbud for denne gruppen. Videre har utviklingen i yrkesdeltakingen sammenheng med at utdanningsnivået generelt, og spesielt for kvinner, har økt betydelig de siste 20-30 årene.

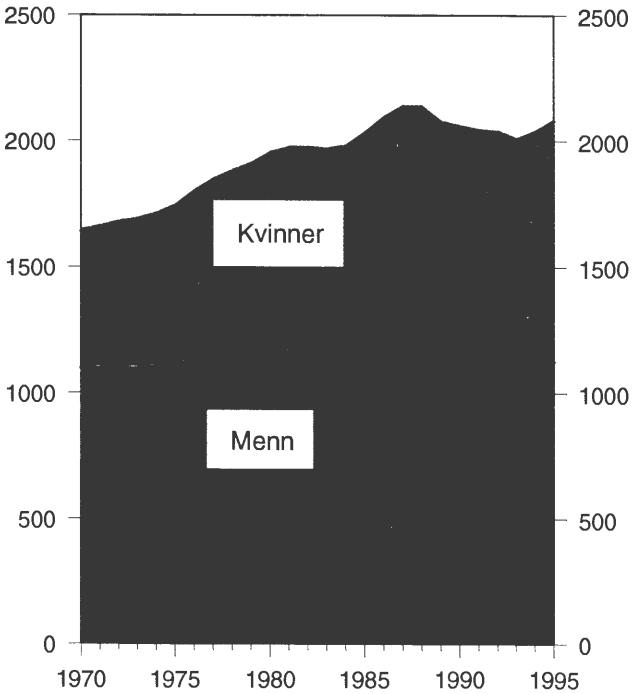
Yrkesfrekvensene for kvinner lå i 1995 på 72 pst., det høyeste noensinne. Parallelt med denne utviklingen har det vært en avtakende yrkesdeltaking for menn, særlig for eldre menn. Forskjellen i yrkesdeltaking mellom menn og kvinner er følgelig blitt betydelig redusert i løpet av perioden, jf. figur 4.1 og 4.2.

Figur 4.1 Yrkesfrekvenser for utvalgte aldersgrupper



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.2 Sysselsatte menn og kvinner. 1 000 personer



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.2 Yrkesfrekvenser etter kjønn og alder

Alder	Menn		Kvinner	
	1972	1995	1972	1995
16-19	43	38	38	38
20-24	75	72	51	64
25-29	89	87	46	77
30-49	94	93	53	82
50-59	88	86	49	72
60-66	74	54	35	40
67-74	36	11	13	5
16-74	79	75	44	64

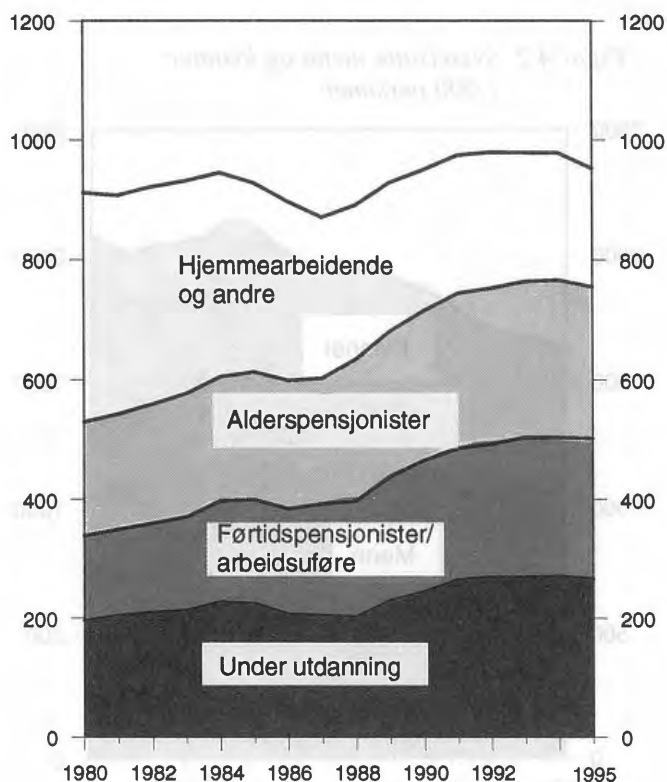
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Økningen i den totale yrkesfrekvensen har også sammenheng med demografiske forhold, ved at det har vært en reduksjon i andelen av befolkningen i aldersgruppen under 25 år, som tradisjonelt har hatt lav yrkesdeltaking, og en økning for aldersgrupper med høy yrkesdeltaking. Ifølge Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger vil denne tendensen fortsette de nærmeste årene.

Den demografiske utviklingen og konstante yrkesfrekvenser for de ulike aldersgruppene tilsier isolert sett en økning i arbeidsstyrken på i gjennomsnitt 10 000 -15 000 personer pr. år fram mot århundre-

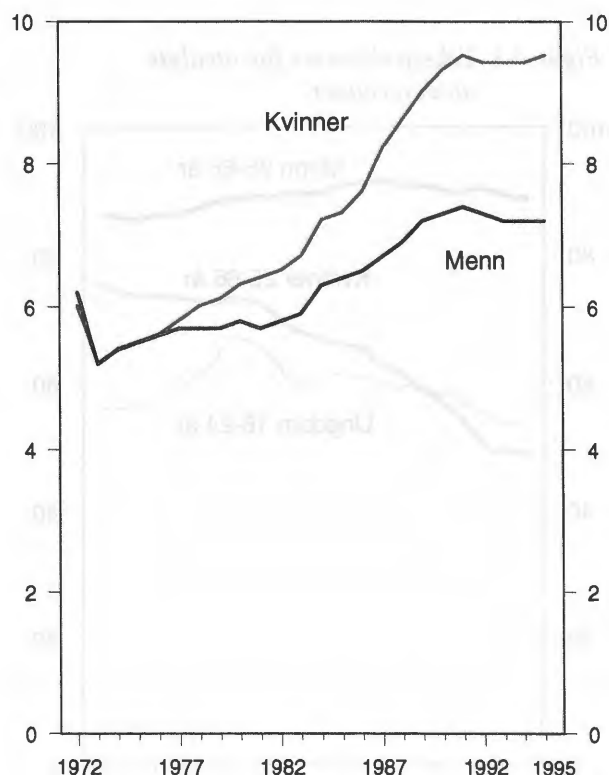
skiftet. Det er imidlertid flere forhold som gir usikkerhet om utviklingen i arbeidsstyrken i årene framover. For det første er arbeidstilbudet på kort sikt avhengig av konjunktursituasjonen i økonomien, særlig for de yngste aldersgruppene. For det andre er det stor usikkerhet om de strukturelle faktorene som påvirker den langsiktige utviklingen i yrkesfrekvensene. Flere underliggende forhold trekker i retning av at man neppe kan vente en tilsvarende økning i yrkesfrekvensene som en har sett gjennom de siste 25 årene. En viktig faktor er at den arbeidskraftreserven kvinner utgjorde på 1970- og 1980-tallet er betydelig redusert, selv om det fortsatt kan være et potensiale for en økning i den gjennomsnittlige arbeidstiden blant kvinner. Yrkesfrekvensen for kvinner har nærmet seg nivået for menn, selv om det fortsatt er noe lavere yrkesdeltaking blant norske kvinner enn blant svenske og danske. Samtidig har det vært økt avgang fra arbeidsstyrken for eldre arbeidstakere, særlig menn. Dette skyldes en klar økning i førtidspensjonering og antall uføretrygdde.

Sammensetningen av **befolkningen utenfor arbeidsstyrken** har endret seg betydelig de siste 25 årene, jf. figur 4.3 og 4.4. Andelen som er hjemmearbeidende har gått klart ned, mens det har vært en økning i andelen som er førtidspensjonert/uføretrygdet eller under utdanning.

Figur 4.3 Befolkningen i yrkesaktiv alder¹⁾ utenfor arbeidsstyrken. 1 000 personer¹⁾ 16-74 år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.4 Andel uførepensjonister. Pst. av aldersgruppen 16-66 år



Kilde: Rikstrygdeverket.

Noe av økningen i antall uføretrygdede har sammenheng med befolkningsvekst og endringer i aldersstruktur, men i hovedsak avspeiler økningen en sterk økning i uføreratene, dvs. uføre som andel av befolkningen i de ulike aldersgruppene. Antall alderspensjonister har også økt.

Sysselsettingen i Norge økte med gjennomsnittlig vel 1½ pst. årlig i perioden fra 1970 til 1987, da den nådde en foreløpig topp. Fra 1987 til 1993 var det en gjennomsnittlig årlig reduksjon i personsysselsettingen på om lag 1 pst. Siden andre halvår 1993 har det imidlertid vært en sterk økning i sysselsettingen, som økte med i gjennomsnitt 1½ pst. pr. år fra 1993 til 1995 eller til sammen nesten 70 000 personer. Årlig vekst fra 1970 til 1995 var om lag 18 000 personer. Sysselsettingsveksten har vært klart sterkere enn i de fleste andre OECD-land i den siste 25-års perioden sett under ett.

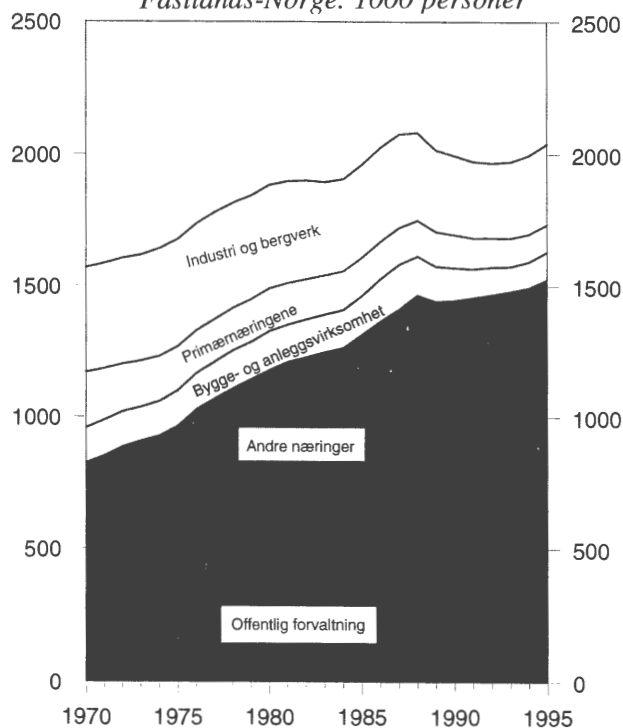
De siste 25 årene har den næringsvise fordelingen av sysselsettingen endret seg betydelig, jf. figur 4.5. Andelen sysselsatt i industrien og annen vareproduksjon har gått sterkt tilbake, mens det har blitt flere sysselsatte i offentlig og privat tjenesteyting. En liknende utvikling finner en i de fleste OECD-land, men nedgangen i industrisysselsettingen har vært sterkere i Norge. Dette må ses i sammenheng med innfasingen av petroleumsinntektene, som innebar en overflytting av produksjonsressurser til skjermet virksomhet. Industrisysselsettingen har siden 1975

avtatt med 25 pst., og var i 1995 mer enn 100 000 personer under nivået i 1975, jf. figur 4.6. Den nedgående trenden ble imidlertid snudd i 1993, og de to siste årene har industrisysselsettingen tatt seg opp igjen, med en økning på 16 000 personer fra 1993 til 1995 ifølge nasjonalregnskapet. Offentlig sektors andel av samlet sysselsetting har økt fra om lag 17 pst. i 1970 til vel 30 pst. i 1995. Andelen er nå vesentlig høyere enn gjennomsnittet i Europa, jf. figur 4.7.

Siden 1970 har **gjennomsnittlig arbeidstid** pr. sysselsatt falt med nær 20 pst., jf. figur 4.8, noe som innebærer en nedgang i den årlige arbeidstiden pr. sysselsatt på 350 timer. Dette har resultert i en betydelig lavere vekst i timeverkene enn i personsysselsettingen, og timeverksysselsettingen lå i 1995 bare 3 pst. høyere enn 25 år tidligere. Nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid skyldes delvis arbeidstidsforkortelsene i 1976 og 1987. En annen viktig forklaring er at den økte yrkesdeltakingen blant kvinner i stor grad har kommet i deltidsstillinger i offentlig og privat tjenesteyting. De siste årene har nedgangen i den gjennomsnittlige arbeidstiden stoppet opp, og noen av de underliggende forholdene som tidligere har trukket arbeidstiden ned, vil trolig i mindre grad bidra til dette i årene framover.

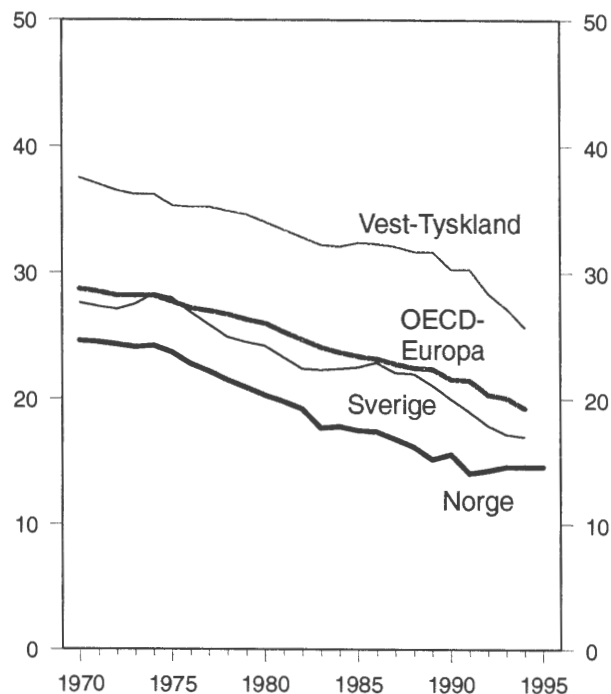
Det er usikkert hvordan utviklingen i gjennomsnittlig arbeidstid vil bli framover, og det er forhold som trekker i retning av både økt og redusert gjen-

Figur 4.5 Sysselsetting etter næring i Fastlands-Norge. 1000 personer



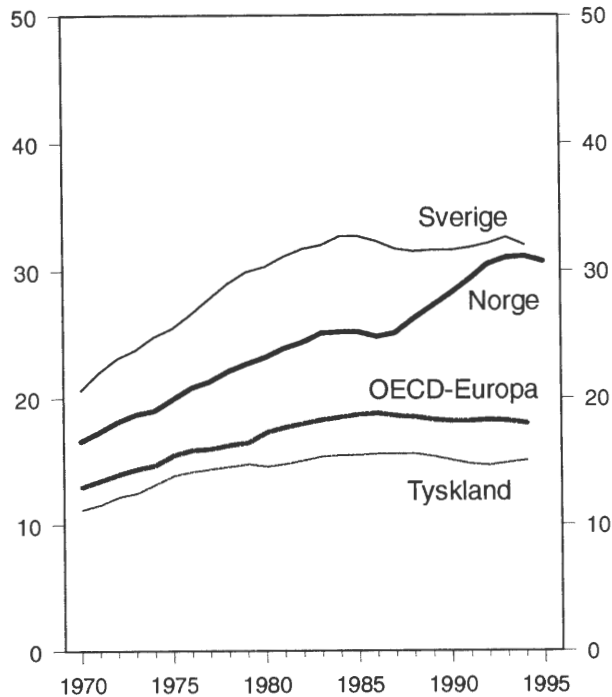
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.6 Sysselsatte i industrien. Prosent av total sysselsetting¹⁾



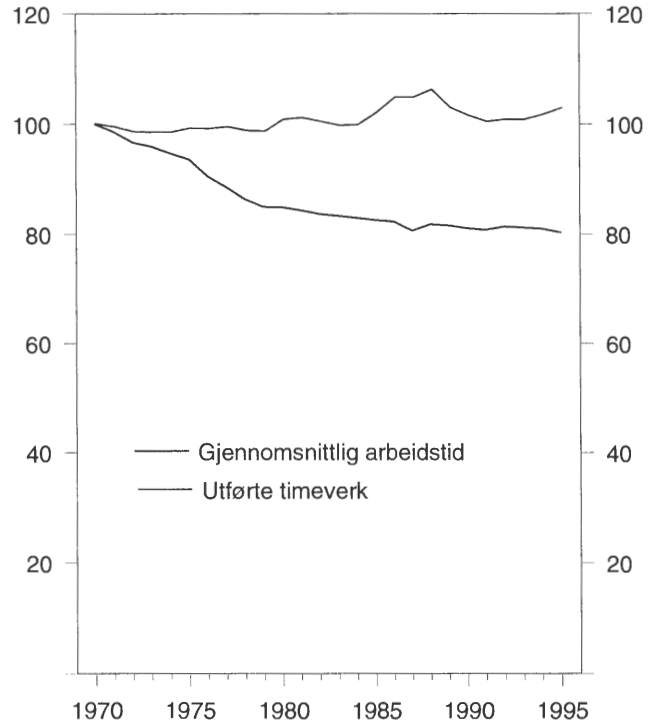
¹⁾ Utenom sysselsatte i forsvaret.

Kilde: OECD og Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.7 Sysselsatte i offentlig forvaltning.
Prosent av total sysselsetting

Kilde: OECD og Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.8 Gjennomsnittlig arbeidstid og utførte timeverk. Indeks 1970 = 100



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

nomsnittlig arbeidstid. Endringer i aldersstrukturen, økt utdanningsnivå, tendens til at kvinner jobber mer heltid samt at eldre arbeidstakere tar ut tidlig pensjon trekker i retning av økt gjennomsnittlig arbeidstid. På den annen side kan en fortsatt økning i yrkesdeltakingen blant ungdom, som har relativt lav gjennomsnittlig arbeidstid, samt økt utnyttning av permisjonsordninger, bidra til å trekke den gjennomsnittlige arbeidstiden ned.

På begynnelsen av 1980-tallet økte **arbeidsledigheten** etter å ligget på 1-2 pst. av arbeidsstyrken gjennom 1970-årene. Den sterke etterspørselsveksten midt på 1980-tallet ga imidlertid et svært stramt arbeidsmarked, og ledigheten falt igjen. Da konjunktorene snudde i 1987 økte ledigheten betydelig, fra vel 2 pst. i 1987 til 5 pst. i 1989. Økningen i ledigheten fortsatte fram til midten av 1993, men ledigheten har siden gått ned som følge av den sterke økningen i sysselsettingen. I 1995 var AKU-ledigheten i gjennomsnitt 4,9 pst.

Antall **langtidsledige**, som omfatter alle som har vært arbeidsledige i mer enn 26 uker, holdt seg stabilt i underkant av 10 pst. av samlet ledighet gjennom 1970-tallet. Etter 1983 stabiliserte andelen seg på et noe høyere nivå, men fra 1987 økte både antallet og andelen langtidsledige kraftig som følge av den generelle økningen i ledighetsnivået. Antallet langtidsledige nådde en topp i 1993, men avtok deretter fram til 1995 om lag i takt med den samlede le-

digheten. Ifølge AKU utgjorde langtidsledigheten i 1995 43 pst. av samlet antall AKU-ledige (med kjent varighet på ledighetsperioden), mot 44 pst. i 1993. Den registrerte langtidsledigheten utgjorde til sammenlikning 31 pst. av total registrert ledighet i 1995.

Ledigheten blant ungdom har i perioden siden 1970 vært høyere enn for befolkningen for øvrig. Siden 1993 har det også vært registrert en klar nedgang i ledigheten for ungdom under 25 år. Samtidig har det vært en sterk nedgang i antall deltakere på ordinære arbeidsmarkedstiltak i denne aldersgruppen.

4.2.2 Utsiktene på arbeidsmarkedet - sysselsettingsbudsjettet

Konjunkturoppgangen i norsk økonomi de siste årene har ført til en betydelig bedring i arbeidsmarkedet:

- Fra 1993 til 1995 økte sysselsettingen med nesten 70 000 personer. Tall fra arbeidskraftsundersøkelsen (AKU) viser at den sterke sysselsettingsveksten fortsetter i inneværende år, og det anslås en vekst på om lag 50 000 personer fra 1995 til 1996.
- Økningen i arbeidstilbudet de siste par årene har vært klart sterkere enn de demografiske forholdene alene skulle tilsi. Den sterke veksten i etterspørselen etter arbeidskraft har bidratt til at man-

Tabell 4.3 Utviklingen på arbeidsmarkedet

	Nivå					Pst.vis endring	
	1972	1980	1985	1990	1995	1996 ¹⁾	1997 ¹⁾
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft²⁾:</i>							
Utførte timeverk. Mill. timer	2 829	2 908	2 944	2 890	2 931	2	1
Gjennomsnittlig arbeidstid (timer pr. år)	1 703	1 497	1 456	1 425	1 410	÷ ¹ / ₂	÷ ¹ / ₄
Sysselsetting. 1 000 personer	1 661	1 942	2 022	2 029	2 079	2 ¹ / ₂	1 ¹ / ₄
<i>Tilgang på arbeidskraft (1 000 personer):</i>							
Befolkning 16-74 år	2 759	2 887	3 005	3 094	3 140	¹ / ₄	¹ / ₄
Befolkning utenfor arbeidsstyrken	1 070	913	929	950	954	÷3	÷1 ¹ / ₂
Arbeidsstyrken	1 689	1 974	2 076	2 147	2 186	1 ³ / ₄	1
Arbeidsledige (AKU)	28	32	54	112	107	..	..
Sysselsatte personer ²⁾	1 661	1 942	2 022	2 035	2 079	2 ¹ / ₂	1 ¹ / ₄
Prosent av arbeidsstyrken							
Memo:							
Befolkning 16-74 år utenfor arbeidsstyrken	63	46	45	44	44	41	40
Arbeidsledige (AKU) ³⁾	1,7	1,6	2,6	5,2	4,9	4 ¹ / ₄	4
Registrerte ledige	1,0	1,3	2,5	4,3	4,7	4	..

¹⁾ Anslag.

²⁾ Ekskl. utlendinger i norsk utenriks sjøfart ifølge nasjonalregnskapet.

³⁾ Anslagene for 1996 og 1997 er korrigert for omleggingen av AKU fra 1. kvartal 1996. AKU-ledigheten etter ny definisjon anslås på usikkert grunnlag til 4³/₄ og 4¹/₂ pst. av arbeidsstyrken i 1996 og 1997.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Arbeidsdirektoratet og Finansdepartementet.

- ge som tidligere var utenom arbeidsstyrken har meldt seg på arbeidsmarkedet.
- Arbeidsledigheten har falt siden slutten av 1993, og nedgangen i ledigheten var særlig sterk mot slutten av fjoråret. Nedgangen har fortsatt i inneværende år, og ifølge AKU utgjorde ledigheten (sesongjustert og korrigert for omleggingen av AKU) 4,3 pst. av arbeidsstyrken i 2. kvartal.
 - Den positive utviklingen på arbeidsmarkedet understøttes av utviklingen i den registrerte ledighe-

ten, som i de åtte første månedene i år var i gjennomsnitt 96 500 personer, eller 11 800 personer lavere enn i samme periode i fjor.

Tabell 4.3 og 4.4 oppsummerer anslagene for arbeidsmarkedet i 1996 og 1997. Tabell 4.3 viser anslagene for tilgang og bruk av arbeidskraft, mens tabell 4.4 viser sysselsettingsutviklingen fordelt etter næring.

Tabell 4.4 Sysselsatte personer²⁾ etter næring

	1 000 personer					Pst.vis endring	
	1970	1980	1985	1990	1995	1996 ¹⁾	1997 ¹⁾
Sysselsatte i alt	1 629	1 942	2 022	2 029	2 079	2 ¹ / ₂	1 ¹ / ₄
Offentlig forvaltning	272	452	511	580	647	2	¹ / ₂
Næringsvirksomhet	1 357	1 490	1 511	1 449	1 432	2 ³ / ₄	1 ³ / ₄
Oljeutvinning, oljeboring og utenriks sjøfart	45	41	41	33	39	..	..
Primærnæringer	212	163	146	126	105	..	..
Industri, bergverk	399	394	353	300	306	..	..
Bygge- og anleggsvirksomhet	135	150	150	135	106	..	..
Andre næringer	566	742	821	855	876	..	..

¹⁾ Anslag.

²⁾ Ekskl. utlendinger i norsk utenriks sjøfart ifølge nasjonalregnskapet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Sysselsettingen økte med 43 000 personer fra 1994 til 1995 ifølge nasjonalregnskapet. Veksten var særlig sterk innen bygge- og anleggsvirksomhet, varehandel og deler av industrien. Sysselsettingsveksten innen offentlig virksomhet har vært avtakende de siste årene, og veksten i 1995 var betydelig lavere enn gjennomsnittlig vekst for alle næringer. Jordbrukssektoren hadde en klar nedgang i sysselsettingen.

Tall fra AKU viser at sysselsettingsveksten fortsetter i inneværende år. En videreføring av det sesongjusterte sysselsettingsnivået i 2. kvartal ut året gir en vekst i sysselsettingen på nesten 55 000 personer fra 1995 til 1996. I disse tallene er det korrigert for virkningene av omleggingen av AKU fra 1. kvartal, jf. nærmere omtale nedenfor. En kan imidlertid ikke se bort fra at AKU-tallene for 2. kvartal kan overvurdere veksten i sysselsettingen, og ut fra en samlet vurdering har en anslått en vekst i sysselsettingen på om lag 50 000 personer fra 1995 til 1996. Fordelt på næringer viser tallene en fortsatt sterk vekst i sysselsettingen i industri, varehandel og helse- og sosialtjenester. Sysselsettingen anslås å øke ytterligere med om lag 25 000-30 000 personer fra 1996 til 1997, dvs. om lag 1¼ pst. For perioden 1998-2000 viser de tekniske framskrivningene en gjennomsnittlig vekst i personsysselsettingen på knapt ¾ pst. pr. år. Det vises til kapittel 2 for en nærmere omtale av de makroøkonomiske utsiktene.

Veksten i utførte **timeverk** fra første halvår 1995 til første halvår 1996 var klart lavere enn økningen i sysselsettingen. Dette har trolig sammenheng med at sykefraværet har økt, samt at økt yrkesdeltaking blant ungdom kan ha bidratt til å trekke gjennomsnittlig arbeidstid ned. På usikkert grunnlag legges det nå til grunn en vekst i antall timeverk på om lag 2 pst. i inneværende år, og en nedgang i gjennomsnittlig arbeidstid på om lag ½ pst. For de etterfølgende årene er det forutsatt om lag uendret gjennomsnittlig arbeidstid.

Veksten i **arbeidsstyrken**, som avtok noe gjennom 1995, tok seg kraftig opp i første halvår i år. En har derfor oppjustert anslaget for veksten i arbeidsstyrken i inneværende år fra Revidert nasjonalbudsjett med om lag like mye som vekstanslaget for sysselsettingen. Arbeidsstyrken anslås nå å øke med vel 35 000 personer fra 1995 til 1996.

Også til neste år forventes en økning i arbeidsstyrken som er noe sterkere enn den rent demografiske utviklingen skulle tilsi. Dette har sammenheng med at arbeidsstyrken erfaringsmessig øker særlig sterkt under en konjunkturoppgang. Det har vært en spesielt sterk tilstrømming til arbeidsmarkedet av ungdom i alderen 16-24 år det siste året. Det synes fortsatt å være potensiale for økt yrkesdeltaking blant ungdom, men økningen i andelen av ungdomskullene som er under utdanning tilsier at yrkesfrekvensen for de yngste aldersgruppene trolig ikke vil ta seg helt opp til toppnivået i 1987 på 67 pst.

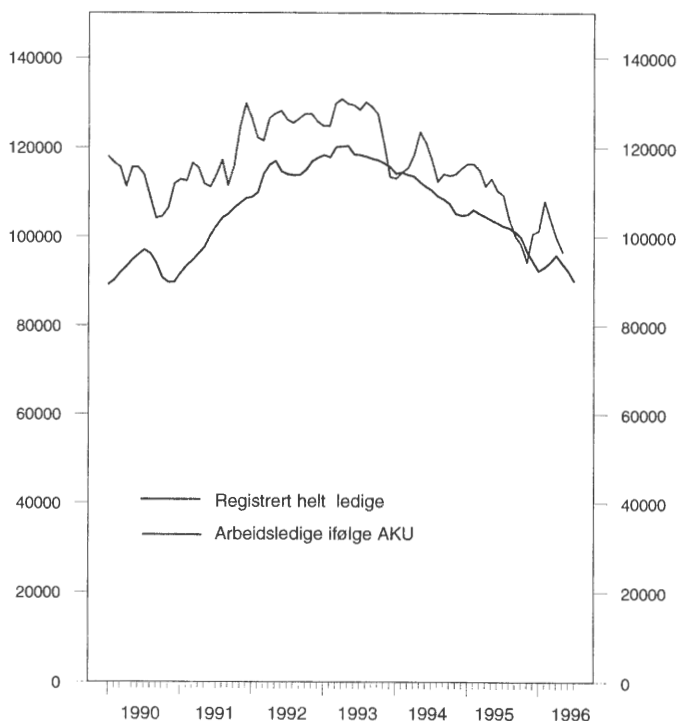
Arbeidsledigheten har falt siden midten av 1993, og ble både i 1994 og 1995 redusert med om lag 10 000 personer ifølge AKU. Det var en særlig sterk nedgang mot slutten av 1995, og ledigheten kom ned i 4,3 pst. (sesongjustert) i 4. kvartal 1995. Ledigheten for menn avtok med nær 1 prosentpoeng i 1995, mens den var om lag uendret for kvinner. Nedgangen i ledigheten for menn må ses i sammenheng med at det var sterkest nedgang i ledigheten innen tradisjonelt mannsdominerte yrker som industriarbeid og bygge- og anleggsarbeid. Samtidig økte yrkesfrekvensen for kvinner, noe som isolert sett bidro til å bremse ledighetsnedgangen.

AKU ble lagt om fra 1. kvartal 1996, og dette har resultert i brudd i deler av statistikken og dermed redusert sammenliknbarhet med tidligere perioder. Hensikten med omleggingen har vært å forbedre kvaliteten på statistikken og å tilpasse undersøkelsen til internasjonale standarder (Eurostat). Blant annet er antall undersøkelsesuker utvidet fra 12 til 52 uker og rotasjonsmønsteret, dvs. antall ganger et intervjuobjekt deltar i undersøkelsen, er endret. Videre er utvalgsplanen i arbeidskraftundersøkelsen utvidet til å omfatte alle landets kommuner. Utvidelsen innebærer bl.a. at en nå får AKU-tall på fylkesnivå, mot tidligere 11 regioner. På enkelte punkter har Statistisk sentralbyrå også endret spørsmålsstillingen i AKU, og et kriterium for å bli klassifisert som arbeidsledig er nå at en kan begynne i arbeid i løpet av de to påfølgende ukene, mot tidligere i undersøkelsesuken. I tillegg vil midlertidig ansatte på kvalifiseringstiltak nå bli klassifisert som enten arbeidsledige eller utenfor arbeidsstyrken, mens de tidligere ble regnet som sysselsatt. Samlet innebærer dette at ukorrigerte AKU-tall vil vise høyere ledighet og lavere sysselsetting enn med det tidligere undersøkelsesopplegget.

Ifølge Statistisk sentralbyrå lå ledighetsnivået i 1. og 2. kvartal hhv. om lag 6 000 og 17 000 personer høyere enn det ville gjort med den gamle metoden. På usikkert grunnlag har en anslått at ledighetsnivået på årsbasis isolert sett vil bli 8-11 000 personer høyere som følge av omleggingen. Det er særlig blant de yngre aldersgruppene (16-24 år) at omleggingen har ført til en økning i det anslåtte ledighetsnivået, med oppjusteringer på hhv. 2 000 og 9 000 personer i de to første kvartalene i år.

Den sesongjusterte AKU-ledigheten utgjorde i første halvår vel 4,5 pst. av arbeidsstyrken. Dette var en nedgang på 0,8 prosentpoeng i forhold til samme periode i fjor. Statistisk sentralbyrå oppgir de sesongjusterte ledighetstallene etter den gamle metoden, og basert på dette er ledigheten i denne meldingen anslått til 4¼ pst. i 1996 og 4 pst. i 1997. På usikkert grunnlag anslås ledighetsprosenten å ligge om lag ½ prosentpoeng høyere enn dette både i 1996 og 1997 som følge av omleggingen.

Utviklingen i **registrert ledighet** gjennom de åtte første månedene i inneværende år bekrefter bildet av

Figur 4.9 Registrert helt ledige og AKU-ledige¹⁾

¹⁾ Sesongjustert, 3 mnd. glidende gjennomsnitt.

Kilde: Arbeidsdirektoratet, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

den positive utviklingen på arbeidsmarkedet, jf. figur 4.9. I gjennomsnitt var vel 96 000 personer registrert helt ledige i de første åtte månedene i år, tilsvarende 4,4 pst. av arbeidsstyrken. Dette er en nedgang på nær 12 000 personer, eller 11 pst., i forhold til samme periode i fjor. Ledighetsnedgangen har vært sterkest for menn og for ungdom i alderen under 24 år. Innføringen av Reform 94 har medført at en større andel av ungdomskullene går på skole. Også den registrerte ledigheten forventes å gå videre ned i 1997.

Sammensetningen av ledigheten har endret seg over det siste året. Tilstrømmingen til ledighet med varighet på under 4 uker har økt betraktelig ifølge AKU. Det er rimelig å anta at økningen har sammenheng med at ungdom som melder seg på arbeidsmarkedet er ledige en kort periode før de blir sysselsatt. Samtidig har antallet **langtidsledige** gått kraftig ned ifølge AKU. Korrigert for omleggingen av AKU-statistikken var andelen langtidsledige i 2. kvartal i år 32 pst., mot 47 pst. på samme tid i fjor, mens de tilsvarende tallene for første halvår var hhv. 33 og om lag 43 pst.

Ifølge Arbeidsdirektoratets tall for registrerte ledige gikk til sammenlikning andelen langtidsledige ned fra om lag 32 pst. av alle ledige fram til utgangen av juli i fjor til 31 pst. i samme periode i år. Andelen langtidsledige har gått ned i alle aldersgrupper bortsett fra blant de eldste. For personer over 60 år var andelen langtidsledige om lag uendret. Imidler-

tid er antall langtidsledige kraftig redusert også i denne aldersgruppen.

Langtidsledige i prosent av alle ledige er også ulikt fordelt fylkesvis. Oslo har den høyeste andelen langtidsledige, med en andel på 40 pst. i gjennomsnitt for de syv første månedene i år, mens andelen langtidsledige i Finnmark var 19 pst. i samme periode.

Antall **undersysselsatte**, dvs. deltidsansatte som søker mer arbeid, har vist en nedgang det siste året, etter å ha endret seg lite de foregående årene. Det er særlig kvinner som fortsatt ønsker seg mer arbeid. I 1995 utgjorde kvinnene 77 pst. av de undersysselsatte.

Den høye etterspørselen etter arbeidskraft ser ut til å resultere i en sysselsettingsvekst på nesten 120 000 personer i årene 1994-96. Sterk vekst i sysselsettingen kan føre til flaskehalsproblemer i deler av arbeidsmarkedet. Utenom tall for lønnsveksten har en begrenset informasjon om **stramheten på arbeidsmarkedet**. Arbeidsdirektoratet gir imidlertid løpende informasjon om tilgangen og beholdningen av ledige stillinger innenfor hovedgrupper av yrker. Hittil i år **har tilgangen av ledige stillinger** økt med om lag 15 pst. fra samme periode i fjor, og den akkumulerte tilgangen fram til utgangen av juli utgjorde nesten 200 000 stillinger. Sett i forhold til antall arbeidsledige har økningen vært enda større. Antall ledige stillinger pr. arbeidssøker økte med nesten 30 pst. fra januar-juli 1995 til samme periode i år.

Det er store forskjeller mellom ulike yrkesgrupper. Økningen i antall stillinger pr. arbeidssøker fra i fjor har vært mest markert innen ingeniør- og teknikerarbeid og innen sykepleie- og helsevernsarbeid, noe som kan tyde på økende knapphet på arbeidskraft, mens det innen bygge- og anleggsvirksomhet og industriarbeid bare har vært en mindre økning i ledige stillinger pr. arbeidssøker til tross for at sysselsettingsveksten har vært sterk i disse næringene.

Beholdningen av ledige stillinger innen bygge- og anleggsvirksomhet og industriarbeid har imidlertid økt betydelig sterkere enn tilgangen av ledige stillinger innenfor de samme yrkene. Dette kan tyde på at det nå tar lengre tid å besette ledige stillinger innenfor disse yrkene, og at det er blitt vanskeligere å finne personer med de kvalifikasjonene som etterspørres. Det samme mønsteret gjorde seg gjeldende innen sykepleie og helsevern i begynnelsen av året. Innenfor denne yrkesgruppen har imidlertid tilgangen og beholdningen av stillinger siden utviklet seg mer parallelt, noe som trolig bl.a. kan forklares med økt tilstrømming av sykepleiere fra andre nordiske land. Det felles-nordiske arbeidsmarkedet innen bygge- og anleggsvirksomhet har også bidratt til at flaskehalsproblemer innen denne sektoren er mindre omfattende enn de ellers ville vært.

Ved siden av bransjemessige ulikheter vil det også være geografiske forskjeller i stramheten på arbeidsmarkedet. Arbeidsledigheten har avtatt relativt

jevnt i de fleste fylkene de siste par årene, bortsett fra i Finnmark der ledigheten fortsatt er høy. Etterspørselen etter arbeidskraft, målt ved tilgangen på ledige stillinger, har derimot i større grad vært konsentrert om enkelte fylker. Det kan nå synes som om denne ubalansen først og fremst gjør seg gjeldende på Nord-Vestlandet, der etterspørselen etter arbeidskraft innen deler av industrien er høy.

Statistisk sentralbyrå har sammen med Arbeidsdirektoratet utviklet en beregningsmodell (AD-MOD) som framskriver tilbud og etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft. Framskrivingene illustrerer virkningene av næringsutvikling, befolkningsutvikling og utdanningsvalg på ubalanser i arbeidsmarkedet. Framskrivingene tyder bl.a. på at økt sysselsetting innen privat og offentlig tjenesteyting i årene framover først og fremst vil føre til økt etterspørsel etter personer med høyere utdanning. Den økte kapasiteten innen utdanningssystemet de siste årene vil imidlertid resultere i at også tilgangen på personer med høyere utdanning øker framover. Samtidig indikerer analysen fra Statistisk sentralbyrå at både etterspørsel og tilgang av personer med lav utdanning (bare grunnskole) vil avta.

Selv om slike analyser kan gi en antydning om hvor det kan oppstå yrkesmessige og utdanningsmessige ubalanser i årene framover, er det vanskelig å tolke slike resultater. Beregningene tar lite hensyn til yrkesmessig mobilitet. Blant annet er det rimelig å anta at det høyere utdanningsnivået vil bidra til å øke omstillingsevnen i arbeidsmarkedet slik at ubalansene i arbeidsmarkedet blir mindre enn det som framkommer i slike teknisk pregede framskrivinger.

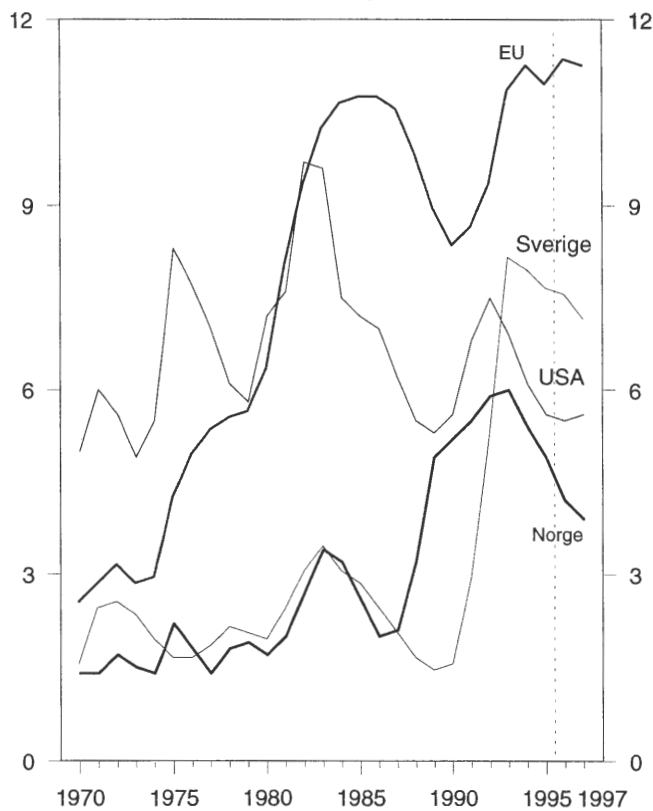
4.3 STRUKTURELEDIGHET

Mens arbeidsløshetsproblemet først og fremst har preget norsk økonomi siden slutten av 1980-tallet, har høy og økende ledighet vært et hovedproblem i internasjonal økonomi helt siden begynnelsen av 1970-tallet, jf. figur 4.10. Arbeidsledigheten i EU-landene har økt fra et nivå rundt 3 pst. ved inngangen til 1970-tallet til 11 pst. i 1995, og anslås nå å øke ytterligere noe også i 1996. Også USA har i perioder hatt høy arbeidsledighet. I motsetning til de europeiske landene har en imidlertid der unngått en vedvarende økning i ledighetsnivået over tid.

Økningen i arbeidsledigheten i Europa er kommet trinnvis, med markerte sprang i ledigheten til stadig høyere nivåer i forbindelse med de to oljeprissjokkene på 1970-tallet og det konjunkturelle tilbakeslaget tidlig på 1990-tallet. Innimellom har en hatt perioder med langvarig vekst, særlig i siste halvdel av 1980-årene, men arbeidsledigheten har ikke kommet ned mot nivået fra starten av foregående lavkonjunktur.

Mens konjunkturelle forhold langt på vei kan forklare de kraftige sprangene i arbeidsledigheten i Europa, er det vanskeligere å forklare hvorfor arbeids-

Figur 4.10 Arbeidsledighet i Norge og utlandet.
Pst. av arbeidsstyrken



Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ledigheten ikke har falt tilbake til tidligere nivåer når konjunkturerne igjen har tatt seg opp. Den langvarig høye arbeidsledigheten i OECD-landene, og særlig i Europa, blir derfor ofte forklart med utgangspunkt i et skille mellom strukturell og konjunkturell ledighet. Den **konjunkturelle ledigheten** følger utviklingen i samlet produksjon. I en nedgangskonjunktur, der samlet produksjon stagnerer eller faller, vil den konjunkturelle ledigheten øke. I oppgangskonjunkturer, med sterk vekst i samlet produksjon, vil den konjunkturelle ledigheten reduseres. Den **strukturelle ledigheten** skyldes mer grunnleggende problemer på arbeidsmarkedet - problemer som forårsaker en vedvarende arbeidsledighet som ikke reverseres i en høykonjunktur. Hvis den faktiske arbeidsledigheten synker under det strukturelle ledighetsnivået, for eksempel på slutten av en sterk oppgangskonjunktur, kan dette slå ut i økt lønns- og prisvekst som etter en tid igjen vil medføre økt ledighet som følge av svekket konkurranseevne.

En høy strukturell ledighet behøver ikke være tegn på en stagnerende økonomi, uten evne til nyskaping. Tall fra OECD viser at det skapes nye arbeidsplasser hele tiden. I de fleste OECD-land er den årlige tilgangen på nye arbeidsplasser i størrelsesorden 10 pst. av det eksisterende antallet arbeidsplasser i økonomien totalt. Den årlige avgangen av ar-

beidsplasser er i samme størrelse. For norsk industri viser undersøkelser fra Statistisk sentralbyrå at tilgang på og avgang av arbeidsplasser er noe lavere, rundt 7-8 pst pr. år.

Dersom arbeidsledigheten i perioder blir lavere enn den strukturelle ledigheten, vil dette komme til uttrykk gjennom tiltakende lønns- og prisvekst. Økt lønns- og prisvekst innebærer kostnader for samfunnet, bl.a. ved at usikkerhet om framtidig pris- og kostnadsnivå kan vanskeliggjøre økonomisk planlegging. Under normale forhold vil likevel den største kostnaden være at økt lønns- og prisvekst vil svekke konkurranseevnen overfor utlandet, og dermed undergrave grunnlaget for høy sysselsetting. Historiske erfaringer tyder på at dersom et land først lar lønns- og prisveksten øke, så vil landet senere måtte pådra seg store kostnader i form av økt arbeidsledighet for å få lønns- og prisveksten ned igjen. Utfordringen er derfor å redusere den strukturelle ledigheten slik at nedgangen i ledigheten skjer uten at pris- og kostnadsveksten tiltar. På denne måten vil sysselsettingen kunne sikres på varig basis.

Nasjonalt og internasjonalt har det blitt gjennomført en rekke studier for å få bedre forståelse av hvilke forhold som påvirker den strukturelle arbeidsledigheten. Et viktig eksempel på dette er OECDs sysselsettingsstudie fra 1994, som ble gjennomført etter norsk initiativ, og som OECD har fulgt opp med nærmere studier av forhold som påvirker effektiviteten av arbeidsmarkedstiltak, teknologisk utvikling mv. OECD arbeider nå med detaljerte, landspesifikke vurderinger og anbefalinger på det sysselsettingspolitiske og arbeidsmarkedspolitiske området, som skal legges fram på det neste ministtermøtet i mai 1997. Innenfor EU fortsetter arbeidet med oppfølging av «Hvitboken» om vekst, konkurransedyktighet og sysselsetting, og den svake sysselsettingsutviklingen har vært et hovedtema på de møtene som har vært avholdt mellom finans- og økonomiministrene i EU- og EFTA-landene siden 1993.

De faktorene som oftest trekkes fram for å forklare nivået på strukturledigheten kan grupperes under fem, til dels overlappende hovedpunkter:

- Arbeidskraftens kvalifikasjoner, herunder hvor godt samsvar det er med bedriftenes behov for arbeidskraft.
- Hvor effektivt arbeidsmarkedet er til å koble arbeidssøkere med ledige arbeidsplasser.
- I hvilken grad det er selvforsterkende mekanismer som bidrar til at arbeidsløshet i en periode bidrar til økt ledighet også senere, såkalt hysterese.
- Systemet for lønnsdannelse.
- Andre forhold som påvirker bedriftenes vilje til å ansette nye arbeidstakere.

Disse faktorene kan langt på vei sammenfattes under en hovedforklaring: en høy strukturledighet avspeiler en betydelig mistilpasning mellom bedrifte-

nes etterspørsel etter arbeidskraft og arbeidsstyrkens kvalifikasjoner, motivasjon og tilgjengelighet.

I avsnitt 4.3 i Nasjonalbudsjettet 1996 ble det gitt en grundig gjennomgang av hvordan disse faktorene kan påvirke strukturledigheten, der en bl.a. trakk fram følgende forhold:

Grunnlaget for **arbeidsstyrkens kvalifikasjoner** legges ved å ha høy kvalitet og kapasitet på utdanningssystemet. Dette gjelder videregående og høyere utdanning, men OECD understreker i sysselsettingsstudien også betydningen av kvaliteten på grunnskolen, og for utsatte grupper også et godt førskoletilbud. Betydningen av dette understrekes ved at personer med lavt utdanningsnivå og liten arbeidserfaring møter de største problemene på arbeidsmarkedet i de fleste europeiske land. Dette er noe av bakgrunnen for Regjeringens sterke satsing på utdanning i de senere år, bl.a. gjennom Reform 94 og den sterke økningen i antall studieplasser ved høyskoler og universiteter.

Omstillinger som følge av teknologisk utvikling og markedsmessige endringer kan medføre at det ikke er geografisk og yrkesmessig samsvar mellom bedriftenes behov og arbeidskraftens bosetting og yrkestilhørighet. For å forhindre at omstillinger slår ut i økt strukturell ledighet, er det viktig med god geografisk og yrkesmessig mobilitet. Viktige virkemidler her er arbeidsmarkedstiltakene, som bl.a. har til hensikt å styrke de arbeidslediges kvalifikasjoner i forhold til de krav arbeidslivet setter. I tillegg må omfanget og utformingen av arbeidsmarkedstiltakene tilpasses slik at de arbeidsledige i tilstrekkelig grad faktisk er tilgjengelige for ordinære jobber.

Arbeidsmarkedstiltakene er knyttet nært opp mot det offentlige oppgaver knyttet til **arbeidsformidling**. Kvaliteten på arbeidsformidlingen påvirker bedriftenes mulighet til raskt å få tak i kvalifisert arbeidskraft og de arbeidslediges muligheter til å finne egnet arbeid. Hvor effektiv arbeidsformidlingen er vil imidlertid også avhenge av de arbeidssøkendes **motivasjon** for å søke etter nytt arbeid, som bl.a. avhenger av den økonomiske godtgjørelsen og andre fordeler ved å være i jobb sammenliknet med å motta dagpenger eller delta på arbeidsmarkedstiltak. Forskning, bl.a. gjennomført av OECD, tyder på at høy kompensasjonsgrad og lang maksimal varighet på arbeidsledighetstrygden kan innebære en reduksjon i sannsynligheten for at de arbeidsledige kommer i jobb. Særlig ser det ut til at langvarig eller ubegrenset dagpengeperiode kan føre til høy arbeidsledighet, noe også Sysselsettingsutvalget pekte på. Den potensielle konflikten mellom målet om å sikre de arbeidsledige akseptable økonomiske forhold og et velfungerende arbeidsmarked vil i noen grad kunne motvirkes ved en sterk formidlingsinnsats og restriktiv praktisering av avstengingsreglene i dagpengeordningen.

I «Employment outlook» fra OECD fra juli i år er det drøftet hvor mye av inntektsbortfallet ved ar-

beidsledighet som motvirkes i de ulike OECD-landene når en ser skattesystemet og regelverket for ledighetstrygd og andre overføringer i sammenheng. Beregningene er gjennomført for ulike inntektsnivåer og varighet av ledigheten. For de fleste arbeidssøkere vil det å komme i arbeid innebære en klar økonomisk forbedring, men for visse grupper ledige kan kombinasjonen av reduserte overføringer og økte skatter ved å være i jobb gi en svært høy effektiv marginalsatt, noe som kan svekke motivasjonen til å søke arbeid.

Høy arbeidsledighet kan på flere måter virke selvforsterkende. Dette innebærer at det kan være meget vanskelig å redusere ledigheten til tidligere nivåer hvis den først har kommet opp på et høyt nivå. I økonomisk faglitteratur blir slike prosesser, der høy ledighet gradvis blir av mer strukturell karakter, kalt **hysterese**. En medvirkende årsak til dette er at høy arbeidsledighet vanligvis medfører høy langtidsledighet, som igjen kan svekke mulighetene for å komme i jobb som følge av tap av yrkesmessige kvalifikasjoner, og ved svært lang ledighet også redusert motivasjon og evne til å tilpasse seg normalt arbeidsliv. Videre vil mange langtidsledige kunne få mindre tro på muligheten til å finne en jobb, noe som kan slå uheldig ut på innsatsen for å søke arbeid. Enkelte studier fra Norge og andre land kan også tyde på at mange arbeidsgivere gjennomgående er skeptiske til å ansette langtidsledige. Et prioritert område i arbeidsmarkedspolitikken har derfor vært tiltak for langtidsledige. Det er viktig at det ikke dannes holdninger i næringslivet som gjør at langtidsledige utestenges. Næringslivet har selv et stort ansvar for at slike holdninger ikke får bre seg. Regjeringen vil peke på at mange langtidsledige vil være svært motivert for innsats i arbeidslivet.

Erfaringene fra mange europeiske land viser også at høy ledighet kan bli selvforsterkende ved at ungdom, og særlig de med lav utdanning, får vansker med å komme inn i arbeidslivet. Dette kan ha uheldige virkninger på mer varig basis i form av mindre erfaring og kvalifikasjoner og økt risiko for redusert tilpasningsevne og sosiale problemer. De personlige og samfunnsmessige kostnadene ved arbeidsledighet vil ofte være særlig store for ungdom, som ennå ikke har etablert seg og normalt skulle ha en lang yrkesperiode foran seg. Regjeringen har derfor lagt stor vekt på å redusere ungdomsledigheten, jf. avsnitt 4.4.3. Den nedgangen en har sett i ungdomsledigheten og antall langtidsledige, som har vært sterkere enn for ledigheten sett under ett, er isolert sett et tegn på fleksibilitet i arbeidsmarkedet og at arbeidsledigheten ikke har festnet seg.

Bedriftenes etterspørsel etter arbeidskraft vil bl.a. avhenge av kostnadsnivået i økonomien. **Systemet for lønnsdannelse** blir derfor en sentral faktor som påvirker størrelsen på den strukturelle ledigheten. Sterke grupper som ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til den samlede sysselsettingen i sine lønnskrav,

kan presse opp lønnsnivået, noe som vil redusere bedriftenes etterspørsel etter arbeidskraft. Dersom bedriftene har betydelig markedsmakt, kan de høye lønningene veltes over i prisene.

Internasjonale sammenlikninger kan tyde på at det er yttertilfellene av systemer for lønnsdannelse som gir den beste sysselsettingsutviklingen. Sterke fagforbund med høy grad av sentralisering eller sterke sammenslutninger som koordinerer sin deltakelse i inntektsoppgjørene, slik som i de skandinaviske landene og Østerrike, vil kunne ta hensyn til hvordan lønnsnivået virker inn på økonomien og sysselsettingen, slik at en lettere oppnår en forsvarlig lønnsutvikling. Noe av det samme vil en kunne oppnå i land med svake fagorganisasjoner eller lav organisasjonsgrad slik som f.eks. USA, siden den svake forhandlingsstyrken til arbeidstakerne gjør det vanskeligere å presse opp lønningene. Dette har til gjengjeld ført til svært skjev inntektsfordeling. I land med mellomliggende systemer, som i en del europeiske land, vil imidlertid lønnsnivået kunne bli presset så høyt at det svekker sysselsettingen.

I Norge har det inntektspolitiske samarbeidet vært viktig for den økonomiske utviklingen de siste årene. Gjennom myndighetenes samarbeid med partene i arbeidslivet og en relativt sentralisert lønnsdannelse har lønnsoppgjørene gitt en moderat vekst i nominelle lønninger. Denne moderasjonslinjen har bidratt til en god makroøkonomisk utvikling med sterk vekst i sysselsettingen og redusert ledighet og en jevn inntektsutvikling. Den relativt lave nominelle lønnsveksten har vært kombinert med vekst i real-lønningene. Den økte lønnsveksten i 1996 peker mot at det blir en hovedutfordring å begrense lønns- og prisveksten i årene framover. Regjeringen legger derfor stor vekt på å videreføre det inntektspolitiske samarbeidet med partene i arbeidslivet som et ledd i gjennomføringen av Solidaritetsalternativet.

Lønnsstrukturen påvirker ikke bare hvor mange arbeidstakere som bedriftene vil sysselsette, men også hvem. Dersom lønnsforskjellene ikke er i samsvar med produktivitetsforskjellene, vil bedriftene isolert sett foretrekke å ansette de typer arbeidskraft som gir den gunstigste kombinasjonen av lønn og produktivitet. Store produktivitetsforskjeller innen arbeidsstyrken vil derfor kunne føre til enten store lønnsforskjeller (slik vi ser i USA) eller store forskjeller i arbeidsledigheten for ulike typer arbeidskraft (slik vi ser i mange europeiske land). For å forhindre store ulikheter i lønn eller arbeidsledighet, er det derfor avgjørende å styrke kompetansen til dem med lavest kvalifikasjoner. Regjeringens politikk har som siktemål å bevare en utvikling med begrensede lønnsforskjeller, og Norge er blant de få landene i OECD der lønnsforskjellene er redusert siden 1980. Den sterke satsingen på opplæring og utdanning er et ledd i en slik politikk. Ved lønnsfastsettelsen for den enkelte gruppe arbeidskraft er det likevel viktig å ta hensyn til virkningene på sysselsettingen

Boks 4.2 Forskning om nivået på strukturledigheten i Norge

Begrepet strukturledighet kan defineres og beregnes på flere måter. Sysselsettingsutvalget definerte **likevektsledigheten** for en åpen økonomi som det ledighetsnivået som gir uendret konkurranseevne overfor utlandet. Likevektsledigheten er ikke en naturgitt størrelse, og Regjeringens politikk tar sikte på å få den så lav som mulig. Basert på omfattende empirisk arbeid i sammenheng med den makroøkonometriske modellen MODAG, anslo Sysselsettingsutvalget likevektsledigheten i Norge til 3-3,5 pst. i 1990 og 1991. En del forhold kan tyde på at likevektsledigheten i Norge nå er høyere enn dette anslaget. For det første viser erfaringene fra andre europeiske land at høy ledighet har en tendens til å feste seg, bl.a. ved at langtidsledige taper kvalifikasjoner og evne til jobbsøking. Relativt høy langtidsledighet, samt tegn til flaskehalser selv ved et historisk høyt ledighetsnivå, kan tyde på økt likevektsledighet også i Norge. For det andre tyder historiske erfaringer med norsk lønnsdannelse, bl.a. slik de er nedfelt i Norges Banks kvartalsmodell Rimini, på at den gode lønnsomhetsutviklingen som er nødvendig for å få til vekst i investeringer og sysselsetting, også leder til høyere lønnsvekst. Økt lønnsvekst vil igjen svekke muligheten for varig økt sysselsetting. Arbeidsmarkedspolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet tar imidlertid sikte på å motvirke de sammenhenger som gir høy likevektsledighet.

En annen definisjon av strukturledighet som bl.a. er blitt benyttet av OECD (NAWRU: non-accelerating wage rate of unemployment) baserer seg på at dersom faktisk ledighet er lik den strukturelle ledigheten, vil lønnsveksten være stabil. Dersom faktisk ledighet er lavere enn den strukturelle ledigheten, vil lønnsveksten øke. Denne metoden tyder på at den faktiske ledigheten i Norge nå ligger nær nivået på den strukturelle ledigheten.

Fordelen med OECDs metode er at den baserer seg på hva lønnsveksten er nå, og dermed raskere vil kunne ta hensyn til utviklingen i de strukturelle forholdene på arbeidsmarkedet. En viktig svakhet ved metoden er at den ikke tar hensyn til at det er en rekke andre forhold enn nivået på arbeidsledigheten som også kan påvirke lønnsveksten, bl.a. hensynet til kjøpekraften og ekstra gode fortjenesteforhold i deler av næringslivet. Videre tyder empiriske undersøkelser på at lønnsveksten ikke bare avhenger av nivået på arbeidsledigheten, men også av om arbeidsledigheten øker eller synker, dvs. at fallende ledighet kan føre til økt lønnsvekst selv om ledighetsnivået er relativt høyt. Dette innebærer at det anslaget på den strukturelle ledigheten som OECDs metode gir, trolig i for sterk grad følger den faktiske ledigheten. En konsekvens av dette er at OECDs metode ikke skiller mellom hvilket nivå for arbeidsledigheten som gir fare for økt lønnsvekst på kort sikt, og hvor langt ned en kan få ledigheten ved en jevnere utvikling. Vedvarende og moderat vekst i økonomien kan sannsynligvis få arbeidsledigheten lenger ned enn denne metoden tilsier, uten vesentlig press på priser og lønninger. Arbeidsmarkedets virkemåte, herunder de offentlige rammebetingelsene som trygdeordninger og lover/reguleringer, er avgjørende for hvor langt ned ledigheten kan komme.

for denne gruppen. Ansvaret for lønnsfastsettelsen ligger hos partene i arbeidslivet. En solidarisk opptrøden i lønnsfastsettelsen, med moderate tillegg, kan bidra til å begrense ledigheten blant personer med liten yrkeskompetanse og arbeidserfaring.

I sysselsettingsstudien legger OECD også vekt på den betydning **lov- og regelverk for ansettelsesforhold, arbeidsmiljø** mv. kan ha for nivået på den strukturelle ledigheten. Et viktig forhold gjelder bedriftenes muligheter til å gjøre bruk av oppsigelser og midlertidige ansettelser. Faste ansettelser med sterkt oppsigelsesvern har viktige rettssikkerhetsmessige og velferdsmessige sider for de ansatte. Et sterkt stillingsvern bidrar også til å forhindre at arbeidsgivere støter ut arbeidstakere som er mindre produktive enn gjennomsnittet, og som vil kunne ha

store problemer med å finne annet arbeid. Dette kan også motivere bedriftene til satsing på økt kompetanse for arbeidsstokken. Et sterkt stillingsvern og restriksjoner på midlertidige ansettelser vil imidlertid også kunne gjøre bedriftene mer tilbakeholdne med å foreta nyansettelser i situasjoner der det er vanskelig å bedømme behovet for arbeidskraft i framtiden eller om arbeidstakeren vil fungere godt i bedriften. Dette kan særlig ramme grupper som arbeidsgiverne kan oppfatte som mer risikable å ansette, bl.a. langtidsledige og personer med liten yrkeserfaring eller sosiale problemer.

Internasjonale sammenlikninger viser ingen klar sammenheng mellom det langsiktige nivået på arbeidsledigheten og graden av strenghet i oppsigelsesvernet. Sammenlikningene tyder imidlertid på at

arbeidsledigheten varierer mest i de land som har liberale regler for oppsigelsesvern (bl.a. USA og Danmark), mens arbeidsledigheten er klart mer stabil over konjunktorene i land med sterkt oppsigelsesvern (bl.a. Italia). I europeisk sammenheng ligger Norge i en mellomposisjon med hensyn til strengheten i stillingsvernet.

Også andre offentlige rammebetingelser i form av regelverk for permitteringer, bruk av overtid og inn- og utleie av arbeidskraft kan ha betydning for arbeidsmarkedets funksjonsmåte ved at de virker inn på bedriftenes mulighet til å tilpasse seg variasjoner i produktetterspørselen. Det vises til avsnittene 4.6 og 4.3 i Nasjonalbudsjettet 1996 for nærmere omtale av disse forholdene og andre sider ved strukturledighet.

Redusert ledighet i et land med høy strukturell ledighet krever tiltak som bedrer de strukturelle forholdene på arbeidsmarkedet. Dersom ekspansiv økonomisk politikk brukes for å få ledigheten vesentlig lavere enn nivået på den strukturelle ledigheten, vil resultatet bli at lønns- og prisveksten skyter fart. Før eller senere må politikken reverseres, og resultatet kan lett bli at både inflasjon og ledighet ender opp på et høyere nivå enn de var i utgangspunktet, i tillegg til at de offentlige finanser svekkes.

Makroøkonomisk politikk er likevel viktig for utviklingen i arbeidsledigheten selv om det er strukturelle problemer. Som nevnt over er kraftig økning i ledigheten ofte knyttet til sterke nedgangskonjunkturer. I slike situasjoner kan finanspolitikken brukes til å motvirke nedgangskonjunkturen, og dermed dempe veksten i ledigheten. Dette var bakgrunnen for den ekspansive politikken i Norge fra 1989 til 1993.

Generelt er ledighetsutviklingen avhengig av stabile makroøkonomiske forhold og jevn økonomisk vekst, med begrenset variasjon i samlet etterspørsel, priser og kostnader. Den økonomiske politikken må derfor sikte mot å stabilisere den økonomiske utviklingen. I den kraftige oppgangskonjunkturen vi nå er inne i innebærer dette at politikken må strammes inn, for å lede økonomien inn i en stabil og langvarig vekstperiode.

Det er også viktig å se den makroøkonomiske utviklingen og tiltak mot strukturell ledighet i sammenheng. I den oppgangskonjunkturen som Norge nå er inne i, med betydelig sysselsettingsvekst, har vi et godt utgangspunkt. En reduksjon i den strukturelle ledigheten kan bidra til å forlenge vekstperioden, og dermed gi en varig reduksjon i ledigheten. I en nedgangskonjunktur kan usikkerhet og manglende etterspørsel innebære at forbedringer i strukturelle forhold på arbeidsmarkedet ikke gir like stort utslag i sysselsettingen, eller at utslaget først kommer når økonomien igjen er i oppgang.

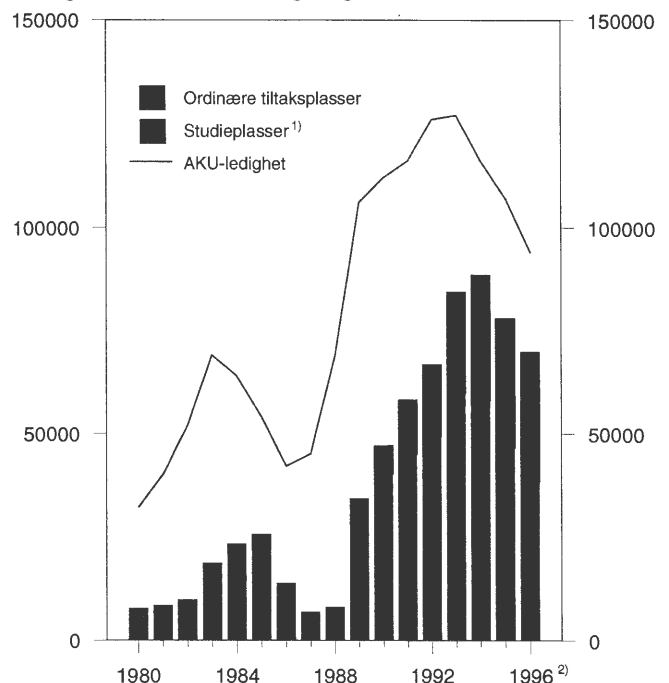
4.4 ARBEIDSMARKEDSPOLITIKKEN I 1996 OG 1997

4.4.1 En aktiv arbeidsmarkedspolitikk

Regjeringens politikk for å møte de problemene som oppsto på arbeidsmarkedet fra 1988 var bl.a. en sterk satsing på arbeidsmarkedstiltak. Da sysselsettingen falt kraftig og ledigheten økte mot slutten av 1980-tallet, ble arbeidsmarkedstiltakene trappet opp fra i gjennomsnitt om lag 8 000 plasser i 1988 til om lag 60 000 plasser i 1993. Målet med denne satsingen har bl.a. vært å øke de lediges kvalifikasjoner slik at de står best mulig rustet når etterspørselen etter arbeidskraft igjen tar seg opp. Deltaking på arbeidsmarkedstiltak vil også bidra til å opprettholde tilknytningen til arbeidsmarkedet, og derved forhindre utstøting og passivisering. Med forbedringen i arbeidsmarkedet har arbeidsmarkedstiltakene blitt trappet ned.

I tillegg til arbeidsmarkedstiltakene er det i perioden 1990 til 1996 opprettet i alt om lag 54 000 studieplasser i høyere utdanning, hvorav 32 000 har blitt finansiert ved beredskapsmidler. Sammen med 38 300 tiltaksplasser vil den samlede innsatsen overfor arbeids- og utdanningssøkende bevilget med beredskapsmidler utgjøre i overkant av 70 000 plasser i 1996. I 1990, da den registrerte ledigheten i gjennomsnitt utgjorde vel 92 000, var det samlede innsatsnivået målt på denne måten 47 000. Det økte antallet studieplasser har bidratt til å styrke ungdoms-

Figur 4.11 AKU-ledige og samlet innsatsnivå



¹⁾ I utgangspunktet finansiert over beredskapsbevilgningen.

²⁾ Anslag.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Finansdepartementet.

gruppens stilling på arbeidsmarkedet på noe lengre sikt.

De siste tre årene har arbeidsledigheten gradvis avtatt, samtidig som sysselsettingen har økt meget sterkt. Dette har virkninger både for omfanget og sammensetningen av arbeidsmarkedstiltakene. Der- som et for høyt tiltaksnivå opprettholdes i en situa- sjon med sterk vekst i sysselsettingen, kan dette føre til at ledige som ellers ville fått jobb deltar på tiltak. Enkelte norske og svenske undersøkelser tyder på at deltakere på arbeidsmarkedstiltak er noe mindre ak- tive jobbsøkere enn helt ledige. For en del arbeids- ledige kan deltaking på arbeidsmarkedstiltak medføre redusert tilgjengelighet for ordinært arbeid. Et for høyt tiltaksnivå i en situasjon med stor etterspørsel etter arbeidskraft kan derfor bidra til høyere struk- tureledighet enn det en ellers ville hatt. På den annen side viser evalueringer at personer som har deltatt på arbeidsmarkedstiltak gjennomgående har en noe høyere jobbsannsynlighet enn ledige som ikke har deltatt på tiltak.

Også sammensetningen og innretningen av tilta- kene vil imidlertid kunne ha betydning for hvor raskt de ledige kommer i jobb. I den konjunktursituasjo- nen vi nå er i tilsier dette at en ved utformingen av arbeidsmarkedstiltakene legger vekt på korte, yrkes- rettede kurs som kvalifiserer til ledige jobber i bran- sjer med stor etterspørsel etter arbeidskraft. Samtidig må det stilles strenge krav til at ledige skal ta imot jobbtillbud, også om dette innebærer flytting.

Det vil fortsatt være nødvendig med målrettet inn- sats overfor grupper som møter en særlig vanskelig situasjon på arbeidsmarkedet. De som har vært uten ordinær jobb i lang tid vil kunne ha problemer med å få jobb selv i et stramt arbeidsmarked. Mange vil dessuten måtte ta jobb i en annen næring eller annet yrke enn tidligere. For denne gruppen er det særlig viktig med kvalifiseringstiltak og arbeidstrening, slik at de kan stå bedre rustet til å konkurrere på det ordinære arbeidsmarkedet.

Dette gjelder bl.a. eldre som blir arbeidsledige og enkelte grupper innvandrere. Ifølge AKU var ledig- heten i aldersgruppen 55-74 år bare 2,5 pst. første halvår i år. Både den samlede ledigheten og antall langtidsledige er redusert for denne gruppen. Imid- lertid er andelen langtidsledige fortsatt høy. Både for den enkelte og for samfunnet er det viktig å hindre at personer i 50-årene som mister jobben, blir gående ledige fram til pensjonsalder.

Den registrerte ledigheten blant første genera- sjonsinnvandrere falt fra 13,1 pst. til 11,9 pst. fra fe- bruar 1995 til februar 1996. Ledigheten blant inn- vandrere fra Norden, Vest-Europa, Nord-Amerika og Oseania er om lag på nivå med ledigheten blant norskfødte, mens for innvandrere fra resten av ver- den er ledigheten klart høyere. Hindre for innvandre- res inntreden i arbeidsmarkedet kan bl.a. være man- gelfulle språkferdigheter og manglende kjennskap til norsk arbeidsliv og om hvordan en finner innpass i

arbeidsmarkedet. Det kan også være at yrkes- eller utdanningskompetansen fra hjemlandet ikke er like anvendbar i Norge. Innslag av etnisk diskriminering i det norske arbeidsliv kan også hindre innvandrere i å få innpass på arbeidsmarkedet. Regjeringen vil un- derstreke viktigheten av at ulike grupper i arbeidsliv- et tar ansvar for at holdninger som gir seg utslag i diskriminering av innvandrere ikke brer seg. Kom- munal- og arbeidsdepartementet har hatt på høring et forslag til endringer i arbeidsmiljølovens § 55 a som tar sikte på å hindre diskriminering på etnisk grunn- lag. Forslaget stiller klare krav til likebehandling av de arbeidssøkende. Videre oppfølging vil bli vurdert på bakgrunn av høringsuttalelsene. Det er også utar- beidet et samarbeidsopplegg mellom arbeidsmar- kedsetaten og LO, NHO og HSH som skal bidra til en mer effektiv og målrettet integrering av innvan- drere på arbeidsmarkedet.

Som følge av bedringen på arbeidsmarkedet er ar- beidsmarkedstiltakene trappet ned fra i gjennomsnitt 59 700 plasser i 1993 til i gjennomsnitt om lag 57 800 tiltaksplasser i 1994 - da nivået nådde 64 000 plasser i første halvår - og 46 100 tiltaksplasser i 1995. For første halvår 1996 ble det gjennomført et tiltaksnivå på gjennomsnittlig 44 100 plasser, og for andre halvår er det lagt til grunn et tiltaksnivå på 32 500 plasser. For 1996 innebærer dette et gjennem- snittlig tiltaksnivå på 38 300 plasser.

Beredskapsbevilgningen utgjør 2 875,8 mill. kro- ner i 1996. I tillegg kommer 946 mill. kroner over ordinært budsjett (kap. 591 Arbeidsmarkedstiltak) og til sammen 272,5 mill. kroner som følge av til- sagn i 1995 med virkning for tiltaksnivået i 1996. Totalt er det da stilt til rådighet 4 094,3 mill. kroner til ordinære arbeidsmarkedstiltak i 1996.

Arbeidsmarkedstiltakenes stabiliseringspolitiske rolle ble bl.a. understreket i Sysselsettingsutvalgets rapport, NOU 1992:26. Utvalget uttalte bl.a. at:

«Tiltakene bør være av *midlertidig karakter*, til- passet situasjonen og utsiktene på arbeidsmarkedet. De bør raskt kunne reverseres, og forutsettes ikke å føre til noen varig økning i offentlige driftsutgifter m.v. De bør ikke binde opp arbeidskraften, slik at muligheten for å få tilført arbeidskraft til bedrifter som driver næringsvirksomhet begrenses. Når sys- selsettingen etter solidaritetslinjen stiger raskere, bør de midlertidige tiltakene trappes ned.»

Erfaringer fra flere land i Europa tyder på at struk- turelle forhold i arbeidsmarkedet bidrar til at ledig- heten holdes oppe på et høyt nivå. Det at lønnsvek- sten nå ser ut til å tilta markert trass i at ledigheten ligger på et høyt nivå, kan tyde på at liknende trekk også gjør seg gjeldende i Norge. Slike forhold ved arbeidsledigheten kan begrense hvor langt ned det er mulig å få ledigheten ved alene å stimulere aktivite- ten gjennom økt etterspørsel, jf omtale i avsnitt 4.3. Dette innebærer at det må legges vekt på å bedre vir- kemåten i arbeidsmarkedet. Viktige elementer i den-

ne sammenheng vil være en fortsatt satsing på arbeidslinjen i arbeidsmarkedspolitikken, med vekt på formidling, mobilitet og målrettet bruk av arbeidsmarkedstiltak mot spesielle grupper.

Stortinget vedtok på bakgrunn av Ot prp nr 35 (1995-96) og Innst O nr 77 (1995-96) endringer i folketrygdlovens kapittel 4 om dagpenger. Disse endringene trer i kraft fra 1. januar 1997. Endringene innebærer bl.a. at dagens 80-ukers dagpengeperioder og 13-ukers opphørsperioder fjernes, og erstattes med en maksimal varighet på 3 år slik at dagpengeperioden blir sammenhengende og får et endelig sluttpunkt. Dagpengerettighetene knyttes tettere opp til forutgående tilknytning til arbeidsmarkedet, ved at kravet til inntekt siste år for å få rett til dagpenger heves fra 0,75 G til 1,25 G. Alternativt kan gjennomsnittlig inntekt siste tre år legges til grunn, og kravet heves da fra 0,75 G til 1 G. Kompensasjonsnivået for langtidsledige heves og holdes uendret i hele stønadsperioden.

Ved overgangen til nytt regelverk 1. januar 1997 vil de som mottar dagpenger etter dagens regelverk, eller som innen ett år gjenopptar et dagpengetilfelle påbegynt før ikrafttreddelsen, bli omfattet av overgangsordninger. Overgangsreglene skal sikre at de som i dag mottar dagpenger ikke mister denne retten som følge av de nye reglene.

Innføring av nytt dagpengeregulativ i 1997 innebærer at det ikke lenger vil bli gitt et særskilt tilbud til ledige med 80 ukers dagpengeforbruk. Endringene i dagpengeregulativet innebærer at tiltakene i større grad enn hittil vil bli satt inn i de tilfellene der ledige har størst behov, og ikke knyttes til særskilte tidspunkter i dagpengeperioden. Ledige som går ut av sin første 80-ukers dagpengeperiode, kan søke om dagpenger på ny i henhold til nye regler.

I 1997 vil det bli satt i verk et nytt tiltakstilbud overfor personer som går ut av sin andre 80-ukers dagpengeperiode uten å ha kommet i arbeid. Ledige som passerer sin andre 80-ukers dagpengeperiode, og som står uten dagpengerettigheter, skal få tilbud om arbeidsmarkedstiltak.

Også for 1997 regner en med markert vekst i sysselsettingen, med en anslått økning på om lag 25-30 000 personer fra året før. Samtidig har en i inneværende år sett en klar økning i lønnsveksten og tegn til knapphet på arbeidskraft i enkelte delmarkeder. Dette tilsier isolert sett en videre reduksjon i omfanget av arbeidsmarkedstiltakene fra 1996 til 1997. Arbeidsmarkedstiltak bestående av kortvarige yrkesrettede kurs vil kunne bidra til nødvendig kvalifisering, samtidig som en ivaretar at arbeidskraften er tilgjengelig for ledige jobber. I tillegg vil det fortsatt være behov for tiltak rettet mot personer med særskilte problemer på arbeidsmarkedet. I lys av dette foreslår Regjeringen at beredskapsbevilgningen for 1997 tilpasses et gjennomsnittlig nivå på 34 000 tiltaksplasser i første halvår 1997. Tiltaksnivået for andre halvår vil bli vurdert nærmere i forbindelse

med Revidert nasjonalbudsjett 1997. I det budsjettforslaget som nå legges fram, er beredskapsbevilgningen budsjetteknisk tilpasset et gjennomsnittlig nivå på arbeidsmarkedstiltakene i 1997 på 31 500 plasser.

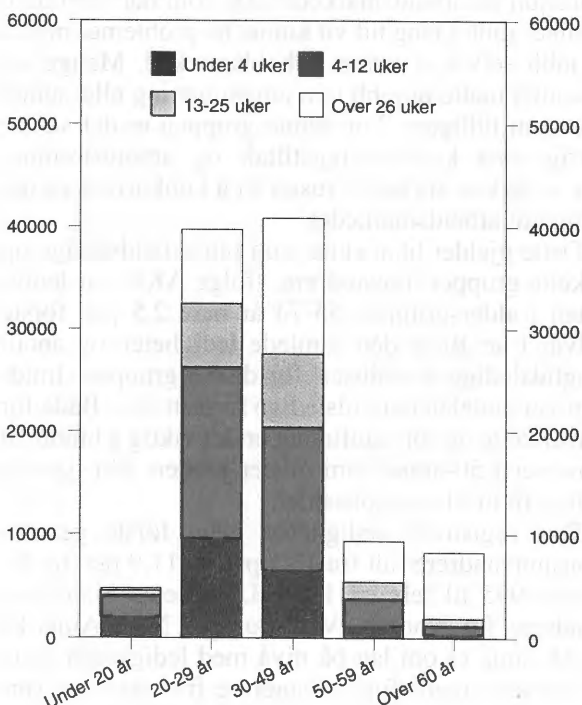
Samlet foreslås kap. 2310 Ekstraordinære sysselsettingstiltak redusert fra 2 875,8 mill. kroner i 1996 (S.III) til 2 355,4 mill. kroner i 1997. I tillegg kommer 965,4 mill. kroner over kap. 591 Arbeidsmarkedstiltak.

4.4.2 Sammensetningen av arbeidsmarkedstiltakene

Sammensetningen og varigheten av arbeidsmarkedstiltakene skal tilpasses slik at de arbeidslediges muligheter for innpass i ordinært arbeidsliv blir best mulig. Samtidig bør tiltakene innrettes slik at formidlingsvirksomheten understøttes og omfanget av flaskehalser på arbeidsmarkedet reduseres. Økt antall nye jobber gjør det særlig viktig å sikre at arbeidsledige er tilgjengelige for å møte veksten i etterspørselen etter arbeidskraft. Det vil derfor ofte være gunstig at de ledige gjennomfører en periode med aktiv arbeidssøking før det gis tilbud om arbeidsmarkedstiltak.

Enkelte grupper på arbeidsmarkedet er mer utsatt for arbeidsledighet ved konjunktursvingninger enn andre. Dette gjelder spesielt de som er på vei inn i

Figur 4.12 Arbeidsledige etter alder og ledighetens varighet ved utgangen av juli 1996



Kilde: Arbeidsdirektoratet.

Tabell 4.5 Gjennomsnittlig antall plasser under ordinære arbeidsmarkedstiltak

	1994	1995	1996
KAJA	10 800	8 500	6 500
Lønnstilskudd	4 700	4 300	3 600
Kvalifiseringstiltak	42 300	33 300	28 200
Herunder:			
– Praksisplass	12 800	9 500	8 300
– AMO	21 800	17 900	15 000
– Jobbklubb	2 600	1 500	1 200
– Vikarplass	3 400	3 100	2 600
– Læringer i statlige etater og BIO	1 700	1 300	1 100
Sum	57 800	46 100	38 300

Kilde: Arbeidsdirektoratet.

arbeidsmarkedet eller bare har kortvarig arbeidserfaring, bl.a. ungdom. Personer som blir arbeidsledige i en periode med fallende sysselsetting, har også større sannsynlighet for å bli langvarig ledig. For å bidra til at disse gruppene opprettholder fotfestet på arbeidsmarkedet og unngår utstøting, har Regjeringen utformet særlige tilbud for ungdom under 20 år (ungdomsgarantien) og læringer som mister kontrakten sin som følge av permittering eller bedriftsnedleggelse, samt for ledige som mister trygden etter 80 ukers dagpengeperiode. Ledige i alderen 20-24 år er også høyt prioritert ved inntak på arbeidsmarkedstiltak.

Utviklingen på arbeidsmarkedet har vært spesielt gunstig for enkelte av målgruppene. Blant annet har ledigheten blant ungdom gått klart ned det siste året, og nedgangen har vært mer markert enn for totalt antall ledige. Andelen langtidsledige er også redusert, spesielt i de yngre aldersgruppene. I tillegg bidrar gjennomføringen av Reform 94 til at det stadig er en større andel i aldersgruppen 16-19 år som befinner seg innenfor videregående utdanning.

Yrkeshemmede skal i størst mulig grad søkes attført til ordinært arbeid. Attføring kan også tilbys uføretrygdede med betydelig restarbeidsevne som er motivert til å gå ut i arbeid på nytt.

Det var i 1. kvartal 1996 registrert i gjennomsnitt 54 600 yrkeshemmede i arbeidsmarkedsetaten. Av disse var 79 pst. i aktive, yrkesrettede attføringstiltak. Arbeidsmarkedsetaten har ansvar for planlegging og gjennomføring av hele attføringen. Dette har gjort det mulig med en mer målrettet bruk av yrkesrettede tiltak for den enkelte, om nødvendig ved kjeding av tiltak. Tiltakene skal brukes slik at de yrkeshemmede får et helhetlig attføringsopplegg. Dette skal i størst mulig grad gjennomføres i ordinært arbeidsliv. For enkelte yrkeshemmede er det mest hensiktsmessig med attføring i skjermet virksomhet, før eventuell overgang til ordinært arbeidsliv. For utsatte grupper med små muligheter på det ordinære arbeidsmarkedet kan det tilbys varig skjermet sysselsetting i arbeidssamvirkebedriftene.

Tiltaksomfanget overfor yrkeshemmede har blitt

trappet kraftig opp gjennom de siste årene, bl.a. i tråd med signalene om opptrapping av attføringsinnsatsen i St meld nr 39 (1991-92) (Attføringsmeldingen) og overføringen av ansvaret for yrkesrettet attføring fra trygdeetaten til arbeidsmarkedsetaten. Regjeringen legger opp til å opprettholde andelen yrkeshemmede på tiltak om lag på dagens høye nivå. Det foreslås bevilget 2 320,7 mill. kroner over kap. 592 Spesielle arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede i 1997. Dette skal gi rom for et gjennomsnittlig tiltaksnivå på 20 450 plasser. Dette er noe lavere enn planlagt tiltaksnivå i 1996. Yrkeshemmede kan delta på ordinære arbeidsmarkedstiltak og tiltak finansiert over folketrygden.

4.4.3 Ungdomsledigheten

Arbeidsledigheten blant ungdom er høyere enn i befolkningen ellers. I 1995 var det gjennomsnittlig 35 000 arbeidssøkere uten arbeidsinntekt i aldersgruppen 16-24 år, eller 11,8 pst. av arbeidsstyrken. Dette var 3 000 færre enn i 1994. Den høye arbeidsledigheten må ses i sammenheng med at bare om lag 56 pst. av aldersgruppen 16-24 år er med i arbeidsstyrken, mens yrkesfrekvensen for aldersgruppen 25-66 år er nesten 81 pst. Den høye andelen av aldersgruppen som er under utdanning innebærer at arbeidsstyrken i større grad enn for andre aldersgrupper består av personer med lav utdanning. En annen faktor som bidrar til høyere ledighet i denne gruppen, er at ungdom er på vei inn i arbeidsmarkedet, noe som ofte innebærer en søkeperiode i overgangen mellom utdanning og arbeid.

I en nedgangskonjunktur vil ungdom oppleve større vanskeligheter på arbeidsmarkedet enn befolkningen ellers. Ungdom har liten eller ingen arbeidserfaring, og vil derfor stille svakere i konkurransen om jobbene. Ungdom vil også i mange tilfeller ha kortest ansiennitet på arbeidsplassen, og kan derfor oftere miste arbeidet ved oppsigelser. Erfaringene viser imidlertid at i en oppgangskonjunktur reduseres arbeidsledigheten raskere i denne aldersgruppen enn i befolkningen ellers. Tall for registrert

opprettes et tilstrekkelig antall opplæringsplasser i skolen. Siste frist for å opprette videregående kurs II-klasser er 1. oktober. En vil ikke kunne forvente store endringer i lærlingeopptaket etter dette tidspunktet.

Stortinget vedtok i forbindelse med behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 1996 følgende:

«Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag til fritak for arbeidsgiveravgift for lærlinger på kontrakt under lov om fagopplæring i forbindelse med statsbudsjettet for 1997.»

Etter gjeldende regler er arbeidsgiveravgiften differensiert etter arbeidstakerens bosted. Arbeidsgiveravgiften varierer fra 0 pst. i Finnmark og enkelte kommuner i Troms, til maksimum 14,1 pst. av arbeidstakerens pensjonsgivende inntekt. En ordning med fritak for arbeidsgiveravgift for lærlinger vil innebære at utvalgte arbeidsgivere ville få avgiftslette for enkelte av sine ansatte. De sentrale og befolkningstette områdene ville få størst besparelse ved et fritak. Dette gjelder i særlig grad det sentrale Østlandsområdet, kyststripen i Sør-Norge og området rundt Trondheim. I Finnmark og Nord-Troms ville fritak ikke ha noen betydning. Regjeringen legger stor vekt på å unngå en svekkelse av prinsippene bak den geografisk differensierte arbeidsgiveravgiften, siden dette vil slå svært ulikt ut i ulike deler av landet.

Ut fra de signaler som Regjeringen har mottatt fra fylkeskommunene og partene i arbeidslivet er det ikke grunn til å anta at økonomiske forhold er årsaken til at målet om lærlingeplasser ikke er nådd. Et fritak for arbeidsgiveravgift vil derfor trolig ikke føre til noen vesentlig økning i antallet lærlingeplasser. Snarere vil dette fungere som et ekstra lærlingetilskudd. Den faktiske besparelsen vil imidlertid avhenge av eventuelle virkninger på godtgjørelsen til lærlinger som følge av avgiftsfritaket. Kostnadene ved å frita arbeidsgivere for arbeidsgiveravgift ved inntak av lærlinger vil avhenge både av hvordan den enkelte bedrift vil tilpasse seg en slik endring og av lønnsnivået for lærlingene.

Godtgjørelsen til lærlinger vil kunne variere mye, og avhenger bl.a. av spesielle bestemmelser om lønnssetter mv. innenfor ulike overenskomstområder og fagfelt. En undersøkelse gjennomført av NHO viser en gjennomsnittlig årslønn for lærlinger på om lag 78 000 kroner i 1996. Ved utgangen av 1995 var det om lag 22 600 løpende lærlingekontrakter. Dersom en antar at det vil være om lag 30 000 lærlinger i gjennomsnitt for 1997, kan kostnadene ved å fjerne arbeidsgiveravgiften for lærlinger i 1997 beløpe seg til i størrelsesorden 300 mill. kroner. Anslaget er basert på en gjennomsnittlig sats for arbeidsgiveravgift for lønnstakere på 12,6 pst. i 1996 og at lærlingene har en lønnsvekst på 3½ pst. fra 1996 til 1997.

Reform 94 innebærer en styrking av lærebedriftenes økonomi. Lærebedriftene mottar et basistilskudd på 53 000 kroner pr. lærling pr. år med opplæring. Læretiden i bedrift kan tas som ett års fulltids opplæring, eller kombineres med verdiskaping og fordeles over inntil to år. Satsen er fastsatt ut fra gjennomsnittlige utgifter pr. elev i videregående skole. I tillegg ytes det et kvalitetssikringstilskudd fra staten til lærebedriften på 7 500 kroner pr. lærling pr. år etter at lærlingen har bestått den praktiske delen av fag- og svenneprøven. De lærebedriftene som tar inn lærlinger som fylkeskommunen ikke har ansvaret for, dvs. ikke reformelever, mottar lærlingetilskudd fra staten på 16 800 kroner pr. lærling pr. år.

I tillegg eksisterer det enkelte særskilte tilskudsordninger. Blant annet gis det driftstilskudd og etableringstilskudd til opplæringskontorer og opplæringsringer. Opplæringskontorer og opplæringsringer er samarbeidsordninger mellom ulike lærebedrifter som innebærer at en lærling kan få sitt praktiske opplæringsbehov dekket ved flere ulike lærebedrifter som hver for seg ikke kan gi lærlingen tilstrekkelig kompetanse. Andre særskilte tilskudsordninger er ekstra tilskudd for lærlinger med behov for særskilt tilrettelagt opplæring, tilskudd til verneverdige fag, tilskudd til fag- og svenneprøve og instruktørtilskudd.

Det er usikkert hvorfor en hittil ikke har kunnet skaffe det forventede antall lærlingeplasser til tross for det høye antallet intensjonsavtaler. Tradisjonelt har de fleste lærlingekontraktene blitt tegnet i september/oktober, mens det nå gjelder andre frister som følger skoleåret. Det er også store fylkesvise forskjeller mht. i hvilken grad intensjonsavtalene er fulgt opp. Dette kan tyde på at formidling av lærlingene varierer sterkt mellom de enkelte fylkene.

Regjeringen vil på bakgrunn av omtalen over fra rå at arbeidsgiveravgiften for lærlinger fjernes og har derfor ikke foreslått et slikt fritak.

4.4.5 Arbeidsmarkedsetaten

Antall stillingshemler i arbeidsmarkedsetaten har økt med over 70 pst. fra 1989 til 1994. I 1994 var antallet stillingshemler 4 238. Etter 1994 har antallet stillingshemler blitt noe redusert, slik at etaten nå disponerer 4 196 stillingshemler. Det er i dag 168 arbeidskontorer, 60 flere enn i 1989. Veksten i etaten kan i hovedsak forklares med økt ressursbehov som følge av økningen i antall arbeidsledige fram til annet halvår 1993, opptrappingen av arbeidsmarkedstiltakene og den betydelige satsingen på yrkesrettet attføring i etterkant av attføringsreformen.

Den foreslåtte reduksjonen i tiltaksomfanget fra 1996 til 1997 vil redusere ressursbruken knyttet til tiltaksgjennomføringen. Av de frigitte ressursene foreslås det prioritert ressurser tilsvarende 45 stillinger til arbeid for å styrke innsatsen overfor personer som går ut av sin andre 80-ukersperiode på dagpenger.

Samlet foreslås det at de administrative ressursene i arbeidsmarkedsstaten settes ned med 7,6 mill. kroner, tilsvarende 25 stillinger.

De siste årene er det satset sterkt på yrkesrettet attføring. I perioden fra 1993 til 1995 ble arbeidsmarkedsstaten tilført midler til 785 nye stillinger til dette formålet. Stillingene er bl.a. nyttet til faglig styrking av etaten og til opptrapping av tiltakene for yrkeshemmede samt håndtering av den administrative merbelastningen etter attføringsreformen.

I Nasjonalbudsjettet 1996 ble det pekt på behov for bedre kunnskaper om arbeidsmarkedsstatens ressursbruk til yrkesrettet attføring. Arbeidsdirektoratet har i den forbindelse startet en kartlegging av ressursbruken i fem fylker. Prøveprosjektet skal vare i ett år. De foreløpige resultatene fra undersøkelsen gir ikke noe godt grunnlag for å trekke konklusjoner, og først når det foreligger datamateriale for et helt kalenderår vil en kunne gi en vurdering av ressursbruken.

4.4.6 Etter- og videreutdanning for voksne

Regjeringen varslet i St prp nr 1 (1995-96) for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet en samlet gjennomgang av voksenopplæringen.

Stortinget gjorde 29. januar 1996 med bakgrunn i Innst S nr 133 (1995-96) og Dokument nr 8:71 (1994-95) følgende vedtak:

«Stortinget ber Regjeringa om å leggje fram ei stortingsmelding om ei livslang læringsreform i løpet av våren 1997. Målet for meldinga bør vere å skape grunnlag for ein nasjonal handlingsplan for etter- og videreutdanning og voksenopplæring.»

Det er behov for en bred gjennomgang av problemstillinger knyttet til en nasjonal handlingsplan for etter- og videreutdanning. Regjeringen legger stor vekt på at det blir lagt til rette for en prosess hvor partene i arbeidslivet kan trekkes aktivt med. I tariffoppgjøret våren 1996 var kompetanseutvikling et sentralt element både i privat og offentlig sektor. Regjeringen har på denne bakgrunn oppnevnt et utvalg med følgende mandat:

«Endringar i arbeids- og samfunnslivet stiller krav til utvikling og oppdatering av kvalifikasjonar. Oppdatering og fornying av fag- og yrkeskompetanse er nødvendig for å kunne nytte ny teknologi og kunnskap, og vere konkurransedyktig internasjonalt. Kunnskap og kompetanse er eit viktig grunnlag for næringsutvikling, auka sysselsetjing, verdiskaping, vidareutvikling av velferdsstaten og aktiv demokratisk deltaking.

Utvalet skal greie ut grunnlaget for ein nasjonal handlingsplan for eit tilpassa, målretta og heilskapleg system for voksenopplæring og kompetanseutvikling i arbeids- og samfunnslivet. Målet med handlingsplanen er å leggje til rette for auka verdiskaping, større fleksibilitet i den samla arbeidsstyrken, betre likestilling og auka sjansar for den enkelte til å sikre seg relevante kvalifikasjonar. Arbeidet skal omfatte opplæring av arbeidsstyrken og grupper

som i dag av ulike grunnar fell utanfor arbeidsmarknaden. Utvalet må vidare vurdere dei fordelingsmessige verknadene av forslaga og konsekvensane for verdiskaping, sysselsetjing og arbeidsmarknad, t.d. i forhold til verknadene av evt. redusert arbeidskrafttilbod.

Utvalet skal:

1. Drøfte behov for kunnskap og kompetanse i samfunnet, næringslivet, offentlig verksemd og for den enkelte i forhold til sysselsetjing og verdiskaping, under dette utfordringar i samband med omstilling i arbeidslivet og utvikling og bruk av informasjonsteknologi.

2. Gjere greie for og analysere den noverande innsatsen i etter- og vidareutdanning generelt (organisering, omfang, ansvar og kostnader/finansiering) for ulike arbeidstakarar, bedrifter og andre målgrupper. Utvalet skal vidare analysere hindringar og incentiv for etter- og vidareutdanning og greie ut om fordelinga i forhold til utdanningsnivå, kjønn osv. Utvalet skal og gjere greie for dei ordningane som er nedfelte i avtaleverket i arbeidslivet, t.d. kap 16 i Hovudavtalen mellom LO og NHO.

3. Oppsummere status for relevant forskning på områda, med særleg vekt på samanhengen mellom etter- og vidareutdanning og verdiskaping og sysselsetjing.

4. Vurdere relevante erfaringar og planar internasjonalt, spesielt frå Sverige og Danmark.

5. Vurdere ulike modellar for organisering og finansiering av etter- og vidareutdanning ut frå måla med handlingsplanen. Utgreiinga må ta utgangspunkt i ei ansvarsdeling mellom arbeidsgivar, arbeidstakar og det offentlege. Utvalet må spesielt drøfte korleis ein skal sikre incentiv både til å ta og til å tilby etter- og vidareutdanning. Utvalet må vidare drøfte samspelet og grenseflatene mellom dei ulike offentlege verkemidla i utdanningssystemet, og andre offentlege verkemiddel t.d. i arbeidsmarknadspolitikken og næringspolitikken.

6. Vurdere spørsmål knytta til lovfesta rett til etter- og vidareutdanning.

7. Analysere dei kort- og langsiktige konsekvensane val av ulike modellar har for samfunnsøkonomi, arbeidsmarknaden og utviklinga av løn og inntekt. Utvalet må vidare vurdere konsekvensane for næringsliv, offentlig verksemd og for den enkelte, m.a. i forhold til fordeling og likestilling.

8. Drøfte metodar for å analysere framtidige kompetansebehov i arbeids- og næringslivet, og korleis desse kan formidlast til dei ulike kompetansemiljøa. Utvalet skal og drøfte korleis kompetansemarknaden skal kunne møte etterspurnad etter etter- og vidareutdanning. (Med kompetansemarknaden meiner ein m.a. offentlege og private utdanningsinstitusjonar, studieforbund, fjernundervisningsinstitusjonar og bedriftsinterne opplæringstilbod.)

9. Drøfte ulike ordningar for dokumentasjon og verdsetjing av realkompetanse (t.d. § 20 i LFA og § 3 i VO-lova). Utvalet må og vurdere behovet for nye ordningar.

10. Greie ut økonomiske og administrative konsekvensar av forslaga. Minst eitt av forslaga skal basere seg på uendra ressursbruk.

Utgreiingsutvalet skal komme med endeleg innstilling innan 1.10.1997.»

Det er lagt vekt på at utvalget skal ha en bred sammensetning som reflekterer bredden i mandatet. Utvalget er derfor sammensatt av representanter fra

partene i arbeidslivet, eksperter og deltakere med erfaring fra nærings- og samfunnsliv og ulike opplæringsområder samt berørte departement.

Blant annet på grunnlag av utvalgets utredning planlegger Regjeringen å legge saken fram for Stortinget på nytt våren 1998.

I stortingsmeldingen om Langtidsprogrammet 1998-2001 vil de prinsipielle og overordnede sidene ved en nasjonal handlingsplan for etter- og videreutdanning bli drøftet og sett i sammenheng med de øvrige politikkområdene.

Kapittel 5 Skatter og avgifter

5.1 OVERSIKT

Skattereformen fra 1992 hadde som mål å bidra til mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser og en mer rettferdig fordeling av skattene. Målet med å sanere fradragsordninger, kombinert med lavere skattesatser, var å bidra til at personer og bedrifter skulle legge mindre vekt på skattehensyn ved beslutninger om bl.a. investering og sparing. Større likebehandling, bl.a. ved at reelle inntekter i større grad kommer til beskatning og ved at rentefradraget har fått lik verdi for alle, har gitt et mer rettferdig skattesystem.

Et viktig mål med skattereformen var at skattesystemet skulle være mer forutsigbart. Regjeringen har derfor lagt stor vekt på å sikre stabilitet i skattesystemet. Skattesystemet har med få unntak vært uendret siden 1992. Generelle fradrag og beløpsgrenser har blitt justert med den anslåtte lønnsveksten, mens særskilte fradrag mv. i stor grad har vært holdt nominelt uendret.

Ved gjennomføringen av skattereformen i 1992 la Regjeringen opp til omfattende skattelettelser for bl.a. å redusere risikoen for utilsiktede skatteøkninger for enkeltpersoner og ut fra vurderingen av den økonomiske utviklingen. Fom. 1992 har imidlertid merverdiavgiften og særavgiftene økt. Flere av disse avgiftsøkningene har skjedd i sammenheng med at andre skatter og avgifter er redusert. Særlig gjelder dette arbeidsgiveravgiften og engangsavgiften på biler.

De samlede skatteinntektene (direkte skatter, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift mv.) og avgiftsinntektene (merverdiavgift, toll og særavgifter) til det offentlige har økt med om lag 65,5 mrd. 1996-kroner siden 1993. I underkant av 2,2 mrd. 1996-kroner av denne økningen skyldes isolert sett endringene i skattereglene og for lavt justerte fradrag og beløpsgrenser mv. Økningen som følge av endringer i satser og regelverk i avgiftssystemet, utgjorde i samme periode i overkant av 6 mrd. 1996-kroner. Dette fordelte seg med om lag 3,5 mrd. kroner på merverdiavgiften og resten på særavgiftene. Resten av økningen i skattene og avgiftene, dvs. i overkant av 57 mrd. 1996-kroner, skyldes oppgangen i økonomien.

Hovedelementene i skatteopplegget for 1997 er

- å regulere grensene i toppskatten med om lag 2 prosentpoeng mer enn den anslåtte lønnsveksten på 3½ pst. Øvre grense i minstefradraget overreguleres med om lag 1,5 prosentpoeng.
- å oppjustere generelle fradrag og inntektsgrenser med den anslåtte lønnsveksten. Særskilte beløps-

grenser og fradrag, samt særfradraget for alder mv., holdes i hovedsak nominelt uendret.

- generelle nominelle satser i barnetrygden som gjennomsnittet i 1996. Ekstra barnetrygd i Finnmark og Nord-Troms videreføres nominelt. Småbarnstillegget oppjusteres med 2,5 pst.

Virkningene av de ulike forslagene for 1997 er anslått i forhold til et referansesystem der alle grenser og fradrag er justert i samsvar med den anslåtte lønnsveksten fra 1996 til 1997. Samlet innebærer skatteopplegget for 1997 om lag uendret skattenivå. Skatteopplegget for 1997 er nærmere omtalt i avsnitt 5.2.

Hovedtrekkene i avgiftsopplegget for 1997 er omtalt i avsnitt 5.3. Regjeringen foreslår at det samlede avgiftsnivået (merverdiavgift, særavgifter og tollavgifter) holdes reelt sett om lag uendret. Det foreslås ingen endringer i merverdiavgiften, mens det foreslås enkelte systemendringer innenfor bilavgiftene, som gir et visst merproveny, samt økte avgifter på tobakk og autodiesel. Merprovenyet fra disse avgiftsøkningene, til sammen om lag 400 mill. kroner på årsbasis, foreslås benyttet til å finansiere lettelsers i tollene på industrivarer.

Norsk økonomi har i de siste tre årene vært inne i en klar oppgangskonjunktur, jf. avsnitt 2.1. For å unngå at økonomien ledes inn i en utvikling med pressproblemer og tiltakende kostnadsvekst, er det nødvendig å opprettholde skatte- og avgiftsnivået.

I avsnitt 5.4 gis en oversikt over enkelte utviklingstrekk i skattesystemet. I avsnitt 5.5 er det en omtale av inntektsfordelingen og skattesystemets omfordelende virkning. I avsnitt 5.6 er det en drøfting av prinsippene for å skatlegge kapitalavkastningen i en åpen økonomi. Skatt på kraftforetak omtales i avsnitt 5.7. Avslutningsvis gis en nærmere redgjørelse for enkelte aktuelle skattespørsmål mv.

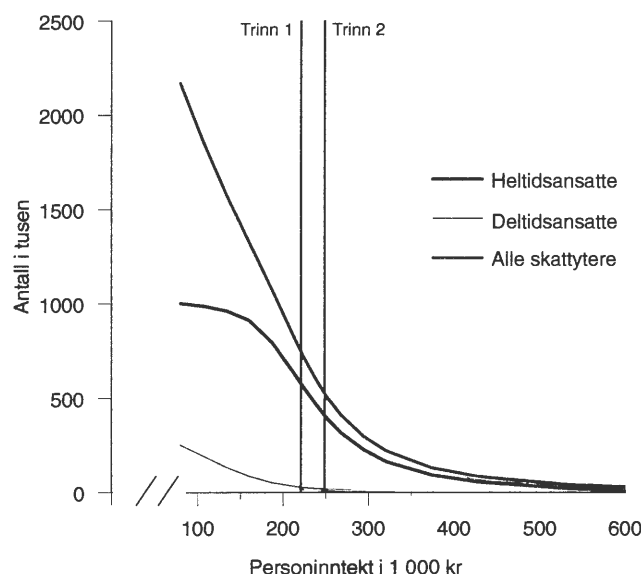
5.2 SKATTEOPPLEGGET FOR PERSONER

5.2.1 Forslaget for 1997

Regjeringens forslag til skatteopplegg for personlige skattytere er i all hovedsak en videreføring av skatteopplegget for 1996. Det foreslås ingen endringer i inntektsskattesatsene eller i satsen for minstefradraget.

I de årlige skatteoppleggene blir generelle fradrag og grenser som omfatter alle skattytere i utgangspunktet justert i takt med den anslåtte lønnsveksten. I årene 1992–1996 blir den faktiske lønnsveksten trolig til sammen om lag 3,6 prosentpoeng høyere

Figur 5.1 Kumulativ fordeling av antall skattytere etter personinntekt¹⁾. Grenser for toppskatt i klasse 1. 1996



¹⁾ Antall skattytere med personinntekt høyere enn nivået angitt på den vannrette akselen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

enn det som ble lagt til grunn ved oppjusteringen av de generelle fradragene og grensene. At særskilte fradrag og beløpsgrenser har blitt holdt nominelt uendret, er ansett som en tilsiktet skatteskjerpelse.

Flere omfattes i dag av toppskatten, bl.a. som følge av at toppskattegrensene ble underregulert med til sammen om lag 2,6 prosentpoeng for årene 1992-95. Toppskattegrensene for 1996 ble justert i takt med det som nå er anslaget på lønnsveksten fra 1995 til 1996. I 1996 er gjennomsnittlig årlig lønninntekt for arbeidere anslått til om lag 237 000 kroner, mens nedre grense i toppskatten er 220 500 kroner i klasse 1. Figur 5.1 viser antall skattytere (lønnstakere, personlig næringsdrivende og pensjonister) og antall heltids- og deltidsansatte med personinntekt over de ulike inntektsnivåene. Toppskattegrensene i klasse 1 i 1996 er markert i figuren. Blant skattytere på lave inntektsnivåer er pensjonister og andre trygdene den helt dominerende gruppen. Dette er hovedforklaringen på den store forskjellen på antall skattytere og samlet antall ansatte med lave inntekter.

Anslagsvis om lag 815 000 skattytere vil betale toppskatt (både klasse 1 og klasse 2) i 1996. Dette er om lag 80 000 flere enn i 1992. Av de heltidsansatte (over 30 timer i uken) vil om lag 55 pst. betale topp-

skatt, og av disse betaler nesten tre firedeler høyeste toppskatt. Tilsvarende vil om lag 6 pst. av alle deltidsansatte (mellom 4 og 29 timers arbeidsuke) betale toppskatt. Av disse vil i overkant av halvparten betale toppskatt etter høyeste sats. Beregningene bygger på en forutsetning om at alle skattytere med inntekt rundt toppskattegrensene hadde en lønnsvekst lik gjennomsnittet fra 1994 til 1996.

Det er uheldig at stadig flere skattytere med midlere inntekter berøres av toppskatt. Regjeringen foreslår for 1997 på denne bakgrunnen å øke **grensene i toppskatten** med om lag 2 prosentpoeng mer enn den anslåtte lønnsveksten. Dette kan isolert sett medføre at i underkant av 50 000 færre skattytere vil betale toppskatt i 1997 enn i 1996. For å gi opplegget en rimelig fordelingsprofil, foreslås det samtidig at **øvre grense i minstefradraget** overreguleres med om lag 1,5 prosentpoeng. Overreguleringen av toppskattegrensene og øvre grense i minstefradraget vil isolert sett redusere statens skatteinntekter med om lag 700 mill. kroner i 1997.

Andre generelle fradrag og inntektsgrenser, unntatt barnetrygden, forsørgerfradraget og særfradraget for alder mv., foreslås justert i tråd med den anslåtte lønnsveksten på 3½ pst. fra 1996 til 1997. De gjennomsnittlige generelle satsene i barnetrygden for 1996, ekstra barnetrygd i Finnmark og Nord-Troms, forsørgerfradraget og særfradraget for alder mv. foreslås holdt nominelt uendret i 1997. Småbarnstillegget oppjusteres med 2,5 pst. fra 1996 til 1997, noe som samsvarer med anslått prisvekst. Det halve særfradraget for mottakere av grunn- og hjelpestønad foreslås avvirket, som følge av endret innretning og økning av grunn- og hjelpestønadsattene i tråd med Stortingets behandling av Velferdsmeldingen.

I samsvar med tidligere praksis foreslås det at mer spesielle fradrag som hovedregel ikke justeres. Også boligtakstene og grensene i inntektsbeskatningen av bolig, samt grensene i formuesskatten, foreslås holdt nominelt uendret. Regnet i forhold til et referansesystem der alle grenser og fradrag justeres i takt med den anslåtte lønnsveksten, innebærer denne delen av skatteopplegget isolert sett en skatteøkning på om lag 750 mill. kroner. Samlet innebærer forslaget for 1997 dermed om lag uendret skattenivå.

Tabell 5.1 viser Regjeringens forslag til skattesatser og beløpsgrenser mv. for 1997. For sammenligning viser tabellen også reglene for 1996 og endring i pst. fra 1996 til 1997. Den prosentvise oppjusteringen av de generelle fradragene og beløpsgrensene fra 1996 til 1997 kan avvike noe fra den anslåtte lønnsveksten på 3½ pst. som følge av avrundinger.

Tabell 5.1 Skattesatser og beløpsgrenser mv. for 1996 og forslag til 1997-regler

	1996-regler	Forslag til 1997-regler	Endring i pst. fra 1996 til 1997
a. Trygdeavgift			
Lønnsinntekt	7,8 pst.	7,8 pst.	
Næringsinntekt i jordbruk, skogbruk og fiske	7,8 pst.	7,8 pst.	
Annen næringsinntekt	10,7 pst.	10,7 pst.	
Pensjonsinntekt	3,0 pst.	3,0 pst.	
b. Toppskatt			
Sats, 1. trinn	9,5 pst.	9,5 pst.	
Nedre grense:			
1. trinn, klasse 1	220 500 kr	233 000 kr	5,7
1. trinn, klasse 2	267 500 kr	282 500 kr	5,6
Sats, 2. trinn	13,7 pst.	13,7 pst.	
Øvre grense:			
2. trinn, klasse 1	248 500 kr	262 500 kr	5,6
2. trinn, klasse 2	278 500 kr	294 000 kr	5,6
c. Skatt på alminnelig inntekt			
Personer	28,0 pst.	28,0 pst.	
Personer i Finnmark og Nord-Troms	24,5 pst.	24,5 pst.	
Etterskuddspliktige	28,0 pst.	28,0 pst.	
d. Maksimale marginale skattesatser (til orientering)			
På alminnelig inntekt	28,0 pst.	28,0 pst.	
Samlet maksimal marginalskatt på lønn og næringsinntekt i jord- bruk, skogbruk og fiske	49,5 pst.	49,5 pst.	
Samlet maksimal marginalskatt på annen næringsinntekt	52,4 pst.	52,4 pst.	
e. Klassefradrag			
Klasse 1	23 300 kr	24 100 kr	3,4
Klasse 2	46 600 kr	48 200 kr	3,4
f. Minstefradrag			
Sats	20,0 pst.	20,0 pst.	
Øvre grense	29 800 kr	31 300 kr	5,0
Nedre grense	3 600 kr	3 700 kr	2,8
g. Særfradrag for alder mv.	17 640 kr	17 640 kr	0,0
h. Avtrappingssats, skattereduksjonsregelen	55,0 pst.	55,0 pst.	
i. Skattefrie nettoinntekt, pensjonister			
Enslige	64 700 kr	67 000 kr	3,6
Ektepar	100 900 kr	104 400 kr	3,5
j. Særskilt fradrag i Finnmark og Nord-Troms			
Klasse 1	15 000 kr	15 000 kr	0,0
Klasse 2	30 000 kr	30 000 kr	0,0
k. Fisker- og sjømannsfradraget			
Sats	30,0 pst.	30,0 pst.	
Øvre grense	70 000 kr	70 000 kr	0,0

Tabell 5.1 forts.

	1996-regler	Forslag til 1997-regler	Endring i pst. fra 1996 til 1997
l. Fradrag for premie for egen pensjonsforsikring			
Sats	10,0 pst.	10,0 pst.	
Øvre grense	30 000 kr	30 000 kr	0,0
m. Fradrag for innbetalt fagforeningskontingent inkl. forsikringspremie	1 800 kr	1 800 kr	0,0
n. Reiseutgifter	6 000 kr	6 000 kr	0,0
o. Foreldrefradrag			
Standardbeløp:			
Ett barn:			
Sats	43 pst.	43 pst.	
Øvre grense	3 900 kr	4 000 kr	2,6
To eller flere barn:			
Sats	53 pst.	53. pst.	
Øvre grense	4 900 kr	5 100 kr	4,1
Legitimerte utgifter til pass og stell av barn:			
Ett barn:			
Sats	43 pst.	43 pst.	
Øvre grense	19 300 kr	20 000 kr	3,6
To eller flere barn:			
Sats	53 pst.	53 pst.	
Øvre grense	23 100 kr	23 900 kr	3,5
p. Forsørgerfradrag i skatt pr. barn			
Barn	1 820 kr	1 820 kr	0,0
Ungdom	2 540 kr	2 540 kr	0,0
q. Generelle satser for barnetrygd pr. år¹⁾			
	1. halvår	2. halvår	
1. barn	10 572 kr	11 112 kr	10 848 kr
2. barn	11 088 kr	11 628 kr	11 364 kr
3. barn	12 552 kr	13 092 kr	12 828 kr
4. barn	13 200 kr	13 740 kr	13 476 kr
5. og følgende barn	13 596 kr	14 136 kr	13 872 kr
r. Ekstra barnetrygd til barn mellom 1 og 3 år	7 692 kr	7 884 kr	2,5
s. Ekstra barnetrygd i Finnmark og Nord-Troms	3 792 kr	3 792 kr	0,0
t. BSU, for ungdom under 34 år			
Maksimalt sparebeløp pr. person	10 000 kr	10 000 kr	0,0
Sats	20,0 pst.	20,0 pst.	
u. AMS			
Maksimalt sparebeløp, klasse 1	5 000 kr	5 000 kr	0,0
Maksimalt sparebeløp, klasse 2	10 000 kr	10 000 kr	0,0
Sats	15 pst.	15 pst.	
v. Formuesskatt, kommune			
Fribeløp	120 000 kr	120 000 kr	0,0
Sats	1,0 pst.	1,0 pst.	

Tabell 5.1 forts.

	1996-regler	Forslag til 1997-regler	Endring i pst. fra 1996 til 1997
w. Formuesskatt, stat			
Beløpsgrenser i 1996 og 1997:			
Klasse 1	Klasse 2		
0–120 000	0–150 000.....	0,0 pst.	0,0 pst.
120 000–235 000	150 000–260 000	0,1 pst.	0,1 pst.
235 000–530 000	260 000–570 000	0,3 pst.	0,3 pst.
530 000–	570 000–	0,5 pst.	0,5 pst.
x. Normalrentesats for beregning av fordel av lån hos arbeids- giver			
	5,0 pst.	5,0 pst.	
y. Arbeidsgiveravgift²⁾			
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 pst.	0 pst.	
z. Kapitalavkastningsrate i delingsmodellen			
	12,75 pst.	12,0 pst.	+0,75 pst. poeng
æ. Beregnet inntekt av egen bolig og fritidshus			
Nedre grense ³⁾ for ligningsverdi, 1. trinn	51 250 kr	51 250 kr	0,0
Sats, 1. trinn	2,5 pst.	2,5 pst.	
Nedre grense for ligningsverdi, 2. trinn	451 000 kr	451 000 kr	0,0
Sats, 2. trinn	5,0 pst.	5,0 pst.	

¹⁾ Satsene ble økt med 45 kroner pr. barn pr. måned fra 1.7.96. Endringen fra 1996 til 1997 er regnet i forhold til gjennomsnittet for 1996.

²⁾ Lønn over 16 G pålegges ekstra arbeidsgiveravgift på 10 pst.

³⁾ Bunnfradraget gjelder ikke fritidshus.

Kilde: Finansdepartementet.

Etter at **fisker- og sjømannsfradraget** fra 1991 til 1992 økte fra 55 000 kroner til 70 000 kroner, har fradraget vært holdt nominelt uendret. Regjeringen foreslår at det holdes uendret også i 1997.

Særfradraget for alder mv. utgjør 17 640 kroner i 1996, som med en skattesats på alminnelig inntekt på 28 pst. gir en skattefordel på 4 939 kroner. Pensjonistektepar har kun rett til ett særfradrag, med mindre de begge tidligere har vært uførepensjonister.

I St meld nr 35 (1994-1995) Velferdsmeldingen uttalte Regjeringen at skatten for pensjonister med midlere og høyere inntekter i større grad bør tilnærmes skatten for lønnstakere med tilsvarende inntekter. Særfradraget berører bare pensjonister som har så høye inntekter (og/eller formue) at de ikke kommer inn under den særskilte skattebegrensningsregelen. Hovedsiktemålet med denne regelen er at minstepensjonister uten særlig formue eller inntekter utenom pensjon ikke skal betale skatt. Denne fordelingen avtrappes gradvis når inntekten og formuen øker.

Dette innebærer at pensjonister med lavere eller midlere inntekter og formue ikke blir påvirket av redusert særfradrag.

I Innst S nr 180 (1995-96) fikk Regjeringen med støtte fra Kristelig Folkeparti og Fridemokratene tilslutning til en viss tilnærming i beskatningen av lønnstakere og pensjonister med høyere inntekter. I komitéinnstillingen uttalte Kristelig Folkeparti følgende:

«Dette medlem vil peke på at Regjeringens regneeksempler innebærer en skatteskjerpelse for enslige pensjonister med en inntekt på ca. 125 000 kroner og for ektepar med inntekt på ca. 193 000 kroner. Dette betyr at pensjonister med forholdsvis lave pensjoner vil bli rammet av omleggingen. Dette kan ikke Kristelig Folkeparti støtte.

Dette medlem kan imidlertid være villig til å vurdere en omlegging som betyr en noe større grad av skattemessig likebehandling av yrkesaktive og pensjonister når det gjelder høye pensjoner. Dette må i tilfellet innrettes slik at pensjonister som har pensjon på størrelse over en maksimal folketrygdpensjon, ikke får mer i skatt.»

Departementet har på denne bakgrunn gjort en foreløpig vurdering av å redusere særfradraget i kombinasjon med en egen regel for avtrapping av særfradraget når inntekten øker. Etter departementets oppfatning reiser en gradvis avtrapping av særfradraget flere problemer sammenlignet med å foreta et generelt kutt i maksimalbeløpet for særfradraget. For det første vil det øke pensjonistenes effektive marginalskatt i avtrappingsintervallene. En slik avtrapping vil derfor ikke støtte opp under Regjeringens målsettinger i Velferdsmeldingen om å bedre fleksibiliteten i arbeidsmarkedet og å stimulere flere eldre og uføretrygdete til å fortsette i arbeid. Ved et generelt kutt i særfradraget vil marginals-katten ikke øke.

For det andre vil de gjeldende reglene for pensjonistbeskatning kompliseres ytterligere ved eventuell avtrapping av særfradraget. Dette innebærer innføring av en ny avtrappingsregel for pensjonister i tillegg til den særskilte skattebegrensningsregelen for pensjonister med lave inntekter og lav nettoformue. Det kan reises spørsmål om det er hensiktsmessig å innføre et så komplisert skattesystem for pensjonister, når f.eks. et generelt kutt i særfradraget i hovedsak ikke vil påvirke enslige pensjonister med opp til om lag 130 000 kroner i pensjonsinntekt og pensjonistektepar med opp til om lag 201 000 kroner i pensjonsinntekt, når den ene er minstepensjonist. Det er da forutsatt at de ikke har andre inntekter eller nettoformue over 120 000 kroner.

Regjeringen tar sikte på en tilnærming i beskatningen av pensjonister med midlere og høyere inntekter mv. i forhold til lønnstakere med tilsvarende inntekter. Regjeringen vil arbeide videre med ulike modeller, herunder en reduksjon i særfradraget. Det tas sikte på å starte en slik tilnærming fra inntektsåret 1998 og en vil komme tilbake til Stortinget med en nærmere redigjøreelse om spørsmålet i Nasjonalbudsjettet 1998. Regjeringen foreslår på denne bakgrunn en nominell videreføring av særfradraget fra 1996 til 1997.

Grunnstønad og hjelpestønad, som er skattefrie ytelser, skal gi dekning for visse utgifter og hjelpebehov som ikke dekkes av det offentlige på annen måte. Mottakere av grunntønad og hjelpestønad får dessuten automatisk rett til et halvt særfradrag, så fremt de ikke allerede har særfradrag som pensjonist. Dette gir isolert sett en skattefordel på 2 470 kroner.

Ved vurdering av de behovene som gir grunnlag for grunn- og hjelpestønad, tas det ikke hensyn til skattefordelen knyttet til særfradraget. Samlet sett gir disse direkte stønadsordningene fra folketrygden kombinert med det halve særfradraget et noe tilfeldig resultat og kommer ikke alltid dem med størst behov til gode. I Velferdsmeldingen foreslo derfor Regjeringen å fjerne den delen av særfradragets ordning som gjelder mottakere av grunn- og hjelpestønad. Som kompensasjon ble det foreslått at satsene for grunn- og hjelpestønad skulle økes samtidig

som det skulle foretas en viss omprioritering til beste for personer med størst utgifter og hjelpebehov. Dette vil både forenkle skattesystemet og målrette og forbedre stønadsordningene i folketrygden.

I Innst S nr 180 (1995-96) fikk Regjeringen med støtte fra Høyre tilslutning til å avvikle særfradraget ved grunn- og hjelpestønad.

Regjeringen foreslår på denne bakgrunnen å avvikle det halve særfradraget for mottakere av grunn- og hjelpestønad fom. 1997. Dette gir isolert sett en økt årlig skatteinntekt på om lag 80 mill. kroner. Alders- og uførepensjonister mv. vil ikke bli berørt av at dette særfradraget avvikles. Denne gruppen utgjør i 1996 om lag 75 pst. av alle grunn- og hjelpestønadmottakere.

Regjeringen legger opp til at provenyet fra det halve særfradraget skal benyttes til å forbedre grunn- og hjelpestønadsordningene. Forslagene til nye grunn- og hjelpestønadssatser er nærmere omtalt i avsnitt 4.2 i St prp nr 1 (1996-97) Statsbudsjettet (Gul bok).

Regjeringen legger opp til å videreføre de særskilte skattereglene for skattytere i **Finnmark og Nord-Troms**. Skattytere i Finnmark og Nord-Troms er fritatt for øverste trinn i toppskatten, og betaler derfor maksimalt 9,5 pst. toppskatt. Fellesskatten i Finnmark og Nord-Troms er 3,5 prosentenheter lavere enn for andre skattytere. Regjeringen foreslår videre at Finnmarksfradraget (15 000 kroner i klasse 1 og 30 000 kroner i klasse 2) holdes nominelt uendret.

I 1996 er standardbeløpet for **foreldrefradraget** 3 900 kroner for ett barn og 4 900 kroner for to eller flere barn. For legitimerede utgifter til pass og stell av barn kan det gis fradrag for inntil 19 300 kroner for ett barn og 23 100 kroner for to eller flere barn. Regjeringen foreslår at standardfradraget økes til 4 000 kroner for ett barn og 5 100 kroner for to eller flere barn. Fradrag for legitimerede utgifter knyttet til pass og stell av barn foreslås økt til 20 000 kroner for ett barn og 23 900 kroner for to eller flere barn.

I stortingsvedtak av 26. mars 1996 ble Regjeringen bedt om å følge opp merknaden fra Senterpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre og representanten Stephen Bråthen om foreldrefradraget i Innst O nr 47 (1995-96). I denne komitéinnstillingen ble det uttalt følgende:

«Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre og representanten Stephen Bråthen mener at dette ikke bør gjøres isolert, og vil be departementet om å foreta en prinsipiell drøfting av foreldrefradraget og dagens regelverk, samt foreta beregninger av provenyvirknninger av å gi adgang til at foreldrefradraget kan beregnes i alle inntekter som går inn under begrepet alminnelig inntekt.»

Regjeringen mener at denne problemstillingen bør vurderes i tilknytning til Longva-utvalgets innstilling om offentlige overføringer til barnefamiliene (NOU 1996: 13). Regjeringen vil komme tilbake til dette etter høringen av utvalgets innstilling.

Frdraget for **fagforeningskontingent** har vært holdt nominelt uendret på 1 800 kroner siden 1980. Regjeringen foreslår at beløpet også holdes nominelt uendret fra 1996 til 1997.

Reiseutgifter til og fra arbeidssted ut over 6 000 kroner kommer til frdrag i alminnelig inntekt. Beløpet har økt jevnlig fra 1975, men har de seks siste årene vært holdt nominelt uendret. Dette har bidratt til en reell lettelse i forhold til en oppjustering i takt med anslått prisvekst. Regjeringen foreslår at grensen for **frdrag for reiseutgifter** holdes nominelt uendret også fra 1996 til 1997. Dette innebærer isolert sett en lettelse for dem med reiseutgifter utover dette beløpet.

Forsørgerfrdrag i skatt gis med 1 820 kroner pr. barn under 16 år både til enslige forsørgere og til ektepar/samboende. For ungdom mellom 16 og 18 år mottas forsørgerfrdrag etter satser på 2 540 kroner, 1 720 kroner og 0 kroner, avhengig av ungdommens inntekt. Regjeringen foreslår å holde forsørgerfrdraget nominelt uendret fra 1996 til 1997.

Regjeringen foreslår for 1997 de samme generelle nominelle satsene i **barnetrygden** som gjennomsnittet i 1996, med den eksisterende søskengraderingen og den ekstra barnetrygden i Finnmark og Nord-Troms. Dette må bl.a. ses i lys av at Stortinget vedtok å oppjustere de generelle satsene i barnetrygden med 45 kroner pr. barn pr. måned fom. 1.7.96. Forslaget må også ses på bakgrunn av den betydelige satsingen som har skjedd de siste årene for å bedre vilkårene for barnefamiliene. Regjeringen har også i budsjettopplegget for 1997 prioritert barn høyt, jf. bl.a. fortsatt utbygging av barnehageplasser og gjennomføringen av 6 års-reformen fom. 1997. Forslaget må også ses i sammenheng med at prisstigningen fortsatt holder seg lav, tross bortfall av merverdiavgiftskompensasjon på enkelte matvarer. Videre har reallønningene blitt høyere i 1996 enn det en så for seg ved behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 1996. Forslaget betyr at barnetrygden totalt går ned med om lag 400 mill. kroner i forhold til referansealternativet og innebærer at de generelle satsene i barnetrygden blir 22 kroner lavere pr. barn pr. måned i 1997 enn ved utgangen av 1996. Totalt forventes likevel utbetalingene til barnetrygden å øke med vel 350 mill. kroner fra 1996 til 1997, til om lag 12,6 mrd. kroner i 1997.

Stortinget vedtok å heve småbarnstillegget med 2 580 kroner til 7 692 kroner fom. 1996. Regjeringen legger opp til at småbarnstillegget oppjusteres med 2,5 pst. fra 1996 til 1997, noe som samsvarer med anslått prisvekst.

Maksimalsatsen i **kapitalavkastningsraten i delingsmodellen** fastsettes som summen av risikofri rente og et risikotillegg på 6 pst. Som mål på risikofri rente benyttes renten på statsobligasjoner med 5-års gjenstående løpetid. Det er tidligere påpekt at en rente med så lang gjenstående levetid til en viss grad

vil inneholde en kompensasjon for inflasjonsrisiko, og at det kan tale for å benytte en statssertifikatrente med ett års gjenstående løpetid, jf. Ot prp nr 19 (1994-95). Departementet vil komme tilbake til dette i den gjennomgangen av enkelte punkter i delingsmodellen som Stortinget har bedt om, jf. nærmere omtale i avsnitt 5.8.2. 5-årsrenten på statsobligasjoner har hittil i år vært om lag 6 pst., slik at kapitalavkastningsraten for 1997 foreslås fastsatt til 12,0 pst. I forhold til gjeldende kapitalavkastningsrate for 1996 vil dette innebære en nedgang på 0,75 prosentpoeng.

Fordelen ved rimelig lån i arbeidsforhold beskattes ut fra en normrente som fastsettes i Stortingets skattevedtak for det enkelte år. Normrenten settes med utgangspunkt i lånevilkårene i det ordinære kredittmarkedet. Ut fra gjeldende pengemarkedsrente foreslår Regjeringen at normrenten for 1997 fastsettes til 5 pst., som er det samme som i 1996.

Stortinget vedtok i forbindelse med behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 1996 at Regjeringen skulle legge fram forslag til **fritak for arbeidsgiveravgift for lærlinger** på kontrakt under lov om fagopplæring i forbindelse med statsbudsjettet for 1997. Et fritak for arbeidsgiveravgift for lærlinger vil svekke det prinsipielle utgangspunktet for en geografisk differensiert arbeidsgiveravgift, og vil dessuten slå svært ulikt ut i ulike deler av landet. Ut fra de signalene Regjeringen har mottatt fra fylkeskommunene og fra partene i arbeidslivet, er det ikke grunn til å anta at økonomiske forhold er årsaken til at målet om lære plass ikke er nådd. Et fritak for arbeidsgiveravgift vil derfor trolig ikke føre til noen vesentlig økning i antallet lærlingeplasser. Bortfall av arbeidsgiveravgift for lærlinger vil videre gi størst lettelse til bedrifter i sentrale strøk.

Fritak for arbeidsgiveravgift for lærlinger vil i praksis fungere som et økt lærlingetilskudd i alle deler av landet med unntak av Finnmark og Nord-Troms. Som følge av ulike satser for arbeidsgiveravgiften vil de sentrale og befolkningstette områdene i utgangspunktet få størst besparelse ved et fritak. Dette gjelder i særlig grad det sentrale Østlandsområdet, kyststripen i Sør-Norge og området rundt Trondheim. Den faktiske besparelsen vil imidlertid avhenge av eventuelle virkninger på godtgjørelsen til lærlinger som følge av avgiftsfritaket. Lærlingetilskuddet ble fastsatt etter en enighet mellom myndighetene og partene i arbeidslivet ved innføringen av Reform 94. Regjeringen vil på denne bakgrunn frarå at arbeidsgiveravgiften for lærlinger fjernes og har derfor ikke foreslått et slikt fritak. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 4.4.4.

Stortinget har vedtatt at også bankene skal kunne tilby ordningen med **egen pensjonsforsikring med skattefradrag**. Departementet arbeider nå med det nærmere regelverket for dette, jf. avsnitt 3.5.7 for nærmere omtale.

Tabell 5.2 Skatt i pst. av lønn, samt beregnede endringer i skatt i kroner, på utvalgte lønnstakerinntekter av forslaget til skatteopplegg for 1997. Målt i forhold til referansesystemet for 1997 (1996-reglene oppjustert med 3½ pst.). Barnetrygd er regnet som negativ skatt, og barna forutsettes å være mellom 3 og 15 år gamle. Negative tall betyr reduksjon i skatt¹⁾

Brutto lønnsinntekt 1997. Kroner	Fradrag utover standard- fradrag. Kroner	Enslig		Ektepar med én inntekt		Ektepar med én inntekt, 2 barn		Ektepar med to inntekter, 2 barn	
		Gjennom- snittsskatt i 1997. Pst.	Skatte- endring fra 1996. Kroner	Gjennom- snittsskatt i 1997. Pst.	Skatte- endring fra 1996. Kroner	Gjennom- snittsskatt i 1997. Pst.	Skatte- endring fra 1996. Kroner	Gjennom- snittsskatt i 1997. Pst.	Skatte- endring fra 1996. Kroner
100 000	0	23,5	0	16,7	0	÷9,1	902		
125 000	0	24,8	0	19,4	0	÷1,3	902		
	5 000	23,7	0	18,3	0	÷2,4	902		
150 000	0	25,7	0	21,2	0	4,0	902		
	10 000	23,8	0	19,3	0	2,1	902		
175 000	0	26,9	÷123	23,1	÷119	8,3	774		
	15 000	24,5	÷123	20,7	÷119	5,9	774		
Én inntekt 200 000, to inntekter 100 000 · 2	0	28,0	÷123	24,7	÷119	11,7	774	9,8	894
	20 000	25,2	÷123	21,9	÷119	8,9	774	7,0	894
Én inntekt 250 000, to inntekter 125 000 · 2	0	30,2	÷578	26,9	÷119	16,6	774	13,9	894
	30 000	26,9	÷578	23,5	÷119	13,2	774	10,5	894
Én inntekt 300 000, to inntekter 150 000 · 2	0	33,3	÷800	29,0	÷896	20,4	0	16,6	894
	40 000	29,5	÷800	25,3	÷896	16,7	0	12,9	894
Én inntekt 400 000, to inntekter 200 000 · 2	0	37,3	÷800	34,1	÷896	27,7	0	21,2	638
	50 000	33,8	÷800	30,6	÷896	24,2	0	17,7	638
Én inntekt 500 000, to inntekter 250 000 · 2	0	39,8	÷800	37,2	÷896	32,0	0	24,8	÷270
	50 000	37,0	÷800	34,4	÷896	29,2	0	22,0	÷270

¹⁾ Skatteendringer som er mindre enn 10 kroner er satt til 0.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 5.3 Skatt for alders- og uførepensjonister. Endring målt i forhold til referansesystemet for 1997.
Negative tall betyr reduksjon i skatt

Pensjonsinntekt i 1997. Kroner	Skatt i 1997. Kroner	Gjennomsnittlig skatt i 1997. Pst.	Endring i skatt fra 1996 til 1997. Kroner
Enslig			
80 000	0	0	0
90 000	2 750	3,1	+19
100 000	7 150	7,2	+19
125 000	18 150	14,5	+19
150 000	26 413	17,6	177
175 000	33 799	19,3	49
200 000	41 549	20,8	49
250 000	58 664	23,5	+405
Ektepar, den ene er minstepensjonist			
125 000	0	0	0
130 000	1 980	1,5	18
150 000	8 580	5,7	18
175 000	19 580	11,2	18
200 000	30 580	15,3	18
250 000	47 296	18,9	43
300 000	64 065	21,4	+400

Kilde: Finansdepartementet.

5.2.2 Endringer i skatt for enkelte lønnstaker-grupper

Tabell 5.2 viser gjennomsnittsskatt i kroner og i pst. av personinntekt for utvalgte lønnstakerhusholdninger etter 1997-forslaget sammenlignet med et referansesystem der alle grenser og fradrag justeres med den anslåtte lønnsveksten. Gjennomsnittsskatt defineres her som sum av alle skatter fratrukket eventuell barnetrygd og forsørgerfradrag i skatt (eksklusive formuesskatt og arbeidsgiveravgift) dividert på samlet personinntekt.

Oppreguleringen av øvre grense i minstefradraget bidrar til en viss skattelette for alle som har inntekt i 1997 utover om lag 154 000 kroner. Størst utslag følger imidlertid av at toppskattegrensene økes med mer enn den anslåtte lønnsveksten. Som det framgår i eksemplene i tabellen vil de som betaler toppskatt og som ikke har barn, isolert sett få en skattelette på i størrelsesorden 800 - 900 kroner. Dette må ses i sammenheng med at toppskattegrenser tidligere har vært for lavt regulert i forhold til det som ble faktisk lønnsvekst. Lønnstakere med barn vil få opp til 270 kroner i skattelette som følge av de foreslåtte overreguleringene og forslaget til barnetrygd og forsørgerfradrag. For en familie med to barn mellom 3 og 16 år utgjør innstramningen i barnetrygden og forsørgerfradraget isolert sett i underkant av 900 kroner på årsbasis.

Tabell 5.3 viser endringer i skatt for pensjonister som følge av Regjeringens forslag for 1997, sett i forhold til referansesystemet. Av tabellen ser en at skatteopplegget for 1997 i praksis betyr uendret skatt for pensjonister. Som det framgår i tabellen vil

pensjonister som betaler toppskatt på laveste trinn få en skattelette på om lag 400 kroner.

5.3 HOVEDTREKK I AVGIFTSOPPLEGGET

5.3.1 Innledning

I St prp nr 1 (1995-96) Skatte- og avgiftsvedtak for 1996 ble det pekt på at særavgiftene og merverdiavgiften har økt til dels betydelig de senere årene og at det bl.a. som følge av avgiftstilpasninger, handelslekkasje mv. kan være problematisk å øke nivået ytterligere for flere av avgiftene. Det ble derfor konkludert med at endringer i avgiftspolitikken framover primært bør skje gjennom grunnlagsutvidelser og strukturendringer.

I Regjeringens avgiftsopplegg for 1997 foreslås i tråd med dette at det samlede avgiftsnivået (merverdiavgift, særavgifter og tollavgifter) holdes reelt om lag uendret. Det foreslås ingen endringer i merverdiavgiften, mens det foreslås enkelte systemendringer innenfor bilavgiftene, som gir et visst merproveny, samt økte avgifter på tobakk og autodiesel. Det økte provenyet fra disse avgiftsøkningene, til sammen om lag 400 mill. kroner på årsbasis, foreslås benyttet til å finansiere lettelser i tollen på industrivarer. Økt proveny, slik det omtales i dette avsnittet, angir økning utover det som skyldes prisjustering av satsene og anslag for økt forbruk.

5.3.2 Engangsavgift på motorvogner

I Budsjett-innst S nr 13. Tillegg nr 1 (1995-96) ba finanskomiteen departementet vurdere muligheten for

en hensiktsmessig avgrensning som kan gjøre det mulig med en lavere avgiftssats på såkalte «**flerbruksbiler**».

I Revidert nasjonalbudsjett 1996 ble det gitt en vurdering av dette spørsmålet, og det ble konkludert med at en egen avgiftsklasse for «flerbruksbiler» er vanskelig å utforme, og at det ikke minst derfor er lite hensiktsmessig å innføre enda en ny avgiftsklasse i bilavgiftssystemet. I Budsjett-innst S IV (1995-96) ber finanskomiteen om at departementet vurderer nærmere hvorvidt det kan gjøres endringer i de generelle avgiftssatsene som gjør at avgiftene på «flerbruksbiler» blir redusert, dvs. uten at det opprettes en egen avgiftsklasse.

«Flerbruksbilene» pålegges høye avgifter først og fremst fordi de er tyngre enn de fleste andre personbiler. For å imøtekomme ønsket om å endre avgiftssatsene slik at «flerbruksbilene» får lavere avgift, foreslås det derfor å fjerne progresjonen i vektavgiften for biler med egenvekt over 1 400 kg. En slik endring vil føre til at engangsavgiften på typiske «flerbruksbiler» reduseres med om lag 15 pst. Siden en slik reduksjon i hovedsak vil berøre biler med egenvekt godt over 1 400 kg, vil vanlige personbiler i liten grad bli berørt.

Kombinerte biler og «flerbruksbiler» har i stor grad samme bruksområde. Avgiften på kombinerte biler er i dag langt lavere enn avgiften på tilsvarende kjøretøy som avgiftsmessig ikke klassifiseres som kombinerte biler. Regjeringen foreslår at avgiftsklassen for kombinerte biler fjernes i forbindelse med at avgiften på bl.a. «flerbruksbiler» reduseres. Samlet sett gir forslaget om å justere vektavgiften og øke avgiften på kombinerte biler et økt proveny på om lag 150 mill. kroner på årsbasis.

Videre fremmes forslag om å justere **de avgiftsmessige definisjonene av varebiler og minibusser**. Målet med justeringene er å unngå at de mest personbilkennende varebilene og minibussene avgiftsmessig behandles annerledes enn personbiler.

Engangsavgiften på motorsykler er i dag en ren verdiavgift som beregnes på grunnlag av motorsyklenes tollverdi (CIF-verdi). I forbindelse med omleggingen av engangsavgiften på biler i fjor høst ble det vist til at tilsvarende endringer, dvs. omlegging fra verdiavgift til avgift beregnet på grunnlag av tekniske kjennetegn, også ville bli vurdert nærmere for motorsykler. På denne bakgrunnen foreslås det for 1997 at engangsavgiften på motorsykler skal beregnes på grunnlag av slagvolum og motoreffekt, sammen med en stykkavgift. Endringen forutsettes å være provenynøytral.

5.3.3 Toll på industrivarer

Regjeringen foreslår å redusere tollsatsene på industrivarer. Det foreslås at dette dels skal skje ved at den resterende delen av tollnedtrappingen som Norge gjennom WTO-avtalen har forpliktet seg til å iverksette innen 1999/2004, blir gjennomført pr.

1.1.1997. Sammen med den årlige nedtrappingen som følger av den norske gjennomføringen av WTO-avtalen, innebærer dette et årlig provenybortfall på i overkant av 400 mill. kroner. Videre foreslås det å fjerne lave tollsatser (definert som satser bundet i WTO på under 3 pst.) fra samme tidspunkt og å fjerne tollsatser på rullende materiell for jernbane og sporveier, samt visse andre tollsatser med mindre provenymessig betydning. Provenytapet av å fjerne disse tollsatsene vil være på om lag 5 mill. kroner. Samlet vil provenytapet på tollområdet som følge av Regjeringens forslag være noe over 400 mill. kroner på årsbasis.

5.3.4 Øvrige avgifter

Regjeringen foreslår å øke **avgiftene på tobakksvarer**. Avgiften på røyketobakk utgjør i dag vel halvparten av avgiften på sigaretter. Av helsemessige årsaker anses det som ønskelig at det skjer en tilnærming i avgiftsnivået mellom røyketobakk og sigaretter. Regjeringen foreslår derfor at avgiften på røyketobakk økes med 8,2 pst. mer enn antatt prisvekst, mens avgiften på sigaretter og øvrige tobakksvarer foreslås økt med 4,1 pst. mer enn antatt prisvekst. Forslaget gir et økt proveny på om lag 200 mill. kroner på årsbasis.

Avgiften på autodiesel foreslås økt med 2 pst. mer enn antatt prisvekst. Sett fra et miljøsynspunkt vil økt dieselavgift medføre at aktørene i større grad må betale for de eksterne kostnadene knyttet til dieselforbruket. Autodiesel avgiftslegges i dag langt lavere enn bensin, noe som medfører økt forbruk av autodiesel på bekostning av bensin. De har bl.a. betydelige provenykonsekvenser. Det anses derfor som viktig på sikt å avgiftslegge diesel og bensin relativt likt, slik at avgiftsmessige tilpasninger kan unngås i framtiden. Provenyvirkningen av forslaget vil være om lag 60 mill. kroner på årsbasis.

For **de øvrige avgiftene** foreslås det generelt at kvantumsavgiftene prisjusteres og at verdiavgiftene holdes uendret.

Emballasjeavgiftene, som ikke har vært prisjustert siden 1994, foreslås imidlertid justert opp i takt med prisstigningen i 1995 og 1996, i tillegg til ordinær prisjustering for 1997.

Det foreslås ingen reduksjoner i **tollavgiftene på landbruksvarer** fra 1.1.97 slik som varslet for sektorene frukt, grønt, blomster, fjørfe og mel i St prp nr 72 (1995-96). Etter en samlet vurdering har Regjeringen funnet det mest hensiktsmessig å utsette den varslede gjennomføringen av endringer i tollvernet for disse sektorene. Regjeringen vil komme tilbake til forslag om tilpasninger i tollvernet i tollproposisjonen for 1998. Regjeringen vil også fortsette arbeidet med å vurdere tilpasninger i importvernet for alle deler av jordbruket og næringsmiddelindustrien.

Ved privat innførsel av **reisegods** kan det i dag toll- og avgiftsfritt innføres varer for inntil 1 200 kroner, i tillegg til de kvotebelagte varene alkohol,

tobakk og sjokolade. Denne beløpsgrensen har vært uendret siden midten av 1980-årene. Regjeringen tar nå sikte på å heve denne grensen til 2 000 kroner, noe som samsvarer med prisstigningen siden forrige endring.

I forhold til **grensehandelen** med Sverige vises det til at samtlige drivstoffavgifter i Sverige vil bli økt med om lag 7 pst. innen 1.7.97, og at avgiftene på tobakk i Sverige vil bli økt med om lag 15 pst. fra 1.1.97.

5.3.5 Større reformer

Utredningen fra Grønn skattekommisjon ble lagt fram 6. juni, jf. NOU 1996: 9 Grønne skatter - en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting. Utredningen er sendt på bred høring med frist 20. september. Regjeringen legger til grunn at det ikke er aktuelt å gjennomføre noen av kommisjonens konkrete forslag i avgiftsopplegget for 1997, dvs. før synspunkter fra berørte institusjoner og organisasjoner er hentet inn og vurdert. Stortinget har vedtatt at det skal legges fram en egen melding om kommisjonens utredning. Det er i den sammenheng behov for en omfattende oppfølging, både for å vurdere høringsuttalelsene og for å konkretisere og videreutvikle kommisjonens forslag. Kommisjonen skilte mellom tre ulike grupper av forslag:

- *Forslag som kan iverksettes på kort sikt*, dvs. at det ikke kreves ytterligere faglige utredninger og avklaringer for å gjennomføre forslagene.
- *Forslag som krever ytterligere avklaringer* av visse tekniske og administrative sider.
- *Forslag som krever nærmere utredninger*, dvs. at det er behov for mer prinsipielle avklaringer.

Regjeringen tar sikte på å fremme en egen melding for Stortinget om bl.a. miljøavgifter i løpet av 1997. Regjeringen legger også opp til at det i Langtidsprogrammet 1998-2001 blir gitt en prinsipiell omtale av enkelte overordnede spørsmål, bl.a. hvordan en «grønn» skattereform kan bidra til å oppfylle langsiktige mål både for miljøet og for sysselsettingen.

I Nasjonalbudsjettet 1996 ble det redegjort for arbeidet med å utvide merverdiavgiftsgrunnlaget. Det ble videre sagt at Regjeringen tok sikte på å legge fram et lovforslag i løpet av 1996. Dagens avgiftssystem, hvor tjenester i stor grad er holdt utenfor, vil over tid bidra til at avgiftsgrunnlaget svekkes. Det kan i denne sammenhengen vises til at tjenestenes andel av privat konsum har økt til dels betydelig i de årene vi har hatt et merverdiavgiftssystem. Dette tilsier at en stadig større andel av privat forbruk ikke belastes med merverdiavgift. Disse forholdene, sammen med bl.a. målet om skattemessig likebehandling, taler for en merverdiavgiftsreform.

Regjeringen ser imidlertid behov for å vurdere den allerede varslede merverdiavgiftsreformen i

sammenheng med oppfølgingen av Grønn skattekommisjon. Dette har ikke minst betydning i forhold til muligheten for reduksjoner i skatter og avgifter som er spesielt ugunstige for økonomiens effektivitet og for å styrke sysselsettingen spesielt. Regjeringen har derfor valgt å utsette framleggelsen av lovforslagene når det gjelder endringer i merverdiavgiften i forhold til den framdriftsplanen som ble skissert i Nasjonalbudsjettet 1996.

5.4 ENKELTE UTVIKLINGSTREKK I SKATTESYSTEMET

5.4.1 Innledning

Det har skjedd vesentlige endringer i det norske skattesystemet de siste ti årene. Milepæler i reformarbeidet har vært:

- Skattekommisjonens utredning NOU 1984: 22 Personbeskatning
- St meld nr 35 (1986-87) Reformen i personbeskatningen og tilhørende Innst S nr 258 (1986-87)
- Aarbakke-gruppens utredning NOU 1989: 14 Bedrifts- og kapitalbeskatningen - en skisse til reform
- St meld nr 48 (1989-90) Retningslinjer for reformer i bedrifts- og kapitalbeskatningen og konsekvenser for personbeskatningen, og tilhørende Innst S nr 5 (1990-91)
- Ot prp nr 35 (1990-91) Skattereformen 1992 og tilhørende Innst O nr 80 (1990-91)

Utledningene, meldingene og proposisjonen som nevnt ovenfor ble senere supplert med en rekke andre proposisjoner, jf. også avsnitt 2.1.1 i Ot prp nr 19 (1994-95) der det er gitt en oversikt over meldingene og proposisjonene.

Skattereformen er tidligere omtalt bl.a. i avsnitt 4.8 i Nasjonalbudsjettet 1993 og i Ot prp nr 19 (1994-95) Evaluering av deler av skattereformen.

I dette avsnittet omtales enkelte utviklingstrekk i det norske skattesystemet de siste ti årene, med hovedvekt på personbeskatningen.

5.4.2 Viktige skatteendringer 1987-1991 og hovedtrekk i skattereformen 1992

Reformene i beskatningen ble innledet fra inntektsåret 1987 gjennom redusert progresjon på nettoinntekten og økt vekt på beskatning av inntekt før fradrag. De maksimale skattesatsene på nettoinntekt ble gradvis senket fram mot skattereformen 1992, noe som reduserte verdiene av fradrag for høyinntektsgruppene. Det ble videre lagt økt vekt på bruttobeskatning av skattytere med høye arbeidsinntekter mv. Skattytere med lavere og midlere inntekter ble skjermet. Dette er nærmere omtalt i avsnittene 5.4.5 og 5.4.6.

Skattegrunnlaget ble også gradvis utvidet fra og

med 1987. Dette skjedde gjennom registrering og skatlegging av inntekter som tidligere ikke inngikk i skattegrunnlaget, og bortfall av særskilte fribeløp. Dette er nærmere omtalt i avsnitt 5.4.8.

Skattereformen 1992 omfattet både lønnstakere, trygdede, selskaper og personlig næringsdrivende. Hovedtrekkene i skattereformen var bl.a. innføring av en felles, flat skatt på alle kapitalinntekter både for bedrifter og personer, innføring av den såkalte kildemodellen for deling av personlig næringsdrivendes inntekter, bredere skattegrunnlag mer i samsvar med faktiske inntekter kombinert med reduserte formelle satser, samt innføring av en to-trinns toppskatt på arbeids- og pensjonsinntekter.

Et hovedmål med skattereformen 1992 var å bedre den samfunnsøkonomiske ressursutnyttelsen og få en mer rettferdig fordeling av skattene.

Skattesystemet før reformen var karakterisert ved høye formelle skattesatser, kombinert med omfattende fradrags- og skattekredittordninger, dvs. ordninger som gav skatteutsettelse. Høye formelle skattesatser, særlig på de høyeste inntektene, stimulerte til utstrakt lånefinansiering av forbruk og investeringer. Mange investeringer ble gjennomført med bakgrunn i de fradragsmulighetene og skattekredittene som var knyttet til investeringene. Verdien av skattekredittene var høyest for dem med høyest marginalsatt. Skattesystemet før skattereformen oppmuntret på denne måten til skatteplanlegging og disposisjoner som ikke var samfunnsøkonomisk lønnsomme. De høye formelle skattesatsene gav heller ikke en tilsvarende utjevning av økonomiske levekår.

Et viktig element i skattereformen var å bringe faktiske inntekter fram til beskatning i større grad enn tidligere. Dette er viktig for å bedre skattesystemets effektivitets- og fordelingssegenskaper. Reduserte fradragsmuligheter og lavere formelle skattesatser har både redusert mulighetene for og lønnsomheten av ulike tilpasninger med sikte på å redusere skattene. Lave skattesatser reduserer avviket mellom samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk lønnsomhet av ulike disposisjoner, og reduserer lønnsomheten av skatteplanlegging.

Et overordnet prinsipp for skattereformen var at skatten i størst mulig grad skal være den samme uavhengig av skattyternes disposisjoner. Likebehandling i beskatningen bidrar til at investeringene kanaliseres dit de gir høyest avkastning. Skattereformen har gitt større skattemessig likebehandling av ulike skattytere, næringer, inntektsarter og selskapsformer.

5.4.3 Skatter og avgifter som andel av BNP

Figur 5.2 viser bokførte totale skatter og avgifter som andel av bruttonasjonalproduktet (BNP) i årene 1988 til 1995 for Norge, Fastlands-Norge, Norden (utenom Norge og Island), EU og USA.

Et forhold som må tas i betraktning ved slike in-

ternasjonale sammenligninger er at skattenivået i ulike land vil henge sammen med bl.a. hvorvidt de ulike landene har satset på offentlige eller private pensjonssystemer, og i hvilken grad pensjoner og andre offentlige kontantytelser er skattepliktige. Norge og de nordiske landene har et relativt godt utbygd offentlig pensjonssystem sammenlignet med andre OECD-land og stor grad av skatt på pensjoner mv.

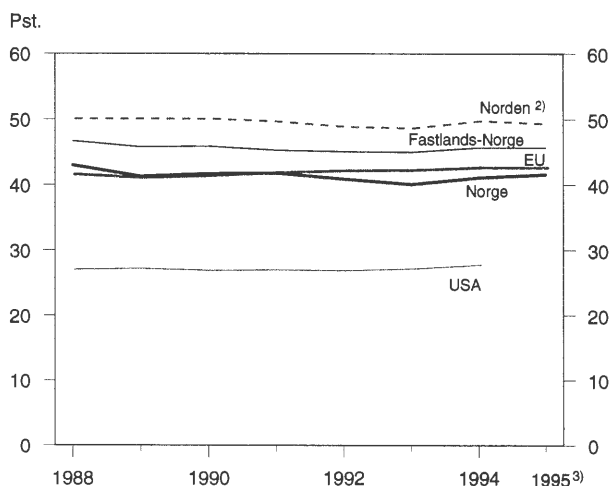
Figur 5.2 illustrerer at skatte- og avgiftsnivået målt i forhold til BNP i Norge er noe lavere enn det uveide gjennomsnittet for EU, men betydelig høyere enn USA. Et uveid gjennomsnitt innebærer at alle land teller likt. Et *veid* gjennomsnitt for EU, med BNP som vektor, ligger noe lavere enn andelen for Norge.

Norge har et skattenivå som er lavere enn de nordiske landene Danmark, Sverige og Finland. Norge har et noe høyere skattenivå som andel av BNP enn gjennomsnittet for OECD-Europa. At skattens andel av BNP er høyere for Fastlands-Norge enn for Norge, skyldes at verdiskapingen i petroleumssektoren er relativt høy i forhold til skatten fra petroleumssektoren. I tillegg til skatteinntektene fra petroleumssektoren får staten også en del av verdiskapingen gjennom Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomhet (SDØE).

Skatte- og avgiftsinntektene som andel av BNP for Fastlands-Norge har ligget relativt stabilt fra 1988 til 1994 med variasjoner mellom 46,7 pst. (1988) og 45,0 pst. (1993). Som figur 5.2 illustrerer, har skattens andel av den totale verdiskapingen vært relativt stabil også i de øvrige nordiske landene, EU og USA.

Et forhold som vanskeliggjør slike internasjonale sammenligninger er at Norge og Luxembourg fore-

Figur 5.2 Totale skatter og avgifter. Prosent av BNP for utvalgte land og områder¹⁾



¹⁾ Uveid gjennomsnitt.

²⁾ Ekskl. Norge og Island.

³⁾ Foreløpige tall.

Kilde: OECD og Statistisk sentralbyrå.

løpig er de eneste landene hvor det foreligger reviderte nasjonalregnskapstall basert på reviderte internasjonale retningslinjer. Revisjonen innebar en oppjustering av bruttonasjonalproduktet sammenlignet med tidligere regnskapstall, og dermed også en nedjustering av skatt i pst. av BNP for Norge. Dette skyldes dels definisjonsendringer og dels andre forhold. Revisjonen innebar bl.a. et noe utvidet bruttoinvesteringsbegrep og nye grupperinger for næringer og produkter der tjenester blir tillagt større vekt enn tidligere. Skatter og avgifter som andel av BNP for Fastlands-Norge før hovedrevisjonen av nasjonalregnskapet varierte mellom 52,6 pst. (1994) og 51,0 pst. (1990).

Det foreligger ingen analyse av i hvilken grad disse definisjonsmessige forholdene generelt kan forventes å slå ut i høyere BNP for alle land. En oversikt fra Statistisk sentralbyrå over 30 faktorer som vil kunne påvirke BNP gjennom definisjonsendringer, tenderer likevel mot samlet sett å øke BNP.

5.4.4 Skatteinntektenes fordeling

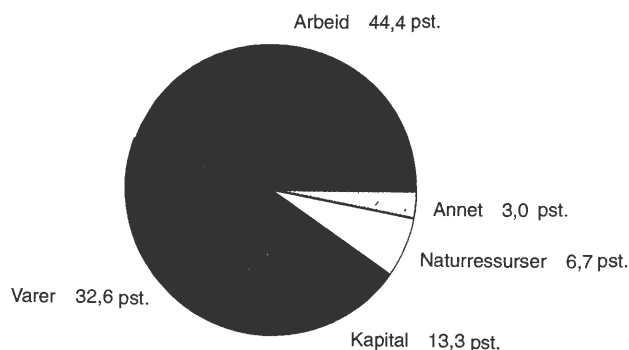
Figur 5.3 viser de totale skatte- og avgiftsinntektene, fordelt på varer og innsatsfaktorene arbeid, kapital og naturressurser for Norge i 1994. Det er også en restpost «annet» som hovedsakelig består av skatt betalt av trygdede. Denne fordelingen gir en indikasjon på i hvilke «markeder» (varemarkedet, arbeidsmarkedet, kapitalmarkedet osv.) skattene oppkreves, men det sier lite om hvilke grupper som faktisk belastes skattene. For eksempel er investeringsavgiften regnet som skatt på kapital, betalt av selskapssektoren, mens realiteten kan være at skatten i større eller mindre grad veltes over i vareprisene og ikke helt ut belastes selskapene og deres eiere.

Som skatt på arbeid inngår trygdeavgift, toppskatt, arbeidsgiveravgift og en beregnet andel av skatt på alminnelig inntekt som kan tilordnes arbeid. For en beregning av denne andelen er det definert bestemte inntekts- og fradragposter i selvangivelsen som tilordnes arbeid. En tilsvarende tilordning er foretatt for kapital.

Skatt på kapital omfatter formuesskatt for personlige skattytere og etterskuddspliktige, eiendomsskatt, avgift på arv og gaver, dokumentavgift, investeringsavgift, beregnet andel av skatt på alminnelig inntekt for lønnstakere, trygdede og personlig næringsdrivende og ordinær skatt på inntekt i petroleumssektoren. Skatt på kapital inkluderer også skatt på alminnelig inntekt for etterskuddspliktige, men med fradrag for skatt på alminnelig inntekt som skyldes aktive eieres arbeidsinnsats i delingspliktige selskaper. Ordinær skatt på inntekt i petroleumssektoren er sett på som skatt på normalavkastningen av kapitalen i petroleumssektoren, og blir derfor tilordnet kapital.

Som naturressursskatter regnes produksjonsavgift, særskatt, arealavgift og CO₂-avgift for petrole-

Figur 5.3 Fordeling av totale skatter og avgifter etter skattegrunnlag. 1994. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

umssektoren, produksjonsavgift på elektrisk kraft og avgift på kull og koks mv. Vareskattene omfatter merverdiavgift, bilavgifter, avgifter på alkohol, tobakk, sjokolade mv., flyreiser mv., toll og forbruksavgift på elektrisk kraft.

Anslagene viser at hovedtyngden av skatteinntektene oppkreves på arbeid og på varer. Beskatningen av arbeid utgjør om lag 45 pst. av de totale skatteinntektene, mens varebeskatningen utgjør noe over 30 pst.

Noe under 30 pst. av skattene på arbeid er arbeidsgiveravgift. Resten er hovedsakelig skatt på lønn mv. for lønnstakere og beregnet personinntekt for personlig næringsdrivende. Nær to tredeler av vareskattene består av merverdiavgift, mens bilavgiftene og avgiftene på alkohol og tobakk utgjør noe under 30 pst. av vareskattene.

Kapitalens andel av de totale skatteinntektene utgjør om lag 13 pst. Av dette belastes to tredeler selskaper, mens en tredel betales av personlige skattytere. Skatt på naturressurser tilordnes i disse beregningene anslagsvis 7 pst. av de totale skatteinntektene. Andelen av skattene som betales av trygdede mv. er relativt beskjeden.

Data fra OECD indikerer at de indirekte skattene i Norge er relativt høye i internasjonal målestokk, mens kapitalbeskatningen er noe lavere enn OECD-gjennomsnittet. Varierende avgrensninger av f.eks. naturressursskatter og kapitalskatter i de ulike landene, vanskeliggjør imidlertid direkte internasjonale sammenligninger.

Tabell 5.4 viser de totale skatte- og avgiftsinntektene fordelt på skattekreditorene stat, kommune og fylkeskommune. Kommunale gebyrer er ikke inkludert i oversikten. Tabellen viser at om lag 79 pst. av de totale skatteinntektene tilfaller staten når en inkluderer skattefordelingsfondet. Kommunenes andel er om lag 14 pst., mens fylkeskommunenes andel er om lag 7 pst. Den alt overveiende delen av kommunenes skatteinntekter er inntektsskatt fra personlig skattytere.

Tabell 5.4 Skatter og avgifter fordelt på skatte- og avgiftsarter og skattekreditorer. Påløpt i 1994. Mill. kroner

	Staten ¹⁾	Kommunene	Fylkes- kommunene	I alt
Personlige skattytere (forskuddspliktige)	68 076	42 783	21 979	132 838
Skatt på alminnelig inntekt	23 565	39 247		84 791
Toppskatt	8 966			8 966
Trygdeavgift	34 505			34 505
Formuesskatt	1 040	3 536		4 576
Bedrifter (etterskuddspliktige) i Fastlands-Norge	11 119	4 289	2 569	17 977
Inntektsskatt (medregnet kraftverk)	11 112	3 625	2 569	17 306
Formuesskatt	7	664		671
Eiendomsskatt		2 792		2 792
Arbeidsgiveravgift	46 953			46 953
Avgifter	127 141			127 141
Merverdi- og investeringsavgift	80 774			80 774
Særaggifter	46 367			46 367
Petroleum	30 356			30 356
Avgift på utvinning av petroleum	9 292			9 292
Skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum	18 051			18 051
Arealavgift på petroleum	456			456
CO ₂ -avgift petroleum	2 557			2 557
Sum	283 645	49 864	24 548	358 057

¹⁾ Medregnet fellesskatt til Skattefordelingsfondet.
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Statsregnskapet.

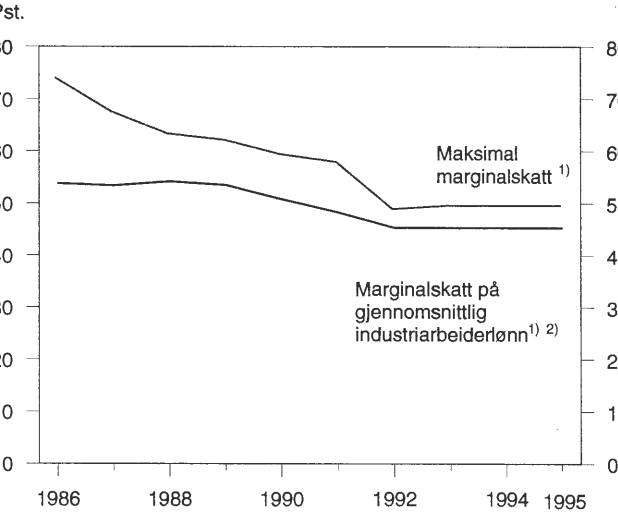
5.4.5 Satsstrukturen

Det er gjennomført vesentlige reduksjoner i margi- nalskattene på inntekt fra 1986 til 1992. Figur 5.4 il- lustrerer utviklingen i maksimal marginalsattesats på lønn for en lønnstaker i klasse 1, og marginalsat- tesats for en lønnstaker i klasse 1 med lønn inklusive overtidsgodtgjørelse som gjennomsnittet for en indu- striarbeider. Det er antatt at skattyterne ikke har fradrag utover standardfradrag. I framstillingen er det sett bort fra spesielle ordninger som kan gi høy- ere effektive marginalsattesatser, som f.eks. skatte- reduksjonsregelen for pensjonister mv.

Marginalskatten ble betydelig redusert fra 1986 til 1992 som følge av reduksjon i marginalskatten på nettoinntekt (alminnelig inntekt), jf. også figur 5.6. Reduksjonen var særlig stor på de høyeste inntekte- ne. Den maksimale marginalskatten på lønnsinntek- ter ble redusert fra 73,8 pst. i 1986 til 48,8 pst. i 1992. I 1993 ble den maksimale marginalsattesat- sen hevet til 49,5 pst. som følge av at den høyeste toppskattesatsen ble økt. Den maksimale marginal- skattesatsen har i de påfølgende årene vært uendret.

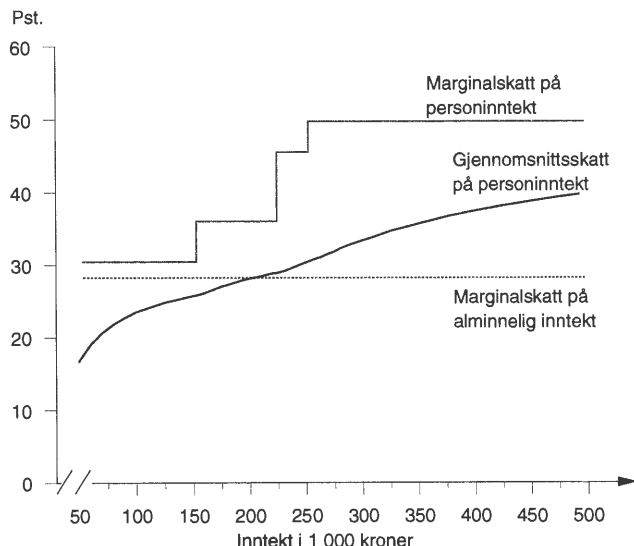
Marginalskatten for en lønnstaker i klasse 1 med lønn (inkl. overtid) som gjennomsnittet for en indu-

Figur 5.4 Marginalskatt på lønn for lønnstaker i klasse 1. Prosent



¹⁾ Lønnstakeren antas å ikke ha noen fradrag utover standard- fradrag.
²⁾ Gjennomsnittlig lønn inkl. overtidsgodtgjørelse som for en industriarbeider som arbeider et normalt årsverk.
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Figur 5.5 *Marginal inntektsskatt og gjennomsnittsskatt for lønnstaker¹⁾ i klasse 1. 1996. Prosent*

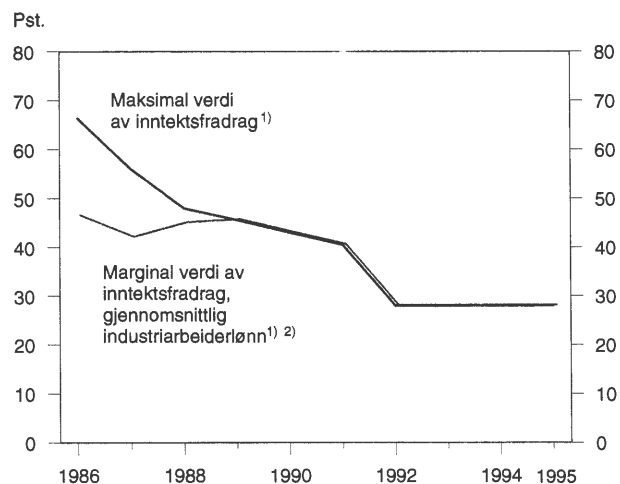


¹⁾ Lønnstakeren antas å ikke ha noen fradrag utover standardfradrag.

Kilde: Finansdepartementet.

striarbeider og uten fradrag utover standardfradrag, ble redusert fra 53,8 pst. i 1986 til 45,3 pst. i 1992. Marginalskatten på lønn som gjennomsnittet for en industriarbeider var fortsatt 45,3 pst. i 1995. En lønnstaker med lønn som gjennomsnittet for en industriarbeider var således toppskattepliktig på nedre trinn fra 1992 til 1995. Differansen mellom maksi-

Figur 5.6 *Maksimal og marginal verdi av fradrag i nettoinntekt/alminnelig inntekt for lønnstaker i klasse 1. Prosent*



¹⁾ Lønnstakeren antas å ikke ha noen fradrag utover standardfradrag.

²⁾ Gjennomsnittlig lønn inkl. overtidsgodtgjørelse som for en industriarbeider som arbeider et normalt årsverk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

mal marginalskatt på lønn og marginalskatt på lønn for en gjennomsnittlig industriarbeiderlønn er 4,2 prosentpoeng, dvs. forskjellen mellom satsene på øvre og nedre trinn i toppskatten. Som det framgår av figur 5.4 er dette lavere enn den tilsvarende differansen i 1986.

Figur 5.5 gir en nærmere illustrasjon av den marginale inntektsskatten i 1996 for en lønnstaker i klasse 1 på ulike inntektsnivåer. Figuren illustrerer den progressive beskatningen av personinntekt og den flate beskatningen av alminnelig inntekt. Figuren viser også gjennomsnittsskatten, dvs. skatt som andel av personinntekten, for en lønnstaker i klasse 1 som ikke har fradrag utover standardfradrag. Gjennomsnittsskatten stiger med personinntekten, men er likevel lavere enn marginalskatten på alle inntektsnivåene som inngår i figuren.

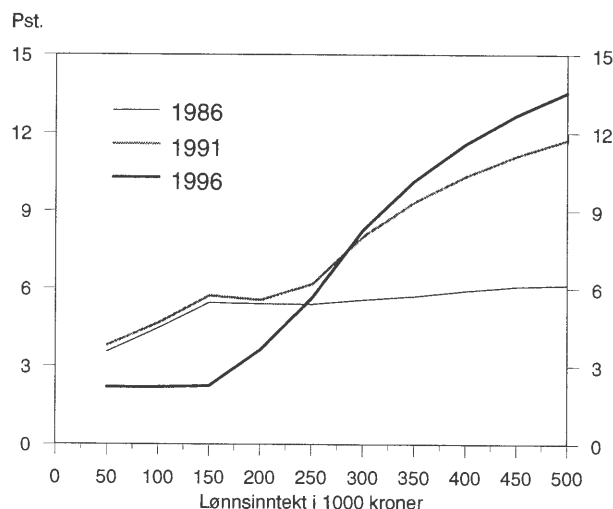
Figur 5.6 viser utviklingen i den maksimale marginale verdien av fradrag i nettoinntekt/alminnelig inntekt fra 1986 til 1995. Det er også vist en kurve for den marginale verdien av inntektsfradrag (reduisert skatt som følge av økt fradrag) for en lønnstaker i klasse 1 med lønn inklusive overtidsgodtgjørelse som gjennomsnittet for en industriarbeider og uten fradrag utover standardfradrag. Den maksimale verdien av fradrag i nettoinntekt/alminnelig inntekt har gradvis blitt redusert fra 66,4 pst. i 1986 til 28 pst. fra og med 1992. Figuren viser også at fra og med 1989 var den marginale verdien av inntektsfradrag for lønnstakere i klasse 1 med gjennomsnittlig industriarbeiderlønn lik den maksimale satsen. Innføringen av en felles flat skatt på alminnelig inntekt i 1992, har medført at den marginale verdi av alle gjeldsfradrag mv. blir 28 pst. for de aller fleste skattyterne uavhengig av inntektens størrelse.

5.4.6 Bruttoelementet i inntektsskatten

Skattesystemet består bl.a. av skatt på personinntekt (brutto lønn og pensjon mv.) og skatt på alminnelig inntekt. I alminnelig inntekt inngår også kapitalinntekter, mens kapitalutgifter og enkelte andre utgifter er trukket fra. Alminnelig inntekt er dermed et nettoinntektsbegrep. Den delen av skatten som avhenger av arbeidsinntekten alene, dvs. den delen av skatten som beregnes uavhengig av kapitalinntekter og fradrag for gjeldsrenter mv., kan defineres som bruttoelementet i inntektsskatten. Bruttoelementet består av trygdeavgiften og toppskatten fratrukket den reduksjonen av skatt på alminnelig inntekt som følger av minste-fradraget. Minste-fradraget beregnes på grunnlag av lønns- og pensjonsinntektens størrelse, og kan ses på som en reduksjon i trygdeavgiften på 5,6 prosentpoeng på lønnsinntekter inntil 149 000 kroner i 1996.

Figur 5.7 illustrerer utviklingen i bruttoelementet i inntektsskatten for ulike lønnsinntekter. Det framgår at endringene fra 1986 til 1996 har medført reduksjon i bruttoelementet i inntektsskatten for lønns-

Figur 5.7 Bruttoelementet i inntektsskatten for lønnstaker i klasse 1. Prosent av lønnsinntekten, 1996-kroner



Kilde: Finansdepartementet.

takergrupper med lavere og midlere inntekter. Dette skyldes særlig en betydelig økning i minstefradraget. Regnet i 1996-kroner var det maksimale minstefradraget i 1986 om lag 7 200 kroner, mens det maksimale minstefradraget i 1996 er 29 800 kroner. Minstefradragssatsen har samtidig økt fra 10 pst. i 1986 til 20 pst. i 1996.

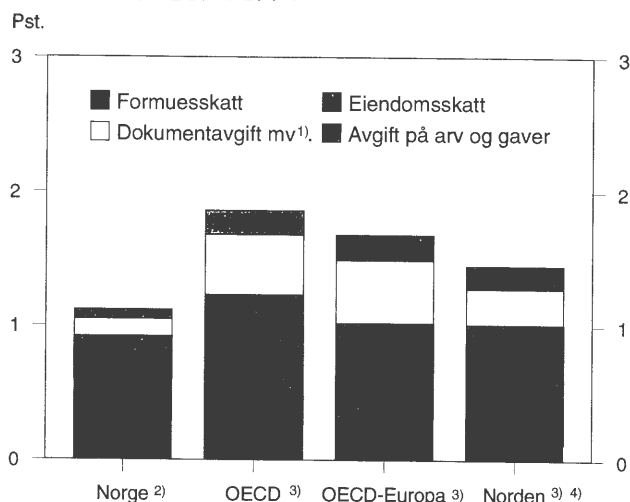
Figuren illustrerer videre at bruttoelementet i inntektsskatten har økt markert for høyinntektsgrupper. Økt vekt på bruttobeskatning av skattytere med høye arbeidsinntekter mv. var et viktig siktemål med skatteendringene fra 1987. Det har gjort det mulig å gi skattesystemet en god fordelingsprofil, samtidig som den formelle progresjonen har blitt mindre.

5.4.7 Skatt på formue og eiendom

Statistikk fra OECD viser at den samlede skatten på eiendom og formue er lav i Norge sammenlignet med andre land. Dette illustreres i figur 5.8 som viser den samlede skatten på formue og eiendom i pst. av BNP for Norge, OECD, OECD-Europa og Norden (ekskl. Norge og Island). Inntektsskatt på fordel knyttet til å bo i egen bolig og eventuelle avgifter knyttet til fast eiendom (vann, kloakk og renovasjon mv.) inngår ikke i figuren. I den grad det er betydelige variasjoner i forholdet mellom BNP, som er et inntektsmål, og verdien av formue og eiendom i ulike land, vil skatt på formue som andel av BNP være et dårlig mål på nivået på formuesbeskatningen. I gjennomsnitt for flere land som i figur 5.8, er det imidlertid grunn til å anta at dette har mindre betydning.

Den samlede skatten på formue og eiendom i Norge utgjorde 1,1 pst. av BNP i 1994, mens et uveid

Figur 5.8 Skatt mv. på formue og eiendom. Prosent av BNP. 1994



1) Omfatter skatt på kapitaltransaksjoner ved kjøp av bolig, betaling ved sjekk, verdipapirromsetning mv.

2) BNP-tallene for Norge er i motsetning til andre land (unntatt Luxembourg) revidert i henhold til ny nasjonalregnskapsstandard. Jfr. avsnitt 5.4.3.

3) Uveid gjennomsnitt.

4) Ekskl. Norge og Island.

Kilde: OECD.

gjennomsnitt for OECD-landene var 1,9 pst. Et veid gjennomsnitt for OECD-landene ville blitt markert høyere ettersom flere store land har relativ høy samlet skatt på eiendom og formue. Østerrike, Tsjekkia, Tyskland, Ungarn og Portugal er de eneste av OECD-landene som har lavere samlet skatt på formue som andel av BNP enn Norge.

Figuren illustrerer at det særlig er eiendomsskatten og dokumentavgiften mv. som er lav i Norge sammenlignet med andre land. En betydelig del av eiendomsskatteinntektene i Norge kommer fra kraftforetak. Husholdningene betaler en mindre andel av eiendomsskatten. Canada, USA og Storbritannia er land med særlig høy eiendomsskatt (om lag 3 pst. av BNP).

Den norske avgiften på arv og gaver er også lav i internasjonal målestokk. Formuesskatten er derimot høyere i Norge enn i de øvrige nordiske landene og høyere enn gjennomsnittet for OECD-landene.

5.4.8 Utvidelse av skattegrunnlaget

Fra 1987 er skattegrunnlaget gradvis utvidet. Dette har dels skjedd ved å registrere og skattlegge ulike naturallytelser eller frynsegoder i arbeidsforhold som tidligere ikke inngikk i skattegrunnlaget, og dels ved at særskilte fribeløp har falt bort. Naturalytelser har langt på vei blitt skattepliktige på samme måte som lønnsutbetalinger. På denne måten har faktiske inntekter i større grad enn tidligere blitt bragt fram til beskatning. Dette har skjedd samtidig som formelle skattesatser og formell progresjon i beskatningen har

Tabell 5.5 Gjennomsnittlig verdi av utvalgte naturalytelser til lønnstakere 17 år og over. Andel¹⁾ som mottar ytelsene. Fordelt etter lønnsinntekt i kroner. 1994

	0-199 000		200 000-299 000		300 000-		Alle	
	Kroner	Andel	Kroner	Andel	Kroner	Andel	Kroner	Andel
Fri avis	1 300	10,0	1 393	23,9	1 573	66,1	1 503	100,0
Fri bil	35 373	18,2	41 237	31,2	53 269	50,6	46 267	100,0
Fri telefon	1 371	16,1	1 696	43,3	1 869	40,6	1 714	100,0
Rentefordel, billig lån	2 537	23,8	2 543	42,2	4 094	34,0	3 051	100,0

¹⁾ Regnet som prosentvis andel av skattyterne som har denne ytelsen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

blitt redusert. Ut fra effektivitetshensyn er et bredt skattegrunnlag kombinert med lave skattesatser bedre enn et smalt skattegrunnlag og høye skattesatser. Også utfra fordelingshensyn er det en fordel at skattegrunnlaget i størst mulig grad samsvarer med de faktiske inntektene.

Utvidelsen av skattegrunnlaget ble innledet i 1987 ved at reglene om fordel ved privat bruk av arbeidsgivers bil ble strammet inn. Fordelen ble fastsatt på grunnlag av standardisert kjørelengde. Firmabilbeskatningen ble ytterligere strammet inn fra og med 1992 ved at den standardiserte kjørelengden ble økt.

For inntektsåret 1988 ble fordelene ved billige lån i arbeidsforhold gjort skattepliktig som lønn. Fordelen blir beregnet ut fra forskjellen mellom en fastsatt normrente og den renten arbeidstaker oppnår i arbeidsforholdet. Skattlegging av fri avis ble formalisert fra og med inntektsåret 1988. Utbetaling knyttet til kollektiv livrenteforsikring i arbeidsforhold ble også skattepliktig fra og med 1988. Det ble også i 1988 innført arbeidsgiveravgift på arbeidsgivers tilskudd til pensjonsordninger og pensjonsutbetalinger.

Som ledd i beskatningen av pensjonsordninger i arbeidsforhold ble det fra og med 1989 innført lønnsoppgaveplikt for føderåd i jord- og skogbruk. Fra og med 1990 ble opsjonsgevinster i arbeidsforhold skattlagt som lønn. Opsjonsbeskatningen i arbeidsforhold ble ytterligere skjerpet fra og med inntektsåret 1996.

Fra 1990 ble definisjonen av pensjongivende inntekt endret slik at verdien av naturalytelser og overskudd på utgiftsgodtgjørelser ble gjort pensjongivende og tatt med i grunnlaget for trygdeavgiften og toppskatten også i tilfeller hvor slike ytelser ikke er trekkpliktige.

Data kan tyde på at utvidelsen av skattegrunnlaget i hovedsak har hatt den tilsktede fordelingsvirkningen. Det er høyinntektsgruppene som i størst grad har fått skatteskjerpelser som følge av at disse fordelene er bragt fram til beskatning.

Tabell 5.5 viser gjennomsnittlig verdi av naturalytelsene fri avis, fri bil, fri telefon og rentefordel ved billige lån fordelt etter lønnsinntekt i 1994. Med unntak av fri telefon, som generelt har vært skattepliktig siden 1977, har disse naturalytelsene blitt

skattepliktige eller fått skjerpet beskatning siden 1986. Tallene er basert på opplysninger fra lønns- og trekkoppgaveregisteret, som er en totaltelling. Tabellen viser at den gjennomsnittlige verdien av disse naturalytelsene gjennomgående stiger med lønnsinntekten. Datamaterialet indikerer at blant de som har frynsegoder, er disse mer utbredt blant høyinntektsgrupper enn lavinntektsgrupper. Underlagsmaterialet tyder også på at det er en svak tendens til at den gjennomsnittlige verdien av naturalytelsene øker med inntekten også i inntektsintervallet 300 000 kroner og over.

Om lag 53 500 lønnstakere mottok fri avis i 1994. Dette utgjorde om lag 1,7 pst. av samtlige skattytere med registrert lønnsinntekt. Et tilsvarende antall lønnstakere hadde fri bil det samme året. Om lag 72 000 lønnstakere hadde rentefordel av billige lån, noe som utgjorde 2,3 pst. av totalt antall skattytere med lønnsinntekt. Om lag 250 500 lønnstakere hadde fri telefon i 1994, noe som utgjorde om lag 7,9 pst. av alle skattytere med lønnsinntekt.

5.4.9 Beskatning av aksjeselskaper

Også for aksjeselskaper medførte skattereformen 1992 utvidet skattegrunnlag og reduserte satser. Den formelle skattesatsen for aksjeselskaper var 50,8 pst. i 1991, mens den fra og med 1992 har vært 28 pst. Formuesskatten for aksjeselskaper ble avskaffet i 1992. Formuesskattesatsen i 1991 var 0,3 pst. for aksjeselskaper.

De viktigste endringene i skattegrunnlaget skjedde gjennom reduserte avskrivningssatser, bortfall av muligheter til å utsette beskatningen av gevinster ved avhendelse av driftsmidler og opphevelse av adgangen til å avsette til konsolideringsfond. Avskrivningssatsene for bl.a. maskiner, skip, fly, anlegg og enkelte bygg ble redusert slik at satsene i større grad reflekterer den økonomiske verdiforringelsen på realkapitalen. Adgangen til å avsette en del av aksjeselskapets overskudd til konsolideringsfond ble opphevet som følge av skattereformen. Ved maksimal avsetning medførte denne avsetningsadgangen at den formelle skattesatsen for aksjeselskapene i 1991 ble redusert fra 50,8 pst. til 39,1 pst. Skattereformen innebar også bortfall av adgangen til å utsette be-

skatningen av salgsgevinster gjennom reglene for å framføre negativ saldo. Negativ saldo oppsto når salgsvederlaget for et driftsmiddel var høyere enn den nedskrevne verdien. Regelendringene for aksjeselskaper som følge av skattereformen er nærmere omtalt i Ot prp nr 19 (1994-95), avsnitt 5.3.1.

Statistisk sentralbyrå har i en studie analysert kortsiktige virkninger av skattereformen for skatteinivået i aksjeselskaper, jf. Økonomiske analyser 8/95. Beregningene er basert på et representativt utvalg aksjeselskaper i Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesundersøkelser for etterskuddspliktige for inntektsårene 1991 og 1992. Tallene er deretter blåst opp for å gi et anslag på skatteendringer for alle aksjeselskaper.

Skattereformen ble iverksatt i en lavkonjunkturperiode. I henhold til Statistisk sentralbyrå hadde om lag 45 pst. av aksjeselskapene i utvalget underskudd i både 1991 og 1992. Disse selskapene vil således ikke få registrert noen umiddelbar skattemessig virkning av skattereformen når en analyserer dataene for 1991 og 1992.

Analysen omfatter aksjeselskaper som var i virksomhet i både 1991 og 1992 og som var i skatteposisjon i minst ett av disse årene. Av aksjeselskapene i utvalget var 2 874 i overskuddsskatteposisjon i minst ett av årene.

Beregningene viser at regelendringene som følge av skattereformen isolert sett reduserte skatten for aksjeselskapene med om lag 2,4 mrd. kroner fra 1991 til 1992. Bedre økonomiske resultater mv. i selskapene medførte imidlertid at skatteinnbetalingen for aksjeselskapene totalt sett økte med om lag 1,9 mrd. kroner fra 1991 til 1992. I tabellen er det ikke tatt med skattelettelsen på om lag 380 mill. kroner som følge av at formuesskatten på selskapene ble

opphevet. På den annen side er det heller ikke tatt hensyn til endringer i utbyttebeskatning for foretakene. Tar en hensyn til dette vil det medføre mindre skattelette som følge av skattereformen enn det som framgår av tabell 5.6.

I tabell 5.6 er skatteendringene for aksjeselskaper fra 1991 til 1992 dekomponert i ulike regelverksendringer som følge av skattereformen og andre forhold som ikke kan henføres direkte til skattereformen. Skatteendringene er i tabellen dekomponert i den isolerte virkningen av skattereformen, endring i resultat før skatt, virkning av endrede investeringer i selskapene og annet. De enkelte kolonnene viser endringene for selskaper i ulik skatteposisjon i de to årene, samt samlet virkning for alle selskapene.

Det framgår av tabellen at den reduserte overskuddsskattesatsen isolert sett medførte om lag 6,4 mrd. kroner i skattelette for aksjeselskapene. Fjerningen av adgangen til å avsette til konsolideringsfond medførte isolert sett en skatteskjerpelse på om lag 1,9 mrd. kroner for disse selskapene, mens reduserte avskrivningssatser isolert sett innebar en skatteskjerpelse på om lag 1,4 mrd. kroner.

Ved utvidelsen av skattegrunnlaget som følge av reduserte avskrivningssatser er bare førsteårseffekten av omleggingen beregnet. Statistisk sentralbyrå påpeker i studien at denne avskrivningsreduksjonen er høyere enn den faktiske innstrammingen som reduksjonen i avskrivningssatsene medfører. Beregningene vil således overvurdere den faktiske økningen i skattebetalingen som følge av reduksjonen i avskrivningssatsene.

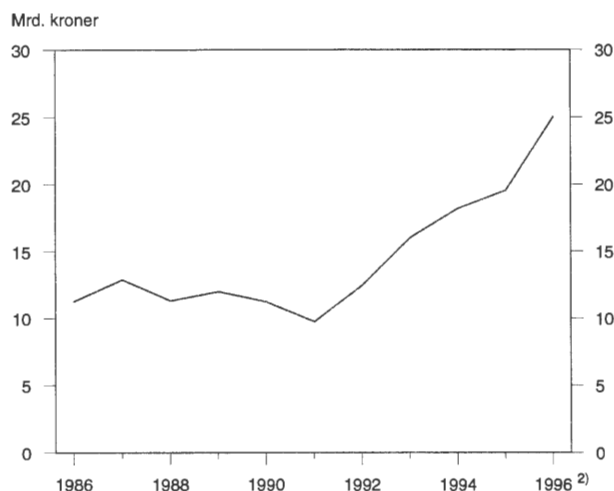
Figur 5.9 viser utviklingen i samlet skatt for etterskuddspliktige utenom petroleum i årene 1986-1996, regnet i 1996-kroner. Figuren illustrerer at skatteinntektene fra etterskuddspliktige har økt bety-

Tabell 5.6 Sammensetningen av endringer i påløpt skatt for aksjeselskaper fra 1991 til 1992. Negative tall angir skattelettelser. Mill. kroner

	Overskudd begge år	Overskudd i 1991, underskudd i 1992	Underskudd i 1991, overskudd i 1992	I alt
A: Virkning av skattereformen				+2 422
Redusert overskuddsskattesats	+5 599		+796	+6 395
Fjerning av konsolideringsfond	1 792	104	4	1 900
Lavere avskrivningssatser	1 115	169	135	1 419
Fjerning av regnskapsmessige avsetninger ...	144	+2	46	188
Virkning av gevinst-/tapskonto	258	137	71	466
B: Endring i resultat før skatt	1 933	5	1 148	3 086
C: Virkning av endrede investeringer	+157	38	71	+48
D: Annet				
Endringer i utbytte, underskudd, ekstraordinært resultat og endringer som påvirker forskjellen mellom regnskapsmessige og skattemessige resultat .	1 844	+872	296	1 268
Total endring i påløpt skatt	1 330	+421	975	1 884

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 5.9 Påløpt skatt på overskudd for bedrifter¹⁾
ekskl. petroleum. Mill. 1996-kroner



¹⁾ Formuesskatt er ikke inkludert.

²⁾ Anslag.

Kilde: Finansdepartementet.

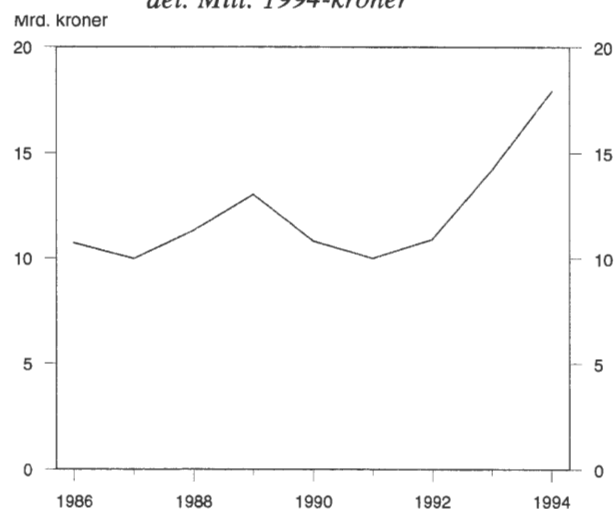
delig siden 1991. Dette må ses i sammenheng med den økte lønnsomheten for næringslivet de siste årene, jf. figur 5.10, som viser utviklingen i overskudd før skatt fra 1986 til 1994 for industri- og handelsbedrifter basert på regnskapsstatistikk. Det foreligger ikke regnskapsstatistikk for alle etterskuddspliktige for disse årene, så nivået i de to kurvene er ikke sammenlignbare. Datamaterialet viser at det har vært en betydelig resultatforbedring i de nevnte sektorene etter 1991.

5.4.10 Skatt og aksjeutbytte

Overskuddet i bedriftene skattlegges med 28 pst. Dette inkluderer også den delen av overskuddet som deles ut til norske og utenlandske aksjonærer. For å unngå dobbeltbeskatning av utbytte brukes den såkalte godtgjørelsesmetoden. Denne medfører at det i praksis ikke utlignes skatt på utbytte på aksjonærenes hender og sikrer at utbytte beskattes likt med annen kapitalavkastning.

Dersom overskuddet også skulle skattlegges ved utdeling som utbytte, ville dette innebære dobbeltbeskatning. Dette vil diskriminere aksjeutbytte i forhold til f.eks. bankinnskudd som ikke beskattes når pengene tas ut av banken. En eventuell dobbeltbeskatning ville øke kostnadene for selskaper ved finansiering gjennom aksjekapital, og svekke egenkapitaloppbyggingen og muligheten for å finansiere investeringer. Det ville videre svekke mulighetene for å flytte kapital til de bedriftene som har de mest lønnsomme investeringsprosjektene. En slik dobbeltbeskatning vil dessuten bare gjelde for norske skattytere, og dermed gjøre det relativt mer fordelaktig for utlendinger å eie norske aksjer.

Figur 5.10 Overskudd før skatt for industri og handel. Mill. 1994-kroner



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Før skattereformen fikk selskapene skattemessige fradrag for aksjeutbytte. Fordi fradragssatsen var høyere enn skattesatsen for mottakeren, kunne de tidligere skattereglene i noen grad stimulere til utbyttedeling. Etter skattereformen blir skatten den samme enten overskuddet deles ut eller beholdes i selskapet. Dette bidrar til at kapitalen kanaliseres dit den kaster mest av seg før skatt, dvs. der den samfunnsøkonomiske verdiskapingen av investeringen er størst. Selskaper som har store overskudd, men begrenset med lønnsomme investeringsprosjekter, kan således uten skattemessige konsekvenser kanalisere kapitalen til mer lønnsomme prosjekter utenfor selskapet.

Tabell 5.7 illustrerer at en stor andel av aksjekapitalen i børselskapene eies av andre foretak (krysselskap), og at bare en liten del av utbyttene utbetales til privatpersoner. Samlet aksjeutbytte fra private selskaper registrert i Verdipapirsentralen, utenom bank og forsikring, var i underkant av 4,2 mrd. kroner i 1. halvår 1996. Av dette gikk om lag 35 pst. til andre foretak. I årene fra 1991 til 1995 gikk 35-45 pst. av samlet aksjeutbytte fra private selskaper til andre foretak, utenom bank og forsikring. Tilsvarende gikk om lag 13,5 pst. av samlet aksjeutbytte fra bank og forsikring til den private foretakssektoren i 1. halvår 1996.

Av de samlede utbyttebetalingene fra private foretak utenom bank og forsikring mottok privatpersoner bare om lag 11 pst. i 1. halvår 1996. I årene fra 1991 til 1995 mottok privatpersoner til sammenligning mellom 15 og 22 pst. av de samlede utbyttebetalingene fra disse foretakene. Tilsvarende mottok privatpersoner om lag 6 pst. av samlet utbytte fra bank og forsikring i 1. halvår 1996. Resten av utbyttet gikk i hovedsak til offentlig sektor og til utlandet.

Tabell 5.7 Utbetalt og mottatt utbytte på aksjer registrert i Verdipapirsentralen. Fordelt på mottakende og betalende sektorer. 1. halvår 1996. Mill. kroner. Andeler i pst. av totalen i parentes

Betalende sektor	Mottakende sektor							Totalt
	Sentral- myndig- heter ¹⁾	Bank og forsikring, fonds	Kommune- forvalt. og kommunalt eide foretak	Øvrige foretak	Privat personer	Utlandet	Andre	
Bank og forsikring	1 046	97	3	146	115	392	2	1 802 (22,9)
Statlig eide foretak	829	105	0	94	52	476	1	1 557 (19,8)
Private selskap med begrenset ansvar	465	583	2	1 443	466	1 198	19	4 177 (53,1)
Utlandet	0	5	0	11	3	314	0	333 (4,2)
Andre	0	0	1	1	1	0	0	3 (0,0)
Totalt	2 341 (29,7)	791 (10,0)	6 (0,1)	1 696 (21,5)	638 (8,1)	2 379 (30,2)	22 (0,3)	7 874 (100)

¹⁾ Inklusive Norges Bank.

Kilde: Norges Bank.

Utbyttebetalingene fra de børsnoterte selskapene har økt betydelig de senere årene. Likevel er samlet aksjeutbytte som andel av den totale markedsverdien av de børsnoterte selskapene relativt lav i Norge sammenlignet med andre europeiske land. Statistikk fra International Federation of Stock Exchanges (FIBV) viser at aksjeutbyttet fra selskaper som var notert på Oslo Børs i 1994, utgjorde 2,3 pst. av disse selskaperenes markedsverdi. Bare den østerrikske, sveitsiske og italienske børsen hadde lavere gjennomsnittlig avkastning på aksjene i form av utbytte.

Aksjeutbyttet som andel av den totale markedsverdien av børsnoterte selskaper utgjorde om lag 3,2 pst. i gjennomsnitt for de 14 europeiske børsene som statistikken omfatter. Aksjeutbyttets andel av total markedsverdi var 3,9 pst. på den største europeiske børsen (London), mens den tilsvarende andelen var 2,8 pst. på børsen i Stockholm.

5.5 SKATT OG FORDELING

5.5.1 Innledning

Inntektsfordelingen mellom husholdninger er påvirket av en rekke forhold, bl.a. endringer i sysselsetting, lønn, kapitalinntekter, endringer i befolknings sammensetningen og skatte- og stønadssystemet. Utviklingen i fordelingen av inntekt etter skatt fra 1986 til 1994 er omtalt i avsnitt 5.5.2, mens den omfordelende virkningen av skattesystemet er omtalt i avsnitt 5.5.3. I avsnitt 5.5.4 er det gjengitt statistikk for inntektsfordelingen i OECD-landene.

Inntektsfordelingen for husholdningene slik den måles i statistikken, gir bare et øyeblikksbilde på ulike tidspunkter og tar ikke hensyn til endringer i inn-

tektene for den enkelte husholdning over tid. Beskjedne inntekter for f.eks. studenter reflekterer en mer kortvarig situasjon, mens inntektene over livsløpet vil vise et annet bilde.

5.5.2 Inntektsfordelingen 1986-1994

Inntektsfordelingen kan måles med ulike inntektsbegreper. I dette avsnittet er utviklingen i inntektsfordeling i årene 1986-1994 beskrevet ved hjelp av begrepet «inntekt etter skatt». Dette inntektsbegrepet består av lønnsinntekt, næringsinntekt, kapitalinntekt og overføringer, fratrasket utlignet skatt. Gjeldsrenter er ikke fratrasket kapitalinntektene. Bakgrunnen for dette er at viktige kapitalinntektsposter for husholdningene, bl.a. inntekt av egen bolig, er sterkt undervurdert i inntektstatistikken. Husholdningenes gjeldsrenter er dermed benyttet som anslag på undervurderingen av inntekten på egen bolig og annen husholdningskapital. Som følge av at inntekts- og formuesundersøkelsen er basert på et utvalg av selvangivelser for personer og husholdninger, vil det være usikkerhet knyttet til beregningsgrunnlaget.

Ved å se på inntektsfordelingen med utgangspunkt i husholdningenes inntekt pr. forbruksenhet, gjøres inntekten mer sammenlignbar mellom husholdninger med ulik størrelse og sammensetning. Den såkalte OECD-skalaen er benyttet som forbruksvekter. Den tilordner den første voksne person i husholdningen vekten 1,0. De neste personene i husholdningen som er 14 år og eldre har vekten 0,7, mens barn under 14 år har vekten 0,5. Forbruksvektene skal ta hensyn til at større husholdninger må ha

Tabell 5.8 *Inntektsfordeling¹⁾ for husholdninger fordelt etter inntekt etter skatt pr. forbruksenhet. Prosent*

Desil	1986	1990	1994
1	4,0	3,6	2,9
2	5,7	5,8	5,5
3	6,7	6,7	6,5
4	7,8	7,7	7,5
5	8,8	8,7	8,6
6	9,8	9,7	9,7
7	10,9	10,9	10,9
8	12,2	12,1	12,3
9	14,0	14,0	14,2
10	20,1	20,8	21,9
	100,0	100,0	100,0

¹⁾ Husholdningene er delt i 10 like store grupper på grunnlag av inntekt etter skatt pr. forbruksenhet, der gruppene er ordnet etter stigende inntekt etter skatt pr. forbruksenhet. 1. desil har de laveste inntektene, 10. desil har de høyeste.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

større inntekter enn små husholdninger for å oppnå tilnærmet samme forbrukspotensiale, at større husholdninger kan oppnå stordriftsfordeler på enkelte områder og at kostnadene for barn er lavere enn for voksne.

Tabell 5.8 viser hvor stor andel av totalinntekten som tilfaller de ulike gruppene av husholdninger når disse deles i 10 tallmessig like store grupper (desiler) og rangeres etter inntekt. Første desil eller inntektsgruppe viser hvor stor andel av samlet inntekt i husholdningene som tilfaller de 10 pst. av husholdningene med lavest inntekt. Dersom inntektsfordelingen hadde vært helt jevn, ville alle prosentandelen i tabellen vært 10.

Tabellen kan indikere at det har vært en svak tendens til større ulikhet mellom husholdningene fra 1986 til 1994 når inntektene måles som angitt ovenfor. Dette skyldes først og fremst at gruppen med relativt sett lavest inntekt har fått en noe mindre andel av de totale inntektene og at gruppen med høyest inntekt har økt sin andel.

Det er imidlertid flere forhold som gjør at tallene må tolkes med forsiktighet, og en kan ikke ut fra tabell 5.8 uten videre slutte at de faktiske inntektsforskjellene i Norge har blitt større. Utvidelsen av skattegrunnlaget fra 1986 til 1994 har ført til at flere inntekter er blitt skattepliktige og dermed registrert i statistikken. Disse utvidelsene har i størst grad berørt høyinntektsgrupper, jf. avsnitt 5.4.8. Utvidelsen av skattegrunnlaget har dels skjedd ved at bl.a. flere naturalytelser og avkastningen på sparedelen av livsforsikring er blitt skattepliktige, og dels ved at skattemessige fradragsmuligheter er redusert. Dette medfører at en del av inntektsøkningen som registreres i statistikken ikke er reell, noe som bidrar til at

den faktiske inntektsfordelingen etter skatt har utviklet seg jevnere enn tabell 5.8 indikerer.

Et forhold som medvirker til den reduserte inntektsandelen til de 10 pst. med lavest inntekt fra 1986 til 1994, er at antall studenter på universiteter og høyskoler har økt med om lag 67 pst. fra 1986 til 1994. Dette gjenspeiler bl.a. økt offentlig satsing på utdanning. Ifølge Statistisk sentralbyrå var det registrert om lag 101 000 studenter i 1986, mens det tilsvarende tallet i 1994 var om lag 169 000. Studenter har normalt lav inntekt i studietiden, men høyere inntekt senere i livet. Studielån, som er studentenes viktigste inntektskilde i studietiden, blir ikke registrert som inntekt i inntekts- og formuesundersøkelsen.

Et forhold som kan trekke i retning av at en i statistikken måler noe større ulikhet på 1990-tallet, er at aksjeutbytte for husholdningene har økt, og at dette er skjevfordelt i favør av husholdninger med høy inntekt. Data fra Statistisk sentralbyrå viser at de 5 pst. av personene med høyest personinntekt mottok om lag 91 pst. av aksjeutbyttet som gikk til husholdningene i 1994. En økning i aksjeutbyttet kan imidlertid ikke uten videre tolkes som en økning i eiernes inntekter. Et alternativ til aksjeutbytte er å tilbakeholde overskuddet i selskapet slik at verdien av aksjene stiger. Slik verdistigning fanges ikke opp i inntektsstatistikken, med mindre aksjegevinster realiseres. Før skattereformen 1992 var gevinst ved salg av aksjer skattefri når aksjene var eid mer enn tre år, og det kunne dermed være mer lønnsomt å hente ut verdiene av et selskap gjennom aksjesalg enn ved utbytte. Gevinst ved salg av aksjer som hadde vært eid i mer enn tre år ble ikke registrert som inntekt. En del av den registrerte ulikhetsøkningen i henhold til tabell 5.8 kan derfor skyldes at aksjonærene har valgt å realisere aksjeformuen på en annen måte enn tidligere. På den annen side er lønnsomheten i næringslivet bedret vesentlig fra 1993. Det har kommet eierne til gode, noe som bidrar til å øke ulikhetene i inntekt.

Sosialhjelp er ikke inkludert i tallene i tabell 5.8. Beregninger som inkluderer sosialhjelp gir en noe jevnere inntektsfordeling.

Statistisk sentralbyrå har foretatt beregninger der sosialhjelp er inkludert i inntekten, der alle studenthusholdninger er utelatt og der aksjeutbytte ikke er medregnet i inntekten. I tilknytning til disse beregningene konkluderer Statistisk sentralbyrå, jf. Ukens statistikk 22/1996:

«Etter å ha gjort disse korreksjonene, kan vi ikke lenger med klar statistisk sannsynlighet si at ulikhetene har økt fra 1990 til 1994.»

Tabell 5.9 gjengir dataene der det er foretatt justeringer som nevnt ovenfor, samt tilsvarende beregninger for 1986. Tabellen indikerer at med de justeringene som nevnt ovenfor, har inntektsfordelingen vært om lag uendret fra 1986 til 1994.

Tabell 5.9 Inntektsfordeling¹⁾ for husholdninger fordelt etter inntekt etter skatt pr. forbruksenhet. Ekskl. aksjeutbytte og ekskl. studenthusholdninger. Prosent

Desil	1986 ²⁾	1990 ³⁾	1992 ⁴⁾	1994 ⁴⁾
1	4,4	4,3	4,0	4,0
2	5,8	5,9	5,9	5,8
3	6,8	6,8	6,8	6,8
4	7,8	7,7	7,7	7,7
5	8,8	8,7	8,7	8,7
6	9,8	9,7	9,7	9,8
7	10,8	10,7	10,8	10,9
8	12,1	12,0	12,1	12,2
9	13,9	13,8	13,9	14,0
10	19,8	20,4	20,4	20,1
Alle	100,0	100,0	100,0	100,0

¹⁾ Jf. fotnoten til tabell 5.8.

²⁾ Sosialhjelp inngår ikke i inntektsbegrepet for 1986.

³⁾ Sosialhjelp inngår i inntektsbegrepet.

⁴⁾ Sosialhjelp og grunn- og hjelpestønad inngår i inntektsbegrepet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Et viktig forhold som bidro til økt ulikhet i disse årene var økt arbeidsledighet. Ledigheten målt som AKU-ledighet, økte fra gjennomsnittlig om lag 42 000 personer i 1986 til gjennomsnittlig om lag 116 000 personer i 1994. Fra gjennomsnittsnivået i 1994 til 2. kvartal i 1996 har imidlertid arbeidsledigheten blitt redusert med om lag 18 000 personer. Det er da justert for endringer i ledighetsdefinisjonen i AKU-statistikken fom. 1. kvartal 1996, for å gjøre tallene sammenlignbare. Sysselsettingen har økt med 83 500 personer i samme periode dersom en foretar en tilsvarende justering. Økt sysselsetting bidrar til å redusere inntektsforskjellene.

Et annet forhold er at antall uførepensjonister økte med om lag 20 pst. fra 1986 til 1994. Dette bidrar til økt ulikhet slik det måles i statistikken ved at det har blitt relativt flere med lavere inntekter. I henhold til statistikk fra Rikstrygdeverket var det registrert om lag 194 000 uførepensjonister i 1986, mens det ble registrert om lag 234 000 i 1994. Økningen skjedde imidlertid i første rekke i siste halvdel av 1980-årene. Fra 1990 til 1994 var det en liten reduksjon i antall uførepensjonister. Også antall søknader om uførepensjon gikk ned i løpet av disse årene.

For en nærmere omtale av inntektsutviklingen mellom grupper av husholdninger vises det til avsnitt 4.5 i Revidert nasjonalbudsjett 1996.

5.5.3 Skattesystemets omfordelende virkning

Det er et viktig siktemål ved skattesystemet at det skal virke inntektsutjevne. Progressiviteten i skattesystemet sikrer at skattytere med høye inntekter betaler en større andel av inntektene i skatt enn

skattytere med lav inntekt. Fordelingshensyn i skat-tepolitikken blir først og fremst ivarettatt gjennom ut-formingen av toppskatt, klassefradrag, minstefra-drag, skattebegrensningsregelen for trygdede og ved bredden i skattegrunnlaget.

Resultater fra empiriske studier viser at skattere-formen i liten grad endret den faktiske progressivite-ten i skattesystemet, til tross for en klar reduksjon i den formelle skatteprogresjonen. Blant annet viser en studie gjennomført av Statistisk sentralbyrå i 1995, jf. Økonomiske analyser 9/95, at skattesyste-mets omfordelende effekt var om lag uendret fra 1991 til 1993. Det framgår her at gjennomsnittsskat-tene er om lag som før skattereformen når skattyter-ne deles inn i 10 grupper (desiler) rangert etter inn-tektsstørrelsen. Tabell 5.10 viser gjennomsnittsskatt, definert som skatt i pst. av inntekt før skatt.

Det framgår bl.a. annet av tabell 5.10 at den høy-este gjennomsnittsskatten er om lag 30 pst. Dette er gjennomsnittet for gruppen med høyest inntekt, dvs. 10. desil. Jf. ellers figur 5.5 der det framgår at gjen-nomsnittsskatten kan bli opp mot 40 pst. for lønnsta-kere i klasse 1 med 500 000 kroner i personinntekt og ingen fradrag utover standardfradrag. Forskjellen mellom gjennomsnittsskattene i tabell 5.10 og figur 5.5 illustrerer bl.a. betydningen av fradrag i alminne-lig inntekt.

Et usikkerhetsmoment med beregningene som er gjengitt i tabell 5.10, er at inntektsbegrepene før og etter skattereformen ikke er sammenfallende. Defi-nisjonen av næringsinntekter for personlig nærings-drivende ble eksempelvis endret som følge av skat-tereformen. I studien er det justert for endringer i av-skrivninger, avsetning til konsolideringsfond og bunnfradrag for kapitalinntekter for å konstruere et mest mulig sammenlignbart inntektsbegrep over tid. Renteutgifter er ikke trukket fra disponibel inntekt.

Tabell 5.10 Gjennomsnittsskatt¹⁾ for ulike skattytere fordelt etter inntekt²⁾. Prosent

Desil	1991	1992	1993
1	4,9	5,0	4,5
2	12,5	11,2	11,3
3	16,2	15,9	16,2
4	18,9	17,5	18,7
5	20,3	20,0	21,1
6	22,0	21,8	22,2
7	23,7	22,6	23,5
8	25,2	24,1	25,1
9	26,9	26,2	27,0
10	30,1	29,6	29,8

¹⁾ Skatt dividert på samlet inntekt før skatt.

²⁾ Skattyterne er delt i 10 like store grupper på grunnlag av inn-tekst etter skatt pr. forbruksenhet, der gruppene er ordnet etter stigende inntekt etter skatt pr. forbruksenhet. 1. desil har de laveste inntektene, 10. desil har de høyeste.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Dette er bl.a. begrunnet med at avkastningen på boligkapital er undervurdert i selvangivelsestallene.

5.5.4 Inntektsfordelingen i OECD-landene

Tabell 5.11 illustrerer inntektsforskjellene i ulike OECD-land. Det er stor usikkerhet knyttet til slike internasjonale sammenligninger, blant annet fordi inntektsbegrepene varierer mellom land. Tallene er heller ikke fra samme år for alle land. Tabellen gir likevel en indikasjon på inntektsfordelingen i de ulike OECD-landene.

I tabell 5.11 er det benyttet et ulikhetsmål der husholdningene deles opp i 100 like store grupper (percentiler) og rangeres etter inntekt etter skatt. Første percentil eller inntektsgruppe er inntektsgruppen med lavest inntekt etter skatt. Tabellen viser forholdet mellom inntekten for husholdningene i 90. percentil og inntekten for husholdninger i 10. percentil. På denne måten får en skilt ut ekstreme observasjoner, som kan være usikre. Lave tall angir stor inntektslikhet.

Tabell 5.11 *Inntektsfordelingen¹⁾ i ulike OECD-land. Årstall for datagrunnlaget i parentes*

Finland (1991)	2,74
Belgia (1992)	2,76
Sverige (1992)	2,77
Norge (1991)	2,79
Danmark (1992)	2,84
Nederland (1991)	2,94
Tyskland (1984)	2,98
Luxembourg (1985)	3,12
Italia (1991)	3,14
Østerrike (1987)	3,34
Sveits (1982)	3,43
Frankrike (1984)	3,51
Storbritannia (1986)	3,80
Canada (1991)	3,86
Spania (1990)	4,04
Irland (1987)	4,18
Australia (1989)	4 26
USA (1991)	5,67

¹⁾ Husholdningene er delt i 100 like store grupper (percentiler) på grunnlag av inntekt etter skatt, der gruppene er ordnet etter stigende inntekt etter skatt. 1. percentil har de laveste inntektene, 100. percentil har de høyeste. Tallene viser forholdet mellom inntekten for 90. percentil og inntekten for 10. percentil.

Kilde: Luxembourg Income Study (1995).

Tabellen indikerer at Norge, sammen med de andre nordiske landene og Belgia, har jevnest inntektsfordeling målt på denne måten.

5.6 SKATTELEGGING AV KAPITALINNTEKTER I EN ÅPEN ØKONOMI

Det er to grunnleggende prinsipper for inntektsbeskatning i åpne økonomier, residensprinsippet (globalinntektsprinsippet) og kildeprinsippet (territorialprinsippet). Residensprinsippet innebærer at en norsk skattyter beskattes for hele sin inntekt etter norske skatteregler uansett hvor i verden inntekten er opptjent. En beskatning helt i tråd med kildeprinsippet innebærer derimot at inntekten i sin helhet beskattes etter skattereglene i det landet der den er opptjent.

Valg av beskatningsprinsipp er spesielt relevant for kapitalinntektsbeskatningen i en åpen økonomi. Det skyldes at kapital, med unntak av naturkapital, er mer mobil over landegrensene enn arbeid. En må derfor forvente at det er vanligere at norske skattytere har kapitalinntekter som er opptjent i utlandet enn at de har tilsvarende arbeidsinntekter.

Residensprinsippet og kildeprinsippet kan også ha ulike effektivitetsvirkninger ved at de har ulike virkninger på fordelingen av sparing og investeringer mellom land. En effektiv fordeling av **sparingen** mellom land oppnås dersom avkastningen etter skatt er den samme i alle land. En effektiv fordeling av **investeringer** mellom land krever derimot at marginalavkastningen før skatt er lik i alle land.

Ettersom kildeprinsippet innebærer at avkastningen av en investering beskattes forskjellig avhengig av hvor den foretas, vil dette bidra til at kapitalen flytter dit avkastningen etter skatt er høyest dersom det er fri kapitalmobilitet. Dette vil trekke i retning av at avkastningen etter skatt utjevnes mellom land, mens avkastningen før skatt kan variere mellom landene. Hvis hjemlandet derimot benytter residensprinsippet, slik at det beskatter alle investeringer likt uavhengig av hvor de er foretatt, vil kapitalen flytte dit avkastningen før skatt er høyest når kapitalmobiliteten er høy. Det trekker i retning av at avkastningen før skatt utjevnes mellom land. Avkastningen etter skatt kan imidlertid variere. Kildeprinsippet gir dermed en effektiv fordeling av sparing mellom land, mens residensprinsippet gir en effektiv fordeling av investeringer. Jf. boks 5.1 for en nærmere presisering av hva som kjennetegner en effektiv fordeling av sparing og investeringer mellom land.

Ettersom skattytere trolig er mindre mobile over landegrensene enn investeringer, er det rimelig at skattesystemet legger større vekt på at investeringer er effektivt fordelt mellom land enn at sparingen er det. Det er en viktig årsak til at det norske skattesystemet, i likhet med i de fleste andre land, i all hovedsak bygger på residensprinsippet. Kapitalinntekter opptjent i Norge og i utlandet beskattes i stor grad etter de samme skattereglene. Unntaket er at inntekt opptjent i utenlandsk aksjeselskap normalt ikke kommer til norsk beskatning før den føres hjem til Norge, noe som isolert sett innebærer en skatte-

Boks 5.1 Kildeprinsippet eller residensprinsippet - virkninger på den globale fordelingen av sparing og investering

En effektiv fordeling av sparing mellom land krever at avkastningen på sparing er den samme i alle land, dvs. at avkastningen etter skatt er den samme i alle land. En effektiv fordeling av realinvesteringer mellom land krever derimot at avkastningen før skatt er lik i alle land.

Kildeprinsippet innebærer at avkastningen av en investering beskattes forskjellig avhengig av hvor den foretas. I en verden med fri kapitalmobilitet vil dette føre til at kapitalen flytter dit avkastningen etter skatt er høyest. Det vil bidra til at avkastningen etter skatt utjevnes mellom land. Mekanismen kan illustreres gjennom et enkelt eksempel. La r_h være lik marginalavkastningen før skatt i hjemlandet, mens r_u er lik marginalavkastningen før skatt i utlandet. La videre t_h og t_u være kapitalinntektsskatten som investoren må betale ved plasseringer i hhv. hjemlandet og utlandet. Avkastningen etter skatt ved investeringer i hjemlandet er følgelig lik $r_h(1-t_h)$ for denne investoren, mens han/hun vil oppnå en avkastning etter skatt ved plasseringer i utlandet på $r_u(1-t_u)$ dersom kildeprinsippet ligger til grunn for beskatningen. Så lenge avkastningen etter skatt er høyere i utlandet enn i hjemlandet, vil en profittmaksimerende investor plassere midler i utlandet, og omvendt. En markedslikevekt krever følgelig at $r_h(1-t_h) = r_u(1-t_u)$. Dersom kildeskatten f.eks. er høyere i hjemlandet enn i utlandet (dvs. $t_h > t_u$), innebærer dette at i en markedslikevekt må marginalavkastningen før skatt også være høyere i hjemlandet enn i utlandet (dvs. $r_h > r_u$). Ved kildebeskatning vil med andre ord sparingen bli effektivt fordelt mellom land, ved at avkastningen etter skatt blir den samme i alle land. Men, bortsett fra i det spesialtilfellet at kildeskatten er den samme i alle land, vil investeringer ikke bli effektivt fordelt mellom land ettersom avkastningen før skatt vil være forskjellig. I faglitteraturen sies det ofte at kildeprinsippet dermed gir opphav til kapitalimportnøytralitet.

Etter **residensprinsippet** blir en investering skattlagt etter skattereglene i investorens hjemland, uansett hvor i verden investeringen skattlegges. Det vil i en verden med fri kapitalmobilitet medføre at kapitalen flytter dit avkastningen før skatt er høyest. I dette tilfellet vil markedsmekanismen følgelig trekke i retning av at avkastningen før skatt utjevnes mellom land. Mekanismen kan illustreres gjennom et tilsvarende eksempel som ovenfor. Ved investeringer i hjemlandet vil en investor sitte igjen med en avkastning etter skatt på $r_h(1-t_h)$, mens han/hun vil få en avkastning etter skatt på $r_u(1-t_u)$ ved utenlandsinvesteringer. Ettersom investoren må betale skatt etter hjemlandets regler uansett om investeringen skjer i utlandet eller i hjemlandet, vil en markedslikevekt trekke i retning av at $r_h(1-t_h) = r_u(1-t_u)$ som igjen innebærer at $r_h = r_u$. Ved residensprinsippet vil med andre ord investeringene bli effektivt fordelt mellom land, ved at avkastningen før skatt blir den samme i alle land. Men, bortsett fra i det spesialtilfellet at residensskatten er den samme i alle land, vil sparingen ikke bli effektivt fordelt mellom land ettersom avkastningen etter skatt vil være forskjellig. I faglitteraturen sies det ofte at residensprinsippet dermed gir opphav til kapitaleksportnøytralitet.

Valg av kildeprinsipp eller residensprinsipp vil derfor avhenge av om en fra et globalt perspektiv anser det som viktigst at sparingen eller investeringene er effektivt fordelt mellom land. I NOU 1996: 17 I Norge - for tiden? Konsekvenser av økt internasjonalisering for en liten åpen økonomi (s. 43) skriver ekspertgruppen:

«Optimalt beskatningsprinsipp for globalinntekt avhenger av om en legger størst vekt på å oppnå effektivitet på investeringssiden (kapitaleksportnøytralitet) eller på sparesiden (kapitalimportnøytralitet) i verdensøkonomien; med en vridende kapitalbeskatning kan en ikke innfri begge nøytralitetskravene samtidig. Ut fra hensynet til effektivitet i den globale kapitalbeskatningen vil valget mellom disse to nøytralitetsprinsippene avhenge av om det er den globale sparing eller investeringsetterspørrelse som er mest følsom for endringer i beskatningen.»

Ved residensbeskatning kan skatt i hjemlandet bare unngås ved å flytte ut av landet. Ettersom det virker rimelig at skattytere (sparere) er mindre mobile over landegrensene enn investeringer, er det vanlig å legge til grunn at det er viktigere at skattesystemene bidrar til en effektiv fordeling av investeringer mellom land enn av sparing. I så tilfelle er residensprinsippet ut fra effektivitetshensyn å foretrekke framfor kildeprinsippet.

kreditt og en favorisering av aksjeselskapers investeringer i utlandet framfor i Norge. I land der beskatningen er om lag som i Norge, vil skattekreditten være liten av at inntekter først ilegges norsk skatt når de føres tilbake til Norge. Etter NOKUS-reglene blir dessuten norske aksjonærer direkte lignet i Norge for sin andel av det løpende resultatet i norskkontrollerte aksjeselskap som er etablert i lavskatteland, dvs. i land der beskatningen er klart lavere enn i Norge.

Det norske skattesystemet avviker noe fra et rendyrket residensprinsipp, ved at Norge har forbeholdt seg retten til kildebeskatning av utenlandske realinvesteringer foretatt i Norge. Det vil si at utlendinger som investerer i Norge, må betale skatt til Norge. Tilsvarende må norske skattytere som regel betale skatt på utenlandsinvesteringer direkte til myndighetene i de landene der investeringene er foretatt.

Hvordan skatter som norske skattytere har betalt i utlandet skal behandles i forhold til det norske skattesystemet, er delvis regulert gjennom skatteavtaler. Skatteavtaler som er inngått etter kreditmetoden, dvs. alle skatteavtaler som er inngått etter 1992, inneholder klausuler om at norske investorer under visse betingelser får fradrag mot norsk skatt for eventuell skatt betalt i utlandet. Tilsvarende får utenlandske investorer normalt fradrag for skatt betalt i Norge mot skatt i sine respektive hjemland. Begrunnelsen for å ha en ordning med kreditering av skatt betalt i utlandet mot skatt betalt hjemme, er å motvirke at den enkelte investor blir dobbeltbeskattet ved utenlandsinvesteringer. Slike krediteringsregler kan dermed ses på som en justering for å gjenopprette residensprinsippet i tilfeller der det legges skatt på utenlandske investeringer. Norge har imidlertid også lovfestet nye regler om begrenset kreditering som innebærer at norske skattytere ikke får fradrag for skatt betalt i utlandet utover det de betaler i norsk skatt på all utenlandsinntekt i Norge. I tilfeller der den utenlandske skatten er høyere enn den norske, kan dermed samlet skatt på investeringer i utlandet være høyere enn ved en tilsvarende investering i Norge.

Gjennom NOKUS- og krediteringsreglene fører det norske skattesystemet til stor grad av skattemessig likebehandling av norske skattyteres investeringer i Norge og av deres investeringer i utlandet. Ved en konsekvent håndhevelse av residensprinsippet vil en norsk skattyter ikke unngå beskatning om han/hun flytter kapitalen ut av landet. Følgelig er det heller ingen grunn til generelt å skattlegge mobil kapital lempeligere enn immobil kapital for å motvirke at skatten i utlandet er lavere enn i Norge. Tvert imot vil en lempeligere beskatning av mobil kapital stimulere til investeringer i slik kapital. Siden slike investeringer er motivert av hensynet til å få redusert skatt, bidrar den skattemessige forskjellsbehandlingen til mindre effektiv ressursbruk.

I praksis vil det dessuten være vanskelig å skille

mellom mobil og immobil kapital. Det er mye som tyder på at finanskapital på kort sikt er mer mobil over landegrensene enn realkapital. Dersom en av den grunn skulle innført lavere skatter på finansinntekter enn på avkastningen av realkapital, måtte en i så tilfelle også innføre begrensninger i fradragsretten for renteutgifter for å unngå omfattende skatteomgørelser og tap av skatteinntekter. På lang sikt er dessuten ikke finanskapital mer mobil enn realkapital. På investeringstidspunktet er all kapital i prinsippet mobil, siden investor da kan bestemme i hvilket land realinvesteringen skal foretas. Unntaket fra dette er realkapital som er bundet opp mot å utnytte naturressurser og andre immobile faktorer.

På kort sikt kan noen former for realkapital være mer mobil over landegrensene enn andre. På lang sikt vil det imidlertid ikke være et skille mellom mobil og immobil realkapital, siden også all realkapital er mobil på investeringstidspunktet.

Det er også vesentlige praktiske og økonomiske problemer knyttet til å differensiere skattesystemet etter mobilitet. Myndighetene vil normalt ha begrenset informasjon om de enkelte næringenes reelle mobilitet. Dersom differensieringen knyttes til forhold som kan påvirkes av bedriftenes egne tilpasninger, kan enkelte bedrifter få motiver til å endre sin tilpasning for dermed å framstå som mer mobile enn de faktisk er for derigjennom å spare skatt. Det kan f.eks. være lønnsomt for en lite mobil bedrift å foreta investeringer i utlandet som isolert sett ikke er like lønnsomme som tilsvarende investeringer i Norge, utelukkende fordi det kan medføre at beskatningen av den norsketablerte virksomheten blir lempeligere hvis bedriften framstår som mer mobil. Dette er kostbart for samfunnet, siden det benyttes ressurser utelukkende for å spare skatt. Det kan også være samfunnsøkonomisk kostbart ved at skattebyrden i slike tilfeller veltes over på mer immobile faktorer, bl.a. arbeidsinnsats. I tillegg vil det oppstå betydelige administrative kostnader ved å håndheve de nødvendige avgrensningene mellom mobile og immobile virksomheter.

Det kan være vanskelig å håndheve residensprinsippet fordi norske skattemyndigheter kan mangle informasjon om inntekter opptjent i utlandet. Hvis skattyter selv ikke oppgir inntekten til beskatning i Norge, kan det være vanskelig å innhente slike opplysninger fra andre, f.eks. kredittinstitusjoner. Dette gjelder særlig i forhold til land med en streng banklovgivning, som f.eks. Luxembourg og Sveits, som innebærer at de ikke vil gi opplysninger til norske skattemyndigheter om bankkonti mv. som er opprettet av norske skattytere. Det er heller ikke enkelt for norske skattemyndigheter å avsløre når en norsk skattyter fører avkastningen tilbake til Norge, med mindre skattyteren selv oppgir det til skattemyndighetene.

Omfattende legale unntak fra residensprinsippet kan medføre en uheldig sammensetning av norske

skattyteres investeringer i Norge og i utlandet. Der- som dette anses som et alvorlig problem, tilsier dette etter departementets syn heller at en håndhever resi- densprinsippet mer konsekvent for norske skattyte- re, snarere enn å differensiere beskatningen av kapi- talinntekter etter mobilitetsgrad. De legale unntake- ne som eksisterer i dag er imidlertid relativt begren- sede, og det foreligger foreløpig ikke klare indika- sjoner på at de har hatt betydelige uheldige virknin- ger på ressursbruken.

Hvor godt prinsippet lar seg håndheve overfor uhederlige skattytere, avhenger bl.a. av hvilke tiltak en kan og ønsker å sette i verk for å unngå rene skat- teunndragelser. Etter departementets syn bør skat- teunndragelser generelt først og fremst møtes med mer effektiv kontroll og sanksjoner ved oppdagelse. Det gir feil signaler dersom det innføres lempeligere beskatning på de områdene der det i utgangspunktet er vanskelig å kontrollere skattyterne.

Den 1. juli 1996 avga en ekspertgruppe under le- delse av visesentralbanksjef Jarle Bergo innstillin- gen NOU 1996: 17 I Norge - for tiden? Konsekven- ser av økt internasjonalisering for en liten åpen øko- nomi. I denne drøftes bl.a. spørsmålet om skatt på kapitalinntekter. Gruppen sier at det ikke er hen- siktsmessig å differensiere kapitalbeskatningen etter mobilitetsgrad. Gruppen argumenterer imidlertid for at en bør vurdere å innføre en mer konsekvent resi- densbeskatning enn det som gjelder i dag, og at en bør ta utgangspunkt i et system som ikke virker dis- kriminerende mot realinvesteringer i Norge. Grup- pens innstilling er for tiden på høring, og departe- mentet vil komme tilbake med en vurdering av de spørsmålene som er utredet i forbindelse med Lang- tidsprogrammet 1997-2000.

5.7 SKATT PÅ KRAFTFORETAK

5.7.1 Innledning

Regjeringen la i desember 1995 fram Ot prp nr 23 (1995-96) Skattlegging av kraftforetak. Finanskomite- ens innstilling ble avgitt som Innst O nr 62 (1995- 96). Den 28. juni ble nye lovregler vedtatt på grunn- lag av denne innstillingen. De nye skattereglene for kraftforetak skal iverksettes fra og med inntektsåret 1997.

I dette avsnittet drøfter departementet enkelte si- der ved det nye skattesystemet for kraftforetak. Det- te gjelder punkter der Stortinget har bedt om at de- partementet kommer tilbake med forslag, punkter der departementet i Ot prp nr 23 varslet at en ville komme tilbake til Stortinget, og bestemmelser de- partementet mener det bør vurderes å foreta visse justeringer i.

Departementet vil senere i høst fremme en propo- sisjon med forslag til lovvedtak.

5.7.2 Produksjonsavgiften 1997

I Innst O nr 62 (1995-96) Innstilling fra finanskomite- en om skattlegging av kraftforetak antar et flertall i komiteen (medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre) at det vil være nød- vendig å sette ned produksjonsavgiften i 1997 for å korrigere for manglende fradragsrett i alminnelig inntekt i 1997 (s. 83):

«Dagens produksjonsavgift er fradragsberettiget i alminnelig inntekt. For å unngå at skattegrunnlaget i 1997 endres vesentlig som følge av at produksjons- avgiften fases ut og naturressursskatten innføres, mener flertallet at produksjonsavgiften ikke skal væ- re fradragsberettiget i alminnelig inntekt i 1997. Med uendret sats for produksjonsavgiften vil dette imidlertid innebære en skatteskjerpelse for produ- sentene. Flertallet vil derfor be departementet i for- slag til avgiftsvedtak for 1997 foreslå en lavere av- giftssats for 1997 enn for 1996, slik at den reelle be- lastningen av produksjonsavgiften i 1997 ikke blir høyere enn i dag.»

Komiteflertallets forutsetning er at den manglen- de fradragsretten for produksjonsavgiften i 1997 ikke skal medføre at avgiften innebærer en høyere reell belastning for foretakene. Komiteflertallet ber om at dette skal skje ved at den manglende fradrags- retten motsvares av en reduksjon i satsen for produk- sjonsavgiften.

Departementet vil peke på at Stortingets vedtak om å videreføre produksjonsavgiften i 1997, forut- setter at **naturressursskatten betales etterskudds- vis**. Dersom både produksjonsavgiften og naturres- sursskatten påløper og skulle betales i 1997, ville de samlede skatteinnbetalingene fra kraftforetakene bli svært høye når de i tillegg skal betale inntekts- og (for de offentlig eide kraftforetakene) formuesskat- ten som påløper i 1996. Etter departementets vurde- ring er det i alle tilfelle mest hensiktsmessig at natu- rressursskatten behandles på linje med de øvrige skattene fra kraftforetakene. Departementet antar at dette også er i tråd med Stortingets vedtak om at na- turressursskatten skal hjemles i skatteloven, jf. også § 19 A-2 nr. 5, der det fastsettes at ligningsloven og skattebetalingsloven skal gjelde ved utligning og be- taling av naturressursskatten. Departementet gjør imidlertid oppmerksom på at dette innebærer at na- turressursskatten, på samme måte som de øvrige skattene på kraftforetaket etter det nye skattesyste- met, første gang forfaller til betaling i 1998.

Når naturressursskatten betales etterskuddsvis, er det imidlertid ikke nødvendig å redusere produk- sjonsavgiftssatsen i 1997 for å kompensere for den manglende fradragsretten for produksjonsavgiften i alminnelig inntekt i 1997. Som påvist nedenfor, vil skattebetalingene i 1996 og 1997 fullt ut være be- stemt av de gjeldende skattereglene selv om det be- tales normal produksjonsavgift i 1997. Skattebe- talingene i 1998 er derimot fullt ut bestemt av de nye skattereglene, der produksjonsavgiften er fjernet.

Bakgrunnen for å videreføre produksjonsavgiften i 1997 til tross for at det nye skattesystemet for kraftforetak gjøres gjeldende fra 1.1.97, er knyttet til **forskjellen mellom påløpte og betalte skatter**. Siden kraftforetakene er etterskuddspliktige skattytere, innbetales inntekts- og (for de offentlig eide kraftforetakene) formuesskatt året etter at inntektene påløper. Produksjonsavgiften betales derimot inn samme året som den påløper. **Påløpte skatter** for kraftforetakene i 1996 består dermed av utlignet inntektsskatt og eventuell formuesskatt i tillegg til produksjonsavgift for 1996. De **betalte skattene** i 1996 består derimot av påløpte inntektsskatt og eventuelle formuesskatter for inntektsåret 1995, samt produksjonsavgift for 1996.

Manglende fradragsrett i alminnelig inntekt for produksjonsavgiften i 1997 vil som følge av dette ikke føre til noen økning i de betalte skattene for kraftforetakene i 1997 sammenlignet med 1996, selv om det fører til en økning i de påløpte skattene. Dette kan enklest illustreres ved å se på **betalte skatter** i de enkelte årene for de **privat eide kraftforetakene**.

I **1996** påløper det en produksjonsavgift på 1,55 øre pr. kWh av avgiftsgrunnlaget, og denne skal også betales inn i løpet av 1996. I tillegg betaler de privat eide kraftforetakene inntektsskatt i 1996, men denne er beregnet på grunnlag av påløpt overskudd (alminnelig inntekt) i inntektsåret 1995. I 1995 kom imidlertid betalt produksjonsavgift til fradrag i den alminnelige inntekten til de private eide kraftforetakene dette året. Fradraget for produksjonsavgiften i 1995 påvirker dermed skatten som betales i 1996.

I **1997** påløper og betales produksjonsavgift. I tillegg skal de privat eide kraftforetakene betale inn skatten på alminnelig inntekt som påløper for inntektsåret 1996. I denne kommer produksjonsavgiften som påløper og blir betalt i 1996 til fradrag. Fradraget for produksjonsavgiften i 1996 påvirker dermed betalte skatter i 1997.

Dersom det hadde vært fradragsrett i alminnelig inntekt for produksjonsavgiften også i 1997, ville det først påvirket skatt på alminnelig inntekt som skulle blitt betalt i **1998**. Forutsatt at naturressursskatten er etterskuddspliktig, er imidlertid skatten som betales i 1998 lik de påløpte skattene i 1997 etter det nye skattesystemet. Ved at det ikke gis fradragsrett for produksjonsavgiften i alminnelig inntekt som påløper i 1997, vil 1998 dermed være det første året der inntekts-, grunnrente- og naturressursskatten betales i henhold til det nye skattesystemet.

Anta for sammenligningens skyld at de privat eide kraftforetakene produserer like mye i 1996 og 1997, samtidig som overskuddet (alminnelig inntekt) er det samme i 1995 og 1996. I så fall vil de betale nøyaktig like mye i skatt i 1996 og 1997 dersom produksjonsavgiften holdes på samme nivå i 1997 som i 1996. Anta videre at de produserer like mye og har samme overskudd også i 1998. Dersom betalte skatter i 1998 i dette tilfellet avviker fra betalte skatter i

1996 og 1997, er det utelukkende en konsekvens av de endrede skattereglene. Dersom kraftforetakene hadde fått fradrag for produksjonsavgiften for 1997 i alminnelig inntekt, hadde det ført til at de hadde betalt for lite skatt i 1998 sammenlignet med det som følger av det nye skattesystemet. Følgelig gir heller ikke den manglende fradragsretten noe grunnlag for å redusere produksjonsavgiftssatsen i 1997 av hensyn til kraftforetakenes faktiske skattebetalinger.

Betalte skatter for de **offentlig eide kraftforetakene** i 1996 og 1997 vil utvikle seg på en tilsvarende måte. De skal betale produksjonsavgift i 1996 og 1997 etter de samme reglene som de privat eide kraftforetakene. De offentlig eide kraftforetakene er også etterskuddspliktige, men inntekts- og formuesskatten for disse er utlignet på en taksert inntekt og formue. I prinsippet er produksjonsavgiften fradragsberettiget ved beregning av disse takstene ved at nåverdien av dagens og framtidig produksjonsavgift (som ble innført med virkning fra 1993) er fradragsberettiget i takstgrunnlaget. Takseringspraksis kan imidlertid variere noe, slik at det i varierende grad vil være tatt hensyn til nåverdien av framtidig produksjonsavgift i takstene. I inntektsåret 1997 gjelder de samme skattereglene for offentlig og privat eide kraftforetak. Skattene som betales inn i 1998 vil følgelig være lik påløpte skatter i 1997 etter de nye skattereglene, der produksjonsavgiften er opphevet.

Anta for sammenligningens skyld at de offentlig eide kraftforetakene produserer like mye i 1996 og 1997, samtidig som takstgrunnlaget er det samme i 1995 og 1996. Dersom produksjonsavgiften holdes uendret, vil de på samme måte som de privat eide kraftforetakene betale nøyaktig like mye i skatt i 1996 og 1997. Og tilsvarende ville de betalt mindre skatt i 1998 sammenlignet med det som følger av det nye skattesystemet, dersom produksjonsavgiften for 1997 hadde vært fradragsberettiget i alminnelig inntekt. Følgelig er det av hensyn til de faktiske skattebetalingene heller ingen grunn til å redusere avgiftssatsen for de offentlig eide kraftforetakene for å kompensere for den manglende fradragsretten i alminnelig inntekt.

En reduksjon av produksjonsavgiftssatsen i 1997 vil isolert sett føre til at kraftforetakene betaler mindre i skatter og avgifter i 1997 enn i 1996, selv om produksjonen og overskuddet er det samme. Så lenge produksjonsavgiften ikke er fradragsberettiget i alminnelig inntekt i 1997, vil dessuten betalte skatter i 1998 være lik påløpte skatter i 1997 etter de nye skattereglene. Dette illustrerer at det dermed ikke er noen grunn til å sette ned produksjonsavgiften for 1997 verken for de offentlige eller de private kraftforetakene for å kompensere for manglende fradragsrett i alminnelig inntekt når en betrakter de skattene foretakene faktisk betaler.

Dersom en tar utgangspunkt i de **påløpte skattene** istedenfor de betalte, vil kraftforetakene få en tilsy-

nelatende skatteskjerpelse i 1997. I 1997 vil det påløpe inntekts-, grunnrente-, eiendoms- og naturressursskatt. I tillegg påløper produksjonsavgiften for 1997. Dette er imidlertid en påløpt skatteøkning som ikke slår ut i en tilsvarende økning i de årlige betalte skattene. Som følge av at foretakene ikke er forpliktet til å avsette midler på særskilt konto for å dekke påløpte skatter, vil dette heller ikke innebære noen likviditetsbelastning. Årsaken er som nevnt i gjennomgangen ovenfor at inntekts-, grunnrente-, eiendoms- og naturressursskatten først forfaller til betaling i 1998, mens produksjonsavgiften påløper og betales i 1997.

Dette illustrerer at dersom kraftforetakene får en reduksjon i produksjonsavgiften i 1997, vil de i praksis få en skattelettelse i form av redusert betalt skatt i dette året. Ut fra hensynet til at foretakene skal ha en uendret reell skattebelastning, er det dermed ikke nødvendig å redusere produksjonsavgiften i 1997.

5.7.3 Naturressursskatten - samordning og grunnlag

I Innst O nr 62 (1995-96) Innstilling fra finanskomiteen om skattlegging av kraftforetak, skriver flertallet:

«Flertallet viser til at naturressursskatten er forutsett utlignet på samme grunnlag som dagens produksjonsavgift. Dette innebærer bl.a. en gradvis innfasing over 15 år. En slik gradvis innfasing vil forhindre en for sterk skattebelastning på nye kraftverk. Innfasingen vil også kunne styrke incentivene til investeringer i kraftsektoren.

Flertallet har imidlertid merket seg at en slik gradvis innfasing også vil innebære at kommuner med nye kraftanlegg får en begrenset innbetaling av naturressursskatt de første årene.

Flertallet ber på denne bakgrunn departementet senest i Nasjonalbudsjettet 1997 å komme tilbake til Stortinget med utredning av ulike metoder for fastsettelse av de kraftavhengige inntektene for de aktuelle kommunene uten at eventuelle tiltak i vesentlig grad svekker investeringsincentivene.»

Etter de vedtatte reglene skal naturressursskatten kunne trekkes fra krone for krone mot grunnrenteskatten. Eventuell negativ differanse skal framføres etter nærmere retningslinjer gitt av departementet. Vedtaket innebærer videre at grunnlaget for naturressursskatten av hensyn til investeringsinsentivene skal innfases over en 15-årsperiode, på samme måte som den nåværende produksjonsavgiften. Stortinget ber departementet komme tilbake med tiltak som kan sikre inntektene til kommuner med relativt nye kraftverk, men uten at investeringsinsentivene svekkes vesentlig.

Det er etter departementets syn visse problemer knyttet til den vedtatte modellen der naturressursskatten samordnes mot grunnrenteskatten. Problemerkene er dels knyttet til investeringsinsentivene og dels av praktisk karakter. På denne bakgrunn kan det

være grunn til å vurdere en ordning der naturressursskatten i stedet samordnes mot fellesskatten. Som følge av at både grunnrenteskatten og fellesskatten er statlige, vil en slik omlegging ikke påvirke kommunenes inntekter fra kraftforetakene.

Samordning mot fellesskatten vil isolert sett innebære bedre *investeringsinsentiver* enn samordning mot grunnrenteskatten. Et marginalt lønnsomt kraftverk vil pr. definisjon ikke gi opphav til grunnrenteskatt, og hvis foretaket for øvrig ikke har tilstrekkelig grunnrenteskatt, vil foretaket følgelig heller ikke få noe fradrag for naturressursskatten i det marginale prosjektet. En samordning mot grunnrenteskatten kan derfor føre til at de marginalt lønnsomme investeringene får en effektiv ekstraskatt som følge av naturressursskatten, og bidra til at de blir privatøkonomisk ulønnsomme. For investeringer i prosjekter med grunnrente er sannsynligheten større for at det blir gitt fullt fradrag for naturressursskatten.

Selv et foretak med bare marginalt lønnsomme kraftverk vil betale overskuddsskatt, siden normalavkastningen på egenkapitalen vil beskattes i foretaket. Følgelig vil flere foretak kunne få fradrag for hele eller deler av naturressursskatten som en ny investering medfører. Fradrag mot fellesskatten vil derfor i mindre grad påvirke insentivene til å investere enn ved fradrag mot grunnrenteskatten.

Samordning mot fellesskatten vil dessuten i større grad likebehandle lite lønnsomme og svært lønnsomme kraftforetak. Ved fradrag mot grunnrenteskatten vil foretak som eier mange ulønnsomme eller lite lønnsomme kraftverk, ikke få fullt fradrag for naturressursskatten. Foretak som eier mange svært lønnsomme kraftverk, vil derimot alltid få fullt fradrag. Denne forskjellsbehandlingen blir mindre markant dersom fradraget skjer mot fellesskatten.

Dersom det gis fradrag mot fellesskatten, er det mindre behov for en innfasing av naturressursskatten over en såvidt lang tidsperiode som 15 år av hensyn til investeringsinsentivene. Sannsynligheten for et tilstrekkelig samordningsgrunnlag er da vesentlig større, slik at naturressursskatten ikke blir en effektiv skatt for foretaket. Ved å velge en kortere innfasingssperiode, eksempelvis over 10 år, kan en sikre større inntekter fra naturressursskatten også til kommuner med nyere kraftverk. Dette svekker imidlertid statens inntekter fra verkene på kort sikt.

De *praktiske problemene* er knyttet til å samordne naturressursskatten mot grunnrenteskatten på foretaksnivå framfor på kraftverksnivå. Stortingets vedtak innebærer at samordningen skal skje på foretaksnivå. En slik løsning kan imidlertid gjøre det problematisk å beregne eiendomsskatten for det enkelte kraftverket. Eiendomsskatten skal beregnes på grunnlag av en taksert markedsverdi på det enkelte kraftverket. Denne markedsverdien reduseres som følge av at det skal betales grunnrenteskatt og naturressursskatt. Ettersom naturressursskatten skal samordnes mot grunnrenteskatten, ville imidlertid sel-

skapene få dobbelt fradrag dersom begge skattene var fradragsberettiget fullt ut i grunnlaget for eiendomsskatten. Det ville ført til en betydelig reduksjon i eiendomsskatten til kommunene.

Det må derfor være det høyeste av naturressursskatten og grunnrenteskatten for det enkelte kraftverket som skal være fradragsberettiget i grunnlaget for eiendomsskatten. Dette høyeste beløpet viser den effektive belastningen av disse to skattene. Siden samordningen av naturressursskatten og grunnrenteskatten skal skje på foretaksnivå, er imidlertid en slik løsning neppe administrativt håndterlig. Først må samlet naturressursskatt og samlet grunnrenteskatt for alle kraftverkene summeres. Foretakene må deretter betale det høyeste beløpet. Ettersom det ikke er rimelig at foretakene skal få større fradrag i eiendomsskattetakstene enn det de faktisk betaler i samlet skatt i hvert enkelt år, må det deretter etableres en fordelingsnøkkel for å spre det høyeste av samlet grunnrenteskatt og samlet naturressursskatt tilbake igjen på kraftverksnivå. Samspillet mellom samordningen og taksten for eiendomsskatten vil dermed bidra til å gjøre ligningen svært komplisert.

Dette praktiske problemet elimineres imidlertid dersom naturressursskatten samordnes mot fellesskatten. Da vil samordningen skje på foretaksnivå uten at det påvirker eiendomsskatten, etter som det da naturlig vil være grunnrenteskatten som er fradragsberettiget i grunnlaget for eiendomsskatten.

Valg av samordningsmodell påvirker til en viss grad periodiseringen av statens skatteproveny. Men etter som en eventuell negativ differanse skal kunne framføres mot framtidig betalt skatt, vil statens proveny over tid i mindre grad være avhengig av samordningsmodell. Dersom samordningen skal skje mot grunnrenteskatten, er det imidlertid mulig at noen foretak ikke får utnyttet fradraget for naturressursskatten fullt ut selv på lang sikt.

Ved en kraftpris på 16,5 øre/kWh og 15 års innfasing, kan beregningene tyde på at staten isolert sett kan få noe høyere samlede skatteinntekter på kort sikt hvis samordning skjer mot fellesskatten framfor mot grunnrenteskatten. Det skyldes at anslagene for samlet proveny fra fellesskatten er lavere enn samlet proveny fra grunnrenteskatten, før en tar hensyn til virkningen av samordning mot naturressursskatten. Det er imidlertid likevel ikke opplagt at provenyvirkningene er særlig forskjellige selv på kort sikt. Trolig vil en del foretak ha lavere grunnrenteskatt enn fellesskatt som følge av at de eier få svært lønnsomme kraftverk og følgelig vil få større fradrag ved samordning mot fellesskatten enn mot grunnrenteskatten. Denne virkningen er det ikke tatt hensyn til i disse beregningene. Videre vil en reduksjon i innfasingstiden for naturressursskatten til f.eks. 10 år isolert sett trekke i retning av å redusere statens inntekter, fordi naturressursskatten da blir høyere. Over tid er dessuten provenyvirkningene små ettersom en eventuell negativ differanse skal kunne framføres

mot framtidig skatt. Disse forholdene skulle tilsi at kraftforetakene har større muligheter for å få fullt fradrag for naturressursskatten ved samordning mot fellesskatten enn ved samordning mot grunnrenteskatten.

Både av hensyn til investeringsinsentivene og av praktiske hensyn vil departementet foreslå at naturressursskatten samordnes mot fellesskatten istedenfor mot grunnrenteskatten. Samtidig kan en slik endring kombineres med en kortere innfasing av naturressursskatten, f.eks. på 10 år, av hensyn til skatteinntektene til kommuner med relativt nye kraftverk.

5.7.4 Leie av kraftverk

I Ot prp nr 23 (1995-96) Skattlegging av kraftforetak varslet departementet at en senere ville fremme forslag om utforming av grunnrenteskatt ved utleie av kraftverk. Spørsmålet er om det er eieren, leietakeren eller begge som skal ilignes eventuell grunnrenteskatt på det utleide kraftverket. Hvis bare utleieren skal ilignes grunnrenteskatt, kan en ikke ha som hovedregel at faktiske leiepriser legges til grunn for å beregne grunnrenteskatten. I så fall ville det være mulig for utleier og leietaker å utforme leieavtalen slik at en helt eller delvis unndrar seg grunnrenteskatt. Etter departementets vurdering bør derfor hovedregelen være at spotmarkedsprisene legges til grunn for å beregne grunnrenteskatten ved utleie av kraftverk istedenfor faktiske leiepriser. Begrunnelsen er helt tilsvarende som for den vedtatte hovedregelen om at spotmarkedspriser og ikke faktiske kontraktspriser skal benyttes til å beregne grunnrenteskatten i kraftproduksjonen.

Et problem kan oppstå for allerede inngåtte leieforhold der det er avtalt at leietakeren skal bære en andel av drifts- og investeringskostnadene. Dersom eksempelvis utleier ilegges grunnrenteskatt i en slik situasjon, kan grunnrenteskatten bli høyere ved utleie enn den ellers ville ha vært. Årsaken er at utleier ikke får fradrag i grunnrenteinntekten for den andelen av kostnadene som er båret av leietakeren. Tilsvarende vil gjelde dersom leietakeren ilegges grunnrenteskatt samtidig som utleier bærer en del av kostnadene.

I praksis synes denne problemstillingen mest relevant i forbindelse med leieavtaler som det er naturlig å sammenligne med leveranser til industriformål på stortingsbestemte vilkår, og spesielt deler av Statkrafts avtaler om foregrepne hjemfall der konsesjonæren leier kraftverket av Statkraft. En parallell til stortingsvedtaket om at faktisk kontraktspris skal legges til grunn for kontrakter inngått før 1.1.96 og med varighet på over 7 år, synes således å være at faktisk leiepris legges til grunn for å beregne grunnrenteskatten for eksisterende leieavtaler som kan sammenlignes med kraftkontrakter på stortingsbestemte vilkår.

I slike tilfeller synes det rimelig at grunnrenteskatten legges på utleieren. Faktiske leieinntekter bør legges til grunn for å beregne skatten og kun utleiers andel av drifts- og investeringskostnader er fradragsberettiget. Dersom leietaker etter avtalen skal bære en andel av kostnadene, vil dette normalt være reflektert i leieprisen. Det taler for at det ikke er noe stort problem at utleier ikke får fradrag for leietakers andel av kostnadene.

For nye leiekontrakter er det grunn til å tro at det forhold at utleier ilegges grunnrenteskatten vil bli reflektert i vilkårene for å fordele kostnader mv. mellom utleier og leietaker, ved at utleier bærer kostnadene.

I langvarige leieforhold der leietakeren likevel bærer en betydelig andel av drifts- og investeringskostnadene, kan leietakeren etter omstendighetene bli å betrakte som reell eier i skattemessig forstand i tråd med de ordinære reglene for skattemessig behandling av leieforhold.

For grunnrenteskatteformål bør som nevnt hovedregelen være at kraften verdsettes til spotmarkedspriser i stedet for faktiske leiepriser, for å hindre at det er mulig å unndra seg grunnrenteskatt gjennom å inngå leieavtaler. For nye leieavtaler som er å sammenligne med ordinære leveranser til industrien på stortingsbestemte vilkår, synes det derimot å være naturlig at faktiske leiepriser legges til grunn. Dette sikrer parallell behandling med kontraktsleveranser på stortingsbestemte vilkår mv.

Departementet antar på denne bakgrunnen at det bare er utleier (eieren) som bør ilegges grunnrenteskatt både ved allerede inngåtte og nye leieavtaler, og at det kun gis fradrag for utleiers (eierens) andel av drifts- og investeringskostnadene, unntatt i tilfeller der leietakeren er å betrakte som reell eier i skattemessig forstand. Videre synes det naturlig at faktiske leieinntekter legges til grunn for allerede inngåtte leieavtaler. Likebehandling tilsier at faktiske leieinntekter videre bør legges til grunn for nye leieavtaler som kan sammenlignes med leveranser til industrien på stortingsbestemte vilkår, dvs. leieavtaler som kan sammenlignes med kontrakter som faller inn under skatteloven § 19 A-4 nr. 2 bokstav b.

5.7.5 Avskrivninger ved påkostninger

En påkostning på et driftsmiddel adskiller seg fra vedlikehold ved at det aktuelle driftsmidlet får en standardheving. Utgifter til påkostninger skal derfor, i motsetning til vedlikeholdsutgifter som fradras umiddelbart, i prinsippet komme til skattemessig fradrag i takt med verdireduksjonen på det påkostede driftsmidlet.

Ved saldoavskrivninger aktiveres påkostninger på driftsmidlets saldo, slik at beløpet kommer til skattemessig fradrag sammen med driftsmidlets kostpris. Den økonomiske virkningen er den samme som om påkostningen avskrives på egen saldo med samme avskrivningssats som det opprinnelige driftsmidlet.

For kraftforetak er det vedtatt lineære avskrivninger for særskilte driftsmidler i kraftproduksjonen. Som følge av at avskrivningene dermed skjer over et endelig antall år, kan ikke påkostninger uten videre tillegges det opprinnelige avskrivningsgrunnlaget (som er konstant) og avskrives etter gjeldende satser. Dersom påkostningen skal tillegges driftsmidlets opprinnelige avskrivningsgrunnlag uten å endre satsene, må en samtidig forlenge avskrivningsperioden for å sikre at påkostningen kommer til fradrag fullt ut. Alternativt måtte en øke avskrivningssatsene for det påkostede driftsmidlet dersom påkostningen skulle avskrives over gjenværende skattemessig levetid for det opprinnelige driftsmidlet.

En forlengelse av avskrivningstiden for det påkostede driftsmidlet vil imidlertid enten måtte bli svært sjablonmessig eller administrativt komplisert. Avskrivning av påkostninger innenfor det opprinnelige driftsmidlets levetid kan heller ikke anbefales, bl.a. fordi dette vil innebære en skattemessig favorisering av påkostninger framfor nyinvesteringer. En slik løsning kan også bli administrativt komplisert, siden grensdragningen mellom en betydelig påkostning og en nyinvestering kan være uklar.

Departementet vil derfor tilrå at påkostninger avskrives separat med samme sats som det opprinnelige driftsmidlet, slik at den skattemessige levetiden for en påkostning settes lik enten 40 år eller 67 år i tråd med avskrivningsreglene for særskilte driftsmidler. Påkostningen vil dermed avskrives ut over gjenstående skattemessig levetid for det opprinnelige driftsmidlet. Fordelen ved dette er at det gir en skattemessig likebehandling av nyinvesteringer og påkostninger. Ordningen er også relativt oversiktlig administrativt sett, selv om det blir flere saldoer for hvert påkostet driftsmiddel. En mulig svakhet ved forslaget er at det bygger på at levetiden for det påkostede driftsmidlet er hhv. 40 eller 67 år fra det tidspunktet påkostningen foretas, noe som kan overvurdere påkostningens faktiske levetid. En eventuell ikke-avskrevet restverdi av et påkostet driftsmiddel vil imidlertid i slike tilfeller kunne komme til skattemessig fradrag fullt ut i det året det påkostede driftsmidlet erstattes med et nytt. Følgelig vil de økonomiske konsekvensene for kraftforetakene av forslaget neppe bli betydelige.

5.7.6 Omdannelse av kraftforetak til aksjeselskap eller likestilt selskap/innretning

Omdannelse av virksomhet til aksjeselskap eller likestilt selskap/innretning, jf. selskapsskattelovens § 1-1, er prinsipielt å anse som realisasjon, som skal utløse beskatning. Under nærmere angitte forutsetninger kan beskatning av gevinst likevel unnlates i slike tilfelle etter en individuell behandling, jf. lov av 9. juni 1961 nr. 16 (omdannelsesloven) med forskrifter. Skattelemping etter omdannelsesloven må i tilfelle gjennomføres på betingelse av at de skatte-

messige verdiene videreføres i aksjeselskapet mv., dvs. at det ikke skjer noen oppskrivning av de skattemessige verdiene ved omdannelsen.

Departementet redegjorde i Ot prp nr 23 (1995-96) s.185 for at omdannelse fra forvaltningsbedrift (kraftverk som eies direkte av kommuner eller fylkeskommuner) til aksjeselskap mv. etter reglene som gjelder inntil 1.1.97 for kraftverksbeskatning har kunnet skje uten beskatning, selv om nye skattemessige verdier etableres på aksjeselskapets mv. hånd. Dette skyldes at prosentligningsreglene i skatteloven § 19 e har vært ansett for å gi en uttømmende regulering av inntektsbeskatningen for kraftverk.

Når kraftskattereformen trer i kraft fra 1. januar 1997, vil alle tidligere prosentlignede verk få fastsatt nye skattemessige åpningsbalanser, basert på driftsmidlenes gjenanskaffelsesverdier (eventuelt historiske kostnad), jf. overgangsreglene til skatteloven §§ 19 e, 26 c og 136 annet ledd. Verdien av selve fallrettigheten kan imidlertid ikke settes til gjenanskaffelsesverdi. Omdannelser av forvaltningsbedrift til aksjeselskap eller lignende selskap/innretning som skjer etter dette tidspunktet, vil utløse beskatning, med mindre departementet innrømmer lempning i medhold av omdannelsesloven. Ved slikt samtykke settes det krav om at foretakets skattemessige verdier legges til grunn, slik at omdannelsen skjer med skattemessig kontinuitet. Dette innebærer i praksis at aksjeselskapet mv. ikke vil kunne føre verdien av fallrettigheten som skattemessig inngangsverdi i forbindelse med en skattefri omdannelse, idet forvaltningsbedriften som regel ikke vil ha noen historisk kostpris på fallrettigheten. Dersom aksjeselskapet mv. senere selger kraftverket til en pris som også reflekterer fallrettigheten, vil hele den merverdien i kraftverket som skriver seg fra retten til å utnytte vannfallet, bli gjenstand for gevinst- og grunnrentebeskatning med til sammen 55 pst. Ved salg av aksjer utløses imidlertid ikke grunnrentebeskatning.

Departementet finner ikke grunn til å foreslå endringer i de fastsatte regler om realisasjonsbeskatning etter skattelovens § 19 A-4 nr. 6 når kraftverk overdras til reelt sett nye eiere. En vil imidlertid vurdere generelle regler i lov eller forskrift som åpner for at ulike former for omdannelse av kraftforetak kan gjennomføres uten å utløse gevinstbeskatning (herunder grunnrenteskatt), basert på kontinuitet med hensyn til skattemessige verdier. Slike generelle regler vil normalt anses som mer hensiktsmessige enn en ordning med individuell behandling etter omdannelsesloven. Forslag om eventuelle lovendringer vil bli fremmet i høst med virkning fra og med inntektsåret 1997.

5.7.7 Nedre grense for anvendelsen av enkelte regler

De nye lovreglene om beskatning av kraftforetak inneholder ingen nedre grenser for hvilke kraftverk

som skal omfattes av de ulike særreglene. I Ot prp nr 23 (1995-96) var det foreslått en minstestørrelse for hvilke kraftverk som skulle omfattes av reglene om å fastsette vannkraftinntekt. Ordningen med vannkraftinntekt ble ikke vedtatt av Stortinget. Departementet antar at det også bør vurderes å sette nedre grenser for hvor små kraftverk som skal omfattes av de vedtatte særreglene innen kraftverksbeskatningen. Dette er aktuelt for grunnrenteskatten, de særlige reglene i formuestakseringen og naturressursskatten.

Departementet antar at det som følge av at reglene for grunnrentebeskatning er relativt kompliserte, kan være grunn til å fastsette en nedre grense for hvilke kraftverk som skal være omfattet av disse. Det vises til at det bare i liten utstrekning vil være grunnrente knyttet til kraftverk under en viss minstestørrelse. Grensen bør settes etter kraftverkets yteevne, f.eks. tilsvarende minstegrensen for produksjonsavgift, slik at kraftverk med generatorer med en samlet merkeytelse under 1 500 kVA unntas fra grunnrentebeskatning. Departementet vil fremme forslag for Stortinget om en nedre grense som nevnt.

Departementet antar at de samme hensyn som lå til grunn for Stortingets vedtak om en nedre grense for produksjonsavgiften også vil kunne gjelde for naturressursskatten. Administrative hensyn vil således tale for en nedre grense. Departementet vil fremme forslag for Stortinget om en tilsvarende nedre grense på 1 500 kVA samlet merkeytelse i kraftverket.

Bestemmelsene i skatteloven § 37 a tredje og fjerde ledd gir anvisning på en omfattende prosedyre ved verdsettelse av formuen i kraftverk. Blant annet er det forutsatt en særskilt befaringsavtale med sikte på å anslå driftsmidlenes gjenstående levetid. Det vil kunne bli uforholdsmessig kostbart å anvende denne metoden på de aller minste kraftverkene. Departementet antar derfor at disse verkene bør takseres etter en forenklet metode som ikke forutsetter befaringsavtale. Departementet vil fremme forslag for Stortinget om en nedre grense for hvilke verk som skal takseres etter bestemmelsene i skatteloven § 37 a tredje og fjerde ledd, og om en enklere verdsettelsesmetode for de minste verkene.

Om lag 300 kraftverk vil omfattes av en nedre grense på 1 500 kVA. Dette er om lag 35 pst. av alle kraftverkene. De er anslått til å ha en midlere årsproduksjon på om lag 0,3 pst. av samlet midlere årsproduksjon.

5.8 NÆRMERE OM ENKELTE SKATTESPØRSMÅL MV.

5.8.1 Beløpsgrenser i skatteloven mv.

På bakgrunn av Innst S nr 41 (1995-96) vedtok Stortinget 24. november 1995 følgende:

«II

Stortinget ber Regjeringen om årlig å legge fram for Stortinget en oversikt over alle fradragsbeløp i skatteloven slik at Stortinget positivt kan ta stilling til beløpsgrensene.

III

Stortinget ber Regjeringen framlegge forskriftsfaste beløpsgrenser i skatteloven, merverdiavgiftsloven, ligningsloven, skattebetalingsloven og folketrygdloven m.v. en gang i stortingsperioden. Ordningen iverksettes fra behandling av skattevedtakene høsten 1996.»

I Ot prp nr 1 (1996-97) er det tatt inn et vedlegg med en slik oversikt over fradragsbeløp i skatteloven og beløpsgrenser i sentrale skatte- og avgiftslover med tilhørende forskrifter.

5.8.2 Delingsmodellen

Ved behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 1996 ba et flertall i finanskomiteen om at Regjeringen i samsvar med småbedriftsutvalgets (Hervik-utvalgets) innstilling skulle analysere følgende punkter i delingsmodellen:

- om kompleksiteten har utviklet seg slik at delingsmodellen er et reelt problem for små bedrifter
- endringer i organisasjonsform som har funnet sted og i hvilken grad dette er skattemotivert
- beskatning av aktive kontra passive eiere i lys av nyere data
- utilsiktede virkninger av at beregnet personinntekt i visse tilfeller påvirker trygdeytelser mv.

Departementet viser til at delingsmodellen ble evaluert i Ot prp nr 19 (1994-95), jf. også Innst O nr 7 (1994-95). Etter departementets vurdering bør en ny gjennomgang utnytte data fra inntekts- og formuesundersøkelsen for 1995, jf. også tredje strekpunkt ovenfor. Dette innebærer at en slik vurdering tidligst kan komme høsten 1997.

5.8.3 Endringer i skipsfartsbeskatningen

Regjeringen fremmet i Ot prp nr 36 (1995-96) forslag om enkelte endringer i skipsfartsbeskatningen. Et flertall på Stortinget mente at Regjeringens forslag ikke var tilstrekkelig. På bakgrunn av dette ble det vedtatt et nytt skattesystem for rederiselskaper, jf. Innst O nr 81 (1995-96). Ved vedtaket av det nye skattesystemet ble departementet pålagt å utrede en rekke spørsmål og fremme forslag om utfyllende lovtekster. Departementet tar sikte på å fremme en odelstingsproposisjon med utfyllende lovforslag i månedsskiftet oktober/november.

5.8.4 Énpersonhusholdningene og kommunale gebyrer

I behandlingen av Budsjett-innst S IV (1995-96) om Revidert nasjonalbudsjett 1996 vedtok et flertall i Stortinget (Sp, H, SV, KrF og RV) 21. juni 1996 følgende:

«Stortinget ber Regjeringen, i forbindelse med statsbudsjettet for 1997, å gjennomgå regelverket for kommunale avgifter og gebyrer ut fra siktemålet om å unngå merbelastningen for énpersonshusholdninger.»

Departementet vil i dette avsnittet komme med noen generelle merknader.

Systemet med kommunale gebyrer og avgifter er ikke lagt opp som et fordelingspolitisk virkemiddel. Et hovedprinsipp når det gjelder gebyrer knyttet til bolig er at forbrukeren skal belastes direkte for de kostnadene kommunen har ved å yte de aktuelle tjenestene, f.eks. levering av vann eller borttransportering/behandling av avfall. Kommunene har adgang til å dekke kostnadene ved tiltakene fullt ut gjennom gebyrer som skal betales av de som mottar tjenestene. For avfallstjenester er det pålagt full kostnadsdekning. Hvordan kostnadene fordeles på den enkelte forbruker avhenger av den enkelte kommunes utforming av sitt gebyrregelverk.

Det ble i kapittel 4 i Revidert nasjonalbudsjett 1996 gitt en vurdering av et husstandsfradrag i skatt som et særskilt fordelingspolitisk virkemiddel rettet mot énpersonhusholdninger. Departementets vurdering var at et slikt virkemiddel ville være lite treffsikkert og administrativt vanskelig å håndtere. Etter departementets vurdering bør ikke skattesystemet differensieres for å utjevne levekostnader som er bestemt av mer eller mindre selvvalgte tilpasninger, i tillegg til at skattesystemet skal virke inntektsmessig utjevnende. Det ble videre vist til at om lag 60 pst. av alle enslige allerede er omfattet av særskilte skatte- og overføringsregler. Et generelt husstandsfradrag i skatt ville også isolert sett ha gitt et betydelig provenytap.

Kommunale avgiftsinntekter har i årene 1990-1996 vokst betydelig sterkere enn den generelle prisveksten. For avløpsgebyrer har veksten vært om lag tre ganger så høy som den generelle prisveksten, mens veksten for de øvrige avgiftstypene har vært noe svakere. Dette må bl.a. ses i sammenheng med at det har vært en betydelig volumvekst i det kommunale tjenestetilbudet innen avløp og renovasjon, noe som har medført økte kostnader for kommunene. Veksten i avløpsgebyrene skyldes i hovedsak økte investeringer i renseanlegg, utbedring/utbygging av ledningsnett, samt at kommunene i stadig større grad øker kostnadsinndekningen gjennom gebyrene. Videre har mange kommuner tidligere ligget under kostnadsdekning. Undersøkelser foretatt av Statistisk sentralbyrå viser at kostnadsdekningen innenfor

avløpssektoren på landsbasis har økt fra 80 pst. i 1993 til 88 pst. i 1994, og videre til 92 pst. i 1995. Økt kostnadsdekning betyr at den kommunale subsidieringen av avløpssektoren avtar. Veksten i avfallsgebyrene skyldes hovedsakelig at kommunene fra 1.1.95 fikk plikt til å beregne full kostnadsdekning ved fastsettelse av avfallsgebyrene, samt at det de siste årene er blitt stilt skjerpede krav til kommunenes avfallshåndtering.

Den sterke veksten i gebyrer har medført at kommunale gebyrer som andel av husholdningenes totalforbruk har steget de siste 10 årene. Data fra forbruksundersøkelsen 1992-94 viser likevel at når en ser husholdningene samlet, utgjør kommunale gebyrer om lag 1 pst. av totalforbruket i husholdningene.

Systemet med kommunale gebyrer i tilknytning til bolig er innført av finansielle og miljøpolitiske grunner, og har primært som formål å dekke kommunenes kostnader ved tjenester knyttet til vann, avløp og avfall mv. Dagens gebyrer er således ikke lagt opp som fordelingspolitiske virkemidler.

Det statlige regelverket er i seg selv ikke til hinder for å beregne gebyrsatser ut fra forbruket av de kommunalt produserte tjenestene. For avfallsgebyrer oppfordres kommunene til å differensiere gebyrene der det vil kunne bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning. Dersom gebyrene differensieres ut fra avfallsmengder, vil det naturlig komme énpersonhusholdningene til gode.

Årsgebyret for vann og avløp skal beregnes på grunnlag av målt eller stipulert forbruk. Dersom forbruket beregnes ut fra stipulert forbruk, skal det stipulerte forbruket i størst mulig grad tilsvare faktisk forbruk. Beregningsmessige hensyn gjør likevel at det ikke kan oppnås en nøyaktig fordeling for den enkelte gebyrpliktige til enhver tid.

For å følge opp Stortingets vedtak er det nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe for å gjennomgå regelverket for kommunale avgifter og forholdet til énpersonhusholdninger. Arbeidsgruppen vil i nødvendig grad innhente opplysninger om kommunenes praktisering av regelverket. Arbeidsgruppen vil blant annet vurdere om mer kostnadsriktig prissetting overfor den enkelte husholdning vil være til fordel for énpersonhusholdningene. Gruppen vil videre vurdere hvordan det kan virke inn på de primære formålene med de kommunale gebyrene dersom en tar særlig hensyn til énpersonhusholdninger, og søke å klargjøre de konsekvensene dette vil kunne få. Vurderingene vil bli foretatt i samarbeid med kommunesektoren. På bakgrunn av arbeidsgruppens vurderinger tar departementet sikte på å komme tilbake til Stortinget i Revidert nasjonalbudsjett 1997 med en bredere gjennomgang av forholdet mellom énpersonhusholdninger og regelverket for kommunale gebyrer.

5.8.5 Skattemessig behandling av eie og leie av flyttbare produksjonsinnretninger i petroleumsskattesystemet

I Innst O nr 81 (1995-96) Innstilling fra finanskomiteen om endringer i skipsfartsbeskatningen, ber komiteen Regjeringen foreta en vurdering av om petroleumsskattereglene favoriserer at oljeutvinningsselskapene eier produksjonsutstyr selv. Finanskomiteen ber om at gjennomgangen foretas slik at eventuelle forslag kan bli tatt med i forbindelse med behandlingen av Nasjonalbudsjettet 1997.

Om bakgrunnen for å be om en slik vurdering, uttaler komiteen bl.a.:

«Komiteen viser til at endringene som ble foretatt i petroleumsskatningen i 1992 hadde til hensikt å få et nøytralt petroleumsskattesystem som i minst mulig grad påvirket oljeselskapenes økonomiske disposisjoner. Avskrivnings- og friinntektsreglene ble fastsatt slik at skattereglene ikke skulle påvirke oljeselskapets valg mellom økte driftskostnader og nye investeringer. Komiteen viser til at oljeselskapene kan operere med en høy gjeldsgrad, og at dette kan medføre at det i visse tilfeller blir mer lønnsomt å eie framfor å leie produksjonsutstyr.»

Komiteen påpeker videre at

«... en endring i retning av økte incentiver til leie av produksjonsutstyr, vil medføre omfattende endringer i petroleumsskatteloven. Komiteen vil videre peke på at utvinningsselskapene må betale en særskatt på 50 prosent, og at dette er en viktig årsak til at slike vridningsproblemer kan oppstå. Komiteen viser til at Stortingets flertall i denne innstilling går inn for å gi rederiene fritak for selskapsskatt. Komiteen mener dette vil bidra til å redusere noen av vridningseffektene som kan oppstå.»

Uttalelsen fra Stortingets næringskomité anmoder også om at det foretas en slik vurdering, og næringskomiteen uttaler bl.a.:

«Komiteen har fått seg presentert den konkurransevridning som gjør seg gjeldende i favør av oljeselskapene pga. at petroleumsskatteloven gjør det lønnsomt for oljeselskapene å etablere egen rederidrift i stedet for innleie av skip og rigger fra de rederier som i dag innehar den maritime kompetansen, jf. pkt. 5 Andre forslag. Komiteen er enig med Finanskomiteen i at dette er en utilsiktet virkning av bestemmelsene, og må bringes til opphør.

... På denne bakgrunn imøteser komiteen lovendringforslag som grunnleggende og varig kan rette opp skjevhetene og viser til at finanskomiteen i sine merknader mener at en slik vurdering av lovendringforslag bør foretas slik at eventuelle forslag om endringer kan bli tatt med i forbindelse med behandlingen av Nasjonalbudsjettet for 1997.»

Ved omleggingen av petroleumsskatningen i 1992, og ved innføringen av regelen for tynn kapitalisering i 1994, var det en målsetning å oppnå et mest mulig nøytralt skattesystem. Det kan likevel hevdes at petroleumsskatningen i enkelte situasjoner ikke er nøytral. Fradraget for friinntekt, de gun-

stige avskrivningsreglene samt reglene for uttaks- og realisasjonsbeskatning fører til at petroleumsskattesystemet kan gjøre det mer lønnsomt for utvinningsselskapene å eie driftsmidler selv framfor å leie dem. Årsaken er at disse tre elementene til sammen kan føre til at oljeselskapene får skjermet mer enn normalavkastningen fra særskatten. Fradraget for gjeldsrenter i særskattegrunnlaget kan forsterke dette forholdet.

Departementet vil presisere at hoveddelen av rederivirksomhet som drives av oljeselskaper ikke omfattes av reglene i petroleumsskatningen om friinntekt og avskrivninger. Tankskip, bøyelastere mv. kvalifiserer etter gjeldende regler ikke til friinntekt og avskrivninger etter petroleumsskatteloven, selv om de skulle eies av et oljeselskap i utvinningsevirsomheten. De skattemessige insentivene for eie er derfor ikke i like sterk grad til stede når det gjelder slike driftsmidler. Problemstillingen om den skattemessige forskjellsbehandlingen av eie og leie dreier seg derfor bare om bruk av flyttbare produksjonsinnretninger. Den ordinære rederivirksomheten som oljeselskapene driver i dag er dermed neppe i særlig grad motivert av petroleumsskattereglene.

I sin merknad viser næringskomiteen til beregninger som indikerer at det er en betydelig skattemessig forskjellsbehandling av eie og leie. Departementet er enig i at det er en slik effekt, men vil peke på at det er usikkert hvilken betydning dette har, f.eks. i form av at mer effektive rederier ikke slipper til på sokkelen. Departementet vil videre peke på at valg av forutsetninger, bl.a. om petroleumsselskapenes avkastningskrav, har betydning for resultatene i disse beregningene. Utvinningsselskapene kan avskrive investeringene over seks år og kan i tillegg trekke fra en friinntekt på til sammen 30 pst. av investeringsbeløpet (nominelt). Dersom dette neddiskonteres med et avkastningskrav etter skatt på 5 pst., er nåverdien av det skattemessige fradraget på 82,5 pst. av investeringskostnaden mot 78 pst. av leieutgiftene. Dersom en isteden benytter et avkastningskrav etter skatt på 10 pst., dekker staten 74,3 pst. av investeringskostnadene i nåverdiforstand. Dette innebærer at dersom man ser på en investering som er 100 pst. egenkapitalfinansiert og som ikke avhendes, virker trolig petroleumsskatningen ganske nøytralt med hensyn til utvinningsselskapenes beslutninger om eie eller leie for rimelige nivåer på diskonteringsrenten.

Det kan derfor hevdes at det er reglene for uttaks- og gevinstbeskatning, samt at utvinningsselskapene i tillegg kan oppnå en finansieringsfordel ved å gjeldsfinansiere investeringer som følge av at gjeldsrenter er fradragberettiget i særskattegrunnlaget, som eventuelt skaper ikke-nøytraliteten mellom eie og leie av flyttbare produksjonsinnretninger. Reglene om skattemessig krav til minste egenkapital (tynn kapitalisering) gjør imidlertid at enkelte oljeselskaper i praksis ikke får utnyttet finansieringsfordelen i

særlig stor grad. Departementet vil likevel på ny presisere at det er kombinasjonen av de ulike elementene som er årsaken til at petroleumsskatningen isolert sett kan favorisere eie framfor leie.

Departementet vil peke på at denne problemstillingen ikke bare er relevant for spørsmålet om eie og leie av flyttbare produksjonsinnretninger, men også mer generelt for et oljeselskaps valg mellom driftskostnader og investeringer. Forskjellene i skatteregimene på land og på sokkelen kan dessuten gi opphav til andre avgrensningsproblemer. Det kan føre til at sokkelselskaper kan få lavere lønnsomhetskrav og en konkurransefordel i forhold til annet norsk næringsliv ved investeringer på land. Finansieringsfordelen som følge av fradrag retten for gjeldsrenter i særskattegrunnlaget, er en viktig årsak til at slike problemer kan oppstå.

Departementet er enig med finanskomiteen og næringskomiteen i at årsakene til den skattemessige forskjellsbehandlingen av eie og leie er å finne i petroleumsskattesystemet og følger bl.a. av at oljeselskapene betaler en særskatt på 50 pst. Eventuelle tiltak bør derfor rette seg direkte mot årsakene til problemene (den samlede effekten av fradraget for friinntekt, avskrivningsreglene, reglene for uttaks- og realisasjonsbeskatning samt fradraget for gjeldsrenter i særskattegrunnlaget), framfor å innføre nye ikke-nøytrale elementer eller kompliserende særordninger i skattesystemet. Som pekt på ovenfor, er dessuten de vridningene som kan ligge i petroleumsskattesystemet av generell karakter, og berører dermed mer enn bare selskapenes valg mellom å eie eller leie produksjonsutstyr.

Departementet er videre enig med finanskomiteen i at en fullgod og varig løsning på den skattemessige forskjellsbehandlingen av eie og leie vil kreve omfattende endringer i petroleumsskatteloven. Dette kan imidlertid være uheldig ut fra hensynet til størst mulig forutsigbarhet om beskatningen av petroleumsvirksomheten. Departementet antar at en endring i retning av et mer nøytralt skattesystem enten kunne innebære en reduksjon av friinntekten, eller en fjerning av gjeldsfradraget i særskatten, kombinert med en endring i reglene for uttaks- og realisasjonsbeskatning mv.

Departementet antar at det i prinsippet er mulig å foreta en provenynøytral omlegging av petroleumsskatningen. Slike omlegginger kan imidlertid føre til betydelige endringer i fordelingen av skatt mellom de ulike selskapene på sokkelen. Endringer som innebærer en fjerning av fradraget for gjeldsrenter i særskattegrunnlaget, f.eks. kombinert med en reduksjon i særskattesatsen, vil bl.a. ramme de amerikanske selskapene. Det skyldes at de amerikanske skattemyndigheter neppe vil innvilge disse selskapene fradrag for den norske særskatten mot betalt skatt i USA dersom gjeldsrentefradraget fjernes. Det er fare for at det i så tilfelle også vil gjelde den alminnelige norske inntektsskatten etter petroleumsskatteloven. I

tillegg vil selskaper som i dag har store fradrag for gjeldsrenter komme dårligere ut, noe som bl.a. vil gjelde de norske oljeselskapene. Selskaper som i dag i liten grad har rentebærende gjeld, vil derimot få redusert sin skattebelastning som følge av en slik endring.

Endringer som innebærer en fjerning eller reduksjon av adgangen til friinntekt vil også slå ulikt ut for ulike selskaper, men neppe like mye som en fjerning av gjeldsrentefradraget. En reduksjon av fradraget for friinntekt vil trolig ikke komme i strid med forutsetningene for skatteavtalen med USA når det gjelder kreditfradrag, slik at amerikanske selskap neppe vil miste retten til kreditering for de norske petroleumsskattene.

Etter departementets oppfatning kan ikke spørsmålene vedrørende den skattemessige behandlingen av eie og leie av flyttbare produksjonsinnretninger begrunne en bredere gjennomgang og eventuell revisjon av petroleumsskattesystemet. Imidlertid ser departementet et behov for å se på hvordan reglene i gjeldende petroleumsskattelov virker i forhold til produksjonsskip, flerfunksjonsskip (for produksjon, lagring og transport) og andre innretninger som eies og brukes av oljeselskapene i utvinningsvirksomheten. Det er spesielt aktuelt å vurdere dette i tilfeller der slike innretninger tas i bruk på flere påfølgende felt på norsk kontinentalsokkel, tas ut av norsk sokkelområde for bruk i andre lands farvann, endrer funksjon, overdras til andre rettighetshavere på norsk sokkel eller til andre kjøpere i Norge eller i utlandet mv. Ved en slik vurdering bør en både se på anvendelsen av reglene for avskrivning og friinntekt, samt reglene om uttaks- og realisasjonsbeskatning. Departementet vil også vurdere anvendelsen av skattereglene på tilfeller hvor innretninger som nevnt delvis eies av oljeselskaper og delvis av andre, samt vurdere anvendelsen av petroleumsskattelovens regler i slike tilfeller i forhold til leie av tilsvarende innretninger.

5.8.6 Firmabilbeskatning

Stortinget fattet 19. desember 1995 følgende vedtak:

«Stortinget ber Regjeringen om å framlegge en ny vurdering av satsstruktur og satsnivå når det gjelder beregning av fordelene knyttet til privat bruk av firmabil.»

Forslaget har sin bakgrunn i den vedtatte avgiftsomleggingen for nye biler. Det vises også til Budsjett-innst S II (1995-96) pkt 3.11.6.

Fordelen ved privat bruk av firmabil fastsettes på grunnlag av en standardisert kjørelengde på 10 000 km tillagt kjøring mellom arbeidssted og hjem, multiplisert med fastsatte kilometersatser. Kilometersatsene fastsettes årlig av Skattedirektoratet og graderes etter bilens opprinnelig listepriis som ny, men med en egen sats for kjøring mellom hjem og arbeidssted utover 4 000 km. Satsene fastsettes ut fra de beregnede kostnadene ved bilhold i de forskjellige prisklassene i 50 000 kroners intervaller. Det skal gjøres et tillegg for særlig kostbare biler, regnet i pst. av verdien over en gitt beløpsgrense.

Et fall i listepriisene på nye biler som følge av avgiftsreduksjoner kan føre til lavere fordelsbeskatning for skattytere som disponerer biler fra 1996 og senere. Brukere av biler fra før 1996 blir ikke påvirket. For nye biler må reduksjonen av listepriisen være stor nok til at bilen faller inn under en lavere prisklasse, for at reduksjonen skal slå ut i lavere fordelsberegning. For mange av de mer populære bilmodellene i firmabilmarkedet hadde det før 1996 skjedd en betydelig pristilpasning like under et 50 000 kroners intervall. En prisreduksjon må da nærme seg 50 000 kroner før den slår ut i lavere fordelsbeskatning. Så store prisreduksjoner er ikke typisk for disse bilmodellene. For særlig kostbare biler opereres det med prosenttillegg istedenfor prisklasser, og enhver prisreduksjon vil da slå ut i fordelsberegningen. Men avgiftsomleggingen har ikke ført til store prisreduksjoner for de fleste firmabilmodellene i denne mer eksklusive gruppen.

Samlet regner en derfor med at beregnet innteksttillegg for firmabiler bare vil gå litt ned som følge av avgiftsomleggingen for 1996.

I de tilfellene en fordelsreduksjon kan registreres, vil denne være en følge av at det er blitt billigere å holde en bil av den aktuelle modellen. Det er ikke unaturlig at dette også medfører en reduksjon av fordelsbeskatningen, som har som mål å fange inn de sparte private kostnadene ved at firmaet bekoster den private bilbruken. Billigere bilhold for firmaet betyr at fordelene for brukeren er blitt mindre, målt i kroner.

Etter departementets vurdering bør det derfor ikke nå foretas en endring av satsstrukturen når det gjelder fordelene knyttet til privat bruk av firmabil.

Kapittel 6 Nærings- og strukturpolitikken

6.1 UTFORDRINGER I NÆRINGS- OG STRUKTURPOLITIKKEN

6.1.1 Målet med nærings- og strukturpolitikken

Hovedoppgaven i nærings- og strukturpolitikken er å bedre økonomiens virkemåte slik at en får utnyttet landets ressurser best mulig. En god ressursutnyttelse i privat og offentlig sektor bidrar til høy verdiskaping, og er derfor viktig for levestandarden til den enkelte og for å sikre velferdsordningene i samfunnet. I noen tilfeller kan det likevel være en konflikt mellom hensynet til effektiv ressursbruk i samfunnsøkonomisk forstand og andre hensyn som fordeling, bosettingsmønster eller andre prioriterte politiske mål. Effektiv ressursbruk er i så fall ett av flere aspekter som må vurderes ved utformingen av politikken.

For å stå best mulig rustet til å møte endrede internasjonale rammevilkår for norsk økonomi, må nærings- og strukturpolitikken innrettes mot å øke omstillingsevnen i økonomien. I en situasjon med økende etterspørsel og produksjon vil mulighetene for bl.a. å redusere og målrette næringsstøtten uten for store omstillingskostnader være gode. En gradvis reduksjon i næringsstøtten kan frigjøre ressurser fra næringer med relativt liten verdiskaping til næringer med større evne til å avlønne arbeid og kapital.

En godt utformet nærings- og strukturpolitikk legger forholdene til rette for virksom konkurranse i markeder som egner seg for dette. Mindre grad av reguleringer og direkte styring av norsk økonomi forsterker imidlertid behovet for overvåkning av enkeltmarkeder og næringer. Konkurransopolitikken er et viktig element i denne sammenheng, og konkurranseloven, som erstattet prisloven 1. januar 1994, har styrket mulighetene for å drive en aktiv og målrettet konkurransopolitikk.

Overvåkingen av strukturelle forhold i norsk økonomi kan styrkes ved mer systematisk bruk av økonomisk statistikk. Statistisk sentralbyrå gjennomfører et forskningsprosjekt hvor siktemålet er å utarbeide et sett med strukturindikatorer. Disse indikatorene kan bidra til å identifisere områder i norsk økonomi hvor ressursbruken kan bedres.

Slik nærings- og strukturpolitikken er definert, omfatter den både den tradisjonelle næringspolitikken og andre politikkområder som utdanning og forskning, konkurransopolitikk, samferdsel mv. Strukturpolitikken omfatter videre tiltak som gir bedre miljø, f.eks. avgifter på utslipp som reflekterer kostnadene ved å forurense naturen. Det vil føre for langt å gi en fullstendig omtale av alle disse spørsmålene her. I dette kapitlet har en derfor konsentrert

seg om nærings- og strukturspørsmål av særlig betydning for totaløkonomien, og om sektorovergripende spørsmål som i begrenset grad omtales i andre dokumenter fra Regjeringen.

6.1.2 Gjennomførte og pågående struktur-reformer

I Norge er det i løpet av de siste 10 til 15 årene blitt gjennomført en rekke strukturreformer. Av reformene som i stor grad er slutført, kan nevnes endringer i reguleringen av kreditt- og finansmarkedet og avviklingen av valutareguleringene, dereguleringen av boligmarkedet, omleggingen av kraftmarkedet, omleggingen av konkurransepolitikken i forbindelse med ny konkurranselov og skattereformen. Av reformer som er vedtatt, men ikke slutført, kan nevnes enkelte av reformene som er en del av EØS-avtalen og handelspolitiske tiltak mer generelt (GATT/WTO), landbruksreformen, dereguleringen av luftfarten, omreguleringen av telesektoren med bl.a. avvikling av gjenværende eneretter for Telenor AS sammen med tilrettelegging for konkurranse på telemarkedet, samt tilretteleggingen for konkurranse på legemiddelmarkedet. Også økt bruk av miljøavgifter kan ses på som en viktig strukturreform.

Formålet med de fleste av reformene har i første rekke vært å få til en mer effektiv ressursutnyttelse, slik at behovet for varer og tjenester kan dekkes på en mer kostnadseffektiv måte. Et av motivene for skattereformen og endringen i reguleringen av kreditt- og finansmarkedet var at store skjevheter i skattesystemet, sammen med et kredittmarked som ikke kanaliserte kreditt til anvendelser med høyest avkastning, førte til forholdsvis store forskjeller i kapitalavkastningskrav mellom ulike næringer. Dette bidro til at kapitalen ikke ble investert i de anvendelsene som gav høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og kan være en av forklaringene på hvorfor avkastningen på realkapitalen har vært relativt lav i Norge i forhold til land det er naturlig å sammenlikne seg med.

I miljøpolitikken har Regjeringen lagt til grunn at virkemiddelbruken bør være mest mulig kostnadseffektiv, dvs. at miljømålene nås med lavest mulige kostnader for samfunnet. Miljøavgifter bidrar generelt til at den enkelte produsent og forbruker tar hensyn til miljøkostnadene forbundet med sin adferd, og til at reduksjoner skjer på en kostnadseffektiv måte. Miljøavgifter har fått en langt viktigere plass i miljøpolitikken de senere årene. Regjeringen ser det som ønskelig å videreføre denne politikken. En riktigere miljøprising vil ikke bare gi bedre miljø, men

også generelt bidra til bedret effektivitet i norsk økonomi.

Utviklingen i kraftmarkedet i år har ført til ny oppmerksomhet om reformene i kraftsektoren. Enkelte har hevdet at de høye prisene på kraft som en har for tiden, er en indikasjon på at reformene innen kraftsektoren har slått uheldig ut. Disse prisene reflekterer imidlertid at det nå er knapphet på vann, noe som i første rekke skyldes lite nedbør og en kald vinter, og ikke omsetningssystemet for kraft. Reformene innen kraftsektoren ble bl.a. gjennomført for å redusere prisdiskrimineringen for derved å få en mer effektiv fordeling av kraften mellom ulike kunder og kundegrupper, for å stimulere til økt konkurranse og lavere kostnader i produsentleddet og for å oppnå en større prisbevissthet i forbindelse med investeringer i ny produksjonskapasitet. Kraftmarkedet er nærmere omtalt i avsnitt 6.3.3.

Når en skal gjennomføre empiriske målinger av i hvilken grad strukturpolitikken har bidratt til en mer gunstig økonomisk utvikling, støter en på flere problemer. Ikke minst er «velferd» et begrep som benyttes på ulike måter og med flere betydninger. Et velferds mål bør ideelt sett ta hensyn til både økonomisk levestandard, ikke-materiell livskvalitet og fordelingen av ressurser og goder mellom individene i samfunnet. Selv om en hadde hatt et godt empirisk velferds mål, ville det likevel vært problematisk å finne ut hvordan strukturreformer påvirker velferden. En årsak til dette er at en ikke vet hvordan økonomien ville utviklet seg uten disse reformene. I mange tilfeller er dessuten de kortsiktige omstillingskostnadene mer synlige enn de mer langsiktige positive virkningene som reformene sikter mot.

En vet likevel at flere land er blitt tvunget til å gjennomføre omfattende reformer på grunn av økonomisk stagnasjon, økt arbeidsledighet og svekkede statsfinanser. I disse tilfellene er det nærliggende å trekke den slutningen at for liten vektlegging av strukturelle forhold undergraver veksten i økonomien, og får følger for utviklingen i makroøkonomiske størrelser som produksjon, sysselsetting og priser.

Flere forskningsrapporter viser til en positiv sammenheng mellom internasjonal handel, teknologisk utvikling og økonomisk vekst. En åpen økonomi får lettere tilgang til nye produksjonsmetoder og ny kunnskap. Reduksjon i handelshindringer kan med andre ord danne grunnlaget for mer effektiv produksjon og større økonomisk vekst. Det er også sannsynlig at strukturreformer og økt internasjonal handel kan bidra til lavere generell prisstigning som følge av økt konkurranse og reduksjoner i tariffær og ikke-tariffær skjerming.

Det foreligger enkelte forskningsrapporter og analyser som belyser virkningene av reformene enkeltvis, men så langt foreligger det ikke forskningsrapporter som analyserer hvordan disse reformene samlet har påvirket den økonomiske utviklingen i Norge. En slik helhetlig vurdering innebærer mange kom-

pliserte problemstillinger, og et forskningsprosjekt er igangsatt i samarbeid mellom Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning og Statistisk sentralbyrå for å vurdere hvordan en slik helhetlig analyse eventuelt kan utformes.

6.1.3 Strukturreformer og makroøkonomisk politikk

Et av hovedmålene for den makroøkonomiske politikken er å stabilisere økonomien, slik at en oppnår jevn og høy produksjon og sysselsetting over tid. Strukturreformer kan øke det produksjonsnivået som er forenlig med full utnyttelse av produksjonsressursene innenfor de grenser naturen setter, og bedre økonomiens evne til å unngå økt pris- og kostnadsvekst. I det motsatte tilfellet, dersom omstillingsevnen er liten, vil det i en oppgangsperiode raskere oppstå flaskehalser i deler av økonomien, som kan virke pris- og kostnadsdrivende. Pris- og kostnadsveksten kan dermed tilta samtidig med at ressursutnyttelsen generelt ikke er tilfredsstillende, f.eks. ved at arbeidsledigheten fremdeles er høy. Gjennom strukturpolitiske reformer som bedrer omstillingsevnen, kan den makroøkonomiske politikken bli mer effektiv, både ved at den virker raskere, får gjennomslag i større deler av økonomien og når lenger i retning av høy ressursutnyttelse.

På kort sikt kan imidlertid strukturreformer føre til omstillingskostnader ved at produksjonsressursene i en overgangsperiode ikke nyttes fullt ut. I den grad strukturreformer medfører omstillingskostnader, vil disse reformene kunne føles ekstra belastende i en periode med svak makroøkonomisk utvikling og høy ledighet. Dette innebærer at det kan være lettere å gjennomføre strukturreformer i en periode hvor økonomien har en gunstig utvikling. Dette vil samtidig redusere muligheten for at omfattende reformer tvinger seg fram på et senere og mindre heldig tidspunkt.

Når foretak og husholdninger får endret sine rammebetingelser gjennom strukturreformer, kan makroøkonomiske sammenhenger endres. Dette kan også føre til endringer i måten makroøkonomisk politikk påvirker økonomien og til at makroøkonomisk politikk, i alle fall i en overgangsperiode, må utformes på et mer usikkert grunnlag.

Et eksempel er avviklingen av reguleringene av kreditt- og valutamarkedene. Mens husholdningene, og i noen grad bedriftene, tidligere var rasjonert i kredittmarkedet, kan de nå tilpasse gjeldsgraden friere. Det kan bidra til å forsterke en allerede ekspansiv økonomisk politikk, ved at privat sektor i oppgangstider i økende grad lånefinansierer konsum og investeringer. I NOU 1992: 30 Bankkrisen blir det påpekt at den negative spareraten fra 1985 og noen år utover ikke hadde vært mulig dersom husholdningene fortsatt hadde vært strengt rasjonert på kredittmarkedet. Også dereguleringen av boligmarkedet

sammen med den lettere tilgangen til boliglån, med påfølgende prisstigning på boliger, kan ha forsterket den sterke veksten i husholdningenes konsum som vi opplevde i denne perioden. Den økte fleksibiliteten i husholdningenes tilpasning førte nok til økt usikkerhet i forbindelse med utformingen av stabiliseringspolitikken, i alle fall den første tiden etter de-reguleringene.

6.2 INTERNASJONAL KONKURRANSE-DYKTIGHET

6.2.1 Endringer i internasjonale ramme-betingelser

Økt internasjonal arbeidsdeling og handel har vært avgjørende for den sterke økonomiske veksten i de industrialiserte landene de siste 150 årene. På tilsvarende måte har deltakelse i den internasjonale handelen skapt grunnlaget for den kraftige velstandsforbedringen i Øst- og Sørøst-Asia de siste tiårene.

I motsetning til utviklingen i mellomkrigstiden har tendensen i etterkrigstiden vært sterk vekst i internasjonal handel. I perioden 1950-94 økte vareproduksjonen gjennomsnittlig med om lag 4 pst. årlig, mens varehandelen steg med over 6 pst. pr. år. Handelen med tjenester har økt jevnt de siste årene, og utgjør en femtedel av den totale handelen. Vest-Europa handler mest tjenester i verden, med en andel på 45-50 pst. av den totale tjenestehandelen. Europas andel av den samlede verdenshandelen er imidlertid blitt redusert i løpet av de siste 20 årene. Asia er det raskest voksende området for handel med tjenester, selv om tradisjonell varehandel fortsatt har større betydning.

En annen tendens som har gjort seg gjeldende, er at en stor del av handelen foregår innenfor samme region. I Vest-Europa utgjør intraregional handel to tredeler av varehandelen. Den intraregionale handelen har også økt i Nord- og Latin-Amerika. Veksten i intraregional handel har imidlertid vært sterkest i Øst- og Sørøst-Asia.

Utviklingen i retning av en mer åpen handel har skjedd sprangvis. Ikke-tollmessige handelshindre har til dels kommet som et svar på nedbyggingen av tollmessige barrierer. Likevel er det grunn til å anta at handelshindrene alt i alt er blitt redusert.

Ønsket om å utnytte konkurransefortrinn i forskjellige produkt- og faktormarkeder og tendensen til liberalisering bidro til en sterk økning i investeringene på tvers av landegrensene på slutten av 1980-tallet. De utenlandske investeringene vokste raskere enn BNP, produksjonskapitalen og handelen. Etter en periode med lav økonomisk aktivitet i de fleste opprinnelses- og vertslandene i begynnelsen av 1990-årene, har direkte investeringer i utlandet tatt seg opp på nytt.

Investeringer over landegrensene har viktige økonomiske følger. De bringer økt konkurranse til loka-

le markeder, som stimulerer til høyere effektivitet og forårsaker langsiktige, strukturelle omstillinger. Slike investeringer kan også ha betydning for industrialiseringen av mottakerlandet. I Norge spilte utenlandsk kapital en viktig rolle for utviklingen av ressursbaserte eksportnæringer etter århundreskiftet.

Et viktig trekk ved utviklingen av verdensøkonomien de siste 20 årene er forskyvningen av veksten i retning av Asia. Fram til 1970-årene hadde Japan sterk og vedvarende vekst. Kina er nå en av de raskest voksende økonomiene i verden, med gjennomsnittlige årlige vekstrater på om lag 10 pst. siden markedsreformene startet i 1978. Den høye veksttakten kan føres tilbake til sterk befolkningsvekst med økende yrkesfrekvenser, markert satsing på utdanning, åpnere handelsregime og økt kapitalakkumulering.

Fra midten av 1980-tallet har utviklingen gått mot et globalt, finansielt marked. Dette har åpnet for friere kapitalbevegelser over landegrensene, noe som har bidratt til internasjonaliseringen. Andre viktige innsatsfaktorer har imidlertid ikke økt sin mobilitet vesentlig. Arbeidskraften har historisk sett vært lite mobil over landegrensene. Selv om mobiliteten i noen grad kan øke noe i årene framover som følge av bl.a. EØS-avtalen, utvekslingsprogrammer for studenter og en sterkere spesialisering av produksjonen, kan den internasjonale mobiliteten i arbeidsmarkedet ikke antas å bli særlig høy.

Generelt må en anta at kapital er mer mobil enn arbeidskraft. Det gjelder i særlig grad kortsiktige, finansielle plasseringer. Trolig er langsiktige finansielle plasseringer noe mindre mobile. På kort sikt er realkapital mindre mobil enn finanskapital. Dette skillet er imidlertid mindre interessant på lang sikt, ettersom realkapital er finanskapital - og følgelig svært mobil - inntil realinvesteringen faktisk er foretatt.

6.2.2 Hva er internasjonal konkurranse-dyktighet?

I økonomisk-politisk sammenheng benyttes begrepet konkurranseevne eller konkurranse-dyktighet på flere ulike måter, og det er ikke entydig hvordan det skal forstås og defineres. Begrepets meningsinnhold kan bli uklart hvis en ikke presiserer hvilken tidshorisont som legges til grunn og om en tenker på den enkelte bedrift eller på landet som helhet.

For det første er det ingen entydig sammenheng mellom en enkelt bedrifts eller bransjes konkurranse-dyktighet og et lands konkurranseevne. En norsk bedrifts evne til å konkurrere internasjonalt avhenger av flere faktorer, herunder produktivitets- og kostnadsnivået samt skatte- og avgiftsnivået i Norge sammenliknet med andre land. Slike faktorer sier noe om hvor billig norske produsenter er i stand til å framstille en vare eller tjeneste sammenliknet med utenlandske produsenter. En reduksjon i kostnadsni-

vået i andre land, f.eks. som følge av lavere skatter og avgifter i enkelte bransjer, kan føre til at bedrifter i disse landene får styrket sin konkurransedyktighet sammenliknet med tilsvarende, norske bedrifter. Dette innebærer imidlertid ikke nødvendigvis at den nasjonale konkurranseevnen reduseres, så lenge den produksjonen som blir mindre konkurransedyktig, blir erstattet av annen produksjon.

For det andre er det forskjell mellom evnen til å konkurrere på kort sikt og konkurranseevnen i et langsiktig perspektiv. På kort sikt er mulighetene for å endre produksjonsstrukturen begrensede, og det er dermed viktig å sikre konkurranseevnen overfor utlandet gjennom en moderat pris- og kostnadsvekst. På lengre sikt er det viktig å legge vekt på omstillingsevnen i økonomien, slik at ressursene utnyttes effektivt. En kortsiktig politikk som i sterk grad er rettet mot å sikre etablerte enkeltbedrifters eller bransjers konkurransedyktighet gjennom på alle områder å tilby samme rammebetingelser som i utlandet, kan svekke omstillingsevnen i økonomien og virke negativt på landets samlede konkurranseevne på lang sikt. På lang sikt kan dessuten størrelser som lønnsnivå, produktivitet og priser endre seg, noe som kan innebære at dagens produksjonsmønster ikke nødvendigvis er i tråd med hva som er best for landets samlede verdiskapingsevne i framtiden.

Disse begrepsavklaringene drøftes også av ekspertgruppen til utredning av næringslivets konkurranseevne, som ble oppnevnt av Finansdepartementet, Nærings- og energidepartementet og Utenriksdepartementet 15. mars 1996 med visesentralbanksjef Jarle Bergo som leder. Bergo-gruppen påpeker bl.a. at tradisjonelle mål for konkurranseevnen ikke nødvendigvis er relevante i et langsiktig perspektiv. På denne bakgrunn defineres den nasjonale, langsiktige konkurranseevnen som landets evne til å sikre høyest mulig avlønning av innsatsfaktorene i samfunnet, gitt at man samtidig skal ha full sysselsetting og langsiktig balanse i utenriksøkonomien.

Denne definisjonen legger vekt på at det er landets og ikke den enkelte bedrifts evne til å lønne innsatsfaktorene som er relevant for konkurranseevnen. Dersom bedriftene i en bransje får redusert lønnsomhet, vil omstillingstakten i økonomien være avgjørende for virkningen på konkurranseevnen. Er omstillingsevnen god, vil nye bedrifter kunne etableres med sikte på å utnytte nye markedsmuligheter. På denne bakgrunn er det viktig at det ikke føres en politikk som svekker omstillingsevnen i økonomien.

Evnen til verdiskaping bestemmer hvilken avlønning det er mulig å gi innsatsfaktorene i samfunnet på lang sikt. Derfor er det også viktig å utforme den økonomiske politikken slik at ressursene i økonomien benyttes på en måte som gjør verdiskapingen størst mulig. På lang sikt vil økning i lønnsnivået reflektere økt lønnsevne som følge av at arbeidskraften er blitt mer produktiv. Økningen i lønnsevne kan i sin tur skyldes økt produktivitet i

hver enkelt bedrift, eller at arbeidskraften er blitt overført fra mindre produktive til mer produktive anvendelser.

På kort sikt vil høyere lønn ikke nødvendigvis reflektere økt lønnsevne. Derfor er det relevant å studere utviklingen i ulike indikatorer for den kostnadsmessige konkurranseevnen, som f.eks. relative time-lønnskostnader pr. produsert enhet (RLPE), relative priser eller markedsandeler. En kraftig økning i lønnskostnadene på kort sikt kan bety at lønnsutviklingen ikke er forenlig med full sysselsetting og langsiktig balanse i utenriksøkonomien. I så fall kan det bli nødvendig å reversere utviklingen senere, noe som bl.a. kan føre til økt arbeidsledighet og svekke den langsiktige verdiskapingsevnen i økonomien, jf. drøftingen av konkurranseevnen i boks 2.6 og omtalen av strukturledighet i avsnitt 4.3.

Bergo-gruppen påpeker at selv om det er en positiv sammenheng mellom balanse i utenriksøkonomien og konkurranseevne på kort sikt, er det ingen nødvendig sammenheng på lang sikt:

«Konkurranseevne dreier seg om å gjøre verdiskapningen størst mulig, mens balanse i utenriksøkonomien er et spørsmål om tilpasning av samlet etterspørsel til den verdiskapning man har.»

I prinsippet kan underskudd i utenriksøkonomien i noen år være forenlig med langsiktig balanse dersom det er forventet store overskudd senere. Store og langvarige underskudd kan likevel ha uheldige virkninger på den langsiktige verdiskapingsevnen, i den grad de skaper omstillingsproblemer hvis de framtidige overskuddene av ulike grunner ikke kommer eller lar vente på seg.

6.2.3 Internasjonalisering og næringsstruktur

Internasjonalisering og handel har stor betydning for Norges langsiktige verdiskapingsevne, og dermed for konkurranseevnen. Sterkere internasjonal konkurranse kan føre til endret produksjonssammensetning innenlands, slik at verdiskapingen i større grad konsentreres til sektorer der Norge har komparative fortrinn. Forutsetningen er imidlertid at evnen til omstilling i økonomien er tilstrekkelig.

En annen årsak til at internasjonalisering kan gi økt velferd, er at den kan bidra til å styrke produktivitsveksten både i Norge og i utlandet, bl.a. som følge av økt utveksling og spredning av kunnskaper. Internasjonal konkurranse vil også øke innovasjonsevnen og kostnadsbevisstheten i den enkelte bedrift og bransje, og dermed bidra til økt produktivitsvekst. I et langsiktig perspektiv vil innenlandsk produktivitsvekst innebære at norske ressurser kaster mer av seg, mens produktivitsvekst i utlandet leder til at importvarene blir billigere. Begge deler medfører økt realinntekt for Norge.

Internasjonalisering kan også føre til endringer i lokaliseringen av bedriftene i ulike næringer, og på

virke tendensen til å danne næringsklynger i forskjellige land. Næringsklynger dannes som følge av positive økonomiske virkninger mellom bedrifter i en bransje eller en produksjonskjede. Disse virkningene kan skyldes direkte påvirkninger fra en bedrift til en annen, f.eks. gjennom overføring av teknologisk, markedsmessig eller strategisk kompetanse. De kan også skyldes at markedets omfang øker, slik at en kan utnytte potensielle stordriftsfordeler i produksjonen til å senke prisene på leveranser mellom bedriftene i klyngen.

Bergo-gruppen understreker at det er gunstig for konkurranseevnen å føre en langsiktig politikk som gjør det attraktivt å investere i Norge. Et forhold gruppen påpeker, er at næringsklynger ofte må komme over et minste omfang for å bli lønnsomme, noe som krever koordinering av etableringsbeslutningene hos et visst antall bedrifter. Gruppen advarer likevel mot å føre en næringsspesifikk politikk som retter seg mot å støtte eller å tiltrekke seg enkeltbransjer med angivelig klyngeskapende virksomhet:

«Problemet med en slik tilnærming er at myndighetene mangler nødvendig informasjon, både om hva de eksakte kildene til klyngegevinstene er, hvilke bransjer som har særlig sterke klyngefordeler, og hva koordineringsproblemet konkret består i.»

Gruppen påpeker også faren for at myndighetene blir utsatt for et press fra enkelt næringer om å innføre særordninger for å ta hensyn til påståtte klyngevirkninger. En slik politikk kan svekke den langsiktige konkurranseevnen til et land dersom myndighetene grunnet manglende informasjon bidrar til å svekke omstillingsevnen i økonomien ved å gi særordninger til etablerte bransjer med påståtte, men ikke reelle klyngevirkninger.

Bergo-gruppen anbefaler på denne bakgrunn en informasjonsrobust og næringsnøytral politikk rettet mot å skape gode, generelle investeringsvilkår. Dette vil også gjelde skatte- og avgiftspolitikken. I tillegg anbefaler gruppen at det føres en aktiv konkurransepolitikk, at det satses på utbygging av samfunnsøkonomisk lønnsom infrastruktur, at det satses på forskning og utdanning, og at en har en effektiv offentlig sektor der det er et klart samsvar mellom skattenivået og omfanget og kvaliteten på tjenestetilbudet. Videre pekes det på at klyngedannelser gjør det enda viktigere å føre en forsvarlig og nøktern finans- og inntektspolitikk, og spesielt tilsier det en forsiktig bruk av oljeinntektene. Årsaken er bl.a. at Norge risikerer å miste etablerte næringsmiljøer og kan få problemer med å tiltrekke seg nye dersom Norge framstår som et høykostnadsland.

Bergo-gruppens utredning er for tiden på høring. Det vises til avsnitt 5.8 for en oversikt over gruppens vurdering av skattesystemet.

Ved kongelig resolusjon av 19. mai 1995 nedsatte Regjeringen et utvalg, ledet av ordfører Arent M.

Henriksen, for å vurdere næringspolitikken. Hovedproblemstillingen utvalget ble bedt om å utrede var:

«Hva er viktige utfordringer for norsk næringsliv - hvordan bør myndighetenes politikk innrettes for å styrke næringslivets muligheter og evne til å møte utfordringer i framtiden?»

Utvalgets utredning er for tiden på høring. Utvalget kommer med en rekke forslag til tiltak og politikk anbefalinger som er ment å legge grunnlag for styrket aktivitet i Fastlands-Norge.

Utvalget peker på at rammebetingelsene for norske bedrifter er i sterk endring. Ny teknologi, nye etterspørselsmønstre og nedbygging av handelshindre gir økt konkurranse på stadig flere områder, også deler av offentlig virksomhet. Denne utviklingen fører til at internasjonalt konkurransedyktige bedrifter blir viktige i stadig større deler av økonomien.

Utvalget viser til at i 1994 var Norge, Sveits og Finland de eneste landene i OECD med en kapitalavkastning på under 10 prosent. Av disse var avkastningen lavest i Norge. Fra begynnelsen av 1980-tallet og fram til i dag har kapitalavkastningen i næringsvirksomhet i Norge vært under halvparten av gjennomsnittet for OECD. Dette indikerer at norsk næringsliv står overfor store utfordringer når den internasjonale konkurransen øker.

Utvalget peker videre på at økt konkurranse også omfatter markedene for innsatsfaktorer. Særlig har omfanget av kapitalbevegelser over landegrensene økt. I en situasjon med økt kapitalmobilitet må bedriftene derfor realisere prosjekter med tilnærmet like høy eller høyere avkastning enn bedrifter i utlandet for å kunne tiltrekke seg ny kapital.

For å møte de utfordringene norsk næringsliv står overfor i og med den økte internasjonaliseringen av økonomien, trekker utvalget fram tre hovedstrategier; en strategi for økt konkurransekraft, en strategi for høyere kompetanse og økt innovasjon, og en strategi for mer miljøvennlig produksjon og distribusjon.

Etter utvalgets oppfatning vil økt internasjonalisering, utvikling av ny teknologi og den skjerpede konkurransesituasjonen dette medfører, gjøre at arbeidskraften og dennes kompetanse i framtiden vil framstå som vår viktigste ressurs for å sørge for at en tilstrekkelig grad av verdiskaping kan skje i regi av norsk næringsliv.

Utvalget peker på at endringene i bedriftenes rammebetingelser skaper behov for løpende omstillinger. Evnen til forandringer og fornyelse vurderes som sterkt avhengig av tilstrekkelig kompetanse på alle nivåer, slik at det blir mulig å etablere nye metoder for produksjon og distribusjon, gjøre forbedringer i ledelse og organisasjon, samt introdusere nye produkter.

En strategi for økt konkurransekraft må ifølge utvalget bl.a. bygge på at den kostnadsmessige konkurranseevnen ivaretas gjennom inntektspolitisk samarbeid mellom myndighetene og partene i ar-

beidslivet. Samtidig peker utvalget på at konkurranseevnen påvirkes av langt flere faktorer enn lønnskostnader og sosiale kostnader. Det bør derfor bygges opp under viktige elementer som effektivitet i offentlig og privat sektor, et godt fungerende arbeidsmarked, et hensiktsmessig lov- og regelverk, kompetent og dynamisk eierskap og samarbeid mellom bedriftene og myndighetene.

For å øke Norges internasjonale konkurransekraft mener utvalget det også er viktig å stimulere til økt konkurranse på det norske hjemmemarkedet. Effektiv konkurranse fremmer lønnsomhet og effektiv ressursbruk i næringslivet, og bør ifølge utvalget derfor innføres på alle områder der det er naturlig.

Etter utvalgets oppfatning kan og bør det offentlige bidra til å styrke næringsutviklingen i Norge gjennom næringsrettede virkemidler som støtte til FoU, teknologi- og kompetansespredning og finansiering. Det understrekes imidlertid at det bør være en forutsetning at de virkemidlene som tas i bruk, faktisk fører til en bedre utnyttelse av samfunnets ressurser. Utvalget støtter videre opp om nøytralitetsprinsippet i næringspolitikken, og skriver:

«Utvalget legger til grunn at næringsnøytralitet bør være et hovedprinsipp i næringspolitikken.»

Anbefalingene og vurderingene fra ekspertgruppen og det næringspolitiske utvalget vil være viktige bidrag til arbeidet med stortingsmeldingen om næringspolitikk, som er planlagt fremmet våren 1997, og til Langtidsprogrammet 1998-2001. Regjeringen vil i Langtidsprogrammet gjennomgå de næringsrettede tiltakene, bl.a. med sikte på å redusere og målrette næringsstøtten.

6.3 KONKURRANSEPOLITIKKEN

6.3.1 Innledning

Konkurranse stimulerer til omstillinger og nyetableringer og forhindrer skadelig utøvelse av markeds-makt. Konkurranse er dermed viktig for å bedre ressursutnyttelsen og redusere mulighetene for at enkelte kan oppnå urimelig høy fortjeneste. For å sikre gode konkurransebetingelser i markedene kreves regler og tilsyn. Konkurranselovgivningen og konkurransemyndighetenes oppfølging av denne er sammen med regelverkene for næringsstøtte og offentlige anskaffelser sentrale elementer i konkurransepolitikken.

I tillegg til den norske konkurranseloven regulerer EØS-avtalens konkurranseregler næringslivets virksomhet når handelen mellom EØS-landene påvirkes. Mulighetene for bedret ressursbruk kan bli sterkt redusert dersom det etableres konkurransebegrensende samarbeid mellom bedrifter over landegrensene. Konkurransemyndighetene i Norge bistår i å håndheve EØS-avtalens konkurranseregler. Også næringsstøtte og diskriminerende offentlig innkjøpspo-

litikk begrenser handel og markedsadgang. Regelverket på disse områdene er sentralt i EØS-avtalen.

Internasjonale avtaler som EØS- og WTO-avtalen bidrar til økt handel og konkurranse. Samtidig vil den økte internasjonaliseringen kunne lede til fusjoner og bedriftsoppkjøp over landegrensene eller samarbeid mellom bedrifter i ulike land, som reduserer konkurransen. Dette gir konkurransepolitiske utfordringer som går ut over det som løses gjennom EØS-avtalen, jf. avsnitt 6.3.2 nedenfor.

Ulike samfunnshensyn som distriktshensyn, miljø, helse og sikkerhet mv. ivaretas ved hjelp av en rekke offentlige virkemidler. Det er i henhold til konkurranseloven en oppgave for konkurransemyndighetene å peke på konkurransebegrensende virkninger av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag med sikte på å lette adgangen for nye konkurrenter.

På flere områder der det til nå har vært offentlige monopoler eller sterk regulering, skjer det en endring i retning av mer markedsbaserte løsninger. Dette kan dels forklares ved at det grunnleggende behovet for offentlige reguleringer har blitt endret. Den teknologiske utviklingen har f.eks. økt mulighetene for å skape effektive konkurransemarkeder. I tillegg er det i mange land en økende erkjennelse av at offentlige reguleringer på visse områder kan ha sine svakheter.

Slike omorganiseringer kan gi grunnlag for økt effektivitet og bedre ressursutnyttning i de aktuelle markedene. Dette kan skje samtidig som viktige samfunns mål for øvrig ivaretas. Eksempler på markeder som nå omstruktureres er markedene for telekommunikasjon, elektrisk kraft, luftfart, legemidler og korn og matmel. Konkurransemyndighetene har deltatt aktivt i arbeidet med å tilpasse disse markedene til de nye rammebetingelsene, og har fått utvidet sitt arbeidsområde ved at aktørene i disse markedene nå er underlagt tilsyn på samme måte som næringslivet for øvrig, jf. avsnitt 6.3.3.1.

6.3.2 Forholdet mellom konkurransepolitikk og handelspolitikk

Handelspolitikken har tradisjonelt vært orientert mot å åpne utenlandske markeder for eget næringsliv gjennom balanserte reduksjoner i gjensidige handelshindringer, og å ivareta de beskyttelsesmekanismer som ligger innebygget i gjeldende avtaler med andre land. Større internasjonal integrasjon, bl.a. som følge av WTO- og EØS-avtalen, har medført endringer i handelspolitikken. Eksempelvis har samarbeidet mellom EU-landene, og mellom EFTA og EU gjennom EØS-avtalen, resultert i konkurranse-regler som skal gjøre bruken av tradisjonelle handelshindrende tiltak, som dumpingtoll o.l., overflødige.

Nedbyggingen av handelshindre har medført økt handel og sterkere konkurranse over landegrensene,

og er positivt både fra et handels- og konkurransepolitisk synspunkt. Det er viktig å unngå at handelshindre som tidligere bidro til et begrenset konkurranstrykk for nasjonale produsenter i ulike land, blir erstattet av konkurransebegrensende adferd fra næringslivet selv. Pris- og markedsdelingsavtaler, fusjoner og oppkjøp over landegrensene, misbruk av markedsrett mv. kan motvirke de positive effektene en tar sikte på å oppnå gjennom internasjonale avtaler.

Økt internasjonal integrasjon innebærer således betydelige konkurransepolitiske utfordringer nasjonalt og internasjonalt. Både eksistensen av og innholdet i nasjonale konkurranseregler kan variere fra land til land og medføre at ellers like foretak opererer under ulike konkurransevilkår. Dette kan vanskelig gjøre internasjonalt samarbeid som skal motvirke grenseoverskridende konkurransebegrensninger.

Slike problemstillinger drøftes nå internasjonalt bl.a. i OECD og EU, og vil bli tatt opp på WTOs konferanse i Singapore i desember 1996. Det diskuteres hvorvidt problemene bør løses ved harmonisering av nasjonal rett, inngåelse av flere bilaterale avtaler, multilaterale avtaler som dekker bestemte land eller regioner, eller et globalt regelverk og eventuelt en internasjonal konkurransemyndighet, f.eks. under WTO.

I lys av den økende internasjonaliseringen av økonomien er det viktig å utvikle internasjonalt regelverk på dette området. Norge vil delta aktivt i utformingen av eventuelle avtaler innenfor de aktuelle internasjonale fora.

6.3.3 Konkurransopolitikk i ulike markeder

6.3.3.1 Deregulerte markeder

I flere markeder som tidligere har vært direkte regulert av sektormyndigheter, er ulike typer adgangsbegrensninger og direkte styring av markedsaktørene helt eller delvis fjernet. Aktørene er imidlertid normalt fortsatt underlagt sektorregulering og egne sektormyndigheter. I tillegg oppstår et behov for tilsyn med aktørenes konkurranseadferd.

Virksom konkurranse oppstår verken automatisk eller øyeblikkelig når reguleringer lempes eller bortfaller. Noen av de underliggende markedsforholdene som i sin tid utgjorde grunnlaget for sektorreguleringene, vil fortsatt være til stede i større eller mindre grad. Dels foregår avreguleringen skrittvis, eller den omfatter bare deler av markedet. Konkurransemyndighetene har en særlig oppgave i å legge til rette for at de deregulerte markedene fungerer, og for å hindre at konkurransebegrensende adferd erstatter tidligere regulering og på den måten hindrer hensikten ved reformene.

I markeder hvor det tidligere har vært monopoler eller adgangsbegrensende konsesjoner vil, i det minste i en overgangsfase, de tidligere monopolbedriftene ha en dominerende posisjon. De domineren-

de aktørene kan besitte spesialkompetanse i kraft av sin tidligere stilling, og forbrukerne kan ha dårlig kunnskap om nyetablerte konkurrenters produkter. Dette gjelder særlig i markeder hvor den dominerende aktøren tidligere har vært tillagt standardiserings- eller typegodkjenningmyndighet.

Tidligere regulerte sektorer har ofte tekniske særtrekk som forutsetter nøye oppfølging fra myndighetenes side. Statens teleforvaltning, Luftfartsverket, Elektrisitetsilsynet og Kredittilsynet er eksempler på slike tilsynsorganer. Ofte er særtrekkene ved disse sektorene så nært sammenknyttet med forhold som påvirker konkurransen, at tilsynsorganene også er tillagt egen konkurransemyndighet på avgrensede saksområder innen sektoren. Situasjonen i slike markeder skaper derfor klare **samordningsbehov** mellom konkurransemyndigheter og sektormyndigheter. Det er til nå etablert særskilte samarbeidsordninger mellom konkurransemyndighetene og luftfartsmyndighetene, telemyndighetene og kredittmyndighetene.

Markedet for lufttransport

Tidligere adgangsreguleringer i markedet for lufttransport er gradvis fjernet gjennom luftfartsavtalen med EU og senere EØS-avtalen. Ifølge Transportøkonomisk Institutt har dette foreløpig ført til betydelig økning av transporttilbudet innenlands i form av økt kapasitet på trafikkunge ruter. Trafikkveksten hos begge de aktive selskapene på innenlandsmarkedet (stamrutene), Braathens SAFE og SAS, har i 1994 og 1995 vært betydelig. Tilbudt kapasitet har økt mer enn transportmengden, slik at kapasitetsutnyttelsen er redusert. Den årlige prisveksten har vært 3-4 pst. En større andel av flyreisene foretas imidlertid på ulike rabattordninger.

Fra 1. april 1997 fjernes ytterligere adgangsbegrensninger ved at EØS-baserte selskaper også gis full adgang til innenlandstrafikk. Før Gardermoen flyplass er ferdig utbygget vil det imidlertid fortsatt være for lav flyplasskapasitet på de mest trafikkerte delene av døgnet. Tilgang til avgangs- og landings-tillatelser er en viktig konkurransefaktor ved trafikk på lufthavner hvor det er trangt om plassen. Regelverket på området inneholder bestemmelser som i stor grad gir fortrinnsrett til allerede etablerte selskaper der det er knapphet på landings- og avgangsmuligheter. I flere land i EØS-området vil det derfor ta tid før effektene av de nye konkurransemulighetene viser seg.

Telekommunikasjonsmarkedet

Telemarkedene er i sterk endring og ekspansjon. Den raske teknologiske utviklingen, telekommunikasjonens internasjonale preg og omfattende dereguleringer har ført til mer reell og effektiv konkurranse mellom markedsaktørene. Reguleringer er blitt fjernet, og det er åpnet for konkurranse på terminalut-

styr og bedriftsinterne telenett, verdikjende tjenester, mobiltelefon tjenester, dataoverføringstjenester og rent videregående av kapasitet i leide samband, samt satellittnett- og satellittkommunikasjonstjenester m.m.

Selv om mulighetene for konkurranse er til stede på flere områder, har Telenor fortsatt monopol i deler av markedet, som generell teleinfrastruktur og taletelefoni i det faste nettet. Videre har selskapet en dominerende stilling i store deler av det øvrige markedet. De konkurransemessige problemene som er knyttet til Telenor AS' monopolvirksomhet, vil i stor grad bli løst når de resterende eneretter blir avviklet fra 1. januar 1998, i samsvar med St prp nr 70 (1995-96). Allerede fra 1. november 1996 vil det bli åpnet for bruk av alternativ infrastruktur og videreutvikling av mobilkommunikasjonsområdet. Det legges til grunn i proposisjonen at nye aktører skal kunne tilby tjenester fra 1. januar 1998, og at utenlandske aktører ikke vil bli diskriminert i forhold til norske aktører. Eventuelle klagesaker som gjelder konkurranseforholdet mellom Telenor og andre selskaper, vil bli behandlet på departementsplan. Det er besluttet å overføre vedtaksmyndigheten i klager av konkurransemessig karakter fra Samferdselsdepartementet (som er eier av Telenor) til Administrasjonsdepartementet. Det tas sikte på at endringen gjennomføres fra 1. januar 1997.

Kraftmarkedet

Et sentralt mål med energiloven er mer effektiv produksjon, omsetning og overføring av elektrisk kraft, mer lønnsomme investeringer samt å bidra til at kraften fordeles på en effektiv måte mellom ulike anvendelser. For å effektivisere produksjon og omsetning og hindre at produsenter og distributører kan ta ut urimelig fortjeneste, er økt konkurranse et viktig virkemiddel. Når det gjelder nettvirksomheten, som er et naturlig monopol, er det imidlertid nødvendig med kontroll for å lette markedsadgangen og sikre ikke-diskriminerende overføringstariffer. Det er også nødvendig med regulering for å sikre effektiv utbygging og drift av nettet.

Det er viktig at både produsenter og brukere av kraft vinner erfaring med hvordan en mer markedsbasert kraftomsetning fungerer, slik at prisdannelsen i markedet kan reflektere variasjonene i vanntilslaget og etterspørselen på en tilfredsstillende måte. Pris-mekanismen settes særlig på prøve i ekstremt våte og ekstremt tørre år. Når vanntilgangen er større enn normalt, vil lave priser gi høyere forbruk og mer eksport, slik at en ikke behøver å slippe vannet forbi driftsklare turbiner. I unormalt tørre år er det viktig at prisene avspeiler knappheten på vann. Dermed får forbrukerne signaler om at ytterligere nedtapping av magasinene går på bekostning av framtidige vannreserver og produksjon. Produsenter og netteiere får samtidig signaler om at det eventuelt er ønskelig å

utvide produksjonskapasiteten. Det vil også kunne føre til at det utvikles kontrakter og prisavtaler som er fleksible nok til at kraftforbruket reduseres når det er påkrevet.

Fram til i dag har fordelings- og distribusjonsverkene fastsatt overføringstariffene med sikte på å dekke driftskostnader, avskrivninger og en regulert avkastning på investert kapital. For å stimulere til mer effektiv drift og investering også innen fordeling og overføring, har Norges vassdrags- og energiverk (NVE) lagt opp til en ny reguleringsmodell som etter planen skal tre i kraft fra 1.1.1997. NVE vil sette en inntektsramme basert på regnskapene for 1994 og 1995 for hvert nett. Dersom en netteier reduserer kostnadene, kan avkastningen øke. Denne effektivitetsgevinsten kan beholdes av energiverket eller gis som utbytte til eieren. Det er imidlertid satt en øvre og en nedre grense for avkastningen. Inntektstaket justeres årlig med en produktivitetstfaktor.

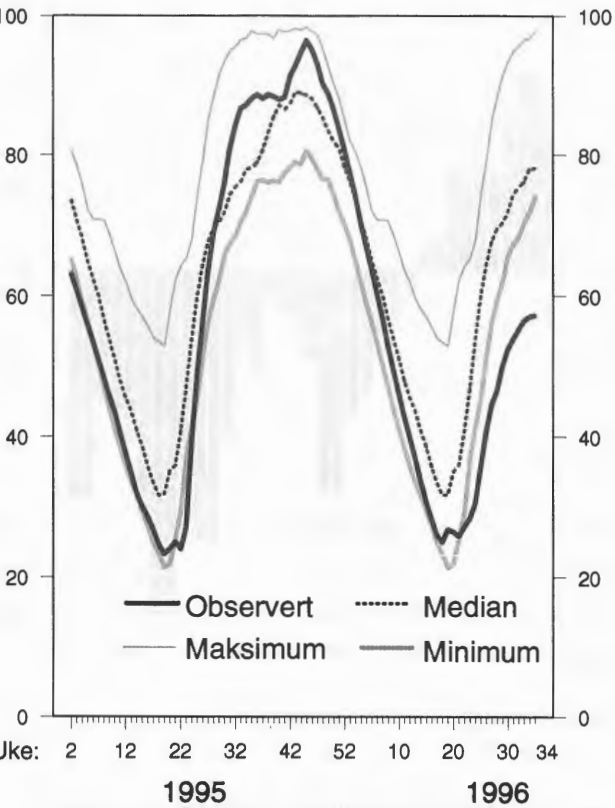
På bakgrunn av at det i Sverige ble innført en kraftmarkedsreform fra nyttår, ble reglene om kraftutveksling mellom Norge og Sverige endret fra 1.1.1996, jf. St meld nr 11 (1995-96) Om organiseringen av krafthandelen med Sverige, og Innst S nr 97 (1995-96). I store trekk er nå kraftmarkedene i Norge og Sverige organisert etter de samme prinsippene. Endringene la til rette for mer effektiv kraftutveksling og bedre utnyttning av de samlede kraftressursene i Norge og Sverige. All fysisk krafthandel skal foregå over en felles kraftbørs, bortsett fra bilaterale avtaler som løper ut innen oktober 1999. Kraftbørsen eies nå med like andeler av Svenska Kraftnät og Statnett SF.

Det foregår også kraftutveksling med Danmark basert på en langsiktig kraftutvekslingsavtale mellom danske ELSAM og Statkraft SF. Den norske parten har en fast leveringsforpliktelse til ELSAM. All ledig overføringskapasitet skal imidlertid benyttes til mellomlang og kortsiktig utveksling når danske marginalkostnader og norsk børspris tilsier det. Norske kraftselskaper har inngått ytterligere tre avtaler med tyske og nederlandske kraftselskaper. Disse avtalene følger de samme prinsippene, og vil gi grunnlag for nye kabelforbindelser til Tyskland og Nederland. Når norske kraftselskaper på denne måten deltar i et større marked, vil det kunne lede til en internasjonal prisutjevning.

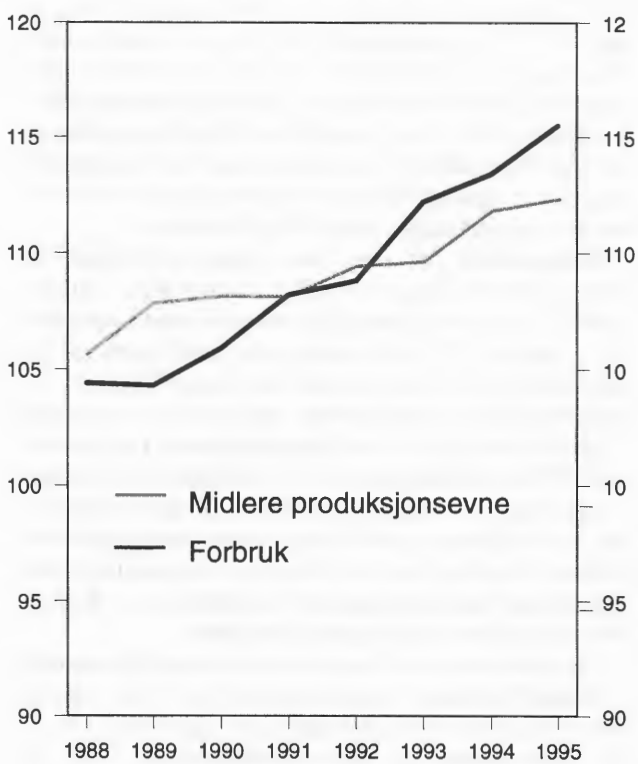
Et viktig mål i reformen av skattesystemet for kraftselskapene er at skattebetalingene fra det enkelte selskap skal stå i bedre samsvar med selskapets overskudd. På denne måten vil de mest lønnsomme kraftverkene betale mest skatt, og skattesystemet vil bidra til at kraftselskapene kan drives på en forretningsmessig måte. Dermed understøtter reformen også energiloven og skattereformen av 1992.

Kraftsituasjonen er for tiden anstrengt på grunn av lite vann i magasinene, jf. figur 6.1. Magasinfyllingen i begynnelsen av september (uke 36) var i underkant av 60 pst., som er om lag 20 prosentenheter

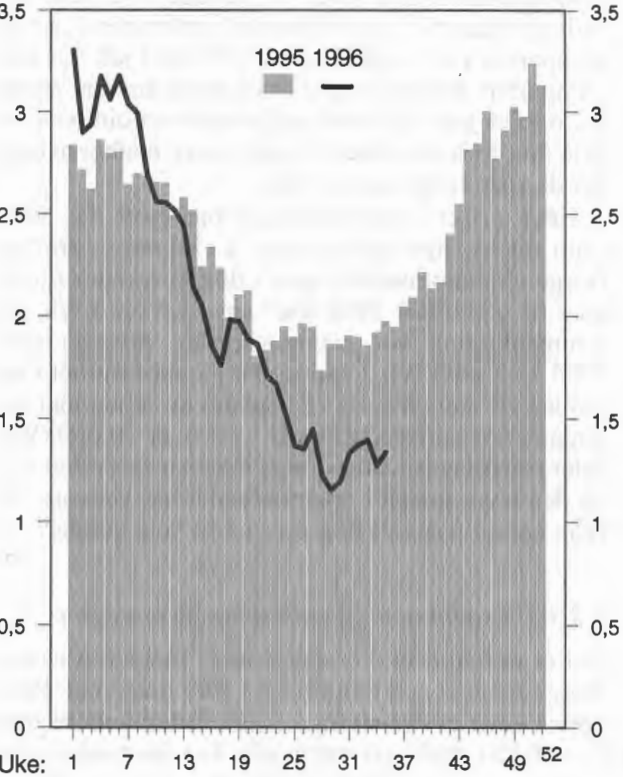
Figur 6.1 Magasinfylling. Prosent



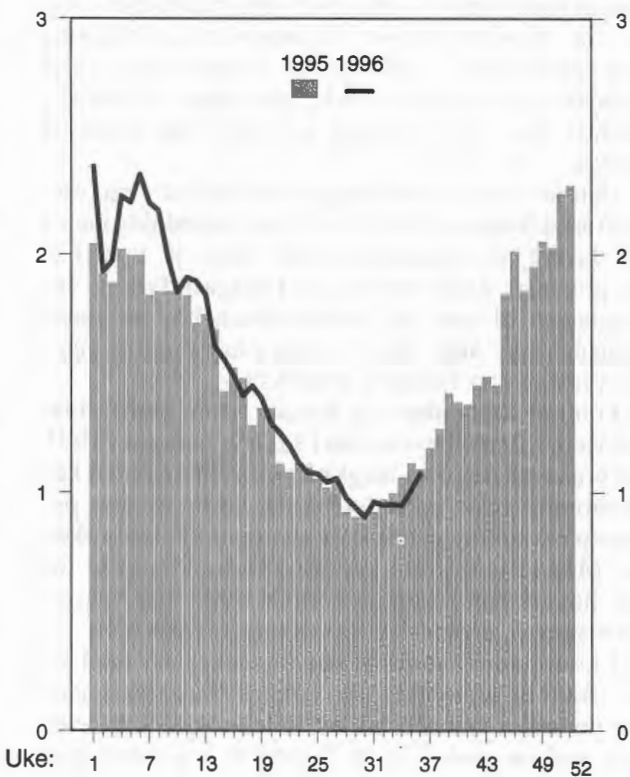
Figur 6.2 Beregnet kraftbalanse. TWh



Figur 6.3 Produksjon av kraft. TWh



Figur 6.4 Forbruk i alminnelig forsyning. TWh



Kilde: Nærings- og energidepartementet.

under gjennomsnittet for de ti årene fra 1982 til 1991. I forhold til normalsituasjonen manglet det om lag 16 TWh i magasinene. Det er derfor nødvendig med betydelig nettoimport av kraft og redusert forbruk fram mot neste sommer, selv med normale nedbørsforhold de neste månedene. Det er mengden av nedbør i høyfjellet før snøen kommer som har betydning for magasinutfyllingen til vinteren. Med lite nedbør kan importkapasiteten bli fullt utnyttet.

Bakgrunnen for den lave magasinutfyllingen er først og fremst lite snø i fjellet i Sør-Norge vinteren 1996. Tilsiget av vann til kraftmagasinene i perioden fra 1. mai til 31. juli, som i stor grad kommer fra snøsmeltingen, er det laveste de siste 65 årene. I tillegg kom det mindre nedbør enn normalt i sommer.

Det er beregnet at kraftproduksjonen kan variere med 20 pst. på begge sider av middelproduksjonen. Svingningene i produksjonen må tilsvares av utveksling av kraft med utlandet og et mest mulig fleksibelt forbruk. Kraftprisene vil avhenge av produksjonen. Utveksling med utlandet og fleksibiliteten i forbruket vil dempe svingningene i prisene.

En annen årsak til den anstrengte kraftsituasjonen er at kraftforbruket de senere årene har vokst sterkere enn tilgangen på ny produksjonskapasitet, jf. figur 6.2. Vannrike år og stor nettoeksport på 1980- og 1990-tallet har skapt en forestilling om et kraftoverskudd i Norge. Men med normale nedbørs- og tilsigsforhold var forbruket i Norge i 1995 høyere enn produksjonsevn. Dette gjør kraftsituasjonen sårbar for en svikt i tilsiget. På lang sikt kan balansen bare styrkes ved at det bygges ut mer kapasitet, at forbruket reduseres på varig basis eller at Norge i økende grad blir avhengig av import av elektrisk energi.

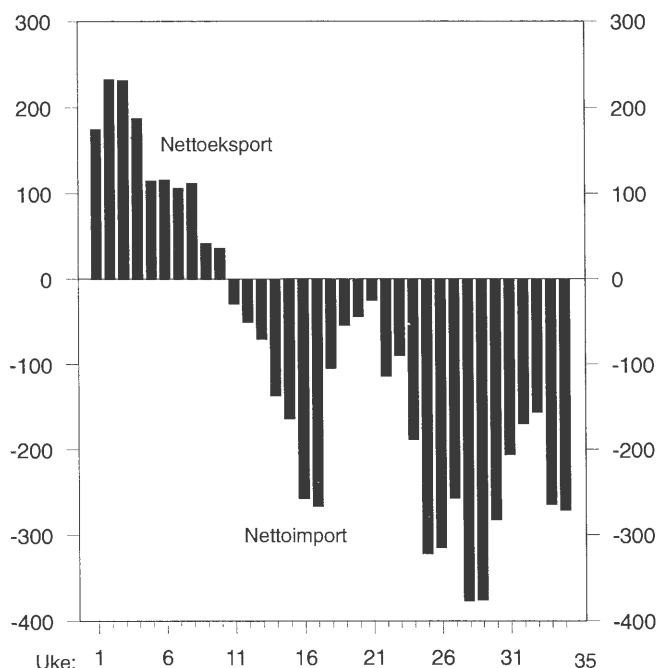
Den lave magasinutfyllingen har slått ut i redusert kraftproduksjon, og hittil i år er kraftproduksjonen 8 pst. lavere enn i samme periode i fjor, jf. figur 6.3. På grunn av kaldt vær og god magasinutfylling ved inngangen til året var produksjonen høy de første månedene av året, men fra mars har produksjonen vært lavere enn fjorårets produksjon.

Fram til september i år har det totale kraftforbruket vært 1,2 pst. høyere enn i samme periode i 1995. Forbruksveksten kan langt på vei forklares med høy økonomisk vekst og at det har tatt tid før de økte prisene på kraftbørsen har slått gjennom til sluttbrukerne. Med et temperaturkorrigert forbruk som er 3,1 pst. høyere enn i samme periode 1995, har veksten vært størst i alminnelig forsyning, jf. figur 6.4..

I kraftintensiv industri har forbruket økt med 2,0 pst. fram til september i år sammenliknet med samme periode i fjor. Forbruket i elektrokjeler er redusert med en tredel. Dette forbruket er i større grad eksponert i døgnetmarkedet, og det er mulighet for fyring med andre energikilder som lettolje og tungolje.

På grunn av stor eksport til Sverige var Norge nettoeksportør av kraft de to første månedene av året, jf. figur 6.5. Da det ble lite nedbør også på ettervinte-

Figur 6.5 Nettoeksport av kraft i 1996



Kilde: Nærings- og energidepartementet.

ren, forventet produsentene knapphet og at prisnivået ville holde seg oppe. Produksjonen ble dempet og nettoeksporten gikk over til nettoimport, som har vedvart fram til i dag. Fram til september har nettoimporten vært i overkant av 3 TWh. I juli var nettoimporten den høyeste målt i noen måned noensinne, og det går også mot rekordstor nettoimport for hele året hvis det ikke kommer store nedbørsmengder de siste månedene av året.

Høye priser i døgnetmarkedet har gjort det lønnsomt for Sverige og Danmark å eksportere kraft til Norge. Gjennomsnittlig pris i døgnetmarkedet fra januar til september 1996 har vært 24,6 øre/kWh. Til sammenlikning var gjennomsnittlig pris for hele 1995 11,8 øre/kWh. I august har gjennomsnittet vært om lag 30 øre/kWh, og i første del av september har døgnetmarkedsprisen stort sett vært over 30 øre/kWh. Etter som magasinetsituasjonen ikke har forbedret seg, og den høye prisen i døgnetmarkedet har vedvart, har flere energiverk satt opp prisene til sine kunder.

6.3.3.2 Produksjon og omsetning av matvarer

Det er et mål å få de relativt høye matvareprisene i Norge gradvis ned mot nivået i våre naboland. For å oppnå dette er det viktig å legge forholdene til rette for effektiv drift i primærjordbruket, førstehåndsomsetningen, næringsmiddelindustrien og i engros- og detaljhandelen. Kostnader og priser i primærjordbruket blir sterkt påvirket av eller direkte fastsatt gjennom jordbruksavtalen. I de etterfølgende leddene blir prisene bestemt i markedet. Virksom konkur-

ranse er her et viktig virkemiddel for økt effektivitet, og dermed lavere kostnader og priser.

Kartlegging av priser, kostnader og konkurranseforhold

I Nasjonalbudsjettet 1996 ble struktur og konkurranseforhold i dagligvaremarkedet omtalt. Etter den tid har det vært betydelig offentlig debatt omkring prisdannelse, prisoverveltning og effektivitetsutvikling i ulike ledd i matvarebransjen. Blant annet har enkelte hevdet at de prisreduksjoner som er gjennomført i jordbruksavtalen de senere år, har medført økte fortjenester for de store matvarekjedene, og ikke er videreført fram til forbruker i den grad som det er forutsatt i jordbruksavtalen. Regjeringen legger betydelig vekt på at markeds- og konkurranseforholdene gjennom hele matvarekjeden skal gi effektiv produksjon og distribusjon, slik at målsettingen om lavere matvarepriser blir realisert. For å kunne utforme hensiktsmessige tiltak, er det igangsatt flere utredningsarbeider.

Tidligere undersøkelser, bl.a. fra Statistisk sentralbyrå, har dokumentert at kostnadene i norsk jordbruksbasert næringsmiddelindustri er på et vesentlig høyere nivå enn i andre land. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene har utarbeidet en oversikt over statistisk kildemateriale for matvarepriser, og Statens institutt for forbruksforskning har i en rapport til Barne- og familiedepartementet undersøkt utviklingen i marginene i ulike ledd i matvarekjeden for norskproduserte varer. I en rapport utført av ECON for Landbruksdepartementet (ECON-rapport nr. 10/96) så man bl.a. på lønnsomheten i de ulike delene av den kjøttbaserte næringsmiddelindustrien. Analysen indikerer at kostnadsforholdene i enkelte deler av bearbeidingsindustrien varierer betydelig fra bedrift til bedrift, noe som illustrerer at det finnes et potensiale for kostnadsreduksjoner på dette feltet.

Regjeringen vil følge opp effektiviseringsmulighetene i de ulike leddene i matvarebransjen. De undersøkelsene og utredningene som er gjennomført, viser at det er særlig grunn til å rette søkelyset mot effektiviseringsmulighetene innen næringsmiddelindustrien.

De ulike leddene i matvarekjeden

Reguleringer i jordbruksavtalesystemet og importbeskyttelsen av matvarer påvirker markeds- og konkurranseforholdene, og dermed kostnadsnivået i produksjonen og prisene på matvarer. Gjennom ulike tiltak under jordbruksavtalen siktes det mot å få et lavere kostnadsnivå i landbruket og en mer effektiv innretning av **primærproduksjonen**. Dette vil over tid gi grunnlag for lavere råvarepriser og bedret lønnsomhet i jordbruket. Årets jordbruksoppgjør gav meget moderate prisøkninger.

Landbrukssamvirkets organisasjoner er samlet

sett dominerende i mottak og **førstehåndsomsetning** av husdyrprodukter (melk og kjøtt). Det er i 1996 foretatt en gjennomgang med sikte på å skape mer likeverdige konkurranseforhold mellom aktørene i førstehåndsomsetningen. For melk tas det sikte på å innføre en ny markedsordning fra 1997. Hovedprinsippene fra det tidligere Riksoppgjøret er videreført, samtidig som det er foretatt en omfattende reduksjon av detaljeringsgraden i systemet. Administrasjonen flyttes fra Norske Meierier til Omsetningsrådets sekretariat. Et av hensynene bak omleggingen er å skape likeverdige konkurranseforhold mellom meierier innenfor og utenfor samvirket.

Næringsmiddelindustrien benytter i hovedsak norskproduserte jordbruksråvarer og har i liten grad vært eksponert for konkurranse fra utlandet. Kombineret med manglende konkurranse blant innenlandske aktører, gir dette dårlige incentiver til omstilling og nyskaping. I 1994 bevilget Stortinget 900 mill. kroner i investeringsstøtte til et omstillingsprogram for næringen, jf. St prp nr 60 (1993-94). Effekten av støttemidlene vil være gjenstand for evalueringer de nærmeste årene. Det finnes trolig fortsatt et betydelig potensiale for kostnads- og effektivitetsgevinster i store deler av den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien.

Engroshandelen med matvarer har i senere år i større grad blitt en del av innkjøpssystemet i dagligvarehandelen. Dette har gitt betydelige effektivitetsgevinster, samtidig som deler av arbeidsoperasjonene knyttet til distribusjon er flyttet fra detaljutsalgene til engrosleddet. Den vertikale integrasjonen mellom engros- og detaljistledd gir grunnlag for ytterligere effektivisering. Samtidig må det føres tilsyn med konkurranseforholdene for bl.a. å opprettholde etableringsmuligheter.

Den konsentrasjonen som vi etter hvert har fått på **detaljleddet** i dagligvarehandelen, tilsier at konkurransemyndighetene følger utviklingen nøye. Den videre utviklingen synes å avhenge av hvorvidt kjedekonkurransen fortsetter, og om den vertikale integrasjonen mellom detaljister og grossister resulterer i etableringshindringer for nye detaljister på markedet. Myndighetene er derfor skeptisk til en videre utvikling i retning av enda høyere konsentrasjon på detaljistsiden i markedet, spesielt i form av et samarbeid mellom noen av de store innkjøpsgrupperingene på markedet.

6.3.3.3 Regelverksutvikling på finansmarkedsområdet

Departementet vil i høst arbeide med flere store lov-saker samt forskrifter på finansmarkedsområdet, herunder forskrifter som gjennomfører EØS-forpliktelser.

Regnskapslovutvalget ble oppnevnt ved kgl. res. 16. mars 1990 for å vurdere regnskapslovgivningen. Utvalget la fram sin avsluttende utredning (NOU

1995:30 Ny regnskapslov) i oktober 1995. Departementet sendte utredningen på høring 27. desember 1995, med høringsfrist innen utgangen av mars 1996. Departementet tar sikte på å fremme proposisjon om ny regnskapslov i 1997.

Loven om verdipapirhandel ble endret ved lov 7. juni 1996 nr. 25. Reglene om konsesjon og vilkår som må være oppfylt for å drive investeringstjenester, og de generelle reglene for virksomheten til verdipapirforetak er endret. 26. juni 1996 fastsatte Finansdepartementet forskrift om ikrafttredelse og overgangsregler til endringsloven. Regler om EØS-foretak sin adgang til å drive virksomhet i Norge, og forskriftshjemlene i endringsloven ble satt i kraft fra 1. juli 1996. De generelle reglene om verdipapirforetaks virksomhet settes i kraft 31. desember 1996. Med hjemmel i den endrede verdipapirhandelloven vil det i løpet av høsten 1996 bli fastsatt forskrifter om marginkrav ved formidling av lån av finansielle instrument, om regler om startkapital for verdipapirforetak og om sikkerhet for verdipapirforetak.

Verdipapirlovutvalget ble oppnevnt ved kgl. res. 31. januar 1994 for å gjennomgå regelverket for verdipapirmarkedet og foreslå nødvendige endringer, blant annet som følge av EØS-avtalen. Utvalgets andre og siste utredning (NOU 1996:2 Verdipapirhandelloven) ble avgitt i desember 1995. Utredningen ble sendt på høring 21. februar 1996, med høringsfrist 10. juni 1996. Departementet tar sikte på å fremme proposisjon med forslag til regler om prospektkrav ved emisjoner, tilbudsplikt, flaggingsplikt, innsidehandel mv. i 1997.

Departementet er i en avsluttende fase i forbindelse med gjennomføringen av Norges forpliktelser etter EØS-reglene som svarer til tredjegerasjonsdirektivene for forsikring. Det gjenstår å fastsette forskrifter om kapitalforvaltning i livs- og skadeforsikring, og om premier og forsikringsmessige avsetninger i livsforsikring. Departementet tar videre sikte på å fastsette forskrifter om finansinstitusjoners største engasjementer i høst. En arbeider også med forskrifter om forsikring med investeringsvalg.

Det vises til Kredittmeldingen 1995 for en bredere omtale av regelverksutviklingen.

6.3.4 Utredninger om markeds- og konkurranseforhold

Forskning og utredning om markeds- og konkurranseforhold er viktig for å gjennomføre konkurransepolitikken. Dels er konkurransemyndighetene engasjert i bredere næringsøkonomiske forskningsprogrammer der konkurransepolitiske problemstillinger utgjør ett av flere elementer, og dels igangsetter konkurransemyndighetene konkrete forsknings og utredningsprosjekter ut fra mer løpende behov. Gjennom bl.a. forskningsprogrammet Nærings-LOS har en oppnådd å stimulere interessen for forskning om markeds- og konkurranseforhold innen flere forsk-

ningsmiljøer. Dette er nyttig og nødvendig når det skal gjennomføres konkrete prosjekter som er ment å komme mer direkte til anvendelse i gjennomføringen av konkurransepolitikken.

Det er behov for å videreutvikle metoder for analyse av konkurranseforholdene i ulike markeder som grunnlag for virkemiddelbruken i den løpende konkurransepolitikken. Konkurransetilsynet vil derfor sette i gang en større utredning som skal bidra til å forbedre det metodiske, analytiske og empiriske grunnlaget for Konkurransetilsynets virksomhet. Prosjektet skal utvikle operasjonelle metoder for analyse av ulike markedsforhold, anvende metodene innenfor utvalgte markeder og næringslivssektorer, og analysere eksisterende virkemidler med hensyn til måloppnåelse.

6.3.5 Næringsstøtte

Næringsstøtte gir en eller flere bedrifter en økonomisk fordel framfor andre bedrifter. Budsjettmessig næringsstøtte er støtte som direkte belaster statlige budsjetter. Dette er tiltak som tilskudd til bedrifter, gunstige lånevilkår, garantiordninger, subsidieelementer ved kjøp og salg av varer og tjenester, manglende krav til avkastning på statlig aksjekapital og skatte- og avgiftsregler som er lempeligere for noen næringer enn for andre. For mange av disse ordningene framgår omfanget av støtten eksplisitt i statsbudsjettet og statsregnskapet. Ikke-budsjettmessig næringsstøtte vil i første omgang ikke belaste statlige budsjetter, men fører til høyere kostnader for forbrukerne og det øvrige næringslivet. Slik støtte tar gjerne form av at myndighetene tillater eller iverksetter tiltak for å begrense konkurransen, f.eks. gjennom skjerming fra utenlandsk konkurranse, eller konsesjonsregler og løyver som begrenser fri etablering i en næring. Tilsvarende virkninger vil finne sted om man tillater kartelldannelser og etableringshindringer som utvikles av næringene selv.

Offentlige inngrep i form av reguleringer eller direkte støttetiltak begrunnes ofte med at samfunnet har andre mål enn det de enkelte bedriftene har for sin produksjon, eller med at ulike former for markedssvikt kan motvirkes ved myndighetenes medvirkning.

Næringsstøtte som er begrunnet med at samfunnet har andre mål enn det næringslivet kan forventes å ha, kan være knyttet til **sikkerhetshensyn**, f.eks. opprettholdelse av matvareproduksjon og spredt bosetting, eller **fordelingshensyn**, f.eks. utjevning av kostnadsforskjeller mellom regioner og inntektsforskjeller mellom sysselsatte i ulike næringer. Støtte for å kompensere for ulike kostnadsulempen eller sviktende markeder kan ofte oppfattes som positivt på kort sikt, men vil på lang sikt kunne svekke grunnlaget for en god næringsutvikling. Slik næringsstøtte kan medføre vridninger i konkurranseforholdene mellom bedrifter, næringer og regioner.

Dette kan gjøre at samfunnsmessig ulønnsom virksomhet legger beslag på knappe produksjonsfaktorer og dermed hindrer utvikling av mer lønnsom virksomhet. Dessuten kan subsidierte bedrifters langsiktige konkurranseevne svekkes fordi støtten virker negativt på motivene til omstilling. Det er viktig å ha et bevisst forhold til slike uheldige virkninger når næringsstøtten skal vurderes som virkemiddel i nærings- og distriktspolitikken. I en del sammenhenger vil effektivitet og fordeling stå i motsetning til hverandre. Det er viktig at en ved utformingen av politikken veier disse hensynene opp mot hverandre. I den videre omtalen legges det vekt på vurderinger av næringsstøtte ut fra effektivitetshensyn.

Ulike former for **markedssvikt** der næringsstøtte kan bidra til å bedre ressursbruken i samfunnet, kan være knyttet til forsyningen av kollektive goder, eksterne effekter og informasjonsproblemer. Eksempler på aktiviteter som kan ha positive eksterne virkninger er FoU og kompetanseutvikling, der det kan være vanskelig for bedriftene å holde resultatene skjult for andre aktører, og hvor spredning av slike resultater kan bidra til høyere vekst i økonomien som helhet. Dette kan gjøre at bedriftene investerer mindre i FoU og kompetanseutvikling enn hva som er samfunnsmessig lønnsomt. Det kan således være gevinster ved at det offentlige gir støtte til slike aktiviteter. I noen grad kan imidlertid offentlig finansiering fortrengte midler som ellers ville ha blitt utløst i privat sektor. Dessuten kan lav egenfinansieringsandel ha som konsekvens at bedriftene blir mindre opptatt av resultatene av innsatsen enn det de ville ha vært dersom egenfinansieringsandelen hadde vært høyere. Det er altså ikke klart at en høy offentlig finansieringsandel bidrar til en høy totalsatsing på FoU eller kompetanseutvikling.

Nyetablerte bedrifter kan ha problemer med ekstern finansiering. Det kan dels skyldes at potensielle långivere har for liten informasjon om det økonomiske fundamentet for bedriften og dels at bedrifter ikke alltid kan henvende seg til et godt fungerende aksjemarked. Mangelfull informasjon og krav til sikkerhet fra finansieringskilder kan særlig være et problem for små og mellomstore bedrifter. For at subsidier effektivt skal kunne korrigere slike markedsimperfeksjoner, kreves det imidlertid at det offentlige virkemiddelapparatet har bedre informasjon og er mer forutseende enn private investorer og långivere.

Det kan altså argumenteres for at næringsstøtte, i en del tilfeller, kan føre til økt effektivitet og dermed bedre ressursutnyttelse. Det er samtidig en rekke **praktiske problemer** og uheldige effekter knyttet til gjennomføringen av støttetiltak. Myndighetene står selv overfor mange av de samme informasjons- og incitamentsproblemene som aktører i privat sektor står overfor. For at gjennomføringen av tiltak skal gi gevinster for samfunnet, kreves det derfor at offentlig sektor er bedre i stand til å løse slike infor-

masjonsproblemer. Dette stiller store krav til innretning og organisering av næringsstøtten. Samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til finansiering av slik støtte innebærer i tillegg at det må settes krav til den samfunnsøkonomiske avkastningen av ulike ordninger ut over det en isolert avveining av prosjektenes lønnsomhet tilsier.

Det har vært argumentert med at **støtteordninger til enkelt næringer** i andre land nødvendigvis gjør støtte til tilsvarende norsk konkurranseutsatt virksomhet, for å hindre at norske produkter blir utkonkurrert av subsidiert utenlandsk produksjon. Ut fra verdiskapingshensyn er ikke dette i utgangspunktet noe godt argument for å opprettholde eller innføre støtteordninger i Norge. Så lenge andre land kan antas å opprettholde støtten på mer varig basis, kan det isolert sett være et bedre alternativ å benytte anledningen til å kjøpe subsidierte varer, i stedet for å skjerme seg mot en slik inntektsoverføring fra utlandet. Subsidier til eksportbedrifter vil, dersom de slår ut i lavere priser, dessuten føre til at en del av støtten kommer utenlandske kjøpere til gode. Disse effektene må imidlertid vurderes opp mot bl.a. mulige omstillingskostnader ved bortfall av støtte og eventuelle positive eksterne virkninger av å holde aktiviteten oppe i de aktuelle næringene.

Ved internasjonale næringsvise sammenlikninger vil det som regel for hver enkelt næring eksistere mer fordelaktige ordninger i enkelte andre land. Det betyr imidlertid ikke nødvendigvis at de samlede rammebetingelsene næringene står overfor er bedre i disse landene. Konkurransedyktighet som skyldes gunstige ordninger for en norsk næring sammenliknet med andre norske næringer, innebærer ikke økt verdiskaping for norsk næringsliv totalt, men en overføring av byrdene på andre.

Argumenter hentet fra bl.a. nyere handelsteori kan imidlertid gi støtte til at nettopp enkelt næringer bør favoriseres. Hvis konkurransefortrinn ikke bare avhenger av fortrinn fra naturens side og faktorforhold, men også kan «skapes», kan det argumenteres for at myndighetene bør støtte utviklingen av enkelt næringer eller industrimiljøer, i hvert fall i en tidlig fase. Denne typen teoretiske argument for støtte forutsetter imidlertid bl.a. at støtten bidrar til en høyere framtidig avkastning av innsatsfaktorene arbeid og kapital enn det en ellers ville ha fått, og krever at myndighetene kan spille en rolle bedriftene eller næringen selv ikke kan utføre.

Det kan reises en rekke innvendinger mot å etablere en næringspolitikk basert på at vridninger i beskatningen og direkte støttetiltak vil øke den samfunnsmessige avkastningen. For det første er det få praktiske holdepunkter for at slik særbehandling gir høyere avkastning på arbeid og kapital. For det andre er det svært vanskelig å velge ut hvilke næringer som skal støttes, og å utforme virkemidlene mht. type og størrelse. Det vil normalt være vanskelig å finne kriterier som kan begrunne at bestemte næringer

Tabell 6.1 Statlig budsjettmessig næringsstøtte. Mill. kroner. Faste 1995-priser¹⁾

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ²⁾
Primærnæringer	15 381	15 489	14 464	13 876	13 557	12 794	12 653
Herav:							
– Jordbruk ³⁾	13 352	13 497	12 993	12 675	12 607	12 110	12 132
– Skogbruk	379	372	411	499	364	263	220
– Reindrift	108	117	111	96	98	104	88
– Fiske	1 542	1 503	949	606	488	317	213
Industri og bergverk	6 331	5 608	6 506	7 132	7 083	5 581	4 596
Herav:							
– Skipsbyggingsindustrien	1 095	1 365	1 869	2 114	2 017	1 493	1 073
– Statsaksjeselskaper ⁴⁾	1 512	413	490	368	468	344	285
– Annen industri	3 724	3 830	4 147	4 650	4 598	3 744	3 238
Privat tjenesteyting ⁵⁾	649	704	897	709	720	543	522
Sjøfart				42	257	367	339
Annen støtte ⁶⁾	1 179	1 605	1 516	1 393	1 604	994	1 028
Sum	23 540	23 406	23 383	23 152	23 221	20 279	19 138

¹⁾ Deflatert med konsumprisindeksen.

²⁾ Inkludert tilleggsbevilgninger 1996. Støtte til de enkelte næringer fra SND for 1996 er fordelt etter andel i 1995. Tallene for enkelte poster 1996 er usikre.

³⁾ Prissubsidier for matvarer er ikke inkludert. Tallene for 1996 er justert for de endringer som ble vedtatt under årets jordbruksoppgjør.

⁴⁾ Gjelder selskaper med mer enn 75 pst. statlig eierandel, inkludert ettergivelse av lån til Norsk Jern Holding AS, 833 mill. kr i 1990.

⁵⁾ Statsfinansielle kostnader ved bankkrisen er ikke inkludert.

⁶⁾ Inkludert enkelte arbeidsmarkedstiltak, støtte til bedriftsintern opplæring og andel av utdanningsvikariater.

Kilde: Finansdepartementet.

bør tilgodeses til fordel for andre. For det tredje vil avvik fra nøytralitet som prinsipp innebære at en inviterer bedriftene og deres representanter til forhandlinger med myndighetene om særvilkår. Særregler som i utgangspunktet er begrenset til visse bedrifter, kan bli gjort gjeldende for andre bedrifter og bransjer. Det vises for øvrig til omtalen av rapportene fra Bergo-gruppen og Henriksen-utvalget i avsnitt 6.2.

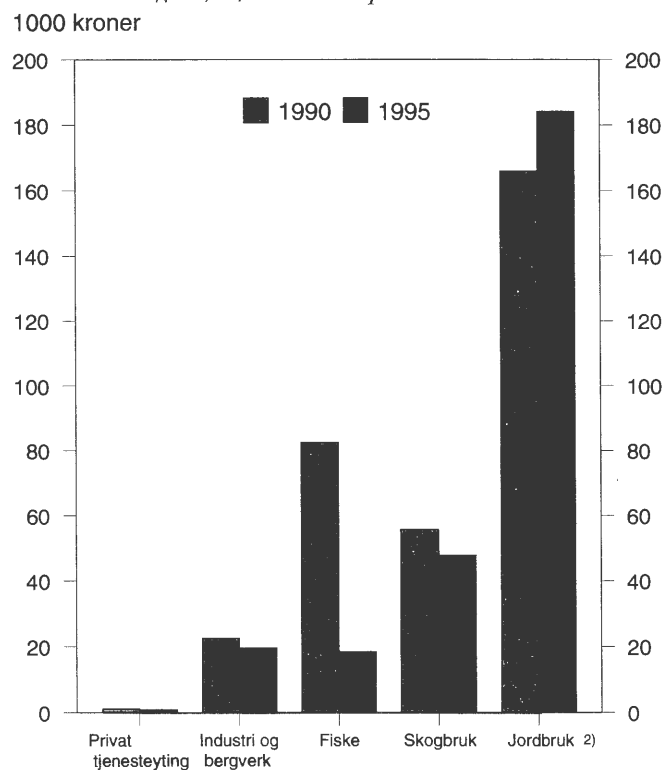
Finansdepartementet beregner hvert år omfanget av de viktigste utgiftskomponentene i den **statlige budsjettmessige næringsstøtten**, jf. tabell 6.1. Beregningene bygger på den kartleggingen av næringsstøtten som Bygdeutvalget foretok (NOU 1984:21), men er basert på en noe snevrere avgrensning av næringsstøtten, jf. vedlegg 1 i Nasjonalbudsjettet 1989. I hovedsak er det bare tatt med ordninger som har virkning på statsbudsjettets utgiftsside.

Den budsjettmessige næringsstøtten på 20,3 mrd. kroner i 1995 utgjorde om lag 5,5 pst. av de samlede utgiftene på statsbudsjettet og om lag 2,2 pst. av BNP. Støtteomfanget ble redusert med om lag 3 mrd. kroner fra 1994 til 1995. Støtteomfanget til primærnæringene anslås å bli noe lavere i 1996 enn i 1995, hovedsakelig på grunn av reduserte subsidier til fiskerinæringen. Av reduksjonen på om lag 1 mrd. kroner i støtten til industri og bergverk fra 1995 til 1996 skyldes om lag halvparten reduksjoner i bevilgningene til bedriftsutviklingstilskudd under SND. Støtten til skipsbyggingsindustrien er anslått å

bli redusert med om lag 400 mill. kroner fra 1995 til 1996. OECD-avtalen om avvikling av skipsstøtte skulle ha trådt i kraft fra 1. januar 1996. USA har imidlertid, som eneste avtalepart, ikke ratifisert avtalen. Representantenes Hus i USA har vedtatt et lovforslag om ratifisering av avtalen, men med et tillegg. Hvis Senatet fatter samme vedtak, må avtalen reforhandles. Ettersom det fortsatt er uvisst om og eventuelt når OECD-avtalen kommer til å bli iverksatt, har EU-kommisjonen foreslått å videreføre det 7. skipsbyggingsdirektiv ut 1998 eller inntil OECD-avtalen trer i kraft. Forslaget vil etter alt å dømme bli vedtatt av Ministerrådet innen 1. oktober 1996. EØS-komiteen vil deretter vurdere om et tilsvarende forslag skal gjelde for hele EØS-området. Regjeringen ser meget positivt på OECD-avtalen, men går inn for å videreføre skipsbyggingsstøtten i tråd med det forlengede EØS-direktivet fram til 1. juli 1997 eller inntil OECD-avtalen skulle tre i kraft om det skulle skje før den tid. Det vises til nærmere omtale i St prp nr 1 Nærings- og energidepartementet.

Figur 6.6 viser statlig budsjettmessig næringsstøtte pr. årsverk. Det framgår at støtten varierer sterkt mellom næringene. Figuren reflekterer bl.a. kraftige reduksjoner i støtten til fiskerinæringen. Reduksjonen i de samlede bevilgninger til jordbruket fra 1990 til 1995 blir i figuren mer enn oppveiet av reduksjonen i antall årsverk i denne næringen, slik at budsjettstøtten pr. årsverk har økt noe fra 1990 til 1995.

Figur 6.6 Næringsstøtte pr. normalårsverk for selvstendige og lønnstakere for ulike næringer¹⁾ i faste 1996-priser



¹⁾ Deflatert med konsumprisindeksen.

²⁾ Prissubsidier på matvarer er ikke inkludert.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

De refererte beregningene av næringsstøtten gir ikke et fullstendig bilde av den budsjettmessige støtten til næringslivet. Forskjeller i skatter og avgifter mellom ulike næringer er ikke trukket inn i beregningene. Overføringer til samferdselssektoren er heller ikke trukket inn i de refererte beregningene. Videre er støtte fra kommuner og fylkeskommuner generelt ikke inkludert i beregningene, med unntak av enkelte statlige bevilgninger til næringsutvikling i kommunene. Støtte til forskning og utvikling innenfor primærnæringene er heller ikke med i beregningsgrunnlaget.

I tillegg til den næringsstøtten som gis direkte over de offentlige budsjetter, finnes det støtteordninger som ikke framkommer i statsbudsjettet; **ikke-budsjettmessig støtte**. I Nasjonalbudsjettet 1996 presenterte en næringsstøtteprosjektet i Statistisk sentralbyrå, der SSB kartlegger både budsjettmessig og ikke-budsjettmessig næringsstøtte i Norge. I pro-

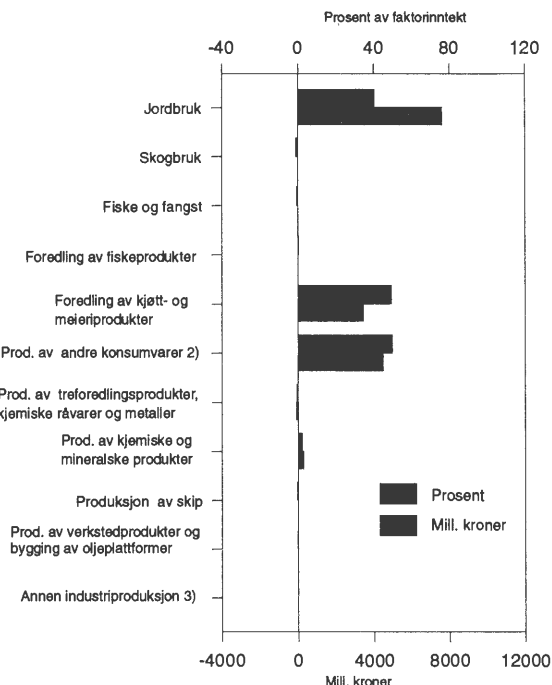
sjektet beregnes støttevirkningen fra tre kategorier tiltak; indirekte skatter og subsidier (herunder den budsjettmessige næringsstøtten), skjerming mot konkurranse fra utlandet og prisdiskriminering på elektrisk kraft. SSB beregner støttevirkningen av de ulike tiltakene ved å måle deres bidrag til såkalte «Effective Rates of Assistance», forkortet ERA. Den effektive støtten til en næring defineres i prosjektet som den ekstra godtgjørelsen eierne av arbeidskraft og kapital får som følge av offentlige tiltak. ERA-indikatoren anslår støtten til en næring i prosent av inntekten til arbeidskraft og kapital (faktorinntekten), og kan illustrere både omfanget av næringsstøtten og hvilken virkning denne kan ha for næringsstrukturen. Metoden som ligger til grunn for ERA-beregningene er beskrevet i rapportene nr. 93/31 og 95/9 fra SSB.

ERA-begrepet lar seg bare definere for konkurranseutsatte næringer. Dette er næringer som hovedsakelig produserer varer som kan handles internasjonalt. Prisene kan antas å bli bestemt av prisene på tilsvarende utenlandske varer. Støtte til disse næringene vil i sin helhet slå ut i økt evne til avlønning av arbeidskraft og kapital og dermed økt ERA. For naturlig skjermede næringer antas det at prisene justerer seg slik at kostnadsdekning akkurat oppnås. Dette gjør at støtteeffekten, målt ved ERA, pr. definisjon er lik null uansett om næringene mottar støtte eller ikke. Støtte til skjermede sektorer inkluderes likevel i analysen via vare- og tjenesteleveranser til konkurranseutsatte næringer, og beregningsopplegget kan også gi informasjon om omfanget av støtte til naturlig skjermede næringer. Det er grunn til å understreke at tallene er å forstå som grove indikatorer, og at de bygger på særskilte forutsetninger.

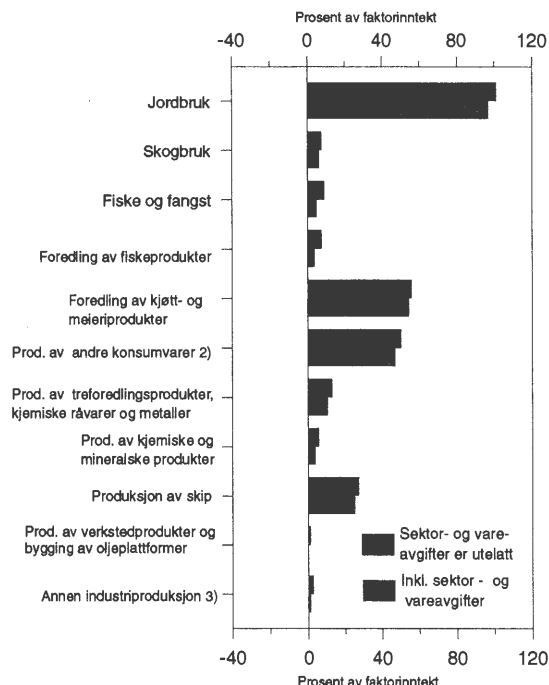
Hovedrevisjonen av nasjonalregnskapet i 1995, med de til dels store endringene dette medførte i definisjoner, aggregeringsnøkler og begreper, påvirket også datagrunnlaget og modellaggregering for ERA-beregningene. Beregningene for 1994 er derfor ikke fullt ut sammenliknbare med de beregningene som ble gjort for 1989 og 1991. Det er likevel mulig å knytte kommentarer til og peke på politikkendringer som har bidratt til den utviklingen vi har hatt i effektive støttesatser fra 1989/1991 til 1994.

I figurene 6.7 og 6.8 illustreres effektiv støtte gjennom skjerming fra utenlandsk konkurranse i 1989/1991 (gjennomsnittet) og 1994. Figurene viser endringer i faktoravlønning som følge av skjermingsstøtte i prosent (ERA) og i løpende kroner. Samlet tilsvarte den beregnede skjermingsstøtten 15,3 mrd. kroner for 1994.

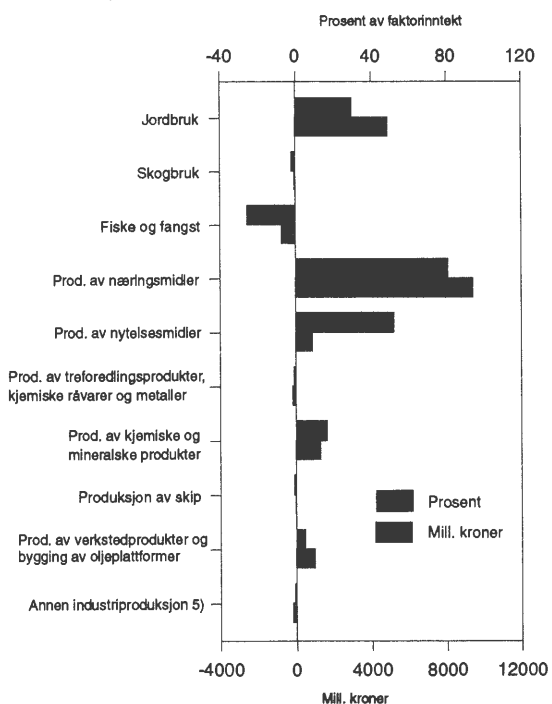
Figur 6.7 ERA-indikator for støtte til næringslivet som følge av skjerming fra utenlandsk konkurranse¹⁾ i 1994



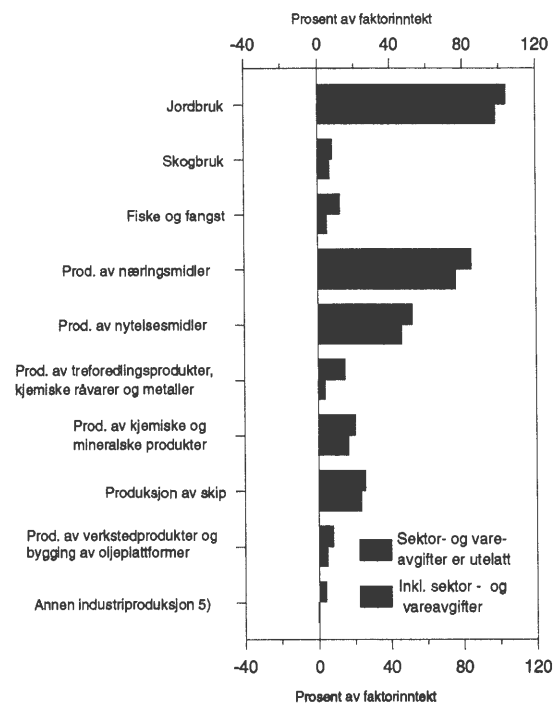
Figur 6.8 ERA-indikator for den samlede næringsstøtten⁴⁾ i 1994



Figur 6.9 ERA-indikator for støtte til næringslivet som følge av skjerming fra utenlandsk konkurranse¹⁾. Gjennomsnitt for 1989 og 1991



Figur 6.10 ERA-indikator for den samlede næringsstøtten⁴⁾. Gjennomsnitt for 1989 og 1991



¹⁾ Inkl. toll, kvantitative importreguleringer og tekniske handelshindringer.

²⁾ Hovedsakelig prod. av kornprodukter, bearbejdede frukt- og grønnsakprodukter, fett og oljer, drikkevarer, tobakk og diverse ferdigvarer.

³⁾ Inkl. prod. av tekstil- og bekledningsvarer, trevarer, grafisk produksjon, og raffinering av jordolje.

⁴⁾ Inkl. budsjettmessig støtte, skjermingsstøtte og prisdiskriminering på el.-kraft.

⁵⁾ Som ³⁾ samt bergverksdrift.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Fordelingen på næringer viser at jordbruk, foredling av kjøtt og meieriprodukter og produksjon av andre konsumvarer skiller seg ut med klart størst støttebidrag gjennom kunstig skjerming i 1994. Den effektive skjermingsstøtten til matvareindustrien er imidlertid vesentlig redusert siden 1989/1991. På grunn av ny næringsmiddelinnndeling er ikke ERA-tallene direkte sammenliknbare, men de tre næringene foredling av fiskeprodukter, foredling av kjøtt og meieriprodukter og produksjon av andre konsumvarer tilsvarer om lag de tidligere næringene produksjon av næringsmidler og produksjon av nytelsesmidler, jf. figur 6.7. Skjermingsstøtten for disse næringene tilsvarte om lag 8 mrd. kroner i 1994, mens det sammenliknbare tallet for 1991 var 11,4 mrd. kroner.

EØS-avtalens forbud mot ikke-tariffære handelshindringer er den viktigste årsaken til at effektiv støtte fra handelspolitikken har falt for næringen produksjon av kjemiske og mineralske produkter siden 1989/1991. Det samme gjelder for næringene produksjon av verkstedprodukter og bygging av oljeplattformer, hvor effektiv støtte fra handelspolitikk er redusert til null i 1994. Tallene for fiske og fangst fra 1989/1991 og 1994 er ikke sammenliknbare på grunn av definisjonsendringer. Den negative skjermingsstøtten til fiske og fangst i 1989/1991 er en følge av skjerming av produksjon av andre konsumvarer, hvor fôrproduksjon til oppdrettsfisk inngår. Skjermingsstøtten til konsumvaresektoren er imidlertid ikke representativ for fôr til oppdrett av fisk, som er ubetydelig skjermet.

Beregningene viser videre at prisdiskriminering i markedet for elektrisk kraft bare er viktig for faktorinntekten i kraftkrevende industrier, som treforedling, metallproduksjon og framstilling av kjemiske råvarer. Selv om kraftmarkedet ble deregulert i 1991, nyter fortsatt kraftkrevende industri godt av gunstige kraftkontrakter.

ERA-beregningene gir et mer fullstendig bilde av næringsstøttens omfang og virkninger enn en hadde tidligere. I figurene 6.8 og 6.10, som viser ERA-indikatorer for den samlede næringsstøtten (summen av budsjettmessig og ikke-budsjettmessig støtte) i 1989/1991 og 1994, ser en at de fleste konkurranseutsatte næringene ble støttet gjennom de politikktiltakene ERA-beregningene tar hensyn til. En har valgt å illustrere forskjellene i ERA både med og uten sektor- og vareavgifter. Årsaken er bl.a. at det er avgrensningsproblemer i forhold til hvilke avgifter som skal utgjøre referansen i avgiftssystemet. Noen avgifter kan for øvrig være betaling for tjenester som utføres av det offentlige, og bør derfor ikke trekkes inn i beregninger av denne typen.

Rangeringen av næringenes ERA kan indikere hvordan næringsstøtten påvirker allokeringen av ressurser mellom næringer. Dette gjelder under bestemte og strenge forutsetninger som sikrer at det er positiv sammenheng mellom endringene i en nærings-

avlønningssevne og faktorbruk. Dersom en ønsker konkrete anslag på vridninger i ressursbruken mellom ulike næringer, er det nødvendig med omfattende beregninger på økonomiske modeller.

Uavhengig av om sektor- og vareavgifter inkluderes i beregningene, er jordbruk, foredling av kjøtt og meieriprodukter og produksjon av andre konsumvarer de klart største mottakerne av samlet støtte i 1994, og støtten tilsvarer omtrent hele faktorinntekten i jordbruket. Skjermingsstøtten utgjorde om lag 40 pst. og den budsjettmessige støtten om lag 60 pst. av den samlede næringsstøtten til jordbruket. Både for foredling av kjøtt- og meieriprodukter og produksjon av andre konsumvarer utgjør skjermingsstøtten om lag hele støttebidraget. Sammenliknet med tallene for 1989/1991 er den effektive støtten til nærings- og nytelsesmiddelindustrien vesentlig redusert. Det bør i denne sammenheng nevnes at beregningsresultatene for de enkelte næringene representerer gjennomsnittstall og kan dekke over betydelige forskjeller i støtteavhengighet innenfor de enkelte næringene.

Det næringspolitiske utvalget som ble ledet av Arent M. Henriksen, jf. omtale i avsnitt 6.2, ble i sitt mandat bedt om å gi en kritisk vurdering av dagens næringsrettede virkemidler, herunder omfang og innretning av næringsstøtten. En hovedkonklusjon fra utvalget er at dagens næringsrettede tiltak framstår som overlappende og uoversiktlige. Utvalget er også kritisk til at det ikke blir gjort systematiske vurderinger av virkningene av ordningene, og foreslår bl.a. at alle typer næringsrettede virkemidler jevnlig blir vurdert på en måte som muliggjør sammenlikninger.

Henriksen-utvalgets vurderinger og anbefalinger knyttet til de næringsrettede tiltakene er viktige bidrag både til arbeidet med Langtidsprogrammet 1998-2001, og til stortingsmeldingen om næringspolitikk som er planlagt fremmet våren 1997.

6.3.6 Offentlige anskaffelser

Offentlige anskaffelser kan ha stor betydning for næringsstrukturen, særlig i lokalsamfunnet. Mange steder er f.eks. kommunen en viktig kunde for private leverandører av varer og tjenester, og har dessuten som arbeidsgiver ofte stor innflytelse på det lokale arbeidsmarkedet. Favorisering av lokalt næringsliv framfor andre, konkurransedyktige leverandører kan føre til at produktivitetsutviklingen svekkes. Effektivisering av offentlige anskaffelser er derfor viktig for å bidra til framveksten av lønnsom næringsvirksomhet, ikke minst i distriktene.

EØS-regelverket for offentlige anskaffelser har vært i kraft siden 1994. Fremdeles er det få utenlandske bedrifter som er aktive på de norske markedene for offentlige innkjøp, men norske offentlige innkjøpere har merket økt nasjonal konkurranse om oppdragene. Det er satt i verk to prosjekter som skal

kartlegge erfaringene med EØS-regelverket både hos innkjøperne og hos norske bedrifter. Disse kartleggingsprosjektene blir avsluttet høsten 1996.

Nærings- og energidepartementet har i samarbeid med Næringslivets Hovedorganisasjon, Kommunenes Sentralforbund og SND inngått en samarbeidsavtale om «Leverandørutvikling i kommunene» (LUK). Hensikten med LUK er å få til et betydelig større engasjement fra kommunenes side for å styrke og utvikle bedrifter som forsøker å oppnå leveranser til kommunen. Dette vil være til gjensidig nytte både for næringslivet og kommunesektoren.

WTO-avtalen om offentlige innkjøp er nå gjennomført i Norge gjennom en revisjon av de norske forskriftene om offentlige anskaffelser. Avtalen omfatter 22 land (EU-landene, Canada, USA, Sveits, Island, Japan, Sør-Korea og Norge). Avtalen medfører at norske bedrifter får mulighet til å konkurrere om en rekke viktige kontrakter i disse landene, samtidig som konkurransen om enkelte norske kontrakter kan øke noe. WTO-avtalens bestemmelser om offentlige innkjøp er i hovedsak lik EØS-avtalens bestemmelser på området, mens hvilke innkjøpere som omfattes er avhengig av hvert enkelt lands bindingslister. Disse er noe mindre omfattende enn det som følger av EØS-avtalen.

6.4 AKTUELLE STRUKTURPOLITISKE TILTAK

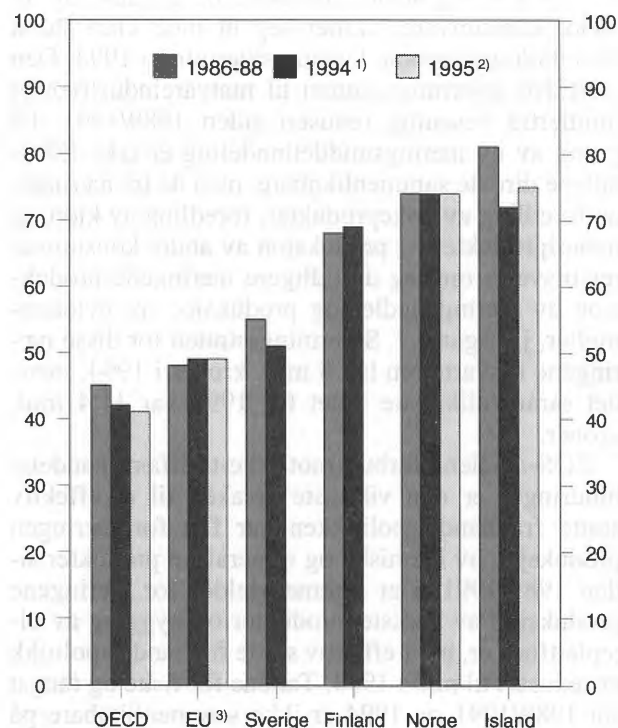
6.4.1 Landbrukspolitikken

Hovedretningslinjene i St. prp. nr. 8 (1992-93) og oppfølgingen gjennom proposisjonene om jordbruksoppkjørene legges til grunn for Regjeringens **landbrukspolitikk**. Målsettingen er å få et mer robust landbruk, samtidig som viktige distrikts- og miljømessige og sosiale hensyn sikres. De sentrale elementene i en slik strategi er å bidra til:

- en omfattende og kostnadseffektiv jordbruksproduksjon i Norge, som kan gi grunnlag for sysselsetting i primærproduksjon og foredlingsindustri
- en landbruksproduksjon tilpasset naturens tåleevne, der hensynet til kulturlandskapet, biologisk mangfold og lokale miljø- og produksjonsforutsetninger tillegges vekt
- mer konkurransedyktige råvarepriser og lavere matvarepriser, ned mot nivået i våre naboland
- å opprettholde bosettingsgrunnlaget ved å utvikle et sterkt landbruk såvel som alternative arbeidsplasser i distriktene

Virkemidlene vil i størst mulig grad innrettes slik at de ulike landbrukspolitiske målene oppnås på en kostnadseffektiv måte. Dette vil bidra til målet i St. prp. nr. 8 om å gjøre landbruket mer robust overfor svingninger i den nasjonale økonomien og til en bedre ressursutnyttelse i næringen.

Figur 6.11 PSE for enkelte land. Prosent



¹⁾ Foreløpige beregninger.

²⁾ Anslag.

³⁾ EU-12 for 1988-94. EU-15 for 1995.

Kilde: OECD.

Omleggingen fra produksjonsavhengige tilskudd til produksjonsnøytrale ordninger er et element i denne strategien. En slik omlegging kan redusere overkapasiteten i næringen og bidra til at produksjonen blir mer markedsrettet, ved at tilbudet i større grad blir bestemt ut fra etterspørselsforhold.

OECD beregner årlig internasjonalt sammenliknbare indikatorer for støtte til jordbrukssektoren. «Producer Subsidy Equivalent» (PSE) har visse likhetstrekk med ERA indikatoren som er diskutert i avsnitt 6.3.5. Den viktigste forskjellen er at PSE-beregningene bare dekker jordbrukssektoren, og derav ikke fanger opp at støtte til én næring kan overveltes til andre næringer via prismekanismen. Figur 6.11 viser PSE uttrykt i pst. av produksjonsverdien, justert slik at direkte støtte er inkludert mens direkte avgifter er trukket fra salgsverdien. Figuren viser at støtten til norsk jordbruk målt på denne måten har vært stabil de siste årene, og at støttenivået er til dels betydelig høyere enn gjennomsnittet for OECD- og EU-landene. Også sett i forhold til våre naboland er støttenivået i Norge høyt.

Årets bevilgninger over jordbruksavtalens kap. 1150 er budsjettet til nesten 12 mrd. kroner. I tillegg gis en betydelig støtte gjennom skjerming fra utenlandsk konkurranse, jf. omtalen i avsnitt 6.3.5. Til tross for en klar nedgang i de samlede bevilgningene

til jordbruket over den siste 3-års perioden, har reduksjonen i støttenivået gått betydelig saktere enn reduksjonen i årsverk i jordbruket, slik at budsjettstøtten pr. årsverk over jordbruksavtalen har økt.

Ved jordbruksoppgjøret for 1996 er det lagt opp til en videre effektivisering i jordbruket. De viktigste endringene i virkemiddelbruken er:

– *En forenkling av virkemiddelsystemet i meierisektoren.*

Det legges opp til at dagens Riksoppgjør for melk avvikles, og at ny markedsordning for melk trer i kraft fra 1. januar 1997. Formålet med den nye markedsordningen for melk er å gi muligheter for innsyn og kontroll i omsetning og foredling av melk. Samtidig skal det legges til rette for meieridrift utenfor NML-systemet (Norske Meieriers Landsforbund) på likeverdige og åpent sammenliknbare vilkår. Den nye markedsordningen for melk innebærer en forenkling av virkemidlene i meierisektoren med prisutjevning mellom et fåtall hovedanvendelser for melk mot flere hundre enkeltprodukter hittil. Alle meierier vil bli underlagt direkte prisutjevning ut fra melkeanvendelsen i den nye markedsordningen. Regjeringen vil i denne sammenheng fremme forslag om nødvendige lovendringer som skal legge forholdene til rette for meieridrift utenom det eksisterende NML-systemet.

– *Omfordeling av kvoter i melkeproduksjonen.*

Fleksibiliteten i dagens melkeproduksjon er liten, samtidig som kapasitetsutnyttelsen innen de enkelte enhetene ikke er god nok. Det tas derfor sikte på å innføre et system for omfordeling av melkekvote innenfor regioner fra 1. januar 1997. Siktemålet med omfordelingssystemet er å gi melkeprodusentene mulighet til å utnytte den eksisterende kapasiteten bedre. Det legges opp til å utforme et enkelt og oversiktlig system for omfordeling av melkekvote, der hensynet til stabilitet vil bli vektlagt.

For nærmere omtale av endringene vises det til St prp nr 72 (1995-96) Jordbruksoppgjøret 1996 - Endringer i statsbudsjettet for 1996 m.m.

Målet med omleggingene av importvernet for norske landbruksprodukter i henhold til WTO-avtalen er å tilpasse tollvernet slik at norsk jordbruk og næringsmiddelindustri gradvis gis reell konkurranse, og dermed stimuleres til økt produktivitet og lavere kostnadsnivå. Det er ikke et mål å øke importen, men å sikre at internasjonale markedssignaler bidrar til større effektivitet innenlands. Det vil kunne føre til lavere priser som vil komme norske husholdninger til gode, redusert støttebehov, et mer robust jordbruk og en mer konkurransedyktig næringsmiddelindustri. Omleggingen vil også gi et mer oversiktlig og forutsigbart tollvern, noe som bidrar til større grad av likebehandling mellom ulike aktører.

I Revidert nasjonalbudsjett 1996 ble det vist til at det ville bli lagt fram forslag til omlegging av tollsystemet for blomster, frukt, grønnsaker og fjørfe-kjøtt med virkning fra 1. januar 1997. I St prp nr 72 (1995-96) Jordbruksoppgjøret 1996 - Endringer i Statsbudsjettet for 1996 m.m. ble det gitt en mer omfattende drøfting av bakgrunnen for og videre framdrift i Regjeringens arbeid med endringer i tollvernet for jordbruksvarer. Det ble også vist til at gjennomføringen av omleggingene måtte ses i sammenheng med pågående og nært forestående forhandlinger med EU om gjensidig markedsadgang.

Regjeringen har etter en samlet vurdering funnet det mest hensiktsmessig å utsette den varslede gjennomføringen av endringer i tollvernet for forannevnte sektorer. Regjeringen vil komme tilbake til forslag om tilpasninger i tollvernet i tollproposisjonen for 1998. Regjeringen vil også forsette arbeidet med å vurdere tilpasninger i importvernet for alle deler av jordbruket og næringsmiddelindustrien.

6.4.2 Endringer i næringslovgivningen

Næringslovutvalget har vært i funksjon siden 1990. I løpet av denne perioden har utvalget levert 22 forskjellige forslag til endringer i lover som har betydning for driften av næringsvirksomhet. Den siste utredningen fra utvalget, NOU 1996:10 Om endringer i næringsmiddelovgivningen, ble fremmet i juni 1996. Regjeringen anser utvalgets arbeid som viktig for å bedre de reglene som gjelder næringslivet, og vurderer hvordan dette arbeidet best kan videreføres.

Arbeidet mot **økonomisk kriminalitet** videreføres. Regjeringen har lagt spesielt vekt på bekjempe konkurskriminalitet. Flere tiltak vil bli videreført i 1997, bl.a. ulike ordninger for å kunne gjennomføre bobehandling der det er mistanke om økonomisk kriminalitet. Videre arbeides det med lovendringer som tar sikte på å effektivisere konkursregelverket, bl.a. med tanke på bekjempelsen av økonomisk kriminalitet.

Regjeringen vil innen utløpet av 1996 fremme forslag om **to aksjelover**. Det er lagt vekt på å få til forenkling og større brukervennlighet i lovverket. Videre vil proposisjonene blant annet inneholde tiltak som styrker kreditorenes stilling, og forslag til nye regler om fusjon og fisjon. Et godt regelverk for fusjon og fisjon vil være et hensiktsmessig instrument for nødvendige omstruktureringer i næringslivet.

Et godt **industrielt rettsvern** er viktig for å stimulere til økt forskning og utvikling i næringslivet. Ved lov av 22. desember 1995 nr 82 Om endringer i lovgivningen om industrielt rettsvern, ble det blant annet vedtatt omlegging av Patentstyrets behandling av varemerke-, patent- og mønstersøknader. Endringene i varemerkeloven ble satt i kraft 1. april 1996, mens endringene i patentloven og mønsterloven ventelig vil bli satt i kraft 1. januar 1997. Med virk-

ning fra 1. april 1996 har Norge dessuten tiltrådt Madridprotokollen 1989 om internasjonal varemerkeregistrering. Dette gjør at det er blitt enklere og billigere for norske virksomheter å søke vern for sine merkevarer i land som er tilsluttet protokollen.

Lover og regler innen **mineralområdet** framstår i dag som uoversiktlige og foreldede. Regjeringen har derfor satt ned en arbeidsgruppe som skal utarbeide forslag til ny lovgivning, og som vil gå gjennom alle de legale rammebetingelsene for mineralnæringen. Et viktig poeng vil være å få til et felles regime for hele bergverksnæringen. Arbeidsgruppen vil trolig avgi sin innstilling i løpet av 1996, og forslagene vil etter høringsrunden bli fulgt opp gjennom forslag til nytt lovverk.

6.4.3 Andre tiltak

I dette avsnittet gis det en oversikt over et utvalg andre tiltak for å bedre økonomiens virkemåte og effektivisere ressursbruken i økonomien. For nærmere omtale av tiltak i offentlig sektor vises det til Gul bok, mens det vises til de enkelte departementenes budsjettproposisjoner for utfyllende opplysninger om tiltakene som er nevnt nedenfor.

De statlige overføringene til **fiskerisektoren** er ytterligere redusert i 1996. Årets fiskeriavtale har en ramme på 88 mill. kroner, mot 120 mill. kroner i 1995 og 155 mill. kroner i 1994.

Fiskeridepartementet arbeider med flere tiltak for å forenkle lovverket og bedre ressursbruken, både internt i etaten og innen fiskerinæringen. Dette arbeidet omfatter blant annet forslag om ny deltakerlov for deltakelse i fiskeryrket, forslag til lov hjemmel for opprettelse av produsentorganisasjoner i forbindelse med oppfølgingen av stortingsmeldingen om havbruk, tiltak for å sikre en mest mulig konfliktfri og rasjonell utnyttelse av kystsonerområdene, samt et høringsnotat om framtidig organisering av ytre fiskerietat. Det er videre satt ned en norsk-russisk arbeidsgruppe for bedre næringssamarbeid i fiskerisektoren.

Regjeringen gikk i Revidert nasjonalbudsjett 1996 inn for å integrere Statens Fiskarbank i SND fra 1. januar 1997. Hensikten med sammenslåingen er å samordne virkemiddelbruken i alle ledd i fiskerinæringen, og å gi tilgang til et mer samordnet virkemiddelapparat som kan bidra til nødvendig fornyelse og oppgradering av fiskeflåten. Det vil bli lagt fram en egen proposisjon om dette, jf. omtale i Gul bok.

Organiseringen av statsbedriftene og forvaltningsbedriftene er av stor betydning for deres muligheter til effektiv drift og tjenesteyting og tilpasning til endrede markedsforhold. Regjeringen vil derfor høsten 1996 legge fram forslag om å omgjøre **NSBs** trafikkdel og **Postverket** til særlovsselskaper fra og med 1. desember 1996. En slik tilknytningsform kan gi bedre utviklingsmuligheter for bedriftene.

Regjeringen la våren 1996 fram en stortingsmel-

ding om postvirksomheten i Norge, jf. St meld nr 41 og Innst S nr 285 (1995-96). Det er i meldingen lagt til grunn at det skal sikres et landsdekkende tilbud av posttjenester. Det er videre lagt til grunn at Postverket, så lenge de politisk fastsatte tjenestemålene blir oppfylt, må ha stor frihet til å utvikle sitt tjenestetilbud og til å velge de betjeningsformene som er mest effektive.

Postverket har som en oppfølging av sin strategiplan fram mot år 2000 utredet ulike alternativer for å kunne tilby posttjenester på en mer kostnadseffektiv måte. En hovedkonklusjon i arbeidet er at Postverket vil kunne løse oppgavene med et langt mindre antall ordinære postkontorer enn i dag. Dette er delvis forårsaket av en drastisk nedgang i skranketrafikken ved postkontorene. Det understrekes i denne sammenheng at nye betjeningsformer ikke bare vil bidra til å opprettholde tjenestetilbudet, men i mange tilfeller også vil gi bedre tjenestetilbud og tilgjengelighet til tjenestene ved mulighet for utvidede åpningstider og mer spesialtilpassede tilbud.

Blant annet for å bedre styringsmulighetene på postområdet og gjøre grensene mellom enerett og konkurranse mer entydige, la Regjeringen i vårsesjonen 1996 fram forslag til ny postlov, jf. Ot prp nr 64 (1995-96) Lov om formidling av landsdekkende postsendinger. Postverkets enerett på sentrale posttjenester ble opprettholdt.

I forbindelse med behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 1996 fattet Stortinget følgende vedtak:

«Stortinget legger til grunn at Postbankens disponible kapital ikke benyttes til ekspansjon gjennom oppkjøp av andre finansinstitusjoner. Stortinget ber Regjeringen legge frem en vurdering av Postbankens forretningsstrategi bl.a. knyttet til bedriftsmarkedet og annen ekspansjon sett i forhold til Stortingets forutsetninger for Postbanken.»

Det legges opp til å gi en vurdering av Postbankens forretningsstrategi i en stortingsproposisjon om endret tilknytningsform for Postverket og NSBs trafikkdel m.m, som legges fram for Stortinget 4. oktober.

Våren 1996 ble det lagt fram for Stortinget et kortfattet, overordnet strategidokument for norsk **samferdselspolitikk**, jf. St meld nr 32 (1995-96). Meldingen belyser behovet for en helhetlig transportpolitikk og gir grunnlaget for de sektormeldingene som skal legges fram våren 1997.

Fra 1.1. 1997 skal det nye styringssystemet for Statens vegvesen iverksettes for fullt. Som et ledd i dette arbeidet ble Vegvesenet omorganisert i 1995. Det ble blant annet opprettet et skille mellom myndighets- og produksjonsdelen. Et slikt skille reduserer mulighetene for uheldig sammenblanding mellom forvaltnings- og produksjonsoppgaver, og kan bidra til å gi produksjonsdelen i Statens vegvesen rammevilkår mer på linje med private aktører.

Det er nedsatt to utvalg på **legemiddelområdet**.

Det ene skal gå gjennom rammevilkårene for omsetning av legemidler i Norge, mens det andre skal vurdere trygdens ordninger for refusjon for utgifter til legemidler. Begge utvalgene forutsettes å avgi sin innstilling omkring årsskiftet 1996/97.

Innenfor **miljøpolitikken** arbeides det på en rekke områder for å bringe ressursbruken i samfunnet i samsvar med samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Avgiftsbelegging, kvoter og frivillige avtaler er noen av flere virkemidler som kan benyttes for å oppnå dette.

Omlag 60 pst. av CO₂-utslippene og noe under halvparten av klimagassutslippene er belagt med avgifter som skal reflektere de miljømessige kostnadene ved disse utslippene. Som en del av oppfølgingen av St meld nr 41 (1994-95) Om norsk politikk mot klimaendringer og utslipp av nitrogenoksider (Klima- og NO_x-meldingen), arbeides det med et opplegg for avtaler med prosessindustrien om reduserte utslipp av klimagasser. I Klima- og NO_x-meldingen skisseres en endring i bruken av statlige virkemidler for å fremme enøk-arbeidet i stasjonære kilder. Det vil blant annet bli arbeidet med å utvikle frivillige avtaler («avtale-enøk») overfor industrien for å fremme energieffektivisering.

Miljøverndepartementet har i 1996 utredet muligheten for å benytte avgifter som et virkemiddel for å prise miljøkostnader i forbindelse med sluttbehand-

ling av avfall. Formålet med en eventuell avgift vil være å stimulere til redusert avfallsgenerering og økt gjenvinning. Miljøgevinsten vil i så fall i første rekke bestå av redusert utslipp av klimagassen metan. Miljøverndepartementet vil i samarbeid med berørte departementer avklare utformingen av en mulig avgift på sluttbehandling av avfall, med sikte på innføring i 1998.

Arbeidet med å ansvarliggjøre næringslivet for avfall fra egne produkter vil bli videreført i 1997. I tillegg til eksisterende retursystemer vil det bli innført retursystemer for elektriske og elektroniske produkter, samt KFK-holdige kuldemøbler. Det er også startet opp et arbeid for å øke gjenvinningen av bygge- og anleggsavfall, og for å sikre en miljømessig forsvarlig håndtering av spesialavfallsemballasje.

Finans- og tolldepartementet

t i l r å r :

Avtrykk av tilråding fra Finans- og tolldepartementet av 27. september 1996 om Nasjonalbudsjettet 1997 blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Finanspolitiske indikatorer****1 INNLEDNING**

Over tid er omtalen av finanspolitikken i nasjonalbudsjettdokumentene blitt gradvis utvidet slik at den skal gi et mer fullstendig bilde av den underliggende budsjettutviklingen og av om finanspolitikken er opprettholdbar på lengre sikt. Antall budsjettbegreper og indikatorer for finanspolitikken er økt. Formålet med dette vedlegget er gi en oversikt over og en bakgrunn for de viktigste av disse størrelsene.

Når en opererer med flere mål for budsjettbalansen skyldes dette i hovedsak tre forhold:

- Petroleumsinntektenes spesielle karakter, som tilsier at en for visse formål er interessert i budsjettbalansen korrigert for inntekter og utgifter knyttet til petroleumsvirksomheten.
- Hvilken avgrensning av staten som er lagt til grunn, dvs. om en har tatt hensyn til statlige konti som ikke inngår i statsregnskapet.
- Definisjonsmessige forskjeller som skyldes ulike regnskapsprinsipper i statsregnskapet og nasjonalregnskapet.

I avsnitt 2 i dette vedlegget redegjøres det for sammenhengen mellom de ulike overskuddsbegrepene.

I tillegg til disse overskuddsbegrepene baserer drøftingen av finanspolitikken seg på enkelte såkalte finanspolitiske indikatorer. Disse indikatorene bygger på bearbeidinger av budsjettallene. Hensikten med disse finanspolitiske indikatorene er på en enkel måte å vise hvorledes et budsjettopplegg er utformet i forhold til de mål en har stilt opp for finanspolitikken. De viktigste indikatorene er:

- *Det olje-, rente- og aktivitetskorrigert budsjettoverskuddet.* Utviklingen i budsjettbalansen over tid avhenger dels av hvor stram eller ekspansiv finanspolitikk som føres, men på kort sikt også i betydelig grad av konjunkturutviklingen, som påvirker blant annet skatteinntektene og utgiftene til dagpenger til arbeidsledige. Slike mekanismer, der skatteinntektene og budsjettutgiftene varierer med konjunktorene, betegnes ofte som automatiske stabilisatorer. Det olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettoverskuddet sikter mot å gi et bilde av utviklingen i budsjettoverskuddet når effekten av slike automatiske stabilisatorer holdes utenom. De budsjettendringene hvor en har rensert for virkningene av konjunktursvingninger, gir samtidig et grovt mål for impulsene fra finanspolitikken på aktivitetsnivået. På denne måten får en belyst i hvilken grad finanspolitikken, ut over

virkningene av de automatiske stabilisatorene, bidrar til å stabilisere den økonomiske utviklingen.

- *Den underliggende realveksten i statsbudsjettets utgifter.* Denne indikatoren viser utgiftsveksten korrigert for en del forhold som i liten grad avspeiler endret innretning av finanspolitikken. Utgifter til petroleumsvirksomhet, dagpenger og renteutgifter er korrigert bort. I tillegg er det korrigert for regnskapsmessige forhold som påvirker sammenliknbarheten av budsjettallene for påfølgende år.
- På inntektssiden gir utviklingen i *skatte- og avgiftsnivå (utenom petroleumsskatter) som andel av BNP* et mål på skattetrykket i økonomien.
- *Generasjonsregnskapet.* Indikatorene over tar blant annet ikke hensyn til den forventede økningen i petroleumsinntektene i de nærmeste årene og den anslåtte nedgangen etter århundreskiftet, eller den sterke økningen i Folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjoner som forventes utover i neste århundre. Budsjettindikatorene basert på tall for et enkeltår gir dermed et ufullstendig bilde når en skal vurdere om finanspolitikken ett år er opprettholdbar på lang sikt. Indikatorene sier heller ikke noe om hvordan finanspolitikken vil påvirke fordelingen mellom framtidige og nålevende generasjoner. For å forsøke å ivareta slike hensyn har fagmiljøer internasjonalt og i Norge utviklet et såkalt generasjonsregnskap.

Avsnitt 3 i dette vedlegget går nærmere inn på beregningsmetodene bak det olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettoverskuddet. Finansdepartementets beregninger sammenliknes med tilsvarende beregninger som utføres av OECD, og det redegjøres for enkelte endringer i Finansdepartementets indikator. En detaljert drøfting av de øvrige indikatorene nevnt ovenfor vil ikke bli gitt i dette vedlegget. Det vises til nærmere omtale av den underliggende utgiftsveksten i avsnitt 3.1.2 i denne meldingen og av generasjonsregnskapet i avsnitt 3.1.4. Det vises også til drøftingen av generasjonsregnskapsberegningene i et eget vedlegg til Nasjonalbudsjettet 1995. En omtale av offentlig sektors skatte- og avgiftsinntekter målt som andel av BNP er gitt i avsnitt 3.1.5 i denne meldingen.

Det vil nødvendigvis være begrenset hvor mye enkle indikatorer kan si om hvorledes finanspolitikken påvirker den økonomiske utviklingen. For å vurdere dette kreves en omfattende makroøkonomisk analyse, der en tar hensyn til samspillet mellom ulike deler av økonomien. I avsnitt 4 drøftes sammen-

hengen mellom finanspolitikken og aktivitetsnivået i økonomien med utgangspunkt i virkningsberegninger på den makroøkonomiske modellen MODAG.

Ulike finanspolitiske indikatorer er også blitt nærmere omtalt i tidligere nasjonalbudsjetter, blant annet i vedlegg til Nasjonalbudsjettet 1982 og i vedlegg til Nasjonalbudsjettet 1987. Drøftingen i dette vedlegget oppdaterer og ajourfører tidligere omtaler.

2 SAMMENHENGEN MELLOM ULIKE MÅL PÅ BUDSJETTBALANSEN

I dette avsnittet omtales noen sider ved begrepsbruken knyttet til omtalen av finanspolitikken i stats- og nasjonalbudsjettene. Av praktiske grunner er omtalen hovedsakelig begrenset til de ulike målene for budsjettbalansen. Begrepsmangfoldet er imidlertid i prinsippet like stort på inntekts- og utgiftssiden, selv om færre av disse begrepene omtales eksplisitt i budsjettene.

Tabell I.1 viser sammenhengen mellom de ulike målene for statens budsjettbalanse. De første seks punktene viser regnskapsføringen knyttet til Statens petroleumsfond, som ble vedtatt opprettet av Stortinget i 1990, men først fikk virkning på tallene for budsjettbalansen fra 1995. I henhold til regelverket for Statens petroleumsfond skal statens kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i sin helhet overføres fra statsbudsjettet til petroleumsfondet, og Stortinget fatter særskilte vedtak om tilbakeføring til statsbudsjettet. Denne tilbakeføringen skal tilsvare det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet og inntil halvparten av statens netto utlånsøkning ekskl. gjeldsavdrag, så sant det er midler tilgjengelig i fondet.

En har imidlertid så langt ikke tatt hensyn til utlånsøkningen til statsbankene i fastsettelsen av tilbakeføringen fra Statens petroleumsfond til statsbud-

sjetten. Den vedtatte tilbakeføringen for 1996 tilsva-
rer dermed anslaget for det oljekorrigerte under-
skuddet, og statsbudsjettet i alt er dermed forutsatt
gjort opp akkurat i balanse. Siden det kan skje end-
ringer i det oljekorrigerte underskuddet etter at det
endelige vedtaket om tilbakeføring fra Petroleums-
fondet er fattet i forbindelse med framleggelsen av
nysaldert budsjett i slutten av november, vil stats-
regnskapet for 1996 og 1997 likevel kunne vise et
mindre over- eller underskudd.

Regelverket for Statens petroleumsfond innebæ-
rer at overskuddet før lånetransaksjoner på statsbud-
sjettet sier lite om balansen i statsfinansene i perio-
der der det skjer en akkumulering av midler i petro-
leumsfondet. I stedet kan en fokusere på balansen på
statsbudsjettet og Statens petroleumsfond sett under
ett, som svarer til overskuddet på statsbudsjettet slik
det var definert før opprettelsen av Statens petrole-
umsfond. Overskuddet i Statens petroleumsfond
framkommer som netto avsetningen til petroleums-
fondet tillagt avkastningen på fondets midler.

Regnskapsføringen knyttet til Statens petroleums-
fond har først og fremst som formål å bidra til å løs-
rive budsjett-drøftingene fra kortsiktige svingninger i
oljeinntektene, og å få til en mer eksplisitt drøfting
av hvor store oljeinntekter det er forsvarlig å ta inn i
budsjettet. En konsekvens av opprettelsen av Statens
petroleumsfond er at renteinntektene av overskudd
på statsbudsjettet inkl. Statens petroleumsfond bare i
begrenset grad bidrar til å styrke den oljekorrigerte
budsjettbalansen, men i stedet akkumuleres i Petro-
leumsfondet.

I tillegg til Statens petroleumsfond eksisterer det i
overkant av 150 statlige fond som er opprettet for å
ivareta særskilte formål og som ikke inngår i stats-
budsjettet, blant annet Folketrygdfondet og Statens
Banksikringsfond. Samlet anslås disse fondene å vi-
se et overskudd på 3,9 mrd. kroner i 1996. Selv om
dette overskuddet i noen grad kan ses som avsetnin-

Tabell I.1 Ulike mål for statens budsjettbalanse i 1995-1997. Mrd. kroner

	1995	1996	1997
(1) Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet	+34,4	+25,9	+24,2
(2) + Overført fra Statens petroleumsfond	36,5	25,9	24,2
(3) = Overskudd før lånetransaksjoner på statsbudsjettet	2,1	0,0	0,0
(4) + Netto avsetning i Statens petroleumsfond	2,0	37,9	40,9
(5) + Renteinntekter i Statens petroleumsfond	0,0	0,1	2,4
(6) = Overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond	4,1	37,9	43,3
(7) + Overskudd i andre stats- og trygderegnskap	2,0	3,9	7,3
(8) + Påløpte, men ikke bokførte skatteinntekter og andre definisjonsforskjeller mellom stats- og nasjonalregnskapet	12,5	9,3	2,3
(9) = Statsforvaltningens overskudd, påløpt verdi	18,6	51,1	52,9
(10) + Kapitalinnskudd i statens forretningsdrift	11,0	4,6	5,0
(11) = Statsforvaltningens finansinvesteringer, påløpt verdi	29,6	55,8	57,9

Kilde: Finansdepartementet.

ger for framtidige utgifter, kan det argumenteres for at en bør inkludere overskuddet i disse regnskapene i analyser av statsforvaltningens samlede finanser. Et liknende problem knytter seg til kapitalinnskuddene i statens forretningsdrift. Dette har tidligere omfattet statlig forretningsdrift som Postverket, Televerket mv. De siste årene har de største beløpene bestått av utgifter til investeringer i SDØE (Statens direkte økonomiske engasjement i oljevirksomheten). Kapitalinnskuddene utgiftsføres i statsbudsjettet, men kan alternativt ses som en fordringsoppbygging overfor forretningsdriften (aktivering), der forrentning og nedbetaling skjer i form av de kalkulatoriske rentene og avskrivningene som inngår på statsbudsjettets inntektsside.

De siste fem punktene i tabell I.1 viser hvordan statsforvaltningens overskudd påvirkes når en tar med overskuddet i andre statsregnskap og regner netto kapitalinnskuddene i forretningsdriften som en fordringsoppbygging. Dette svarer til behandlingen av offentlig sektor i nasjonalregnskapet, og gir trolig det beste utgangspunktet for analyser av statsforvaltningens samlede finanser. Samtidig er det disse tallene som i størst grad er internasjonalt sammenliknbare. I tråd med nasjonalregnskapet har en i tabellen også inkludert påløpte, men ikke-innbetalte skatter, samt korrigert for andre definisjonsmessige forskjeller mellom stats- og nasjonalregnskapet.

Forskjellen mellom påløpte og innbetalte skatter reflekterer både avvik mellom forskuddsinnbetalinger og endelig avregnet skatt, at innbetalingene av indirekte skatter for siste termin først skjer etter årsskiftet og tap på utestående skattekrav. De to siste forholdene vil normalt bidra til at de påløpte skattene ligger noe høyere enn innbetalte skatter, mens det første forholdet kan gi store variasjoner i denne differansen fra år til år.

3 NÆRMERE OM DEN AKTIVITETSKORRIGERTE BUDSJETTINDIKATOREN

Siden Nasjonalbudsjettet 1987 har Finansdepartementet beregnet endringer i den såkalte olje-, aktivitets- og rentekorrigerte budsjettbalansen. Hensikten med indikatoren er dels å vise hva budsjettbalansen ville ha vært i en «normal» konjunktursituasjon, og dels å vise innretningen av finanspolitikken - dvs. om den er ekspansiv eller kontraktiv når det korrigeres for konjunktuelle utslag i budsjettet.

Overskuddet på statsbudsjettet korrigeres for:

- inntekter og utgifter knyttet til oljevirksomheten,
- overføringer fra Norges Bank til staten,
- rentestrømmer mellom staten og Norges Bank og mellom staten og utlandet,
- regnskapsforhold, f.eks. endrede føringsmåter i statsregnskapet,
- beregnede virkninger av konjunktursituasjonen på budsjettet.

Overskuddet på statsbudsjettet vil generelt være sterkt påvirket av endringer som følger av konjunkturutviklingen. Dette er bakgrunnen for at det er forsøkt laget indikatorer som korrigerer for slike konjunktuelle utslag i budsjettet. Som nevnt ovenfor, er det både på inntekts- og utgiftssiden av budsjettet en rekke «automatiske stabilisatorer» som bidrar til å gjøre konjunkturutslagene i realøkonomien mindre, men dermed også til at svingningene i de offentlige budsjettene blir større.

Valg av prinsipper for beregning av konjunkturkorrigering av de offentlige budsjettene vil i noen grad være basert på skjønn. I hovedtrekk går de fleste metoder som benyttes ut på å beregne utviklingen i samlet produksjon og/eller sysselsetting ved full eller «normal» kapasitetsutnyttelse. En måte å beregne hva produksjon og sysselsetting ville ha vært i en normal konjunktursituasjon, er å gjennomføre en grundig analyse av den økonomiske situasjonen. Ved en slik analyse ville en stå overfor mange vanskelige problemstillinger knyttet til om forholdene i økonomien er midlertidige eller varige. Vanligvis har en derfor ved slike beregninger valgt å beregne trender i de faktiske størrelsene. Deretter anslås hvordan avviket mellom beregnet trend og faktisk verdi for bruttonasjonalproduktet og sysselsetting, via automatiske stabilisatorer, påvirker offentlige inntekter og utgifter og dermed budsjettbalansen.

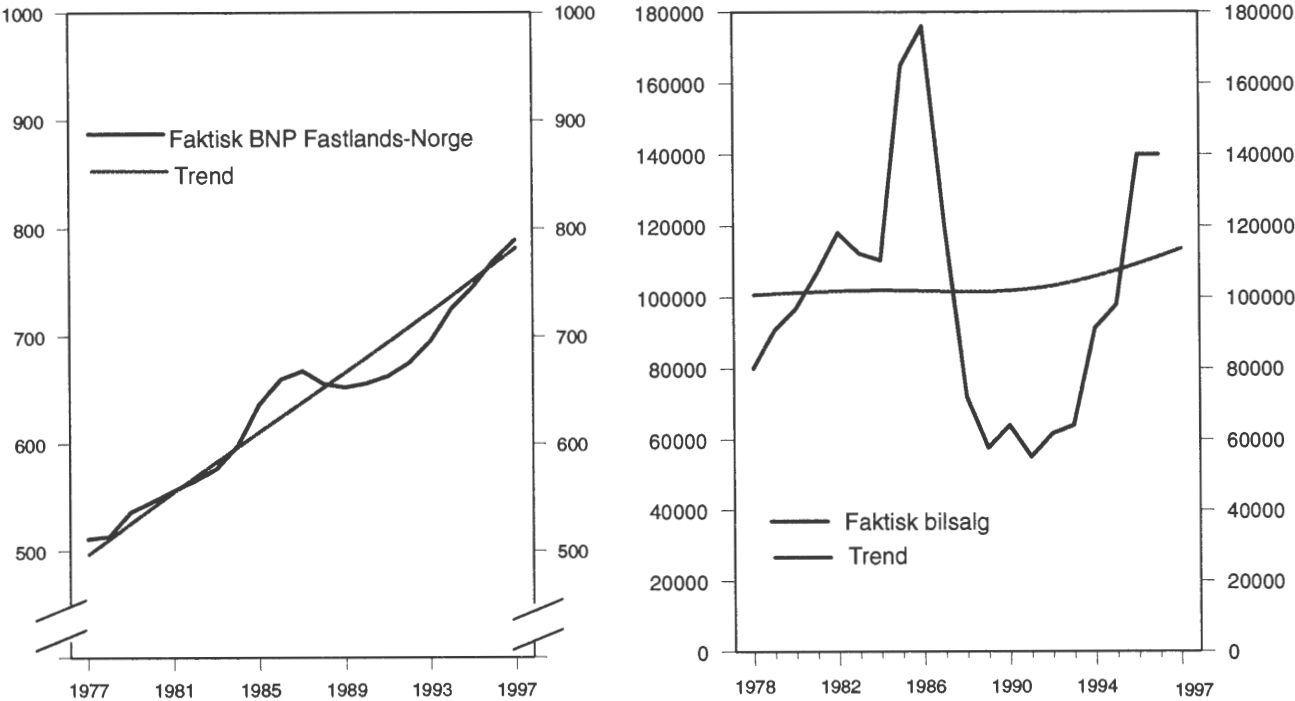
I beregningene av Finansdepartementets aktivitetskorrigerte budsjettunderskudd blir det beregnet trender for et begrenset antall indikatorer (produksjon, førstegangsregistrering av biler og ledighet). Trendene er beregnet gjennom en mekanisk glatting av de faktiske dataene ved hjelp av et filter (Hodrick-Prescott-filter). Det blir deretter laget anslag på hvor mye av endringen i budsjettbalansen som skyldes avvik fra disse trendene.

Figuren I.1 til I.4 oppsummerer hva som ligger til grunn for Finansdepartementets konjunkturkorrigeringer av statsbudsjettet.

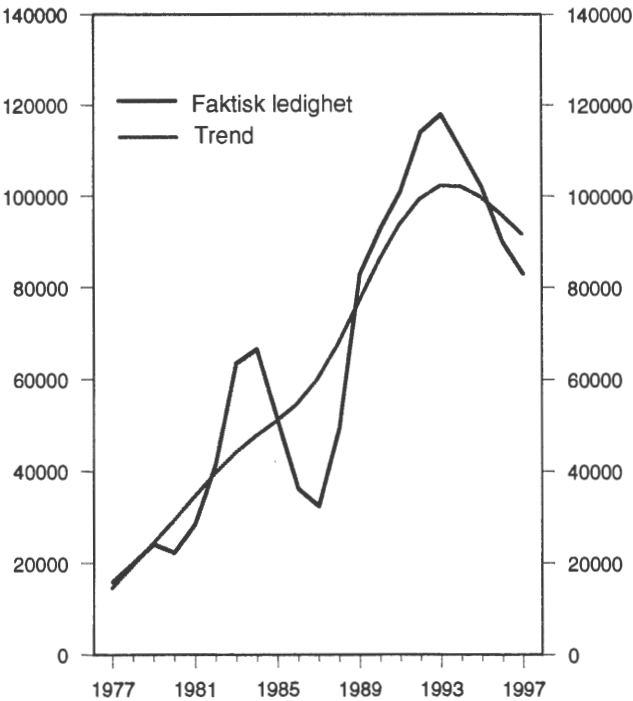
Avvik mellom *trend* og *faktisk BNP* vil, via automatiske stabilisatorer, påvirke offentlige skatte- og avgiftsinntekter og dermed budsjettbalansen. Effektene på statsbudsjettet er anslått ved hjelp av beregninger foretatt på den makroøkonometiske modellen MODAG. Det er valgt å legge til grunn at produksjonsgapet (forskjellen mellom faktisk BNP og trend-BNP) skyldes avvik i privat konsum, private investeringer og eksport av tradisjonelle varer, med en vekt på $\frac{1}{3}$ for hver av etterspørselskomponentene. For beregning av konjunktuelle utslag i *bedriftsskattene* er det valgt å benytte OECDs anslag på effektene fra produksjonsgap til budsjettet, da disse skattene ikke er modellert i MODAG-modellen. Et negativt produksjonsgap betyr at faktisk BNP ligger under trend-BNP, og skatteinntektene justeres dermed opp for å rense ut effektene av de svake konjunktorene. Er ledigheten under den beregnede trenden, vil dagpengeutbetalingene bli justert opp til hva

Aktivitetskorrigert budsjettindikator

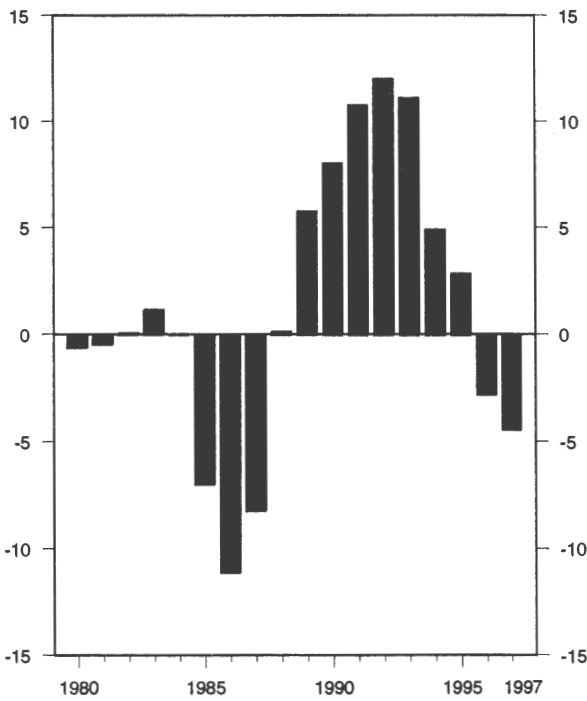
Figur I.1 BNP Fastlands-Norge. Mrd. 1993-kroner Figur I.2 Antall førstegangsregistrerte biler



Figur I.3 Arbeidsledighet. Antall personer



Figur I.4 Konjunkturkorreksjoner av budsjettet. Mrd. kroner



Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

de blir anslått å være under en «normal» konjunktursituasjon.

Det blir laget separate anslag for effektene på budsjettet av at *førstegangsregistreringen* av biler avviker fra en trendmessig utvikling. I tillegg blir *dagpengeutbetalingene* korrigert. Denne korreksjonen tar utgangspunkt i avvik fra et trendberegnet ledighetsnivå. Er ledigheten høyere/lavere enn dette, blir balansen korrigert for beregnede ekstra/reduserte utgifter til ledighetstrygd.

Beregningsopplegget for Finansdepartementets aktivitetskorrigerede budsjettbalanse fokuserer primært på *endringene* i budsjettet fra ett år til det neste. I noen tilfeller kan det imidlertid være ønskelig å benytte konjunkturkorrigerte overskudd på nivåform, f.eks. for å beregne «strukturelle budsjettunderskudd» i likhet med hva som gjøres i bl.a. OECD, IMF og EU. Disse organisasjonene bruker anslagene på de strukturelle budsjettunderskuddene for å få en indikasjon på hvilke finanspolitiske utfordringer de ulike landene står overfor for å skape balanse i de offentlige budsjettene. Slike konjunkturrensede budsjettoverskudd (på nivå) kan også være nyttige som utgangspunkt for generasjonsregnskapsberegninger, for på den måten å redusere noe av problemet med valg av basisår for slike beregninger.

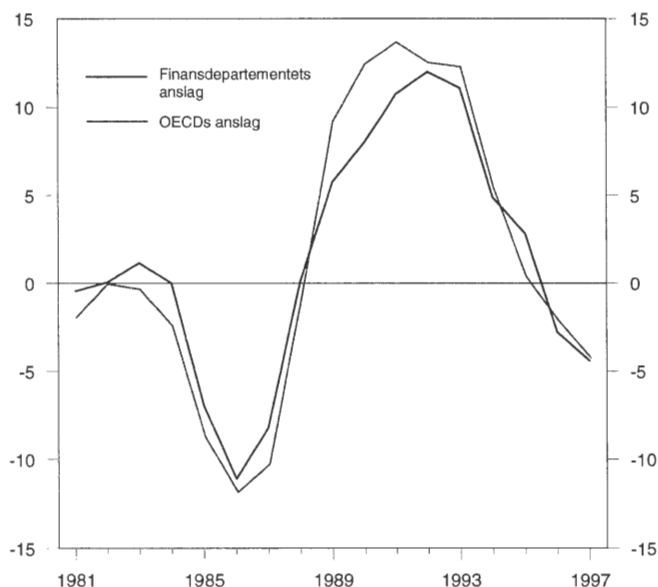
I Finansdepartementets tidligere beregninger av det aktivitetskorrigerede budsjettoverskuddet ble trenden i sysselsettingen benyttet som utgangspunkt for å beregne konjunkturutslag i skatte- og avgiftsinntektene. Blant annet for å få en konjunkturkorrigering som i større grad samsvarer med den OECD, IMF og EU beregner, har Finansdepartementet nå valgt å gå over til å bruke BNP for Fastlands-Norge som utgangspunkt for skatte- og avgiftskorreksjonene.

En direkte sammenlikning med OECDs beregninger er likevel ikke mulig. OECD ser på overskuddet for offentlig sektor i alt, mens Finansdepartementets indikator kun omfatter statsbudsjettet. Begrunnelsen for at Finansdepartementet her har lagt seg på en snevrere definisjon, er at indikatoren spiller en viktig rolle i behandlingen av statsbudsjettene, og at kommunenes overskudd før lånetransaksjoner ikke er en styringsparameter i den økonomiske politikken.

Det er også andre viktige forskjeller mellom Finansdepartementets og OECDs beregningsopplegg:

- OECD har valgt å *ikke* korrigere særskilt for bilavgifter, særskilte regnskapsforhold, overføringer fra Norges Bank og for netto renteinntekter fra Norges Bank og utlandet. Dette må ses på bakgrunn av at OECD utarbeider tall for alle medlemsland etter en felles metode. I Norge påvirkes budsjettallene i stor grad av endringer på disse postene, og Finansdepartementet har derfor valgt å gjøre særskilte korreksjoner.
- OECDs bygger sine beregninger av konjunkturfekter på budsjettet på (til dels) estimerte relasjo-

Figur I.5 Konjunkturkorrigering, nivå. Finansdepartementets og OECDs anslag.
Mrd. kroner



Kilde: OECD og Finansdepartementet.

ner mellom produksjonsgap og inntekts- og utgiftsposter for offentlig sektor, mens Finansdepartementet i hovedsak benytter virkningstall beregnet med MODAG-modellen.

- OECDs beregning av produksjonsgap bygger på en relativt komplisert beregningsrutine (modell), mens Finansdepartementet har valgt en meget enkel trend-beregning ved hjelp av et Hodrick-Pre-scott-filter.

En sammenlikning av *konjunkturkorrigeringene* laget med OECDs og Finansdepartementets metoder gir likevel i grove trekk det samme bildet av konjunkturutslagene på budsjettet, jf. figur I.5.

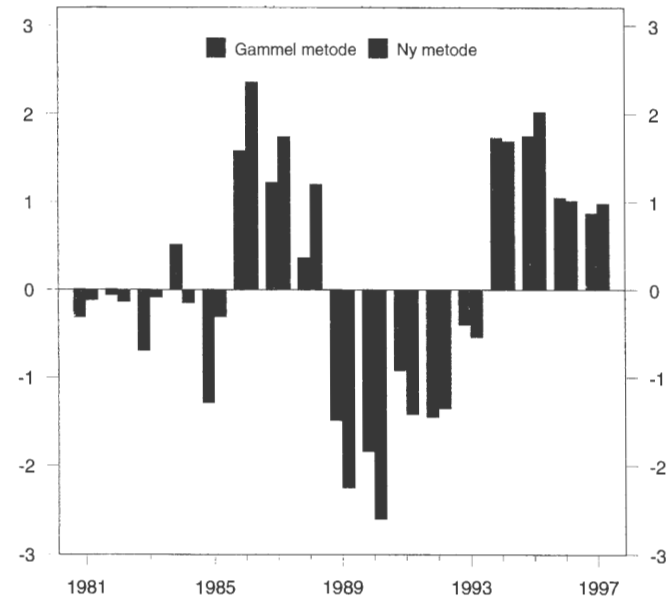
De øvrige korreksjonene som Finansdepartementet foretar i beregningen av aktivitetskorrigeret budsjettoverskudd gjør at det likevel er vanskelig å sammenlikne dette med den indikatoren OECD beregner for endringer i det «strukturelle» budsjettoverskuddet.

I figur I.6 oppsummeres effektene på budsjettindikatoren av at Finansdepartementet har lagt om metoden for konjunkturkorrigeringer. Indikatoren er målt som endring fra året før målt i prosent av BNP for Fastlands-Norge.

For noen år er det relativt stor forskjell mellom konjunkturkorrigeringen slik den nå beregnes i forhold til den tidligere metoden. Dette skyldes først og fremst endringen fra sysselsetting til produksjon som grunnlag for beregning av konjunkturutslag på budsjettet. For de siste årene er forskjellene mellom de to metodene små.

Konjunkturutslagene ser ut til å være noe større

Figur I.6 Aktivitetskorrigert budsjettoverskudd.
Andel av BNP for Fastlands-Norge.
Endring fra året før. Prosentpoeng



Kilde: Finansdepartementet.

med den nye metoden. Dette innebærer at innslaget av automatiske stabilisatorer er sterkere i disse beregningene, noe som er i samsvar med bl.a. det OECD finner i sine analyser.

Tabell I.2 viser utviklingen i den aktivitetskorrigerte budsjettindikatoren for perioden 1988-1997.

Som det framgår av tabellen er konjunkturkorrigeringene i noen år betydelige. For 1992 er konjunkturutslaget på budsjettet beregnet til 12 mrd. kroner, dvs. at det *konjunktur*korrigerte overskuddet var 12 mrd. kroner høyere enn det faktiske overskuddet. For 1997 er det beregnet en negativ korreksjon på overskuddet på 4,5 mrd. Målt som endring fra året før og som andel av BNP for Fastlands-Norge finner vi de største konjunktuelle utslagene i årene 1988 (-1,5 pst), 1989 (-1 pst), 1985 (1,6 pst) og 1996 (0,7 pst). I 1988 var BNP-veksten lav, det var et fall i førstegangsregistreringen av nye personbiler med nesten 50 000 biler og ledigheten økte med 19 000 personer sammenliknet med året før. I 1996 gjør mye av den motsatte effekten seg gjeldende, med sterk BNP-vekst, sterk vekst i bilsalget og fallende ledighet.

Tabell I.2 Olje-, rente- og aktivitetskorrigert budsjettoverskudd

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<i>Nivå, mrd. kroner</i>										
Overskudd på statsbudsjettet (inkl. Statens petroleumsfond)	9,1	8,6	13,2	±19,7	±34,9	±43,9	±28,9	4,1	37,9	40,9
– Netto kontantstrøm fra statlig petroleumsvirksomhet	7,3	22,1	44,4	39,5	30,5	28,0	25,6	38,5	63,7	65,1
– Overføringer fra Norges Bank	4,6	7,5	10,2	5,7	4,5	5,1	9,6	8,2	7,2	4,2
– Netto renteinntekter fra Norges Bank og utlandet	5,5	7,1	6,8	6,3	2,5	±0,6	±2,1	±0,5	0,9	2,4
– Særskilte regnskapsforhold	0,6	±0,2	±1,4	±10,8	0,2	2,0	2,1	7,0	5,3	0,2
– Bidrag fra avvik fra trend i aktivitetsnivå til budsjettbalansen	±0,1	±5,8	±8,0	±10,7	±12,0	±11,1	±4,9	±2,8	2,8	4,5
Olje-, rente- og aktivitetskorrigert overskudd	±8,7	±22,2	±38,7	±49,7	±60,7	±67,2	±59,2	±47,3	±42,1	±35,5
<i>Endring fra foregående år, pst. av BNP for Fastlands-Norge</i>										
Overskudd på statsbudsjettet (inkl. Statens petroleumsfond)	0,0	±0,1	0,7	±5,3	±2,2	±1,1	2,4	4,4	4,1	0,1
– Netto kontantstrøm fra statlig petroleumsvirksomhet	±0,2	2,5	3,5	±1,1	±1,6	±0,6	±0,6	1,4	2,8	±0,3
– Overføringer fra Norges Bank	0,7	0,5	0,4	±0,8	±0,2	0,1	0,6	±0,3	±0,2	±0,4
– Netto renteinntekter fra Norges Bank og utlandet	0,1	0,3	±0,1	±0,1	±0,6	±0,5	±0,2	0,3	0,1	0,2
– Særskilte regnskapsforhold	±0,3	±0,1	±0,2	±1,5	1,7	0,2	0,0	0,6	±0,2	±0,6
– Bidrag fra avvik fra trend i aktivitetsnivå til budsjettbalansen	±1,5	±1,0	±0,3	±0,4	±0,1	0,2	0,9	0,3	0,7	0,2
Olje-, rente- og aktivitetskorrigert overskudd	1,2	±2,3	±2,6	±1,4	±1,4	±0,5	1,7	2,0	0,9	1,0

Kilde: Finansdepartementet.

Som nevnt er et viktig formål med den aktivitets-korrigerende budsjettindikatoren å gi et bilde av endringene i innretningen av finanspolitikken, der konjunkturelle effekter på budsjettet er forsøkt fjernet. Tallene i tabellen over antyder at slik konjunkturkorrigering kan være av stor betydning for enkelte år. Det er likevel viktig å huske at de anslåtte konjunkturelle effektene bygger på en del tekniske forutsetninger. Endrede forutsetninger om hva som skal representere en «normal konjunktursituasjon» vil kunne gi et litt annet bilde enn det som er tegnet over, særlig for enkeltår (jf. sammenlikningen av de to metodene i figur I.6 over). Særlig er anslagene for konjunkturkorrigeringene på nivå lite robuste overfor valg av beregning metode.

4 SAMMENHENGEN MELLOM FINANS-POLITIKKEN OG AKTIVITETSNIVÅET ØKONOMIEN

Finanspolitiske indikatorer av den type som det er redegjort for i avsnitt 3, må nødvendigvis bygge på til dels grove forenklinger av kompliserte økonomiske sammenhenger. For å få et mer komplett bilde av innretningen av finanspolitikken må indikatorene suppleres med andre typer beregninger og vurderinger, basert f.eks. på mer fullstendige modellberegninger. Dette er også i samsvar med hvordan slike indikatorer blir brukt i budsjettarbeidet. På denne bakgrunn gis det i dette avsnittet en kort presentasjon av hvordan endringer i ulike finanspolitiske virkemidler kan tenkes å påvirke aktivitetsnivået i økonomien.

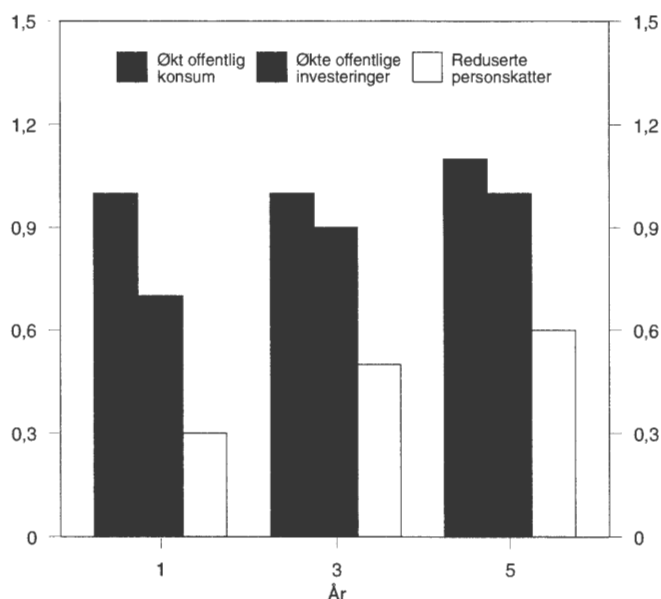
Virkningene på aktivitetsnivået belyses ved hjelp av beregninger på Statistisk sentralbyrås makroøkonomiske modell MODAG. Denne modellen er laget for analyser på kort og mellomlang sikt. MODAG er en etterspørselsdrevet modell i den forstand at endringer i aktivitetsnivå og sysselsetting i stor grad forklares av endringer i etterspørselskomponenter som privat konsum, private investeringer og offentlige utgifter til konsum- og investeringsformål.

Med finanspolitiske virkemidler menes omfang og sammensetning av utgifter og inntekter på stats- og trygdebudsjettet. De finanspolitiske tiltakene som drøftes med utgangspunkt i MODAG-beregninger i dette avsnittet er *økt offentlig konsum, økte offentlige investeringer og redusert personskattenivå*. Beregningene er basert på at det gis en finanspolitisk impuls tilsvarende 1 pst. av BNP for Fastlands-Norge.

Som det framgår av figur I.7, vil alle de tre tiltakene gi økt samlet innenlandsk etterspørsel og dermed på kort og mellomlang sikt øke innenlandsk produksjon. Hvor sterk produksjonsøkningen blir, er avhengig av tre forhold:

- hvor stor del av etterspørselsøkningen som er rettet mot norsk produksjon og hvor stor del som importeres («importlekkasje»),

Figur I.7 Effekt av finanspolitikken på BNP for Fastlands-Norge. Prosentvis avvik fra referansebanen



Kilde: Finansdepartementet.

- hvor stor del av inntektsøkningen i privat sektor som legges til side i form av sparing,
- i hvilken grad det er kapasitetsproblemer i økonomien som skaper økt lønns- og prispress.

«Importlekkasjen» er minst ved økt offentlig konsum. Dette skyldes at økt offentlig konsum i vesentlig grad er en ren økning i offentlig sysselsetting (lønnskostnader) der importandelen er null, mens offentlige investeringer og privat konsum i større grad retter seg mot importerte varer. Dette bidrar til større BNP-effekt av en økning i offentlig konsum enn av økte offentlige investeringer eller reduserte skatter.

En reduksjon i skattenivået vil gi økt aktivitetsnivå gjennom økt disponibel inntekt i privat sektor, mens økt offentlig konsum og økte offentlige investeringer gir både en direkte impuls til aktivitetsnivået og ringvirkninger via økte inntekter og dermed økt etterspørsel i privat sektor. Dette bidrar isolert sett til at økt offentlig konsum og økte offentlige investeringer gir en større virkning på BNP enn en reduksjon i skattenivået med et tilsvarende beløp.

Det vil alltid være stor usikkerhet knyttet til denne typen beregninger. For det første gir ikke MODAG noen fullstendig beskrivelse av de økonomiske sammenhengene som kan ha betydning ved vurdering av hvordan finanspolitikken virker på det økonomiske aktivitetsnivået. Spesielt er sammenhengen mellom utviklingen i finansielle beholdningsstørrelser og den realøkonomiske utviklingen ikke fullstendig ivare tatt.

For det andre er det betydelig usikkerhet knyttet

til om modellen fanger opp atferden i økonomien på en riktig måte. I den konjunkturfasen norsk økonomi nå befinner seg, er det særlig stor usikkerhet knyttet til lønnsdannelsen i modellen. Ifølge MODAG er det på dagens ledighetsnivå liten effekt av endringer i ledigheten på lønningene. Dermed fortrenger ikke økt offentlig etterspørsel i særlig grad innenlandsk produksjon knyttet til privat etterspørsel eller til eksport. Selv om økningen i lønningene i noen grad forverrer næringslivets kostnadmessige konkurransevne og fører til en nedgang i tradisjonell vareeksport og økte importandeler, så er utslagene små. Al-

ternative utforminger av lønnsrelasjonene i makro-økonomiske modeller (som f.eks. Norges Banks RIMINI-modell) kan gi større fortrengningseffekter og dermed mindre gunstige BNP-effekter enn det beregningene over viser. Ved vurderingen av beregningsresultatene må det også legges vekt på at det ifølge atferdsrelasjonene i MODAG er store tregheter knyttet til tilpasningen i privat sektor ved endringer i lønnsnivået. Med en beregningshorisont utover seksårsperioden fram til 2001, ville virkningene av en forverring av den kostnadmessige konkurransevnen bli klart større.

Vedlegg 2**Tabellvedlegg***Detaljerte anslagstall*

Tabell	A.1	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser
»	A.2	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner
»	A.3	Bruttoinvestering etter næring. Faste priser
»	A.4	Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
»	A.5	Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
»	A.6	Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter etter nasjonalregnskapets definisjoner. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før
»	A.7	Skatter til stat, kommune og offentlig forvaltning. Påløpt verdi. Mill. kroner
»	A.8	Finanspolitiske indikatorer, påløpt verdi. Prosent av BNP
»	A.9	Lønnskostnader pr. time i industrien. Prosentvis endring fra året før

Historiske bakgrunnstabeller

Tabell	1	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser
»	2	Bruttonasjonalprodukt etter næring. Faste priser
»	3	Bruttoinvestering etter næring. Faste priser
»	4	Sysselsetting (utførte timeverk) etter næring
»	5	Driftsbalansen overfor utlandet. Mrd. kroner
»	6	Eksport av tradisjonelle varer fordelt på hovedgrupper. Prosentvis prisendring fra året før
»	7	Import av tradisjonelle varer fordelt på hovedgrupper. Prosentvis prisendring fra året før
»	8	Forholdet mellom eksport og importpriser (bytteforholdet). Indeks
»	9	Bruttonasjonalinntekt, brutto disponibel inntekt og bruttosparing. Mrd. kroner
»	10	Husholdninger. Inntekter, utgifter og sparing. Mrd. kroner
»	11	Privat konsum fordelt på varegrupper. Prosentvis volumendring fra året før
»	12	Husholdningenes sparing i prosent av husholdningenes disponible inntekt
»	13	Førstegangsregistrerte kjøretøyer
»	14	Hovedtall for boligbyggingen
»	15	Produksjonsindeks for industrien
»	16	Balansetall pr. 31. desember for alle foretak i tradisjonell bergverksdrift og industri. Prosentvis andel av totalkapitalen
»	17	Egenkapitalen etter næringsgruppe. Identiske foretak
»	18	Ledighetens varighet
»	19	Registrert ledighet etter fylke. Prosent av arbeidsstyrken
»	20	Helt og delvis permitterte personer. Gjennomsnitt ved utgangen av måneden
»	21	Antall personer som hevet dagpenger etter næring
»	22	Deltakere på arbeidsmarkedstiltak ved utgangen av måneden. Kvartals- og årsgjennomsnitt
»	23	Norges fordringer og gjeld, nettogjeld overfor utlandet i alt og fordelt på hovedsektorer pr. 31. desember. Mrd. kroner
»	24	Statskassens netto fordringer pr. 31. desember. Mrd. kroner

Detaljerte anslagstall

Tabell A.1 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser

	Mrd. 1993-kroner 1995	Årlig gjennomsnitt 1989–94	Prosentvis endring fra året før			Årlig gjennomsnitt 1998–2000 ¹⁾
			1995	1996 ¹⁾	1997 ¹⁾	
Privat konsum	439,7	1,7	2,6	4,0	3,3	2,6
Offentlig konsum	181,2	3,2	0,2	2,0	0,6	1,8
Statlig	72,7	4,0	÷0,7	2,2	0,1	..
Sivilt	53,0	4,9	0,3	2,1	1,1	..
Militært	19,7	1,7	÷3,1	2,4	÷2,8	..
Kommunalt	108,4	2,7	0,7	1,9	0,9	..
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	187,8	÷1,9	4,5	6,5	3,9	÷3,1
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	49,4	0,6	÷14,5	÷0,8	2,5	÷17,3
Oljeutvinning og rørtransport ²⁾	46,0	7,2	÷13,1	2,2	3,4	÷18,4
Utenriks sjøfart og tjenester til- knyttet oljevirksomhet	3,4	..	÷30,1	÷41,1	÷19,4	8,4
Fastlands-Norge	138,4	÷2,5	13,5	9,1	4,4	0,7
Bedrifter	84,4	÷2,1	19,3	13,0	3,5	1,1
Boliger	26,5	÷6,8	12,7	÷2,7	11,6	1,9
Offentlig forvaltning	27,6	0,9	÷0,5	8,6	1,0	÷1,7
Stat	12,8	3,1	÷6,1	6,9	÷0,1	..
Kommuner	14,7	÷0,6	4,9	10,0	2,0	..
Innenlansk bruk av varer og tjenester uten lagerinvesteringer	808,8	1,1	2,5	4,1	2,8	1,1
Lagerinvesteringer ³⁾	24,0	..	1,2	÷0,1	÷0,1	..
Innenlandsk bruk av varer og tjenester ...	832,8	1,2	3,7	3,9	2,7	1,0
– Herav: Utenom bruttoinvesteringer i fast realkapital i utenriks sjøfart og oljevirksomhet	783,4	1,2	5,2	4,2	2,7	1,9
Eksport	354,7	7,0	3,8	7,6	6,0	4,3
– Herav: Råolje og naturgass	125,8	12,3	8,4	16,1	6,1	3,8
Andre varer	132,4	5,6	4,1	7,0	5,4	5,0
Samlet etterspørsel	1 187,4	2,8	3,7	5,0	3,7	2,0
Import	294,1	2,8	5,1	4,2	5,6	1,7
– Herav: Andre varer	202,1	4,1	9,2	7,1	5,3	2,7
Bruttonasjonalprodukt	893,3	2,8	3,3	5,3	3,1	2,2
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirksomhet	745,0	1,6	2,7	3,4	2,5	1,9

¹⁾ Anslag i faste 1993-priser.²⁾ Inkluderer i de nye nasjonalregnskapstallene lagerendring av oljeplattformer under arbeid i Norge og utlandet.³⁾ Volumvekstratene gir endring i faste priser i prosent av BNP året før.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell A.2 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ¹⁾	1997 ¹⁾
Privat konsum	357,1	376,3	394,9	411,6	434,8	457,1	481,4	509,7
Offentlig konsum	149,5	161,3	172,9	179,6	185,2	192,0	203,0	210,7
Statlig	61,3	65,7	71,0	74,1	74,9	76,8	81,5	84,4
Sivilt	40,5	44,4	48,4	52,9	53,8	55,9	59,1	62,1
Militært	20,8	21,3	22,6	21,2	21,1	20,9	22,4	22,3
Kommunalt	88,1	95,6	102,0	105,5	110,3	115,1	121,6	126,3
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	156,2	157,4	156,3	168,2	183,6	197,7	214,2	228,0
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	44,8	49,4	50,3	64,1	58,8	51,8	52,7	55,6
Oljeutvinning og rørtransport ²⁾	32,0	42,6	49,2	57,2	54,2	48,1	50,4	53,7
Utenriks sjøfart og tjenester tilknyttet oljevirksomhet	12,8	6,7	1,1	6,9	4,6	3,7	2,3	1,9
Fastlands-Norge	111,4	108,1	106,1	104,1	124,7	145,8	161,5	172,4
Bedrifter	60,3	59,3	58,0	59,4	72,2	87,9	100,6	106,3
Boliger	25,3	19,9	18,0	17,4	24,3	28,7	28,6	32,7
Offentlig forvaltning	25,7	28,9	30,0	27,3	28,3	29,2	32,3	33,4
Stat	13,0	15,0	16,2	13,9	13,9	13,5	14,7	15,0
Kommuner	12,7	13,9	13,8	13,4	14,3	15,7	17,6	18,4
Innenlands bruk av varer og tjenester uten lagerinvesteringer	662,8	695,0	724,2	759,4	803,6	846,8	898,6	948,4
Lagerinvesteringer	11,9	6,1	5,8	9,6	13,4	23,4	23,3	22,4
Innenlandsk bruk av varer og tjenester	674,7	701,1	730,0	769,0	817,0	870,2	921,9	970,9
– Herav: Uten bruttoinv. i fast realkapital i utenriks sjøfart og oljevirksomhet	629,9	651,7	679,7	704,9	758,2	818,3	869,2	915,2
Eksport	293,8	308,0	300,1	316,0	334,8	355,0	402,0	423,9
– Herav: Råolje og naturgass	88,5	96,7	97,2	104,1	106,4	113,2	152,4	152,0
Andre varer	114,3	110,5	108,9	112,4	128,5	143,4	151,3	163,7
Samlet etterspørsel	968,4	1 009,1	1 030,1	1 085,0	1 151,8	1 225,2	1 324,0	1 394,8
Import	246,4	246,4	245,8	261,7	282,1	299,4	316,1	339,9
– Herav: Andre varer	156,4	155,6	157,7	160,8	185,6	204,0	220,4	235,7
Bruttonasjonalprodukt	722,1	762,8	784,3	823,3	869,7	925,9	1 007,9	1 054,8
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirksomhet	608,4	638,6	664,2	695,0	741,3	793,2	831,6	878,3
Memo:								
Bruttonasjonalinntekt	700,6	737,4	766,8	803,6	849,5	910,5	999,3	1 052,8

¹⁾ Anslag.²⁾ Inkluderer i de nye nasjonalregnskapstallene lagerendring av oljeplattformer under arbeid i Norge og utlandet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell A.3 Bruttoinvestering etter næring. Faste priser

	Mrd. 1993-kroner 1995	Årlig gjennomsnitt 1989–1994	Prosentvis endring fra året før			Årlig gjennomsnitt 1998–2000 ¹⁾
			1995	1996 ¹⁾	1997 ¹⁾	
Bruttoinvestering i fast realkapital	187,8	÷1,9	4,5	6,5	3,9	÷3,1
Næringsvirksomhet	160,3	÷2,4	5,4	6,2	4,4	÷3,3
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	49,4	0,6	÷14,5	÷0,8	2,5	÷17,3
Oljeutvinning og rørtransport ²⁾	46,0	7,2	÷13,1	2,2	3,4	÷18,4
Utenriks sjøfart og tjenester tilkn. oljevirksomhet	3,4	..	÷30,1	÷41,1	÷19,4	8,4
Bedrifter, Fastlands-Norge	84,4	÷2,1	19,3	13,0	3,5	1,1
Primærnæringene	6,3	÷7,7	4,0	5,1	3,2	..
Industri og bergverksdrift	15,2	÷8,9	41,7	10,0	7,5	4,0
Kraftforsyning	4,4	÷12,1	1,5	÷3,0	÷10,1	..
Bygge- og anleggsvirksomhet	1,1	÷14,2	20,1	40,0	24,0	..
Samferdsel	19,6	4,5	31,3	27,4	2,1	..
Annen næringsvirksomhet inkl. varehandel	37,9	2,5	11,9	9,2	3,4	1,0
Boligtjenester	26,5	÷6,8	12,7	÷2,7	11,6	1,9
Offentlig forvaltningsvirksomhet	27,6	0,9	÷0,5	8,6	1,0	÷1,7
Stat	12,8	3,1	÷6,1	6,9	÷0,1	..
Kommuner	14,7	÷0,6	4,9	10,0	2,0	..
Lagerinvesteringer ³⁾	24,0	..	1,2	÷0,1	÷0,1	..
Bruttoinvesteringer i alt	211,8	÷1,3	9,6	5,4	3,2	÷3,3
Memo:						
Bruttoinvestering i fast realkapital utenom oljevirksomhet og utenriks sjøfart	138,4	÷2,5	13,5	9,1	4,4	0,7

¹⁾ Anslag i faste 1993-priser.²⁾ Inkluderer i de nye nasjonalregnskapstallene lagerendring av oljeplattformer under arbeid i Norge og utlandet.³⁾ Volumvekstratene gir endring i faste priser i prosent av BNP året før.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell A.4 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Regnskap			Anslag på regnskap		Prosentvis endring fra året før			
	1993	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
A Totale inntekter (B+C)	409 327	437 165	473 763	516 757	524 187	6,8	8,4	9,1	1,4
B Løpende inntekter	408 670	436 518	472 787	515 857	523 226	6,8	8,3	9,1	1,4
1 Formuesinntekter	50 832	46 457	47 799	46 135	43 333	÷8,6	2,9	÷3,5	÷6,1
2 Skatt- og pensjonspremier	339 077	365 993	394 128	428 443	443 876	7,9	7,7	8,7	3,6
2.1 Oljeskatter	26 155	27 342	27 795	35 900	32 200	4,5	1,7	29,2	÷10,3
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	120 118	132 074	142 331	151 959	159 279	10,0	7,8	6,8	4,8
2.3 Skatt og trygdeavgift Fastlands-Norge	192 804	206 577	224 003	240 584	252 397	7,1	8,4	7,4	4,9
3 Overføringer innen offentlig forvaltning	0	0	0	0	0	–	–	–	–
4 Overføringer fra offentlig forretningsdrift	8 244	9 011	10 612	25 458	25 253	9,3	17,8	139,9	÷0,8
5 Overføringer fra Norges Bank	5 080	9 545	14 340	7 239	4 236	87,9	50,2	÷49,5	÷41,5
6 Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv.	5 438	5 512	5 908	8 582	6 528	1,4	7,2	45,3	÷23,9
C Kapitalinntekter	657	647	975	900	960	÷1,5	50,7	÷7,7	6,7
1 Avgift på arv og gaver	657	647	975	900	960	÷1,5	50,7	÷7,7	6,7
D Totale utgifter (E+F)	420 691	433 864	441 782	462 015	470 223	3,1	1,8	4,6	1,8
E Løpende utgifter	403 250	414 112	423 580	441 436	449 166	2,7	2,3	4,2	1,8
1 Renteutgifter og utbytte	27 846	27 065	26 701	26 529	22 884	÷2,8	÷1,3	÷0,6	÷13,7
2 Overføringer til utlandet	6 597	7 388	8 026	8 699	9 373	12,0	8,6	8,4	7,7
3 Subsidier	36 489	37 032	35 033	35 472	33 086	1,5	÷5,4	1,3	÷6,7
4 Stønader til husholdninger	139 452	141 953	148 611	154 139	159 750	1,8	4,7	3,7	3,6
5 Overføringer til ideelle organisasjoner	11 387	11 544	11 622	12 159	12 333	1,4	0,7	4,6	1,4
6 Overføringer innen offentlig forvaltning	0	0	0	0	0	–	–	–	–
7 Overføringer til offentlig forretningsdrift	1 879	3 917	1 615	1 404	1 589	108,5	÷58,8	÷13,1	13,2
8 Konsum i offentlig forvaltning	179 600	185 213	191 972	203 035	210 151	3,1	3,6	5,8	3,5
F Kapitalutgifter	17 441	19 752	18 202	20 579	21 057	13,3	÷7,8	13,1	2,3
1 Nettoinvestering i fast realkapital	14 887	15 558	16 108	18 810	19 482	4,5	3,5	16,8	3,6
2 Netto kjøp av tomter og grunn	170	÷95	÷145	÷95	÷27	÷155,9	52,6	÷34,5	÷71,6
3 Kapitaloverføring til næringsvirksomhet	1 390	3 334	1 338	962	786	139,9	÷59,9	÷28,1	÷18,3
4 Kapitaloverføringer til utlandet	993	955	901	902	817	÷3,8	÷5,7	0,1	÷9,4
G Nettofinansinvestering (A÷D)	÷11 364	3 301	31 981	54 742	53 964	..	868,8	71,2	÷1,4
1 Kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift (netto)	14 080	15 940	10 983	4 636	5 020	13,2	÷31,1	÷57,8	8,3
2 Overskudd før lånetransaksjoner	÷25 444	÷12 639	20 998	50 106	48 944	÷50,3	..	138,6	÷2,3

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell A.5 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Regnskap			Anslag på regnskap		Prosentvis endring fra året før			
	1993	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
A Totale inntekter (B+C)	331 109	356 394	389 738	429 568	437 135	7,6	9,4	10,2	1,8
B Løpende inntekter	330 452	355 747	388 762	428 668	436 174	7,7	9,3	10,3	1,8
1 Formuesinntekter	47 804	43 957	45 369	43 785	40 913	÷8,0	3,2	÷3,5	÷6,6
2 Skatt- og pensjonspremier	266 919	291 150	316 426	347 580	363 503	9,1	8,7	9,8	4,6
2.1 Oljeskatter	26 155	27 342	27 795	35 900	32 200	4,5	1,7	29,2	÷10,3
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	117 114	128 851	139 158	148 679	155 899	10,0	8,0	6,8	4,9
2.3 Skatt og trygdeavgift Fastlands-Norge	123 650	134 957	149 474	163 001	175 404	9,1	10,8	9,0	7,6
3 Overføringer innen offentlig forvaltning	1 490	1 423	1 347	1 474	1 491	÷4,5	÷5,3	9,4	1,2
4 Overføringer fra offentlig forretningsdrift	8 244	9 011	10 612	25 458	25 253	9,3	17,8	139,9	÷0,8
5 Overføringer fra Norges Bank	5 080	9 545	14 340	7 239	4 236	87,9	50,2	÷49,5	÷41,5
6 Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv.	916	661	668	3 132	778	÷27,8	1,1	368,9	÷75,2
C Kapitalinntekter	657	647	975	900	960	÷1,5	50,7	÷7,7	6,7
1 Avgift på arv og gaver	657	647	975	900	960	÷1,5	50,7	÷7,7	6,7
D Totale utgifter (E+F)	345 830	355 932	360 185	373 795	379 199	2,9	1,2	3,8	1,4
E Løpende utgifter	335 736	344 345	351 075	363 919	369 282	2,6	2,0	3,7	1,5
1 Renteutgifter og utbytte	20 341	21 072	21 240	21 429	17 784	3,6	0,8	0,9	÷17,0
2 Overføringer til utlandet	6 597	7 388	8 026	8 699	9 373	12,0	8,6	8,4	7,7
3 Subsidier	32 232	32 859	30 595	30 922	28 421	1,9	÷6,9	1,1	÷8,1
4 Stønader til husholdninger	133 550	135 579	141 985	147 314	152 715	1,5	4,7	3,8	3,7
5 Overføringer til ideelle organisasjoner	3 969	4 278	4 433	4 789	4 783	7,8	3,6	8,0	÷0,1
6 Overføringer innen offentlig forvaltning	63 526	64 792	66 873	68 279	71 201	2,0	3,2	2,1	4,3
7 Overføringer til statlig forretningsdrift	1 410	3 468	1 073	1 004	1 189	146,0	÷69,1	÷6,4	18,4
8 Konsum i statsforvaltningen	74 111	74 909	76 850	81 484	83 816	1,1	2,6	6,0	2,9
F Kapitalutgifter	10 094	11 587	9 110	9 875	9 917	14,8	÷21,4	8,4	0,4
1 Nettoinvestering i fast realkapital	7 701	7 631	7 010	8 056	8 292	÷0,9	÷8,1	14,9	2,9
2 Netto kjøp av tomter og grunn	92	111	35	5	73	20,7	÷68,5	÷85,7	1360,0
3 Kapitaloverføring til næringsvirksomhet	1 307	2 890	1 164	912	736	121,1	÷59,7	÷21,6	÷19,3
4 Kapitaloverføringer til utlandet	993	955	901	902	817	÷3,8	÷5,7	0,1	÷9,4
G Nettofinansinvestering (A÷D)	÷14 721	462	29 553	55 774	57 936	..	6 296,8	88,7	3,9
1 Kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift (netto)	14 080	15 940	10 983	4 636	5 020	13,2	÷31,1	÷57,8	8,3
2 Overskudd før lånetransaksjoner	÷28 801	÷15 478	18 570	51 138	52 916	÷46,3	..	175,4	3,5

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell A.6 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			
	1993	1994	1995	1996 ¹⁾	1997 ¹⁾	1994	1995	1996 ¹⁾	1997 ¹⁾
A. Inntekter i alt	139714	148153	150441	157009	160401	6,0	1,5	4,4	2,2
1. Renteinntekter	3028	2500	2430	2350	2420	÷17,4	÷2,8	÷3,3	3,0
2. Skatteinntekter	68281	74986	75711	80530	80580	9,8	1,0	6,4	0,1
2.1 Skatt på inntekt og formue	65277	71763	72538	77250	77200	9,9	1,1	6,5	÷0,1
2.2 Produksjonsskatter	3004	3223	3173	3280	3380	7,3	÷1,6	3,4	3,0
3. Overføringer fra statsforvaltningen	63883	65816	67060	68679	71651	3,0	1,9	2,4	4,3
4. Andre løpende inntekter	4522	4851	5240	5450	5750	7,3	8,0	4,0	5,5
B. Totale utgifter (C+D)	139799	144120	149948	157974	163716	3,1	4,0	5,4	3,6
C. Løpende utgifter	132452	135955	140856	147269	152576	2,6	3,6	4,6	3,6
1. Renteutgifter	7505	5993	5461	5100	5100	÷20,1	÷8,9	÷6,6	0,0
2. Overføringer til private	17577	17813	18253	18745	19250	1,3	2,5	2,7	2,7
3. Overføringer til statsforvaltningen	1412	1396	1478	1474	1491	÷1,1	5,9	÷0,3	1,2
4. Overføringer til kommunal forretningsdrift	469	449	542	400	400	÷4,3	20,7	÷26,2	0,0
5. Kommunalt konsum	105489	110304	115122	121550	126335	4,6	4,4	5,6	3,9
5.1 Lønnskostnader	84106	88244	92684	99150	103350	4,9	5,0	7,0	4,2
5.2 Produktkjøp	34311	35805	37168	38315	39650	4,4	3,8	3,1	3,5
5.3 Brutto driftsresultat	8614	9033	9547	9946	10435	4,9	5,7	4,2	4,9
5.4 Gebyrer	÷21542	÷22778	÷24277	÷25860	÷27100	5,7	6,6	6,5	4,8
D. Kapitalutgifter	7347	8165	9092	10704	11140	11,1	11,4	17,7	4,1
1. Bruttoinvestering i fast realkapital	13430	14340	15674	17600	18375	6,8	9,3	12,3	4,4
2. Kapitalslit	÷6244	÷6413	÷6576	÷6846	÷7185	2,7	2,5	4,1	5,0
3. Andre kapitalutgifter (netto)	161	238	÷6	÷50	÷50	–	–	–	–
E. Nettofinansinvestering (A÷B)	÷85	4033	493	÷964	÷3316	–	–	–	–

¹⁾ Anslag.

Kilde: Statistisk Sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell A.7 Skatter til stat, kommune og offentlig forvaltning. Påløpt verdi. Mill. kr

	1993	1994	1995	1996 ¹⁾	1997 ¹⁾
Påløpte skatter, stat					
A. Skatt på inntekt, formue og kapital	55 995	65 773	76 889	91 084	96 339
1. Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. olje- utvinning)	8 553	9 381	10 143	10 677	10 752
2. Skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum	15 479	18 051	18 800	25 700	23 400
3. Fellesskatt	29 073	35 309	44 837	51 392	58 790
4. Annen skatt på inntekt, formue og kapital	2 890	3 032	3 109	3 315	3 397
B. Produksjonsskatter	127 790	138 142	148 153	158 879	164 699
1. Merverdiavgift/investeringsavgift	74 547	80 774	88 789	95 717	101 404
2. Avgifter på oljeutvinning	10 676	9 291	8 995	10 200	8 800
3. Andre produksjonsskatter	42 567	48 077	50 369	52 962	54 494
C. Trygde- og pensjonspremier	83 134	87 235	91 385	97 617	102 465
1. Fra arbeidstakere	34 080	35 673	37 535	39 891	41 717
2. Fra arbeidsgivere	49 054	51 562	53 850	57 726	60 748
Sum påløpte skatter, stat	266 919	291 150	316 426	347 580	363 503
1. Skatter og trygdepremier på inntekt, formue og kapital	139 129	153 008	168 274	188 701	198 804
2. Produksjonsskatter	127 790	138 142	148 153	158 879	164 699
Sum påløpte skatter, kommune	72 158	74 843	77 702	80 863	80 373
1. Skatt på inntekt og formue	69 154	71 620	74 529	77 583	76 993
2. Produksjonsskatter	3 004	3 223	3 173	3 280	3 380
Sum påløpte skatter stat og kommune i alt	339 077	365 993	394 128	428 443	443 876
1. Skatt på inntekt, formue og kapital	208 283	224 628	242 803	266 284	275 797
2. Produksjonsskatter	130 794	141 365	151 326	162 159	168 079
Skatter i alt i prosent av BNP	41,2	42,1	42,6	42,5	42,1

¹⁾ Anslag.
Kilde: Finansdepartementet.

Tabell A.8 Finanspolitiske indikatorer. Påløpt verdi. Prosent av BNP

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ¹⁾	1997 ¹⁾
Stats- og trygdeforvaltningen, over- skudd før lånetransaksjoner	2,2	1,8	2,1	÷0,2	÷2,5	÷3,5	÷1,8	2,0	5,1	5,0
Offentlig forvaltning, overskudd før lånetransaksjoner	1,2	1,0	2,2	÷0,4	÷2,4	÷3,1	÷1,5	2,3	5,0	4,6
Statlig konsum og investering	9,7	10,0	10,3	10,6	11,1	10,7	10,2	9,8	9,5	9,4
Offentlig konsum og investering	24,5	24,4	24,3	24,9	25,9	25,1	24,5	23,9	23,3	23,1
Memo:										
Bruttoskatter i alt	44,0	42,4	42,6	41,7	41,8	41,2	42,1	42,6	42,5	42,1
Offenlige utgifter	49,6	49,2	49,8	50,7	52,1	51,1	49,9	47,7	45,8	44,6

¹⁾ Anslag.
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell A.9 Lønnskostnader pr. time i industrien. Prosentvis endring fra året før

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ¹⁾	1997 ¹⁾
Belgia	2,2	2,2	5,2	5,6	6,3	5,0	5,0	3,2	1,3	1½	2½
Canada	2,9	4,5	3,7	5,6	6,4	3,0	0,1	2,3	1,2	3	2½
Danmark	9,3	3,6	5,6	6,3	3,9	3,8	2,4	3,1	3,3	4	4
Finland	7,3	9,4	10,2	11,4	5,7	3,8	4,9	4,5	8,5	5½	3½
Frankrike	3,6	3,8	5,4	5,3	4,9	3,8	3,6	2,6	1,6	3	3¼
Italia	7,9	7,6	9,8	8,7	9,8	7,5	4,7	2,1	6,3	5¼	5½
Nederland	3,3	÷0,4	0,9	2,7	4,7	5,3	4,5	1,5	1,0	2	2¾
Storbritannia	11,0	6,6	5,1	11,0	11,6	7,1	5,4	1,9	3,4	4	4½
Sverige	6,5	6,9	11,6	9,1	6,8	5,5	÷0,9	4,1	4,5	5½	5¼
Sveits	3,0	4,4	3,7	4,6	7,5	÷0,6	÷0,5	3,3	1,5	1½	2
Tyskland ²⁾	4,6	3,8	4,8	7,1	6,7	5,2	6,1	4,2	5,2	4	2¼
Østerrike	5,4	3,3	5,3	5,4	6,6	6,8	5,4	4,2	÷0,2	3¼	3¼
Japan	2,3	1,7	6,2	7,8	5,8	4,3	4,5	2,2	3,2	2	2½
USA	2,8	3,9	3,2	4,8	5,2	4,6	2,4	2,7	2,8	3¼	3½
Spania	8,2	4,8	8,5	9,1	9,1	9,8	8,3	3,6	4,3	4½	4
Irland	4,9	4,3	4,0	4,5	5,6	4,0	5,4	2,9	2,7	4	4
Hellas	9,7	14,3	20,6	19,3	16,7	13,7	10,5	13,1	13,8	9	7
Portugal	13,7	11,8	13,4	16,1	16,4	11,6	7,4	5,2	5,1	5	4¼
Norges handelspartnere ³⁾	6,0	5,0	6,8	7,5	6,2	5,6	3,2	3,2	3,8	4	3¾
Norge	14,3	5,7	4,4	6,3	6,5	2,2	1,6	3,4	4,6	4	3¾
Valutakursendringer ³⁾⁴⁾	4,3	0,2	÷0,2	0,7	1,8	÷1,0	2,0	1,4	÷2,3	0	0
Relative lønnskostnader i felles valuta	3,4	0,4	÷2,0	÷1,8	÷1,6	÷2,3	÷3,5	÷1,2	3,2	0	0

¹⁾ Anslag.²⁾ Tallene refererer seg til det tidligere Vest-Tyskland.³⁾ Beregnet som veid geometrisk gjennomsnitt på basis av løpende konkurransevektorer og indeksserier med 1985 som basisår.⁴⁾ Positive tall innebærer en effektiv depresiering av den norske kronen.

Kilde: IMF, OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Historiske bakgrunnstabeller

Tabell 1 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser

	Mrd. 1993- kroner	Prosentvis endring fra året før					
	1995	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Privat konsum	439,7	0,7	1,5	2,2	2,2	4,1	2,6
Offentlig konsum	181,2	4,4	4,4	5,4	2,3	0,7	0,2
Statlig	72,7	7,6	4,7	6,0	2,4	÷1,2	÷0,7
Sivilt	53,0	7,2	5,9	7,2	7,6	÷0,1	0,3
Militært	19,7	8,3	2,2	3,4	÷8,8	÷3,9	÷3,1
Kommunalt	108,4	2,3	4,2	4,9	2,3	2,0	0,7
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	187,8	÷10,8	÷0,4	÷3,1	4,3	6,9	4,5
Oljevirkksomhet og utenriks sjøfart	49,4	÷19,3	6,8	÷4,9	20,1	÷9,9	÷14,5
Oljeutvinning og rørtransport ¹⁾	46,0	÷2,5	29,1	12,2	12,1	÷7,3	÷13,1
Utenriks sjøfart og tjenester tilknyttet oljevirkksomhet	3,4	÷43,1	÷48,9	÷113,4	380,7	÷30,5	÷30,1
Fastlands-Norge	138,4	÷7,0	÷3,3	÷2,2	÷3,1	17,2	13,5
Bedrifter	84,4	÷2,6	÷1,9	÷2,6	0,4	19,1	19,3
Boliger	26,5	÷17,8	÷21,7	÷10,6	÷3,7	34,9	12,7
Offentlig forvaltning	27,6	÷4,7	11,3	4,3	÷9,6	1,6	÷0,5
Stat	12,8	0,6	13,0	7,4	÷15,9	÷1,5	÷6,1
Kommuner	14,7	÷9,4	9,5	1,0	÷2,3	4,7	4,9
Innenlandsk bruk av varer og tjenester uten lagerinvesteringer	808,8	÷1,6	1,7	1,8	2,7	3,9	2,5
Lagerinvesteringer ²⁾	24,0	1,0	÷0,8	÷0,2	0,5	0,5	1,2
Innenlandsk bruk av varer og tjenester ...	832,8	÷0,6	0,8	1,5	3,2	4,4	3,7
– Herav: Uten bruttoinv. i fast realkapital i utenriks sjøfart og oljevirk- somhet	783,4	1,1	0,3	2,0	1,9	5,7	5,2
Eksport	354,7	8,6	6,1	5,2	3,2	8,2	3,8
– Herav:							
Råolje og naturgass	125,8	3,2	17,2	11,3	5,9	11,6	8,4
Andre varer	132,4	10,2	÷2,5	5,7	3,2	13,1	4,1
Samlet etterspørsel	1 187,4	2,0	2,4	2,6	3,2	5,5	3,7
Import	294,1	2,5	0,2	0,7	4,4	6,9	5,1
– Herav: Andre varer	202,1	9,6	0,6	3,7	1,3	15,0	9,2
Bruttonasjonalprodukt	893,3	1,9	3,1	3,3	2,8	5,0	3,3
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirkksomhet	745,0	0,8	1,4	2,2	2,8	4,3	2,7

¹⁾ Inkluderer i de nye nasjonalregnskapstallene lagerendring av oljeplattformer under arbeid i Norge og utlandet.²⁾ Volumvekstratene gir endring i faste priser i prosent av BNP året før.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2 Bruttonasjonalprodukt etter næring. Faste priser

	Mrd. 1993- kroner	Prosentvis endring fra året før					
	1995	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bruttonasjonalprodukt	893,3	1,9	3,1	3,3	2,8	5,0	3,3
Næringsvirksomhet	679,3	1,6	3,2	3,0	2,2	5,6	3,6
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	148,3	8,7	12,4	9,0	2,5	8,8	6,3
Oljeutvinning og rørtransport	128,4	6,0	14,0	12,8	4,1	12,0	7,3
Utenriks sjøfart og tjenester tilknyttet oljevirksomhet	19,9	19,3	4,2	÷7,0	÷6,5	÷7,4	÷0,1
Primærnæringene	23,3	4,6	2,9	÷6,3	15,1	0,7	7,6
Jordbruk	13,5	10,7	÷2,8	÷9,5	10,5	÷4,8	7,9
Skogbruk	2,9	3,6	÷7,5	÷7,0	2,7	1,5	6,1
Fiske og fiskeoppdrett	7,0	÷12,4	29,7	2,3	33,9	12,7	7,7
Industri og bergverksdrift	104,3	÷0,1	÷3,3	3,1	2,1	5,4	2,9
Bygge- og anleggsvirksomhet	30,0	÷2,8	÷4,5	0,3	÷7,2	6,2	9,8
Andre næringer	373,4	0,2	2,3	1,5	2,1	4,7	2,0
Kraftforsyning	22,2	1,1	÷1,3	5,7	2,3	÷5,6	8,7
Varehandel	87,7	1,8	3,9	3,2	÷0,6	7,8	4,0
Samferdsel	63,4	5,9	5,6	1,9	10,6	10,2	6,7
Bank og forsikring	38,8	÷4,8	÷4,8	÷2,1	÷2,5	6,6	÷5,8
Boligtjenester	62,9	2,8	4,3	1,1	1,1	1,0	1,0
Annen tjenesteyting	98,4	÷3,6	1,9	0,6	2,4	3,1	0,0
Offentlig forvaltning	135,3	2,8	3,1	3,9	1,8	1,1	0,6
Stat	39,8	3,7	3,1	4,4	0,7	÷0,7	÷0,8
Kommuner	95,5	2,3	3,1	3,6	2,2	1,9	1,1
Korreksjonsposter	78,6	3,1	2,5	4,8	10,5	7,5	6,0
Memo: Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirksomhet	745,0	0,8	1,4	2,2	2,8	4,3	2,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3 Bruttoinvestering etter næring. Faste priser

	Mrd. 1993- kroner		Prosentvis endring fra året før				
	1995	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bruttoinvestering i fast realkapital	187,8	÷10,8	÷0,4	÷3,1	4,3	6,9	4,5
Næringsvirksomhet	160,3	÷11,9	÷2,7	÷4,8	7,6	7,9	5,4
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	49,4	÷19,3	6,8	÷4,9	20,1	÷9,9	÷14,5
Oljeutvinning og rørtransport ¹⁾	46,0	÷2,5	29,1	12,2	12,1	÷7,3	÷13,1
Utenriks sjøfart og tjenester til- knyttet oljevirksomhet	3,4	÷43,1	÷48,9	÷113,4	380,7	÷30,5	÷30,1
Øvrige bedrifter	84,4	÷2,6	÷1,9	÷2,6	0,4	19,1	19,3
Primærnæringene	6,3	÷17,7	÷21,7	2,1	÷1,3	19,9	4,0
Jordbruk	5,2	÷0,2	÷13,3	÷9,6	12,7	17,3	9,0
Skogbruk	0,5	÷16,8	÷5,6	6,7	÷17,6	0,0	0,2
Fiske og fiskeoppdrett	0,6	÷52,9	÷67,5	127,2	÷47,0	59,1	÷22,8
Industri og bergverksdrift	15,2	9,2	÷9,0	÷1,4	÷22,7	8,3	41,7
Kraftforsyning	4,4	÷16,6	÷4,8	÷9,7	0,7	÷18,0	1,5
Bygge- og anleggsvirksomhet	1,1	6,9	÷43,8	48,2	÷26,6	32,9	20,1
Samferdsel	19,6	÷6,6	14,4	÷5,2	1,7	33,7	31,3
Annen næringsvirksomhet	37,9	1,3	3,0	÷2,6	12,8	23,8	11,9
Varehandel	18,6	÷0,7	10,2	0,2	7,7	25,1	14,8
Bank og forsikring	3,7	17,6	÷14,0	÷20,7	÷11,0	66,0	13,3
Annen tjenesteyting	15,6	÷1,1	0,9	0,8	24,2	15,7	8,4
Boligtjenester	26,5	÷17,8	÷21,7	÷10,6	÷3,7	34,9	12,7
Offentlig forvaltning	27,6	÷4,7	11,3	4,3	÷9,6	1,6	÷0,5
Stat	12,8	0,6	13,0	7,4	÷15,9	÷1,5	÷6,1
Kommuner	14,7	÷9,4	9,5	1,0	÷2,3	4,7	4,9
Lagerinvesteringer ²⁾	24,0	1,0	÷0,8	÷0,2	0,5	0,5	1,2
Bruttoinvesteringer i alt	211,8	÷6,9	÷3,9	÷3,9	6,5	8,7	9,6
Memo: Bruttoinvestering i fast real- kapital utenom utenriks sjøfart og oljevirksomhet	138,4	÷7,0	÷3,3	÷2,2	÷3,1	17,2	13,5

¹⁾ Inkluderer i de nye nasjonalregnskapstallene lagerendring av oljeplattformer under arbeid i Norge og utlandet.²⁾ Volumvekstratene gir endring i faste priser i prosent av BNP året før.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4 Sysselsetting (utførte timeverk) etter næring

	Mill. utførte timeverk	Prosentvis endring fra året før					
	1995	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Sysselsetting i alt	2 980,5	÷1,4	÷1,1	0,4	0,0	0,9	1,2
Næringsvirksomhet	2 181,9	÷2,6	÷2,2	÷0,6	÷0,8	1,0	1,6
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	114,6	8,3	11,8	÷0,1	÷0,8	÷1,4	÷0,7
Oljeutvinning og rørtransport	30,0	0,9	8,8	2,9	7,7	÷2,3	0,0
Utenriks sjøfart og tjenester til- knyttet oljevirksomhet	84,6	10,9	12,7	÷1,0	÷3,6	÷1,0	÷0,9
Primærnæringene	203,1	÷5,2	÷6,8	÷4,6	÷2,4	÷2,9	÷2,4
Jordbruk	161,8	÷4,0	÷7,0	÷5,6	÷2,2	÷3,1	÷3,2
Skogbruk	9,7	÷6,9	÷6,0	3,6	÷6,1	÷9,3	0,0
Fiske og fiskeoppdrett	31,6	÷11,0	÷5,6	÷1,5	÷2,2	0,6	1,0
Industri og bergverksdrift	471,5	÷3,3	÷2,9	÷0,9	2,0	3,5	1,9
Bygge- og anleggsvirksomhet	171,4	÷7,9	÷10,5	÷3,1	÷9,8	3,8	5,8
Andre næringer	1 221,3	÷1,7	÷0,9	0,6	÷0,2	0,6	1,9
Kraftforsyning	29,9	÷1,2	÷1,4	2,4	÷1,0	1,0	0,0
Varehandel	408,0	÷2,5	÷0,1	÷0,1	÷2,4	0,7	3,0
Samferdsel	219,8	÷2,8	÷2,9	÷0,6	0,9	1,4	1,3
Bank og forsikring	75,2	÷2,3	÷5,9	÷2,7	÷3,0	÷4,5	÷1,4
Boligtjenester	1,8	2,6	0,0	6,3	0,0	0,0	5,9
Annen tjenesteyting	486,6	÷0,4	0,3	2,2	1,8	1,1	1,8
Offentlig forvaltning	798,6	2,5	2,3	3,3	2,1	0,5	÷0,1
Stat	228,2	2,9	÷0,3	2,6	0,5	÷2,1	÷1,9
Kommuner	570,4	2,3	3,5	3,6	2,7	1,7	0,6
Memo: Sysselsetting i alt utenom utenriks sjøfart og oljevirksomhet	2 865,9	÷1,7	÷1,6	0,4	0,0	1,0	1,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5 Driftsbalansen overfor utlandet. Mrd. kroner

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Eksport	262,7	293,8	308,0	300,1	316,0	334,8	355,0
Råolje og naturgass	73,5	88,5	96,7	97,2	104,1	106,4	113,2
Nye skip	1,6	3,3	5,5	7,2	3,2	4,4	4,1
Eldre skip	4,1	7,0	8,5	6,5	6,7	5,2	5,8
Oljeplattformer og moduler	1,0	0,5	0,4	0,1	1,9	0,9	0,6
Direkte vareeksport ved oljevirksomhet ¹⁾	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Andre varer	108,1	114,3	110,5	108,9	112,4	128,5	143,4
Bruttofrakter, skipsfart	41,8	45,5	49,9	42,1	46,1	44,3	44,9
Bruttofrakter, oljeboring	0,7	0,8	0,6	0,5	0,8	0,6	0,6
Rørtransport	1,4	1,4	1,6	1,5	1,7	2,1	2,2
Direkte tjenesteeksport ved oljevirksomhet ¹⁾	0,3	0,5	1,1	1,7	1,8	1,8	1,2
Utlendingers utgifter i Norge	9,9	10,2	11,4	12,7	13,8	15,7	15,1
Andre tjenester	20,3	21,8	21,9	21,7	23,6	24,8	23,8
Import	237,5	246,4	246,4	245,8	261,7	282,1	299,4
Skip	25,8	13,8	10,9	6,8	10,9	8,0	6,3
Oljeplattformer og moduler	0,2	4,4	3,1	0,5	2,0	0,3	0,4
Direkte vareimport ved oljevirksomhet ¹⁾	4,2	4,9	4,2	3,5	6,0	4,1	6,2
Andre varer	141,8	156,4	155,6	157,7	160,8	185,6	204,0
Skipsfartens utgifter i utlandet	19,7	20,0	19,7	18,4	18,3	18,6	19,3
Oljeboringens utgifter i utlandet	0,3	0,6	1,1	1,2	1,5	0,9	1,3
Direkte tjenesteimport ved oljevirksomhet	1,7	1,8	4,2	3,9	5,0	6,7	4,3
Nordmenns utgifter i utlandet	20,9	20,7	20,3	23,1	23,8	26,2	26,8
Andre tjenester	22,9	23,7	27,1	30,8	33,4	31,8	30,9
Eksportoverskudd	25,2	47,4	61,7	54,3	54,3	52,7	55,7
Rente- og stønadsbalansen	+25,8	+29,0	+33,3	+26,5	+29,3	+31,7	+27,3
– Herav: Reinvestert fortjeneste	+0,9	+3,3	+6,7	5,5	5,8	+5,3	+4,1
Driftsoverskudd	+0,6	18,4	28,4	27,8	25,0	21,0	28,4
Omvurderinger og kapitaloverføringer, netto	+3,3	16,9	+4,8	+3,9	+11,3	1,6	8,9
Nedgang i Norges nettogjeld til utlandet ²⁾	+3,9	35,4	23,6	23,9	13,7	22,6	37,3

¹⁾ Korreksjonspost for delte olje- og gassfelt.

²⁾ Avvik fra tabell 23 Norges fordringer og gjeld overfor utlandet skyldes statistiske uoverensstemmelser mellom utenriksregnskapet og kredittmarkedsstatistikken.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

*Tabell 6 Eksport av tradisjonelle varer fordelt på hovedgrupper¹⁾.
Prosentvis prisendring fra året før*

	Verdiandel 1995	Gj. snitt 1981-88	Gj. snitt 1989-94	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1. halvår 1996 ²⁾
Matvarer	17	7,6	+1,4	1,5	3,6	+3,1	+3,0	1,4	+2,2	+1,0
Råvarer	38	5,4	0,7	+14,1	+5,6	+9,4	+2,4	8,2	20,8	+6,3
Energivarer	6	+4,0	4,2	21,9	7,4	+16,6	9,0	+6,6	+2,9	16,3
Ferdigvarer	39	5,4	1,7	5,4	2,1	+3,2	3,9	+3,6	2,2	0,6
Trad. varer i alt	100	5,1	0,4	+3,9	+0,7	+6,7	0,0	1,1	7,1	+1,4

¹⁾ Basert på vareinndelingen i kvartalsvis nasjonalregnskap. «Matvarer» omfatter produkter fra jordbruk og fiske og nærings- og nytelsesmidler. «Råvarer» omfatter kjemiske råvarer, metaller og treforedlings/skogbruksprodukter. «Energivarer» omfatter elektrisitet, bensin og fyringsoljer. «Ferdigvarer» omfatter hovedsakelig tekstil- og beklekningsvarer, trevarer, kjemiske og mineralske produkter, grafiske produkter og verkstedsprodukter.

²⁾ Første halvår 1996 sammenliknet med gjennomsnittet i 1995.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 7 Import av tradisjonelle varer fordelt på hovedgrupper¹⁾.
Prosentvis prisendring fra året før

	Verdiandel 1995	Gj. snitt 1981-88	Gj. snitt 1989-94	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1. halvår 1996 ²⁾
Matvarer	8	3,0	2,2	2,5	3,7	÷2,3	1,3	5,7	3,0	2,8
Råvarer	19	4,4	÷0,3	÷5,9	÷5,5	÷7,4	÷3,3	1,6	7,1	÷3,4
Energivarer	4	÷4,4	2,3	15,8	÷8,6	÷11,0	4,5	5,0	÷9,7	18,5
Ferdigvarer	70	4,9	0,7	0,9	0,9	0,0	1,9	÷0,9	÷0,5	÷0,1
Trad. varer i alt	100	4,8	0,7	0,4	÷0,6	÷2,1	1,1	0,3	0,6	0,2

¹⁾ Basert på vareinndelingen i kvartalsvis nasjonalregnskap. «Matvarer» omfatter produkter fra jordbruk og fiske og nærings- og nytelsesmidler. «Råvarer» omfatter kjemiske råvarer, metaller og treforedlings/skogbruksprodukter. «Energivarer» omfatter elektrisitet, bensin og fyringsoljer. «Ferdigvarer» omfatter hovedsakelig tekstil- og bekledningsvarer, trevarer, kjemiske og mineraliske produkter, grafiske produkter og verkstedsprodukter.

²⁾ Første halvår 1996 i forhold til gjennomsnittet 1995.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 8 Forholdet mellom eksport- og importpriser (bytteforholdet). Indeks 1988 = 100

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Total eksport/import	100	103,4	105,2	104,2	97,4	97,5	94,7	95,9
Andre varer	100	101,1	96,5	96,9	92,5	92,0	92,7	98,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 9 Bruttonasjonalinntekt, brutto disponibel inntekt og bruttosparing. Mrd. kroner

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bruttonasjonalprodukt	722,1	762,8	784,3	823,3	869,7	925,9
÷ Formuesinntekt og lønn til utlandet, netto	21,5	25,3	17,5	19,8	20,2	15,3
Brutto nasjonalinntekt	700,6	737,4	766,8	803,6	849,5	910,5
÷ Stønader og andre overføringer til utlandet, netto	7,5	7,9	9,0	9,5	11,5	12,0
Brutto disponibel inntekt for Norge	693,1	729,5	757,8	794,0	838,0	898,6
÷ Konsum i alt	506,6	537,6	567,9	591,2	620,0	649,1
Bruttosparing	186,5	191,9	189,9	202,8	218,0	249,5
Fordelt på:						
Husholdninger	35,9	43,3	51,3	56,9	54,6	57,0
Offentlige og private ikke-finansielle foretak	95,0	103,1	104,5	114,1	118,0	132,5
Finansielle foretak	9,3	13,3	15,0	14,3	10,3	1,7
Statsforvaltningen	33,0	19,2	4,0	0,5	17,7	41,3
Kommuneforvaltningen	13,4	13,1	15,2	16,9	17,4	17,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 10 Husholdninger. Inntekter, utgifter og sparing. Mrd. kroner

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Inntekter	659,0	689,8	721,7	735,1	755,1	792,9
Lønnsinntekter	355,8	372,3	386,6	393,6	413,6	437,6
Brutto driftsresultat	102,4	107,0	107,6	111,2	115,3	116,9
Formuesinntekter	47,6	47,6	50,6	46,3	39,6	42,9
Pensjoner, stønader	115,3	125,0	134,0	139,5	141,9	148,7
Andre inntekter	38,0	37,9	42,9	44,4	44,8	46,9
Utgifter	268,4	273,1	279,1	270,3	271,7	285,5
Formuesutgifter	71,7	70,4	74,0	61,6	48,2	47,0
Arbeidstakers trygde- og pensjonspremier	29,3	30,9	32,8	34,1	35,7	37,5
Arbeidsgivers trygde- og pensjonspremier ...	50,5	52,5	54,5	49,1	51,6	53,9
Skatter på inntekt, formue mv.	86,1	89,4	88,2	93,9	101,3	109,3
Andre utgifter	30,8	29,9	29,5	31,7	35,0	37,8
Brutto disponibel inntekt	390,5	416,7	442,6	464,8	483,5	507,5
+ Korleksjon for sparing i pensjonsfond	2,4	2,9	3,6	3,8	5,9	6,7
÷ Privat konsum	357,1	376,3	394,9	411,6	434,8	457,1
Brutto sparing	35,9	43,3	51,3	56,9	54,6	57,0
Kapitaloverføringer, netto	0,7	÷0,6	÷0,2	÷0,9	÷0,5	÷1,0
Bruttorealinvestering	37,5	29,5	28,2	28,3	36,9	42,0
Nettokjøp av fast tomt og grunn	÷0,1	÷0,6	÷0,3	÷3,1	÷0,8	÷0,8
Nettofinansinvestering	÷0,9	13,9	23,2	30,8	18,0	14,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 11 Privat konsum fordelt på varegrupper. Prosentvis volumendring fra året før

	Andeler i 1993	1990	1991	1992	1993	1994 ¹⁾	1995 ¹⁾
Varekonsum	53,4	1,4	1,4	1,7	2,2	5,1	3,0
Varige goder	10,2	1,8	÷4,9	5,1	3,2	11,7	8,5
Egne transportmidler	3,2	5,8	÷16,7	3,2	2,0	31,4	7,2
Øvrige varige goder	7,1	÷0,5	2,5	6,1	3,9	2,9	9,3
Andre varer	43,2	1,3	2,8	1,0	2,0	3,5	1,6
Tjenestekonsum	46,1	1,2	2,8	2,5	2,4	3,3	1,6
Boligtjenester	18,7	2,7	2,3	0,9	0,6	1,8	1,4
Andre tjenester	27,4	0,1	3,2	3,7	3,7	4,4	1,8
Nordmenns konsum i utlandet	3,9	÷12,7	÷10,3	11,3	2,0	8,6	0,1
Utlendingers konsum i Norge	÷3,3	÷0,9	6,5	7,6	6,7	13,5	÷5,8
Privat konsum	100,0	0,7	1,5	2,2	2,2	4,1	2,6

¹⁾ Tallene for 1994 og 1995 bygger på en mindre spesifisert vareinndeling enn den vareinndelingen som er benyttet for tidligere år og er derfor ikke direkte sammenliknbare.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

*Tabell 12 Husholdningenes sparing i prosent av
 husholdningenes disponible inntekt¹⁾
 (husholdningenes sparerate)*

1976	6,1
1977	4,7
1978	8,4
1979	4,6
1980	3,4
1981	4,5
1982	3,8
1983	4,3
1984	5,2
1985	±2,7
1986	±6,1
1987	±6,2
1988 ¹⁾	0,9
1989	1,4
1990	3,6
1991	5,8
1992	7,1
1993	8,2
1994	7,2
1995	7,0

¹⁾ Brudd i serien fra 1987 til 1988 pga. hovedrevisjonen av nasjonalregnskapet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 13 Førstegangsregistrerte kjøretøyer

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Jan.- aug. 1995	Jan.- aug. 1996	Endring i pst. 1995-96
Personbiler	56 944	63 665	55 115	61 613	63 992	91 328	97 880	68 901	100 036	45,2
Busser	1 076	1 752	2 700	4 240	3 141	2 774	3 509	2 507	2 186	±12,8
Varebiler, kombi- nerte biler	14 547	19 364	13 259	14 897	18 874	24 263	31 124	19 038	18 071	±5,1
Lastebiler, trekkbiler mv.	2 556	2 606	2 285	2 367	2 616	4 144	5 231	3 435	3 931	14,4
Sum biler	75 123	87 387	73 359	83 117	88 623	122 509	137 744	93 881	124 224	32,3
Traktorer	4 389	3 923	3 418	2 414	2 577	3 387	3 961	2 107	2 562	21,6
Motorredskap	178	222	327	312	389	385	450	281	308	9,6
Mopedder og motor- sykler	9 599	7 957	6 606	5 983	6 114	6 643	10 108	8 218	11 600	41,2
Påhengsmotorer og slepvogner	16 960	15 594	14 240	15 502	15 899	18 025	16 565	11 841	12 563	6,1
Semitrailerer	161	143	198	239	220	385	520	337	375	11,3
Sum kjøretøyer	106 410	115 226	98 148	107 567	113 822	151 334	169 348	116 665	151 632	30,0

Kilde: Vegdirektoratet.

Tabell 14 Hovedtall for boligbyggingen

	Antall boliger				Gjennomsnittsareal igangsatte boliger ⁴⁾	
	Satt i arbeid	Innvilget av stats- bankene ²⁾	Tilvis- ninger PSV ³⁾	Fullført	Kvm	Prosentvis endring
1974	43 558	33 586		41 557	83,8	÷0,1
1975	43 248	35 414		43 548	85,3	1,8
1976	40 121	34 771		42 681	89,1	4,4
1977	39 774	33 287		38 597	91,1	2,3
1978	37 962	28 337		39 605	92,0	1,0
1979	39 863	26 174		37 160	92,7	0,8
1980	35 899	23 720	5 825	38 092	97,7	5,4
1981	36 068	22 659	6 021	34 672	98,7	1,0
1982 ¹⁾	36 998	20 999	5 336	38 465	98,8	0,2
1983 ¹⁾	31 507	17 914	5 479	32 513	167,8	..
1984	26 281	14 982	5 033	30 866	182,5	8,7
1985	26 893	16 044	3 151	26 114	185,5	1,7
1986	29 192	14 886	2 463	25 784	191,1	3,0
1987	29 117	12 409	4 933	28 381	180,9	÷5,3
1988	28 147	16 587	5 245	30 406	161,4	÷10,8
1989	26 212	23 023	701	27 979	141,2	÷12,5
1990	21 830	18 807		27 120	134,6	÷4,7
1991	17 261	17 595		21 689	126,8	÷5,8
1992	15 600	16 200		17 789	126,5	÷0,3
1993	16 194	17 200		15 897	132,8	5,0
1994	21 240	14 776		17 836	140,6	5,9
1995	20 011	14 513		19 214	143,6	2,1

¹⁾ Fordelingen mellom 1982 og 1983 er usikker pga. omlegging av byggearealsstatistikken.

²⁾ Innvilgningene inkluderer også oppføringslån til sykehjemsplasser.

³⁾ Tallene omfatter boliger med lån på spesielle vilkår i forretnings- og sparebankene etter tilvisning fra Husbanken og Landbruksbanken (PSV-lån). Ordningen ble iverksatt i 1980 og opphørte pr. 1. januar 1990.

⁴⁾ Fra 1.1.1983 gir tallene bruksareal, mot tidligere leieareal, og tallene fram til og med 1982 er derfor ikke sammenliknbare med senere tall. På usikkert grunnlag har Kommunaldepartementet anslått leiearealet pr. bolig for igangsatte boliger i 1983 til 104,6. Gjennomsnittsarealet framkommer som forholdet mellom totalt igangsatt areal og antall igangsatte boliger.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 15 Produksjonsindeks for industrien (1995=100)

	Herav:								
	Olje- og gass- utvinning, bergverks- drift, industri og kraft- forsyning	Olje- og gass- utvinning	Kraft- forsyning	Industri og berg- verksdrift	Nærings- midler, drikke- varer og tobakk	Tekstil-, bekled- nings-, lær- og lærware- industri	Trelast- og tre- varer, unntatt møbler	Trefor- edling	Forlag og grafisk industri
1986	64,0	38,0	78,8	90,4	92,1	129,7	109,1	80,4	91,7
1987	68,2	42,6	84,3	90,8	92,7	122,2	107,9	80,0	93,3
1988	70,2	47,1	89,0	88,8	91,3	106,3	102,6	80,2	93,3
1989	76,7	59,0	96,5	89,3	92,1	97,2	100,4	85,2	93,6
1990	78,6	63,2	98,5	89,8	90,5	100,0	97,6	84,5	93,0
1991	80,6	70,9	90,1	88,2	93,4	100,4	88,3	83,8	93,2
1992	85,2	78,3	95,1	89,4	93,7	95,4	87,8	81,8	92,7
1993	88,2	82,4	97,1	91,6	94,2	93,1	89,4	87,7	93,2
1994	94,4	92,3	92,0	97,0	98,4	103,9	98,0	95,8	96,4
1995	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Januar-juli 1995	97,3	97,0	97,3	97,5	98,5	98,5	93,8	100,4	95,8
Januar-juli 1996	104,3	112,2	92,3	99,7	101,1	92,8	94,8	92,6	100,4

	Herav:										
	Olje- raffi- nering	Kjemisk industri	Gummi- vare- og plast- industri	Mine- ralpro- dukt- industri	Metall- industri	Metall- vare- industri	Maskin- industri	Elektro- teknisk og optisk industri	Olje- platt- former	Trans- portmid- delindu- stri	Møbel- industri og annen industri
1986	68,7	79,0	107,2	101,3	77,4	91,1	92,0	82,5	78,4	87,9	121,1
1987	75,8	81,6	108,4	103,3	81,9	90,3	90,6	86,0	79,6	84,5	116,0
1988	71,5	83,3	106,5	97,3	88,9	87,0	84,6	85,5	72,3	81,2	108,3
1989	76,2	88,1	106,6	88,6	91,4	84,8	85,4	86,3	72,4	83,0	101,7
1990	101,7	93,2	106,3	86,4	92,1	84,8	85,1	86,5	72,8	86,0	98,5
1991	96,9	88,6	99,0	76,5	91,4	83,2	82,5	79,0	76,4	89,8	96,2
1992	106,7	88,3	89,7	78,8	91,7	85,4	84,9	79,7	95,6	91,1	92,6
1993	106,6	93,6	93,5	79,2	93,6	90,0	86,1	85,3	104,9	86,8	92,7
1994	110,2	97,3	99,0	89,7	101,2	94,3	93,1	92,9	102,6	92,9	99,1
1995	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Januar-juli 1995	104,7	98,4	98,9	96,1	100,0	93,7	95,2	95,2	105,4	96,1	91,7
Januar-juli 1996	105,3	99,2	96,8	98,9	102,9	101,7	97,6	98,1	104,6	101,8	97,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 16 Balansetall pr. 31. desember for alle foretak i tradisjonell bergverksdrift og industri. Prosentvis andel av totalkapitalen

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
1. Kortsiktig gjeld	42,5	44,6	44,0	43,3	40,1	41,0	40,4	39,4	41,0	38,9	39,8
2. Langsiktig gjeld	33,2	30,3	30,5	27,9	29,5	27,8	28,1	28,9	31,3	32,4	28,4
3. Egenkapital	20,6	21,4	22,0	22,3	23,7	24,2	24,2	24,9	27,8	28,7	31,8
4. Betingede skattefrie fonds- avsetninger ¹⁾	3,7	3,7	3,5	6,5	6,8	7,0	7,3	6,7	..	..	..
5. Totalkapital = Samlede aktiva	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
6. Omløpsmidler	55,1	53,3	50,5	49,0	53,0	51,1	54,4	53,4	51,6	49,6	49,7
7. Anleggsmidler ²⁾	44,9	46,7	49,5	51,0	47,0	48,9	45,6	46,6	48,4	50,4	50,3
Memo: Likviditetsgrad i industri ³⁾	1,30	1,20	1,15	1,13	1,32	1,24	1,34	1,35	1,26	1,27	1,25

¹⁾ 50 pst. av de bokførte beløp. Resten er tatt med under egenkapital.²⁾ For årene 1982–86 eksklusiv anleggsreserver.³⁾ Definert som omløpsmidler i forhold til kortsiktig gjeld.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 17 Egenkapitalandel etter næringsgruppe. Identiske¹⁾ foretak

	1990	1991	1992	1993	1994
Bergverksdrift	41,0	48,0	47,0	51,8	56,6
Industri	23,8	29,6	27,8	28,4	32,6
Nærings- og nytelsesmidler	21,4	28,9	29,8	30,5	29,7
Tekstil- og bekledningsvarer, lær mv.	34,7	51,2	40,9	44,7	41,0
Trevarer	36,7	49,1	49,4	50,9	45,1
Papirmasse, papir og papirvarer	27,1	34,3	28,8	28,6	35,8
Forlagsvirksomhet, grafisk produksjon mv.	30,8	42,5	44,2	45,3	47,0
Kjemikalier og kjemiske produkter	19,8	24,0	21,7	21,7	28,2
Gummi- og plastprodukter	26,1	34,3	34,0	46,7	40,9
Andre ikke-metallholdige mineralprodukter	30,9	39,1	41,4	46,8	49,3
Produksjon av metaller	37,5	44,9	44,2	43,4	46,7
Metallvarer, unntatt maskiner og utstyr	20,0	26,1	27,0	30,7	32,3
Maskiner og utstyr	24,8	33,6	30,0	37,2	33,0
Elektriske og optiske produkter	24,2	35,0	35,2	23,5	25,9
Oljeplattformer	16,7	21,9	18,3	24,3	27,2
Transportmidler	8,4	10,6	15,7	20,4	18,9
Annen industriproduksjon	15,6	22,6	27,5	33,8	42,2

¹⁾ Identiske foretak innebærer at det er de samme foretakene som følges i femårsperioden. Foretak som kommer til eller faller fra i løpet av perioden er ikke med i tabellen. Næringsinndelingen i regnskapsstatistikken kan være noe unøyaktig fordi den statistiske enheten er foretak som kan bestå av flere ulike bedrifter.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 18 Ledighetens varighet

	August 1993		August 1994		August 1995		August 1996	
	Antall personer	Pst.	Antall personer	Pst.	Antall personer	Pst.	Antall personer	Pst.
Under 4 uker	33 047	25,8	28 945	24,4	24 266	21,8	22 676	23,2
4–7 uker	19 208	15,0	17 686	14,9	16 156	14,5	12 466	12,7
8–12 uker	22 700	17,7	22 061	18,6	20 871	18,7	18 748	19,1
13–25 uker	16 824	13,1	17 142	14,5	15 911	14,3	14 479	14,8
Et halvt år og mer	36 302	28,3	32 614	27,5	34 133	30,7	29 568	30,2
I alt	128 081	100,0	118 448	100,0	111 337	100,0	97 937	100,0
Gjennomsnittlig varighet i uker	24		21		23		23	

Kilde: Arbeidsdirektoratet.

Tabell 19 Registrert ledighet etter fylke. Prosent av arbeidsstyrken

	Årsgjennomsnitt					Jan.–aug. 1995	Jan.–aug. 1996
	1991	1992	1993	1994	1995		
Østfold	5,3	6,5	6,6	6,1	5,3	5,5	4,9
Akershus	3,3	4,1	4,3	3,7	3,2	3,4	2,8
Oslo	5,1	6,1	5,8	5,7	5,2	5,4	4,7
Hedmark	4,3	5,4	5,8	5,6	4,8	5,2	4,4
Oppland	4,6	5,4	5,5	5,2	4,8	5,2	4,4
Buskerud	3,8	4,7	5,3	4,9	4,1	4,4	3,8
Vestfold	4,4	5,4	6,0	5,8	5,0	5,3	4,6
Telemark	5,3	6,2	6,8	6,5	5,9	6,3	5,5
Aust-Agder	5,0	5,6	6,1	5,4	5,0	5,3	4,6
Vest-Agder	4,9	5,4	5,9	5,4	4,9	5,2	4,4
Rogaland	4,5	4,3	4,2	4,3	4,3	4,4	4,1
Hordaland	5,5	6,4	6,0	5,2	5,0	5,2	5,0
Sogn og Fjordane	3,2	3,2	3,1	3,1	2,9	3,1	2,5
Møre og Romsdal	4,7	4,9	5,4	4,8	4,0	4,3	3,4
Sør-Trøndelag	5,7	6,2	6,4	5,8	5,3	5,8	4,8
Nord-Trøndelag	5,0	5,6	6,0	5,9	5,8	6,2	5,1
Nordland	4,9	5,5	6,1	5,8	5,7	6,1	5,4
Troms	5,2	5,5	5,3	5,2	5,2	5,6	5,0
Finnmark	4,9	5,4	5,5	5,6	6,1	6,3	7,1
Riket	4,7	5,4	5,5	5,2	4,7	5,0	4,4

Arbeidsdirektoratet.

Tabell 20 Helt og delvis permitterte personer. Gjennomsnitt ved utgangen av måneden

	Helt permitterte			Delvis permitterte			Helt og delvis permitterte		
	Menn	Kvinner	I alt	Menn	Kvinner	I alt	Menn	Kvinner	I alt
1991 ¹⁾	7 914	1 981	9 895						
1992	7 110	1 646	8 756	3 954	2 265	6 219	11 064	3 911	14 975
1993	7 625	1 571	9 196	4 599	2 099	6 698	12 224	3 670	15 894
1994	6 100	1 387	7 487	4 033	2 193	6 226	10 133	3 580	13 713
1995	4 969	1 416	6 384	4 366	2 586	6 952	9 335	4 002	13 336
Jan.-aug. 1991 ¹⁾	8 475	2 240	10 715						
Jan.-aug. 1992	7 153	1 675	8 828	4 135	2 330	6 465	11 288	4 005	15 293
Jan.-aug. 1993	8 477	1 752	10 229	5 242	2 281	7 523	13 719	4 032	17 751
Jan.-aug. 1994	6 757	1 496	8 253	4 136	2 117	6 253	10 894	3 612	14 506
Jan.-aug. 1995	5 325	1 455	6 779	4 660	2 620	7 280	9 985	4 075	14 059
Jan.-aug. 1996	5 754	1 506	7 259	4 742	2 799	7 541	10 496	4 304	14 800

¹⁾ Pga. omlegging av statistikken er tall for innskrenket arbeidstid ikke tilgjengelig for 1. kvartal 1991.

Kilde: Arbeidsdirektoratet.

Tabell 21 Antall personer som hevet dagpenger etter næring

	August 1996	Endring aug. 1994– aug. 1995	Endring aug. 1995– aug. 1996
Jordbruk, skogbruk, fiske og fangst	1 754	÷87	÷203
Bergverksdrift	580	÷53	÷34
Industri	16 287	÷2 622	÷4 082
Kraft- og vannforsyning	187	÷3	÷44
Bygge- og anleggsvirksomhet	4 550	÷3 291	÷1 905
Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet	16 110	÷1 298	÷2 044
Transport, lagring, post og telekommunikasjon	3 694	÷676	÷566
Bank- og finansieringsvirksomhet, forsikringsvirksomhet, eiendomsdrift og forretningsmessig tjenesteyting	2 750	÷440	÷776
Offentlig, sosial og privat tjenesteyting	62 566	922	÷9 913
Uoppgitt	151	÷33	÷46
Dagpengemottakere i alt	108 629	÷7 580	÷19 613
Herav:			
Helt arbeidsløse dagpengemottakere	56 427	÷9 479	÷9 549

Kilde: Arbeidsdirektoratet.

Tabell 22 Deltakere på arbeidsmarkedstiltak ved utgangen av måneden. Kvartals- og årsgjennomsnitt

	1994				1994	1995				1995	1996	
	1. kv.	2. kv.	3. kv.	4. kv.		1. kv.	2. kv.	3. kv.	4. kv.		1. kv.	2. kv.
Syss. i offentlig virksomhet	9 914	11 571	11 580	12 278	11 336	8 962	9 041	8 281	9 068	8 838	7 739	7 044
Lønnstilskudd til arbeidsgivere	3 963	4 816	4 372	4 270	4 355	3 771	3 945	3 796	4 264	3 944	3 896	3 370
Praksisplasser	17 549	14 401	8 041	14 177	13 542	12 488	9 161	5 376	12 251	9 819	12 118	7 680
Arbeidsmarkedskurs	25 936	22 688	17 774	24 847	22 811	22 125	17 278	13 829	22 066	18 824	20 473	15 091
Utdanningsvikariater	4 293	3 763	2 728	4 397	3 795	4 248	3 359	1 983	3 725	3 329	3 899	2 906
Andre personrettede tiltak	0	0	0	0	0	4	23	36	33	24	23	19
Sum personrettede tiltak	61 655	57 239	44 494	59 968	55 839	51 598	42 807	33 300	51 407	44 778	48 147	36 109
Attføringstiltak	15 908	16 960	16 670	17 765	16 826	17 706	18 897	18 381	19 470	18 614	19 400	19 953
Sum arbeidsmarkedstiltak	77 563	74 199	61 165	77 734	72 665	69 305	61 704	51 681	70 877	63 392	67 547	56 063

Kilde: Arbeidsdirektoratet.

Tabell 23 Norges fordringer og gjeld, nettogjeld overfor utlandet i alt og fordelt på hovedsektorer pr. 31. desember. Mrd. kroner

	1990	1991	1992	1993	1994	1995 ¹⁾
A. Fordringer	293,6	299,8	335,3	381,7	385,3	..
Statlige sektorer ²⁾	139,3	127,5	134,0	205,1	212,6	..
– Herav: Internasjonale reserver	94,8	83,0	90,6	161,7	153,9	151,5
Private finansinstitusjoner	75,2	99,1	134,1	106,7	99,6	..
Andre norske sektorer og kommuner ...	79,1	73,2	67,3	69,8	73,2	..
Kommuneforvaltningen inkl. kommuneforetak	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	..
Bergverksdrift og oljeutvinning	24,3	22,7	23,6	23,4	29,1	..
Utenriks sjøfart og oljeboring	16,4	18,0	16,4	14,6	9,2	..
Øvrige	38,3	32,4	27,2	31,7	34,9	..
B. Gjeld	397,7	380,1	404,4	440,5	406,6	..
Statlige sektorer ²⁾	85,6	92,6	128,4	150,2	141,4	..
Private finansinstitusjoner	180,9	151,6	121,8	120,9	107,6	..
Andre norske sektorer og kommuner ...	131,2	136,0	154,2	169,4	157,6	..
Kommuneforvaltning inkl. kommuneforetak	10,1	9,9	8,9	7,3	5,3	..
Bergverksdrift og oljeutvinning	59,2	50,9	64,6	78,0	71,6	..
Utenriks sjøfart og oljeboring	14,2	17,5	18,3	21,8	18,8	..
Øvrige	47,7	57,7	62,5	62,2	61,9	..
Nettogjeld overfor utlandet (B÷A)	104,1	80,4	69,1	58,8	21,3	÷16,0
Fordelt på:						
Utenriks sjøfart og oljeboring	÷2,2	÷0,5	1,9	7,2	9,5	..
Oljevirkksomhet ³⁾	39,5	34,7	50,0	67,0	56,1	..
Fastlands-Norge	64,6	45,7	17,2	÷15,5	÷44,3	..
Herav:						
Statsforvaltningen	13,8	22,9	51,6	68,1	63,0	..
Memo:						
Nettogjeld i pst. av BNP	14,4	10,5	8,8	7,1	2,5	÷1,7

¹⁾ Foreløpige tall.²⁾ Statsforvaltningen, statlige finansinstitusjoner, statens forretningsdrift og andre statlig eide foretak.³⁾ Oljeutvinning, rørtransport, finansieringvirkksomhet i tilknytning til utvinning av råolje og naturgass.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank.

Tabell 24 Statskassens¹⁾ netto fordringer pr. 31. desember. Mrd. kroner

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
A. Finansielle eiendeler	276,4	263,3	270,3	282,1	279,5	265,1	314,7	351,5	331,5	343,0
Kontantbeholdning	147,7	117,1	111,3	114,2	101,2	79,3	61,8	101,7	80,1	103,4
Aksjer og obligasjoner	6,7	7,4	8,1	8,4	8,5	8,7	8,8	8,9	11,5	11,5
Utlån og kapitalinnskudd i statsbankene	110,1	116,6	126,9	137,3	145,3	156,5	168,9	165,4	162,3	160,5
Utlån og kapitalinnskudd i statsforetak og statens selvstendige bedrifter	8,7	8,1	7,6	7,9	6,2	6,2	52,3	53,0	66,2	62,1
Andre utlån og fordringer mv.	3,2	14,1	16,4	14,3	18,3	14,4	22,9	22,5	11,4	5,5
B. Gjeld	200,9	180,1	182,9	196,7	186,9	201,7	246,6	325,3	320,6	327,9
Statsgjeld i utenlandsk valuta	6,6	9,7	15,9	16,9	15,9	25,4	52,6	70,8	64,7	58,5
Statsgjelden i kroner	184,4	154,2	150,6	159,6	149,1	147,1	164,5	225,7	225,6	232,3
Faste lån	107,1	95,4	89,6	90,8	79,8	71,9	80,2	100,0	111,9	123,6
Spareobligasjonslån	3,7	2,6	2,3	1,3	0,7	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Statskasseveksler/sertifikater	40,5	24,6	23,0	28,2	28,7	31,2	36,8	50,5	39,0	40,5
Kontolån fra statsinstitusjoner mv.	33,1	31,6	35,7	39,3	39,9	43,9	47,5	75,2	74,7	68,2
Annen innenlandsk gjeld og avsetninger	9,9	16,2	16,4	20,2	21,9	29,2	29,5	28,8	30,3	37,1
C. Netto fordringer eksklusive aktiverte kapitalinnskudd i forretningsdriften .	75,5	83,2	87,4	85,4	92,6	63,4	68,1	26,2	10,9	15,1
D. Kapitalinnskudd i forretningsdriften .	87,6	100,5	111,2	119,0	121,9	116,6	99,3	123,2	119,4	131,8
E. Netto fordringer inklusive aktiverte kapitalinnskudd i forretningsdriften .	163,1	183,7	198,6	204,4	214,5	180,0	167,4	149,4	130,3	146,9

¹⁾ Inklusive trygderegnskapet. Folketrygdfondet og andre statsregnskap er ikke medregnet.

Kilde: Finansdepartementet.

Oversikt over figurer, tabeller og bokser

FIGUROVERSIKT

	Side		Side
Kap. 2	De økonomiske utsiktene	Figur 2.35	Import av tradisjonelle varer 48
Figur 2.1	Produksjon og sysselsetting 17	Figur 2.36	Finansinvesteringer etter sektor 50
Figur 2.2	Arbeidsledighet i Norge og OECD- Europa 17	Figur 2.37	Usikkerheten i oljeproduksjonsanslagene . 52
Figur 2.3	Konsumprisutvikling 17	Figur 2.38	Produksjon av petroleum på norsk sokkel 53
Figur 2.4	Driftsbalansen og nettofordringer overfor utlandet 17	Figur 2.39	Råoljepris 53
Figur 2.5	BNP for Fastlands-Norge. Anslag og utfall 20	Figur 2.40	Statens netto kontantstrøm fra petrole- umsvirksomheten 53
Figur 2.6	Privat konsum. Anslag og utfall 20	Figur 2.41	Investeringer i petroleumsvirksomheten ... 54
Figur 2.7	Sammenlikning av oppgangene på 70-, 80- og 90-tallet 21	Figur 2.42	Konsumpriser ekskl. avgifter og subsidier 54
Figur 2.8	Sammenlikning av lønnsveksten i opp- gangene på 70-, 80- og 90-tallet 21	Figur 2.43	Timelønnsvekst for arbeidere 57
Figur 2.9	Bruttonasjonalprodukt. Utvalgte land 25	Figur 2.44	Relative timelønnskostnader og RLPE 60
Figur 2.10	Arbeidsledighet. Utvalgte land 26	Figur 2.45	Totale lønnskostnader pr. time for arbei- dere i industrien 60
Figur 2.11	Offentlig forvaltnings netto finansin- vestering. Utvalgte land 27	Figur 2.46	Markedsandeler for norsk eksport 60
Figur 2.12	Effektive valutakurser 29	Figur 2.47	Hjemmemarkedsandeler for norsk industri og for handelspartnerne 60
Figur 2.13	Valutakursutviklingen mot ECU 29	Kap. 3	Den økonomiske politikken
Figur 2.14	3 måneders eurorenter 29	Figur 3.1	Overskudd på statsbudsjettet 63
Figur 2.15	5 års statsobligasjonsrenter 29	Figur 3.2	Olje-, aktivitets- og rentekorrigert over- skudd 63
Figur 2.16	Utviklingen i faktisk og forventet 3 måneders nominell eurorente 33	Figur 3.3	Statsbudsjettets underliggende utgifts- vekst 63
Figur 2.17	Privat konsum 35	Figur 3.4	Offentlig forvaltnings netto finansin- vesteringer 63
Figur 2.18	Forventningsindikator for husholdningene 35	Figur 3.5	Overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond 70
Figur 2.19	Igangsetting av boliger og realpris på boliger i annenhåndsmarkedet 35	Figur 3.6	Statsforvaltningens overskudd og netto fordringer 71
Figur 2.20	Husholdningenes korrigerte sparerate 35	Figur 3.7	Pensjoner og petroleumsinntekter i pro- sent av BNP 72
Figur 2.21	Vraking av biler 36	Figur 3.8	Offentlig forvaltning i Norge og med andre land 74
Figur 2.22	Utvikling i bilbeholdningen 36	Figur 3.9	Utviklingen i kommuneforvaltningens inntekter 77
Figur 2.23	Førstegangsregistrering av biler 36	Figur 3.10	Aktivitetsutviklingen i kommuneforvalt- ningen 77
Figur 2.24	Husholdningenes sparing 38	Figur 3.11	Sysselsatte personer i næringsvirksomhet, kommune- og statsforvaltning 77
Figur 2.25	Husholdningenes nettofinansformue 38	Figur 3.12	Kommuneforvaltningens nettogjeld og underskudd før lånetransaksjoner 77
Figur 2.26	Bruttoinvesteringsrate, bedrifter i Fastlands-Norge 40	Figur 3.13	Antall sysselsatte. Anslag i NB97 og LTP 94-97 82
Figur 2.27	Bruttoinvesteringer, bedrifter i Fastlands- Norge 41	Figur 3.14	Antall arbeidsledige. Anslag i NB97 og LTP 94-97 82
Figur 2.28	Industriproduksjon 41	Figur 3.15	Reallønn. Anslag i NB97 og LTP 94-97 .. 82
Figur 2.29	Produksjon og eksport i verksted- industrien 42	Figur 3.16	Årslønn og reallønn 82
Figur 2.30	Sysselsatte i verkstedindustrien og i industrien i alt 42		
Figur 2.31	Driftsbalansen overfor utlandet 46		
Figur 2.32	Eksport av tradisjonelle varer 46		
Figur 2.33	Eksportvekst fordelt på område 47		
Figur 2.34	Spotpris på aluminium 48		

	Side		Side
Kap. 4	Sysseissettingspolitikken		
Figur 4.1	Yrkesfrekvenser	Figur 5.8	Skatt mv. på formue og eiendom
Figur 4.2	Sysseissette menn og kvinner	Figur 5.9	Påløpt skatt på overskudd fra bedrifter
Figur 4.3	Befolkningen i yrkesaktiv alder utenfor arbeidsstyrken	Figur 5.10	Overskudd før skatt for industri og handel
Figur 4.4	Andel uførepensjonister	Kap. 6	Nærings- og strukturpolitikken
Figur 4.5	Sysseissetting etter næring	Figur 6.1	Magasinfylling
Figur 4.6	Sysseissette i industrien. Utvalgte land	Figur 6.2	Beregnet kraftbalanse
Figur 4.7	Sysseissette i offentlig forvaltning. Utvalgte land	Figur 6.3	Produksjon av kraft
Figur 4.8	Gjennomsnittlig arbeidstid og timeverk ...	Figur 6.4	Forbruk i alminnelig forsyning
Figur 4.9	Registrert helt ledige og AKU-ledige	Figur 6.5	Nettoeksport av kraft
Figur 4.10	Arbeidsledighet i Norge og utlandet	Figur 6.6	Næringsstøtte for selvstendige og lønnsstakere for ulike næringer
Figur 4.11	AKU-ledige og samlet innsatsnivå	Figur 6.7	ERA-indikator for skjermingsstøtte i 1994
Figur 4.12	Arbeidsledige etter alder og varighet	Figur 6.8	ERA-indikator for samlet næringsstøtte i 1994
Figur 4.13	Endring i ledigheten fra ett år tidligere	Figur 6.9	ERA-indikatorer for skjermingsstøtte. Gjennomsnitt for 1989 og 1991
Kap. 5	Skatter og avgifter	Figur 6.10	ERA-indikator for samlet næringsstøtte. Gjennomsnitt for 1989 og 1991
Figur 5.1	Antall skattytere etter personinntekt	Figur 6.11	PSE for enkelte land
Figur 5.2	Totale skatter og avgifter. Utvalgte land ..	Vedlegg 1	Finanspolitiske indikatorer
Figur 5.3	Totale skatter etter skattegrunnlag	Figur I.1	BNP Fastlands-Norge
Figur 5.4	Marginalskatt på lønn for lønnsstaker i klasse 1	Figur I.2	Antall førstegangsregistrerte biler
Figur 5.5	Marginal inntektsskatt og gjennomsnittsskatt for lønnsstaker i klasse 1	Figur I.3	Arbeidsledighet
Figur 5.6	Maksimal og marginal verdi av fradrag i nettoinntekt	Figur I.4	Konjunkturkorreksjoner av budsjettet
Figur 5.7	Bruttoelementet i inntektsskatten for lønnsinntekter	Figur I.5	Konjunkturkorrigering, nivå
		Figur I.6	Aktivitetsskorrigert budsjettoverskudd
		Figur I.7	Effekt av finanspolitikken

TABELLOVERSIKT

		Side			Side
Kap. 2	De økonomiske utsiktene		Tabell 3.9	Kommuneforvaltningens inntekter for 1996 og 1997	78
Tabell 2.1	Hovedtall for norsk økonomi	15	Tabell 3.10	Utviklingen i lønn, konsumpriser og husholdningenes disponible realinntekter .	84
Tabell 2.2	Finansdepartementets anslag på ulike tidspunkt	18	Tabell 3.11	Disponibel realinntekt for husholdninger .	84
Tabell 2.3	Faktorer bak oppjusteringen av anslaget for veksten i BNP Fastlands-Norge. 1996	19	Kap. 4	Sysselsettingspolitikken	
Tabell 2.4	Den økonomiske utviklingen i 1997	22	Tabell 4.1	Yrkesfrekvenser. Utvalgte OECD-land	95
Tabell 2.5	Den økonomiske utviklingen i industri-landene	24	Tabell 4.2	Yrkesfrekvenser etter kjønn og alder	96
Tabell 2.6	Hovedtall for Norges viktigste handels-partnere	24	Tabell 4.3	Utviklingen på arbeidsmarkedet	99
Tabell 2.7	BNP i utvalgte grupper av land	27	Tabell 4.4	Sysselsatte personer etter næring	99
Tabell 2.8	Publikums likviditet etter kilde	33	Tabell 4.5	Antall plasser under ordinære arbeids-markedstiltak	109
Tabell 2.9	Offentlig konsum og investeringer	34	Kap. 5	Skatter og avgifter	
Tabell 2.10	Bruttoinvesteringer for bedriftene i Fast-lands-Norge	40	Tabell 5.1	Skattesatser og beløpsgrenser for 1996 og forslag til 1997-regler	116
Tabell 2.11	Bruttoprodukt etter næring	43	Tabell 5.2	Skatt i pst. av lønn for utvalgte lønns-takerinntekter	121
Tabell 2.12	Produktivitetsutvikling i Fastlands-Norge	44	Tabell 5.3	Skatt for pensjonister i 1997	122
Tabell 2.13	Lønnsomhetsutvikling for selskapene på industrilisten på Oslo Børs	44	Tabell 5.4	Skatter og avgifter fordelt på art og skattekreditorer	127
Tabell 2.14	Driftsbalansen overfor utlandet	45	Tabell 5.5	Verdi av utvalgte naturalytelser til lønns-takere	130
Tabell 2.15	Nøkkeltall for handelen med tradisjonelle varer	47	Tabell 5.6	Endringer i påløpt skatt for aksjeselskaper fra 1991 til 1992	131
Tabell 2.16	Hovedtall for petroleumsvirksomheten	51	Tabell 5.7	Utbetalt og mottatt utbytte på aksjer	133
Tabell 2.17	Årslønnsvekst og overheng fra 1995 for noen grupper	57	Tabell 5.8	Inntektsfordeling for husholdninger	134
Kap. 3	Den økonomiske politikken		Tabell 5.9	Inntektsfordeling for husholdninger ekskl. aksjeutbytte og studenthusholdninger	135
Tabell 3.1	Hovedtall på statsbudsjettet	64	Tabell 5.10	Skatt for ulike skattytere etter inntekt	135
Tabell 3.2	Olje-, rente- og aktivitetskorrigert bud-sjettoverskudd	65	Tabell 5.11	Inntektsfordelingen i ulike OECD-land	136
Tabell 3.3	Statsbudsjettets inntekter og utgifter	67	Kap. 6	Nærings- og strukturpolitikken	
Tabell 3.4	Statsbudsjettets underliggende utgifts-vekst fra 1996 til 1997	68	Tabell 6.1	Statlig budsjettmessig næringsstøtte	162
Tabell 3.5	Statens petroleumsfonds inntekter og utgifter	69	Vedlegg 1	Finanspolitiske indikatorer	
Tabell 3.6	Statsbudsjettets overskudd og offentlig forvaltnings netto finansinvesteringer	70	Tabell I.1	Ulike mål for statens budsjettbalanse	171
Tabell 3.7	Offentlig forvaltnings utgifter	74	Tabell I.2	Olje-, rente og aktivitetskorrigert budsjettoverskudd	175
Tabell 3.8	Statsbudsjettets og Statens petroleums-fonds overskudd 1996. Endring siden Revidert nasjonalbudsjett 1996	75	Vedlegg 2	Tabellvedlegg	178

OVERSIKT OVER BOKSER

	Side		Side
Kap. 2		Kap. 3	
De økonomiske utsiktene		Den økonomiske politikken	
Boks 2.1		Boks 3.1	
Endringer i anslagene for den økonomis-		Olje-, rente- og aktivitetskorrigert	
ke utviklingen i 1996 og 1997	18	budsjettindikator	65
Boks 2.2			
Sammenlikning av den nåværende opp-		Kap. 4	
gangen med tidligere konjunkturopp-		Sysselsettingspolitikken	
ganger	21	Boks 4.1	
Boks 2.3		Boks 4.2	
Økonomisk og monetær union. Forbe-		Forskning om nivået på	
redelsene av felles valuta	31	strukturledigheten i Norge	105
Boks 2.4			
Førstegangsregistreringen av personbiler .	36	Kap. 5	
Boks 2.5		Skatter og avgifter	
Utviklingen i verkstedindustrien	42	Boks 5.1	
Boks 2.6		Kildeprinsippet eller residensprinsippet -	
Noen lønnsbegreper	56	virkninger på den globale fordelingen av	
Boks 2.7		sparing og investering	137
Konkurranseevne	58		

