



St.meld. nr. 2

(1999-2000)

Revidert nasjonalbudsjett 2000

*Tilråding fra Finansdepartementet av 12. mai 2000,
godkjent i statsråd samme dag.*

1 Hovedtrekkene i den økonomiske politikken og utviklingen

Regjeringen legger med dette fram meldingen om Revidert nasjonalbudsjett 2000. Meldingen er utarbeidet i samarbeid med de enkelte departementene og bygger på opplysninger mottatt til og med 11. mai.

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

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

Gjennomføringen av Solidaritetsalternativet bidro til en god utvikling i norsk økonomi på 1990- tallet. Den sterke økonomiske oppgangen fra 1993 førte til en markert økning i sysselsettingen, og arbeidsledigheten ble halvert. Gjennom en forsvarlig budsjettpolitikk og et vellykket inntektspolitisk samarbeid ble pris- og kostnadsveksten holdt lav. Dette styrket konkurranseevnen og la grunnlag for vekst i konkurranseutsatt virksomhet. Samtidig ble det oppnådd sterk reallønnsforbedring for brede grupper, selv med moderate nominelle lønnstillegg. Den gjennomsnittlige, årlige økningen i reallønnen på 1990-tallet var 1,8 pst., mot 0,3 pst. på 1980-tallet.

Lenge var oppgangen i norsk økonomi balansert, med moderat pris- og kostnadsvekst, stabile valutaforhold og vekst i konkurranseutsatt virksomhet. Mot slutten av den lange vekstperioden vokste det imidlertid fram ubalanser. Finanspolitikken var ikke stram nok, og lønnsveksten i 1998 var dobbelt så høy som hos våre handelspartnere. Samtidig falt oljeprisen, og det var uro i internasjonale finansmarkeder. Kronekursen svekket seg, og Norges Bank satte opp renten betydelig. Veksttakten i økonomien ble klart dempet i andre halvår av 1998.

I 1999 ble finanspolitikken strammet til, oljeprisen steg kraftig og forholdene i valutamarkedet ble gradvis normalisert. Rentene ble satt ned med i alt 2¹/₂ prosentpoeng gjennom året. Lønnsveksten ble redusert om lag i tråd med forutsetningene i Arntsen-utvalget (NOU 1999:14).

Hovedutfordringen i den økonomiske politikken er nå å bringe pris- og kostnadsveksten i Norge videre ned, på linje med pris- og kostnadsveksten hos våre handelspartnere. Skjer ikke dette, vil resultatet lett bli en særnorsk høy rente over lang tid, som sammen med svekket konkurranseevne vil kunne føre til en betydelig og langvarig økning i arbeidsledigheten. Både norske erfaringer fra 1980- tallet og internasjonale erfaringer viser dette.

Seks år med sammenhengende sterk konjunkturoppgang ble avløst av en klart svakere vekst i fastlandsøkonomien i fjor. På årsbasis økte bruttonasjo-

nalproduktet (BNP) for Fastlands-Norge med 0,8 pst. fra 1998 til 1999 ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall. Den gjennomsnittlige, årlige veksten i perioden 1993-1998 var til sammenlikning om lag 3,5 pst. I den samme perioden økte sysselsettingen med om lag 45 000 personer i gjennomsnitt pr. år. Sysselsettingsveksten flatet ut i fjor. På årsbasis var det likevel en oppgang i antall sysselsatte på 15 000 personer i 1999.

Til tross for avdempingen av veksttakten i forhold til årene 1993-1998, er norsk økonomi fortsatt preget av svært høy aktivitet og mangel på arbeidskraft i mange sektorer. Utviklingen gjennom 1999 og i begynnelsen av 2000 tyder også på at vekstpausen i fastlandsøkonomien blir mer kortvarig enn anslått i fjor høst. Veksten tok seg opp i andre halvår i fjor, og denne utviklingen synes å ha fortsatt inn i 2000. Veksten i vareforbruket har tiltatt de siste månedene, og boliginvesteringene synes å være på vei opp. Sterkere vekst i internasjonal økonomi trekker i retning av høyere eksport framover.

Yrkesfrekvensene økte betydelig gjennom 1990-tallet. Yrkesdeltakelsen er nå svært høy, både i norsk og internasjonal målestokk. Den lavere aktiviteten i industrien har bidratt til at industrisysselsettingen har avtatt. Antallet permitteringer og den registrerte arbeidsledigheten økte noe gjennom andre halvår i fjor, særlig innen oljerelaterte virksomheter. Samtidig har en markert sysselsettingsvekst i tjenesteytende næringer bidratt til at samlet sysselsetting har endret seg lite det siste halvannet året.

Anslagene for **den økonomiske utviklingen** er oppjustert siden Nasjonalbudsjettet 2000 ble lagt fram i fjor høst. BNP for Fastlands-Norge anslås nå å øke med 1³/₄ pst. fra 1999 til 2000. Det er først og fremst en sterk vekst i husholdningenes etterspørsel og i eksporten av tradisjonelle varer som forventes å bidra til at veksttakten tar seg opp fra fjoråret. Et kraftig fall i petroleumsinvesteringene bidrar på den annen side til å holde aktivitetsveksten nede. Totalt BNP, inklusive verdiskapingen i petroleumsvirksomheten, anslås å øke med vel 3 pst. i år. Sysselsettingen antas å øke moderat framover, mens arbeidsledigheten, målt ved Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU-ledigheten), anslås å øke fra 3,2 pst. i 1999 til om lag 3¹/₂ pst. i 2000.

Det er usikkerhet knyttet til den økonomiske utviklingen framover. Risikoen for en markert nedgang i økonomien er imidlertid på kort sikt liten. Det er betydelig mangel på arbeidskraft i deler av økonomien, samtidig som arbeidskraftreservene utenfor arbeidsstyrken er klart mindre enn for noen år siden. Husholdningene har de senere årene bygd opp betydelige finansielle reserver. Høye boligpriser og optimisme knyttet til den økonomiske utviklingen kan utløse et fall i spareraten og dermed økt forbruk i husholdningssektoren. I dagens situasjon, med svært høy kapasitetsutnyttning i norsk økonomi, kan nye, sterke etterspørselsimpulser raskt føre til ytterligere tilstramming i store deler av arbeidsmarkedet og gi tiltakende kostnadsvekst.

Det knytter seg stor usikkerhet til utviklingen i oljeprisen. I Nasjonalbudsjettet 2000 ble det lagt til grunn en gjennomsnittlig oljepris i år på 125 kroner pr. fat, mens oljeprisen hittil i år har ligget på 217 kroner pr. fat i gjennomsnitt. I denne meldingen er det lagt til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 190 kroner pr. fat i 2000. Regjeringen legger avgjørende vekt på at kortsiktige svingninger i oljeprisen ikke skal påvirke den økonomiske politikken. De økte

petroleumsinntektene som følger av høyere anslått oljepris, vil følgelig bli avsatt i Statens petroleumsfond.

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

Finanspolitikken har et hovedansvar for at den samlede etterspørselen etter varer og tjenester utvikler seg på en måte som er forenlig med en balansert utvikling i norsk økonomi. På kort sikt er samtidig lønnsdannelsen og inntektspolitikken avgjørende for lønns- og prisutviklingen. Dersom lønnsveksten kommer ut av kurs i forhold til våre handelspartnere, vil dette ha konsekvenser for sysselsettingen og ledigheten. En pengepolitikk rettet inn mot stabilitet i kronekursen synliggjør den nære sammenhengen mellom lønnsvekst og konkurranseevne. En balansert økonomisk utvikling, med lav pris- og kostnadsvekst, er en forutsetning for å oppnå stabilitet i valutakursen over tid. De pengepolitiske virkemidlene må derfor innrettes slik at de, sammen med de øvrige virkemidlene i den økonomiske politikken, bidrar til å oppfylle denne forutsetningen.

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

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

- I et langsiktig perspektiv spiller finanspolitikken en avgjørende rolle for forholdet mellom skjermet og konkurranseutsatt sektor. Økt bruk av oljepenger innenlands vil kunne føre til at priser og kostnader vokser sterkere i Norge enn i de landene vi konkurrerer med. Over tid vil dette svekke grunnlaget for konkurranseutsatt virksomhet. I tillegg må det gjennom finanspolitikken sørges for tilstrekkelige overskudd i offentlige finanser til å møte framtidige lavere oljeinntekter og økte utgifter som følge av en større andel eldre i befolkningen.
- Over tid vil reallønnsveksten måtte følge produktivitetsutviklingen, for at konkurranseevnen overfor utlandet skal kunne opprettholdes. På lang sikt vil derfor lønnsdannelsen og inntektspolitikken i hovedsak påvirke nivået på sysselsettingen og arbeidsledigheten.
- Moderat pris- og kostnadsvekst er en forutsetning for en stabil valutakursutvikling over tid. Erfaringer fra Norge og andre land viser også at høy inflasjon svekker grunnlaget for økonomisk vekst og høy sysselsetting.

I forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett er det nødvendig å dekke inn betydelige nødvendige utgiftsøkninger på enkelte områder. Medregnet forslag som er fremmet før Revidert nasjonalbudsjett, foreslås det brutto utgiftsøkninger på statsbudsjettet for 2000 på om lag 5,2 mrd. kroner. De økte utgiftene skyldes blant annet økte anslag under folketrygden (1,4 mrd. kroner), økte utgifter til Forsvarets internasjonale operasjoner (1,3 mrd. kroner), tilleggsbevilgninger til pasientbehandling ved sykehusene (knappt 1,3 mrd. kroner), økte flyktningeutgifter (0,4 mrd. kroner) og økte utgifter til tapsfond og rentestøtte i Statens lånekasse for utdanning (0,4 mrd. kroner).

På bakgrunn av den høye kapasitetsutnyttningen i norsk økonomi, og klare tegn til sterkere vekst i etterspørselen i fastlandsøkonomien enn tidligere lagt til grunn, er det svært viktig at stramheten i budsjettopplegget for 2000 opprettholdes i tråd med Stortingets vedtak av det salderte budsjettet. Tilleggsbevilgningene er derfor dekket inn, i hovedsak gjennom tiltak på budsjettets utgiftsside. Regjeringen har lagt vekt på å skjerme velferdsordningene, ved at økte utgifter i folketrygden ikke dekkes inn gjennom svekkelser i trygdeordningene. Videre satses det på utvikling av helsetilbudet gjennom å styrke sykehusenes økonomi. I tillegg har en valgt å videreføre Forsvarets operasjoner på Balkan, til tross for betydelige kostnadsøkninger. Denne prioriteringen innebærer samtidig at det er blitt nødvendig med desto større utgiftsreduksjoner på andre områder for å opprettholde stramheten i budsjettopplegget.

Av den samlede brutto utgiftsøkningen på 5,2 mrd. kroner foreslås det at om lag 3,0 mrd. kroner dekkes inn gjennom utgiftsreduserende tiltak. Inndekning gjennom økte inntekter utgjør 2,2 mrd. kroner, hvorav avgiftene er økt med om lag 0,4 mrd. kroner. Det foreslås blant annet å utvide arbeidsgiverperioden for sykelønn fra 2 uker og 2 dager til 3 uker med virkning fra 1. august 2000. Videre foreslås det enkelte utgiftsreduksjoner, bl.a. innen Forsvaret, samferdselssektoren og helsesektoren. De økte bevilgningene til Forsvaret og helsesektoren er større enn utgiftsreduksjonene som er foreslått innen de samme områdene. Det vises for øvrig til forslagene til endringer i statsbudsjettet for 2000 som fremmes i St.prp. nr. 61 (1999-2000), som legges fram samtidig med denne meldingen.

Hovedtrekkene i **finanspolitikken** for 2000 er nå:

- Et om lag nøytralt finanspolitisk opplegg, målt ved endringen i den olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettindikatoren.
- En reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på om lag 2 pst. fra 1999 til 2000. Realveksten er lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2000, bl.a. som følge av høyere prisvekst på statsbudsjettets utgifter.
- En reell økning i påløpte skatter og avgifter med om lag 3,9 mrd. kroner fra 1999 til 2000, mot drøyt 3,5 mrd. kroner ved salderingen av budsjettet for inneværende år.
- En realvekst på om lag $1\frac{3}{4}$ pst. i kommuneforvaltningens inntekter.
- Statsbudsjettets oljekorrigerte budsjettunderskudd anslås med disse forutsetningene til 13,8 mrd. kroner i 2000, en økning på 0,5 mrd. kroner fra saldert budsjett. Det oljekorrigerte underskuddet dekkes ved en tilsvarende overføring fra Statens petroleumsfond.
- Basert på en forutsetning om en gjennomsnittlig oljepris på 190 kroner pr. fat, anslås statens nettoinntekter fra petroleumsvirksomheten til 138,1 mrd. kroner i 2000. Anslaget er økt med 53,0 mrd. kroner siden Nasjonalbudsjettet 2000. Medregnet renter og utbytte mv. på 8,8 mrd. kroner

anslås det samlede overskuddet på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond til 133,1 mrd. kroner. Ved utgangen av 2000 anslås den samlede kapitalen i Statens petroleumsfond til om lag 369 mrd. kroner. Anslaget er økt med om lag 75 mrd. kroner siden Nasjonalbudsjettet 2000.

Tidligere i år er det fremmet en proposisjon om NSB Gardermobanen AS, som innebærer at det gis et statlig tilskudd på om lag 6,7 mrd. kroner for å nedskrive gjelden i selskapet. Aktiviteten knyttet til opparbeiding av denne gjelden har skjedd tidligere år, og bevilgningen holdes derfor utenfor budsjettindikatorerne for statsbudsjettet. Denne bevilgningen bidrar imidlertid isolert sett til en betydelig økning i det oljekorrigerte budsjettunderskuddet, og dermed til mindre avsetning i Statens petroleumsfond.

Den betydelige oppjusteringen av anslaget på statens nettoinntekter fra petroleumsvirksomheten, fra 85,1 mrd. kroner i Nasjonalbudsjettet 2000 til 138,1 mrd. kroner i denne meldingen, er særlig knyttet til høyere oljepriser i inneværende år.

For offentlig forvaltning i alt, som i tillegg til statsforvaltningen også omfatter kommuneforvaltningen, anslås samlede nettofinansinvesteringer i 2000 til om lag 155 mrd. kroner, eller 11,6 pst. av BNP. Bruttogjelden for offentlig forvaltning anslås til knapt 290 mrd. kroner ved utgangen av 2000, tilsvarende 22 pst. av BNP.

Den reelle veksten i **kommunesektorens** samlede inntekter ble anslått til vel 1¹₄ pst., eller om lag 2,7 mrd. kroner, etter at statsbudsjettet for 2000 var vedtatt.

I St. prp. nr. 47 (1999-2000) har Regjeringen foreslått økte bevilgninger til sykehussektoren på til sammen 1,25 mrd. kroner, herav om lag 1,2 mrd. kroner til fylkeskommunene.

De endrede anslagene for utviklingen i norsk økonomi som legges fram i denne meldingen, samt Regjeringens forslag til endringer på statsbudsjettet i St.prp. nr. 61 (1999-2000), medfører følgende endringer i anslaget for kommuneforvaltningens inntekter i år:

- Prisveksten på kommunal tjenesteyting er oppjustert fra 2,8 pst. til 3,3 pst., i første rekke som følge av at anslaget på årslønnsveksten i 2000 er økt med 1¹₂ prosentpoeng etter at Nasjonalbudsjettet 2000 ble lagt fram. Dette bidrar isolert sett til å redusere realveksten i kommunesektorens inntekter fra 1999 til 2000 med om lag 1 mrd. kroner. Den isolerte virkningen av økt lønnsvekst i 2000 kan anslås til om lag 650 mill. kroner.
- Anslaget for kommunesektorens skatteinntekter er oppjustert med om lag 450 mill. kroner som følge av oppjusteringen av lønnsvekstan-slaget.
- Bevilgninger over statsbudsjettet reduseres med netto om lag 700 mill. kroner. Den største reduksjonen er knyttet til utstyrsplanen for sykehuse (540 mill. kroner), og må ses i sammenheng med den sterke økningen i bevilgningene til sykehussektoren for øvrig.

Medregnet de økte bevilgningene til sykehussektoren anslås kommunesektorens realinntekter i 2000 om lag på samme nivå som i saldert budsjett.

Forslaget om å utvide den perioden der arbeidsgiverne har ansvar for å dekke sykkelønn fra 2 uker og 2 dager til 3 uker fra 1. august 2000, forventes å gi kommunene økte lønnskostnader på vel 100 mill. kroner i 2000. Det forut-

settes at kommunene skal behandles på linje med andre arbeidsgivere, og at det derfor ikke gis kompensasjon for dette.

Innarbeiding av statsregnskapstallene for 1999 har medført en nedjustering av nivået på øremerkede kommuneposter med om lag 700 mill. kroner sammenliknet med nysaldert budsjett. Denne endringen påvirker ikke inntektsanslaget for 2000, men bidrar til høyere inntektsvekst for kommunene fra 1999 til 2000 enn lagt til grunn i forbindelse med saldert budsjett.

Den reelle inntektsveksten for kommunesektoren fra 1999 til 2000 anslås nå til om lag $1\frac{3}{4}$ pst., eller om lag 3,5 mrd. kroner. Anslaget er basert på en årslønnsvekst på $3\frac{3}{4}$ pst. En eventuell økning i antall feriedager f.o.m. 2001 vil ikke påvirke anslaget på årslønn, men vil øke timelønnskostnadene og dermed prisveksten på kommunale tjenester i 2000.

Det inntektspolitiske samarbeidet har vært en sentral del av den økonomiske politikken i Norge gjennom hele etterkrigstiden. Samarbeidet har bidratt til at en gjennomgående har kunnet holde lav ledighet og høy sysselsetting. På 1990-tallet lyktes en lenge gjennom Solidaritetsalternativet å kombinere sterk vekst i sysselsettingen med moderat pris- og kostnadsvekst. Lønnsveksten i Norge i 1998 ble imidlertid dobbelt så høy som hos våre handelspartnere. For å styrke det inntektspolitiske samarbeidet ble bl.a. Arntsenutvalget satt ned. I utvalget var det bred enighet om behovet for å få lønnsveksten raskt ned igjen til nivået hos våre handelspartnere.

Moderate tillegg ved lønnsoppgjørene i 1999 førte til at den gjennomsnittlige lønnsveksten i fjor ble redusert til 4,9 prosent. Dette var imidlertid fortsatt klart høyere enn lønnsveksten hos handelspartnerne.

Det inntektspolitiske samarbeidet står overfor nye utfordringer. For det første legges det stor vekt på prisstabilitet hos våre handelspartnere. Det bidrar også til at lønnsveksten i disse landene holder seg lav. For det andre skaper det stramme norske arbeidsmarkedet, med mangel på arbeidskraft i mange sektorer, press på lønningene.

I denne meldingen er det lagt til grunn en gjennomsnittlig årslønnsvekst på $3\frac{3}{4}$ pst. fra 1999 til 2000. Usikkerheten i dette anslaget er bl.a. knyttet til at inntektsoppgjøret innen flere sentrale områder ikke er avsluttet. Med en innfasing av en femte ferieuke vil timelønnsveksten bli høyere enn årslønnsveksten. Konsumprisveksten anslås til i overkant av $2\frac{1}{2}$ pst. fra 1999 til 2000. Anslagene innebærer dermed en reallønnsvekst på i størrelsesorden $1\frac{1}{4}$ pst.

I den nåværende situasjonen, med knapphet på arbeidskraft i store deler av arbeidsmarkedet, vil tilgangen på arbeidskraft være en avgjørende faktor for utviklingen i norsk økonomi i årene framover. På kort sikt er det viktig å motvirke flaskehalser i arbeidsmarkedet, for derigjennom å sikre en moderat lønns- og prisvekst. På lengre sikt er det viktig å stimulere til høy yrkesdeltaking for å kunne møte utfordringene knyttet til eldrebølgen og sette oss i stand til å produsere blant annet de velferdstjenestene det er behov for.

Det er viktig at sysselsettingspolitikken rettes inn mot å sikre tilgangen på kvalifisert arbeidskraft. I Ot.prp. nr. 44 (1999-2000) foreslo Regjeringen bl.a. at voksne gis rett til videregående opplæring. Dette følges nå opp ved at Regjeringen foreslår å styrke etter- og videreutdanningen ved å øke rammetilskuddet til fylkeskommunene med 40 mill. kroner for å finansiere en økning i antallet voksne i videregående opplæring.

I et brev fra statsminister Stoltenberg til Riksmeklingsmannen av 8. mai i år i forbindelse med meklingen i oppgjøret mellom LO og NHO bekreftet videre Regjeringen at det vil bli satt i gang et arbeid for å utrede en eventuell ordning for støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon.

Den vedtatte bevilgningen til **arbeidsmarkedstiltak** for inneværende år anslås å gi rom for om lag 11 000 tiltaksplasser som gjennomsnitt for 2000, mot om lag 8 500 plasser som gjennomsnitt for 1999. Den økonomiske veksten har vært sterkere enn anslått i fjor høst. Regjeringen mener likevel at den vedtatte bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak bør videreføres, bl.a. på grunn av utfordringene knyttet til omstilling i oljerelatert industri. Denne sektoren har vært prioritert ved at om lag 3 000 tiltaksplasser er benyttet overfor oppsagte og permitterte fra oljerelatert industri.

2 De økonomiske utsiktene

2.1 Hovedtrekk ved norsk økonomi

Til tross for klart lavere vekst i 1999 enn i årene 1993-1998, er norsk økonomi fortsatt preget av svært høy aktivitet, jf. figur 2.1A. Veksten i fastlandsøkonomien tok seg opp i andre halvår i fjor, og denne tendensen synes å ha fortsatt inn i 2000. Utviklingen gjennom 1999 og i begynnelsen av 2000, tyder samtidig på at vekstpausen i norsk økonomi blir mer kortvarig enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2000.

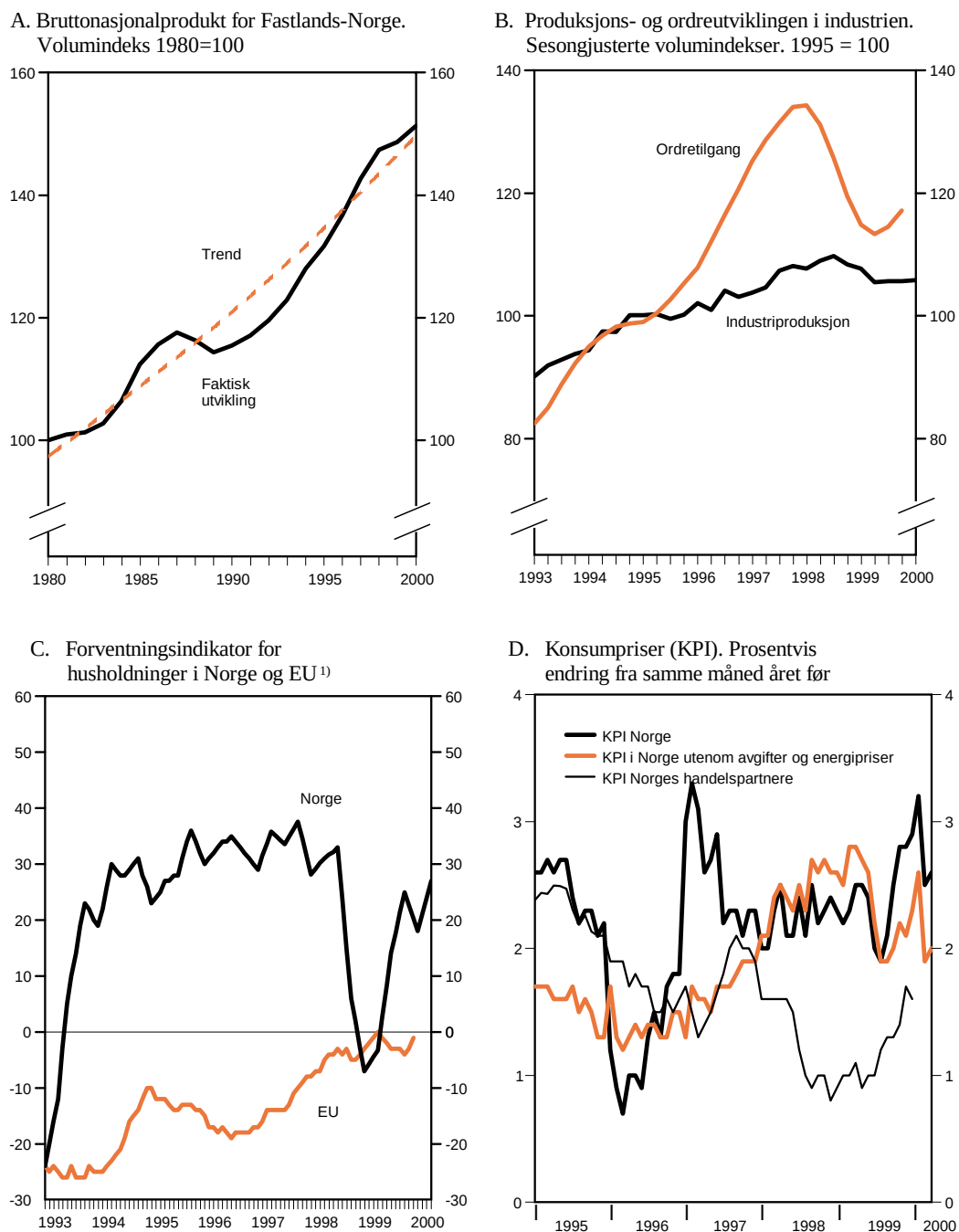
Tabell 2.1: Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis endring fra året før

	Mrd. 1997- kroner 1999	1999	2000	2001	Årlig gj.snitt 2002-2004
Faste priser:					
Privat konsum	550,7	2,4	2,9	3,0	2,2
Offentlig konsum	232,7	2,7	1,9	1,7	1,8
Bruttoinvesteringer i fast kapital	251,7	-5,6	-6,3	-2,5	-0,5
Oljevirkksomhet	65,5	-12,6	-23,5	-17,6	-8,1
Utenriks sjøfart	10,3	-14,2	-29,6	8,5	0,4
Bedrifter i Fastlands-Norge	106,1	-3,3	0,3	1,1	1,7
- Herav: Industri og bergverk	14,6	-21,9	-5,3	10,8	0,4
Boliginvesteringer	29,5	-2,2	5,4	8,9	2,4
Offentlig forvaltning	40,3	1,3	1,8	-3,9	-1,8
Samlet innenlandsk etterspørsel ¹⁾	1058,9	-1,0	0,4	1,3	1,5
Eksport	457,1	1,7	7,2	6,1	2,3
- Herav: Råolje og naturgass	157,6	-0,1	13,1	7,5	-1,2
Tradisjonelle varer	179,3	2,6	5,4	4,8	4,7
Import	388,1	-3,1	0,7	2,9	2,9
- Herav: Tradisjonelle varer	254,6	-2,0	2,6	3,8	3,5
Bruttonasjonalprodukt	1127,9	0,9	3,1	2,8	1,4
- Herav: Fastlands-Norge	930,3	0,8	1,8	1,9	1,9
Sysselsetting, personer	..	0,7	0,3	0,6	0,4
Nivå:					
Driftsbalansen overfor utlandet (mrd.kr)	..	46,9	152,7	119,5	107,7
Husholdningenes sparerate, pst. av disponibel inntekt	..	6,8	6,9	6,3	6,2
Antall arbeidsledige i pst. av arbeidsstyrken (AKU)	..	3,2	3,6	3,6	3,7

¹⁾ Inklusive lagerendring.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Konjunktorene



Figur 2.1 Konjunktorene

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

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

tet.

BNP for Fastlands-Norge økte med 0,8 pst. fra 1998 til 1999 ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall, mot en gjennomsnittlig årlig vekst på om lag 3,5 pst. i perioden 1993-1998. Nedgang i investeringene, både i petroleumssektoren og fastlandsbedriftene, samt lavere vekst i den tradisjonelle vareeksporten fra høsten 1998, var de viktigste faktorene bak avdempingen av veksttakten. Sysselsettingsveksten flatet ut gjennom fjoråret etter å ha økt med om lag 46 000 personer i gjennomsnitt pr. år i perioden 1993-1998.

De nye prognosene for norsk økonomi som presenteres i denne meldingen, innebærer en vekst i **BNP for Fastlands-Norge** på om lag 1³/₄ pst. fra 1999 til 2000. I forhold til Nasjonalbudsjettet 2000 er anslaget oppjustert med om lag 1 prosentpoeng som følge av at det nå anslås sterkere vekst i etterspørselen i fastlandsøkonomien og mindre nedgang i petroleumsinvesteringene. For 2001 peker beregningene i retning av en vekst i BNP for Fastlands-Norge på knapt 2 pst. BNP i alt anslås å øke med 3 pst. i 2000 og med 2³/₄ pst. i 2001. Den avdempede veksten i norsk økonomi trekker i retning av moderat vekst i **sysselsettingen**, og for i år og neste år anslås sysselsettingsveksten til hhv. 1¹/₄ og 1¹/₂ pst. AKU-ledigheten anslås til om lag 3¹/₂ pst. i både 2000 og 2001, som er en moderat økning fra nivået i 1999.

I perioden 2002-2004 anslås den gjennomsnittlige årlige veksten i BNP for Fastlands-Norge til knapt 2 pst., som er om lag som den anslåtte veksten i produksjonspotensialet framover, jf. boks 2.3. Beregningene for 2002-2004 gir en årlig sysselsettingsvekst på i underkant av 1¹/₂ pst. i gjennomsnitt, mens det er lagt til grunn at AKU-ledigheten blir liggende på om lag 3³/₄ pst.

Tabell 2.1 oppsummerer de nye økonomiske anslagene for 2000 og 2001 og mellomlangsiktige beregninger av mer teknisk art for årene 2002-2004. Anslagene for 2001 er bl.a. basert på en teknisk framskriving av statsbudsjettet for neste år. I boks 2.1 gis en oversikt over endringer i Finansdepartementets makroøkonomiske anslag for 1999 og 2000. De økonomiske utsiktene for neste år vil bli gjennomgått nærmere i Nasjonalbudsjettet i forbindelse med utformingen av det økonomiske opplegget for 2001.

Boks 2.1 Endringer i anslagene for den økonomiske utviklingen i 1999 og 2000

Regjeringen Bondevik la fram sine første anslag for utviklingen i norsk økonomi i 1999 i Revidert nasjonalbudsjett 1998 (RNB98), publisert i mai 1998. Anslag for 2000 ble første gang presentert i Revidert nasjonalbudsjett 1999 (RNB99). Tabellen under viser hvordan anslagene for 1999 og 2000 har endret seg.



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

	1999				2000			
	RNB98	NB99	NB00	NR ¹⁾	RNB99	NB00	RNB00	
	9				9		0	
Handelspartnerne:								
Bruttonasjonalprodukt	2 ¹ ₋₂	2 ¹ ₋₂	2,3	2,5	2,3	2,5	3,2	
Konsumpriser	2,0	1 ³ ₋₄	1,2	1,2	1,4	1,6	1,8	
Pengemarkedsrente for Euroområdet	4,0	3,9	2,8	3,0	3,0	3,1	3,9	
Norge:								
Bruttonasjonalprodukt	3,5	2,6	0,9	0,9	3,2	2,9	3,1	
Bruttonasjonalprodukt, Fastlands-Norge	2,1	1,3	0,5	0,8	0,8	0,7	1,8	
Privat konsum	3,4	2,7	2,2	2,4	2,0	2,0	2,9	
Offentlig konsum og bruttoinvesteringer	0,9	0,4	1,0	2,5	0,7	1,1	1,9	
Bruttoinvesteringer, fastlands-bedriftene	-6,4	-7,5	-8,3	-3,3	-3,7	-5,0	0,3	
Investeringer i oljevirksomheten	-22,0	-12,5	-9,6	-12,6	-30,5	-34,1	-23,5	
Boliginvesteringer	12,8	3,8	-5,7	-2,2	0,2	2,5	5,4	
Eksport av tradisjonelle varer	5,5	4,7	1,5	2,6	4,4	4,0	5,4	
Import av tradisjonelle varer	2,8	1,6	-2,4	-2,0	0,5	0,0	2,6	
Sysselsatte personer	1,3	0,7	0,3	0,7	-0,3	-0,3	0,3	
Arbeidsledighetsprosent (AKU)	2,8	3,2	3,2	3,2	3,8	3,6	3,6	
Konsumprisindeksen	..	3 ¹ ₋₄	2,2	2,3	2,0	2,0	2,6	
Driftsbalansen overfor utlandet (mrd. kroner)	68,0	32,5	32,8	46,9	61,4	87,4	152,7	
Statsbudsjettet:								
Overskudd på statsbudsjettet (mrd. kroner) ²⁾	..	58,3	38,5	39,9	..	79,2	133,1	
Aktivitetskorrigert budsjettoverskudd ³⁾	..	0,9	1 ¹ ₋₂	0,9	..	0	0,1	
Underliggende reell utgiftsvekst	..	1,0	1 ¹ ₋₂	2,0	..	2 ¹ ₋₂	2,0	

¹⁾ Foreløpige nasjonalregnskapstall.

²⁾ Inklusive Statens petroleumsfond.

³⁾ Olje-, rente- og aktivitetskorrigert overskudd. Prosent av BNP for Fastlands-Norge. Endring fra året før.

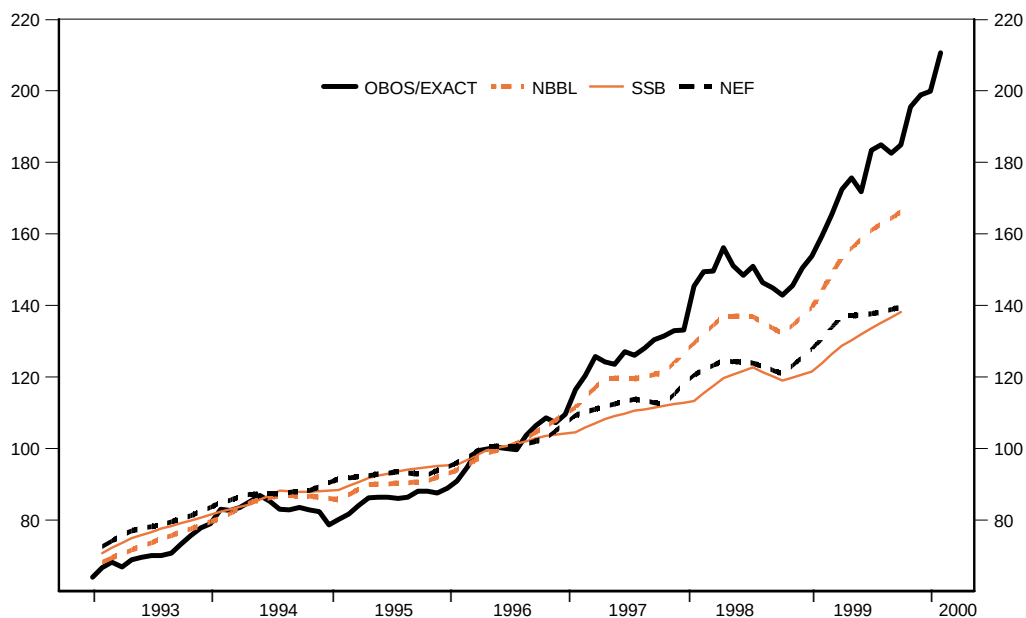
Den økonomiske veksten i internasjonal økonomi i 1999 avviker lite fra de første anslagene. Eurorentene og veksten i konsumprisene internasjonalt er imidlertid blitt lavere. I 2000 er både eurorentene og veksten i BNP og konsumprisene oppjustert.

Veksten i norsk økonomi i 1999 ble lavere enn anslått i RNB98, men høyere enn i NB00. Ved utarbeidingen av de første anslagene forutså en ikke de relativt kraftige utslagene av uroen i valuta- og finansmarkedene sommeren 1998, som bl.a. kom i form av høyere rentenivå og som bidro til å redusere den innenlandske etterspørselen.

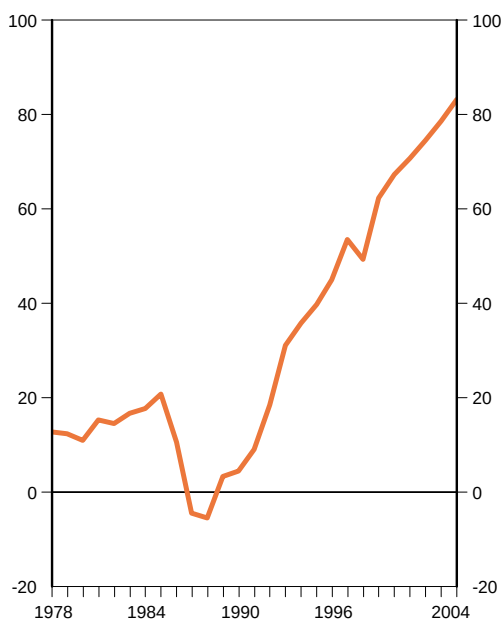
I 2000 anslås veksten i BNP for Fastlands-Norge nå høyere enn tidligere lagt til grunn. Det er først og fremst utsikter til sterkere vekst i husholdningenes etterspørsel og et antatt mindre fall i investeringene i oljevirksomheten og i bedriftene i fastlandsøkonomien som ligger bak oppjusteringen. Sterkere økonomisk vekst har ført til at også sysselsettingsveksten anslås høyere samtidig som det ligger an til en mindre økning i arbeidsledigheten fra 1999 til 2000. Sterkere vekst i prisene på olje, elektrisitet og importerte varer har bidratt til at veksten i konsumprisene er oppjustert. De høyere oljeprisene har også ført til at overskuddet på driftsbalansen ovenfor utlandet er blitt klart oppjustert i forhold til tidligere anslag. Veksten i BNP i alt for 2000 ser ut til å bli lavere enn lagt til grunn i RNB99, noe som skyldes svakere vekst i produksjonen av olje og naturgass. Overskuddet på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond i 2000 anslås til 133,1 mrd. kroner, i underkant av 54 mrd. kroner høyere enn i vedtatt budsjett. Økningen skyldes i hovedsak økte inntekter som følge av høyere oljepris. Det legges fremdeles opp til et finanspolitisk nøytralt budsjett målt ved endringen i det olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettoverskuddet. Den reelle underliggende utgiftsveksten i statsbudsjettet er noe lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2000 bl.a. som følge av økte bevilgninger i nysaldert budsjett for 1999.

Husholdningene

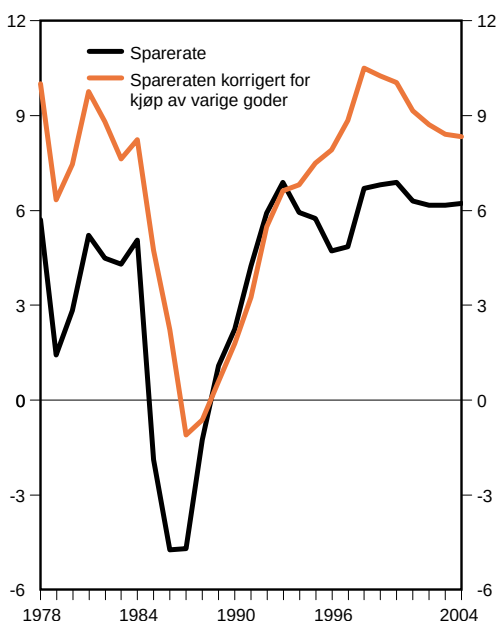
A. Prisutviklingen på bruktboliger. 1996 = 100



B. Husholdningenes netto finansformue
Prosent av disponibel inntekt



C. Husholdningenes sparing.
Prosent av disponibel inntekt



Figur 2.2 Husholdningene

Kilde: Statistisk sentralbyrå, OBOS, A/L Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL), Norges Eiendomsmeglerforbund (NEF) og Finansdepartementet.

Anslagene bygger bl.a. på følgende vurderinger:

- Veksten i **privat forbruk** anslås til om lag 3 pst. både i år og neste år. Etter en relativt moderat vekst i fjor, som bl.a. må ses i sammenheng med ren-

teoppgangen i 1998, synes veksten i det private forbruket å ha tatt seg opp igjen de første månedene i år. Tilgjengelig statistikk viser en vekst i vareforbruket utenom biler på 2 pst. fra 4. kvartal i fjor til 1. kvartal i år når det korrigeres for normale sesongvariasjoner. Førstegangsregistreringen av biler har i samme periode blitt redusert med 1,5 pst. Det er grunn til å tro at nedgangen delvis kan ses i sammenheng med tilpasning til avgiftsøkningen på personbiler fra årsskiftet. Etter en gjennomsnittlig årlig vekst på nær 10 pst. de siste fire årene synes prisene på bruktboliger å ha fortsatt å øke de første månedene i år, jf. figur 2.2A. En god reallønnsutvikling, et stramt arbeidsmarked, økte boligpriser samt en solid finansiell stilling i husholdningssektoren peker i retning av fortsatt oppgang i husholdningenes etterspørsel. Veksten i husholdningenes disponible realinntekter i 2000 anslås til om lag 2³/₄ pst. Anslagene for husholdningenes forbruk og inntekter innebærer at spareraten holder seg om lag uendret fra i fjor til i år og at den avtar noe neste år. I perioden 2002-2004 er det lagt til grunn at det private forbruket vokser i takt med inntektsveksten, slik at spareraten er om lag uendret.

- **Igangsettingen av nye boliger** anslås å ta seg opp fra et antall på 20 500 i 1999 til 21 000 både i år og neste år. Ifølge en undersøkelse blant de største boligprodusentene tok igangsettingen av boliger seg betydelig opp mot slutten av fjoråret. Det ventes en fortsatt økning gjennom inneværende år bl.a. i lys av at ordretilgangen økte sterkt gjennom 1999. Fortsatt vekst i bruktboligprisene og antakelser om at enkelte forhold på tilbudssiden i avtakende grad vil begrense boligbyggingen, trekker også i retning av høyere igangsetting. De siste par årene har ordretilgangen av rehabiliteringsoppdrag vært klart høyere enn tilgangen av nybyggingsoppdrag. Denne vridningen i boligetterspørselen kan bl.a. skyldes mangelen på byggeklare tomter i sentrale strøk. Boliginvesteringene er anslått å øke med 5¹/₂ pst. i 2000 og med knapt 9 pst. i 2001. Beregninger der først og fremst endringer i befolkningen over tid tillegges vekt, trekker isolert sett i retning av et langsiktig nivå på igangsettingen som er noe lavere enn anslaget i 2001. Boliginvesteringene antas likevel å øke i perioden 2002-2004 som følge av økt standard på nye boliger og vekst i rehabiliteringene av eksisterende boliger.
- Etter en nedgang på 3,3 pst. i 1999, anslås **investeringene i fastlandsbedriftene** å ta seg moderat opp i år og neste år, med en anslått vekst på hhv. 1¹/₄ og 1 pst. Avslutningen av noen store enkeltprosjekter, svekket lønnsomhet i næringslivet og svak utvikling for bedrifter som leverer til oljesektoren, har preget investeringsbildet de siste par årene. I tillegg er trolig behovet for kapasitetsutvidelser redusert som følge av lavere vekst i økonomien. Etter at industriinvesteringene falt med 22 pst. i fjor, antyder den siste investeringstillingen fra Statistisk sentralbyrå en mer moderat nedgang i år. Som i 1999 ligger det an til at nedgangen vil være sterkest for de oljerelaterte industrinæringene. Siden mars i fjor har råvareprisene tatt seg opp igjen, noe som isolert sett peker i retning av økt lønnsomhet. Med høyere vekst nasjonalt og internasjonalt er det grunn til å regne med at investeringene gradvis vil ta seg opp.
- Volumveksten i **eksporten av tradisjonelle varer** anslås til 5¹/₂ pst. i 2000 og 4³/₄ pst. i 2001. Både i volum og pris tok eksporten av tradisjonelle varer seg klart opp mot slutten av fjoråret, mens eksportverdien har flatet ut de første månedene i år. Høyere etterspørselsvekst internasjonalt, jf. avsnitt 2.2, tilsier økt eksport framover. Etter at eksportprisene var uen-

dret fra 1998 til 1999, anslås disse nå å øke med 4 pst. i 2000. Økningen må ses i sammenheng med at prisene på viktige råvarer for norsk eksport har tatt seg opp gjennom 1999 og hittil i år. I beregningene er det lagt til grunn at norske bedrifter, med unntak av de kraftkrevende industrisektorene, opprettholder markedsandelene på eksportmarkedene framover. Det gir rom for en gjennomsnittlig eksportvekst på $4\frac{3}{4}$ pst. i årene 2002-2004.

- Etter at **petroleumsinvesteringene** falt med 13 pst. i 1999, anslås en nedgang på 24 pst. i år og 18 pst. neste år. Anslagene innebærer at fallet i investeringene i år blir mindre enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet, mens nedgangen neste år blir noe større. Endringene skyldes i hovedsak at det ligger an til høyere kostnader, særlig i 2000, knyttet til enkelte prosjekter i drift og under bygging. Det legges til grunn at nedgangen i petroleumsinvesteringene fortsetter i perioden 2002-2004. På samme måte som i tidligere meldinger, har en i framskrivingene lagt til grunn at omstilling i leverandørnæringene delvis vil motvirke virkningene på innenlandsk aktivitetsnivå av en reduksjon i oljeinvesteringene.
- Det er i beregningene lagt til grunn en økning i **offentlig forbruk** på knapt 2 pst. i 2000 og $1\frac{3}{4}$ pst. i 2001. Det er lagt til grunn at investeringene i offentlig forvaltning øker moderat i 2000 mens de reduseres i 2001. For årene 2002-2004 er det beregningsteknisk lagt til grunn at offentlig etterspørsel utvikler seg i tråd med en underliggende realvekst i både statens og kommunesektorenes utgifter på om lag $1\frac{1}{2}$ pst. pr. år, jf. omtale av budsjettpolitikken i avsnitt 3.1. Som en teknisk forutsetning holdes skatte- og avgiftsnivået reelt uendret.
- Det er i denne meldingen lagt til grunn en gjennomsnittlig **årslønnsvekst** for alle grupper lønnstakere under ett på $3\frac{3}{4}$ pst. fra 1999 til 2000. Dette anslaget er usikkert, bl.a. fordi flere oppgjør ennå ikke er avsluttet. I tillegg er det vanskelig å anslå lønnsglidningen og utviklingen utenfor de store avtaleområdene. Sammen med en anslått prisstigning på 2,6 pst. innebærer anslaget på årslønnsveksten en gjennomsnittlig reallønnsvekst fra 1999 til 2000 på i størrelsesorden $1\frac{1}{4}$ pst. Dette er på linje med den gjennomsnittlige årlige reallønnsveksten i første halvdel av 1990-tallet og noe høyere enn gjennomsnittet de siste 20 årene. Lønnsoverhenget inn i 2000 og lønnstilleggene som følger av det anbefalte meklingsforslaget som nå foreligger, bidrar til sammen til en årslønnsvekst fra 1999 til 2000 på om lag 2,3 pst. for industriarbeidere og om lag $2\frac{1}{2}$ pst. for arbeidere i alt i LO/NHO-området. I tillegg kommer lønnsglidning, som for industriarbeiderne har vært om lag 1,6 pst. i gjennomsnitt de siste 5 årene. Virkninger av økt ferie, som i henhold til forslaget til tariffavtale i LO/NHO-området anslås å påløpe med om lag 0,8 pst. både i 2000 og 2001, kommer i tillegg ved beregning av lønnsrammen. I definisjonen av årslønnsvekst inngår ikke kostnader for bedriftene som følge av økt ferie, jf. boks 2.2. Timelønnskostnadene for norske industribedrifter kan bl.a. av denne grunn vokse klart sterkere enn årslønnsrammen. En nærmere omtale av inntektsoppgjørene er gitt i avsnitt 3.6 om inntektspolitikken.
- **Konsumprisene** økte noe mer de siste månedene i 1999 og inn i 2000 enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2000. På 12-månedersbasis tiltok prisveksten fra 1,9 pst. i august 1999 til 2,6 pst. i april, jf. figur 2.1D. Økningen må for en stor del ses i sammenheng med økte energipriser. I fjor høst skyldtes det særlig økte elektrisitetspriser. Virkninger av høyere oljepriser bl.a. på bensinprisene har bidratt til å trekke opp 12-månedersveksten de siste månedene. Korrigert for utviklingen i avgifter, elektrisitets- og

bensinpriser har konsumprisene vist en mer stabil utvikling de siste månedene. Utviklingen i prisene på importerte varer vil trolig bidra til å øke veksten i konsumprisene gjennom inneværende år. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene anslo i sin rapport i mars en gjennomsnittlig økning i konsumprisindeksen på om lag 2¹/₂ prosent fra 1999 til 2000. I arbeidet med denne meldingen er det lagt til grunn en gjennomsnittlig konsumprisvekst i 2000 på 2,6 pst.

- De økonomiske framskrivingene er basert på en teknisk framskriving av norske **pengemarkedsrenter**, jf. tabell 2.5 i boks 2.5.

Boks 2.2 Nærmere om ulike 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. Ved beregning av årslønn forutsettes det at det gis full lønn under ferie, sykefravær, permisjoner mv. Årslønnen kan dermed sies å gi et samlet uttrykk for veksten i de avtalte lønnsatsene for arbeidstakerne i gruppen.

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

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

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

I denne meldingen har en lagt til grunn en årslønnsvekst på 3³/₄ pst. fra 1999 til 2000. For bedriftene i LO/ NHO-området vil økt ferie i 2001 påløpe som økte kostnader allerede i inneværende år. To feriedager tilsvarer isolert sett en økning i timelønnskostnadene på om lag 0,8 pst. Færre virkedager i 2000 enn i 1999 og utvidelse av den perioden arbeidsgiver har ansvar for å dekke lønn ved sykdom fra to uker og to dager til tre uker, vil også bidra til å øke veksten i timelønnskostnadene fra 1999 til 2000.

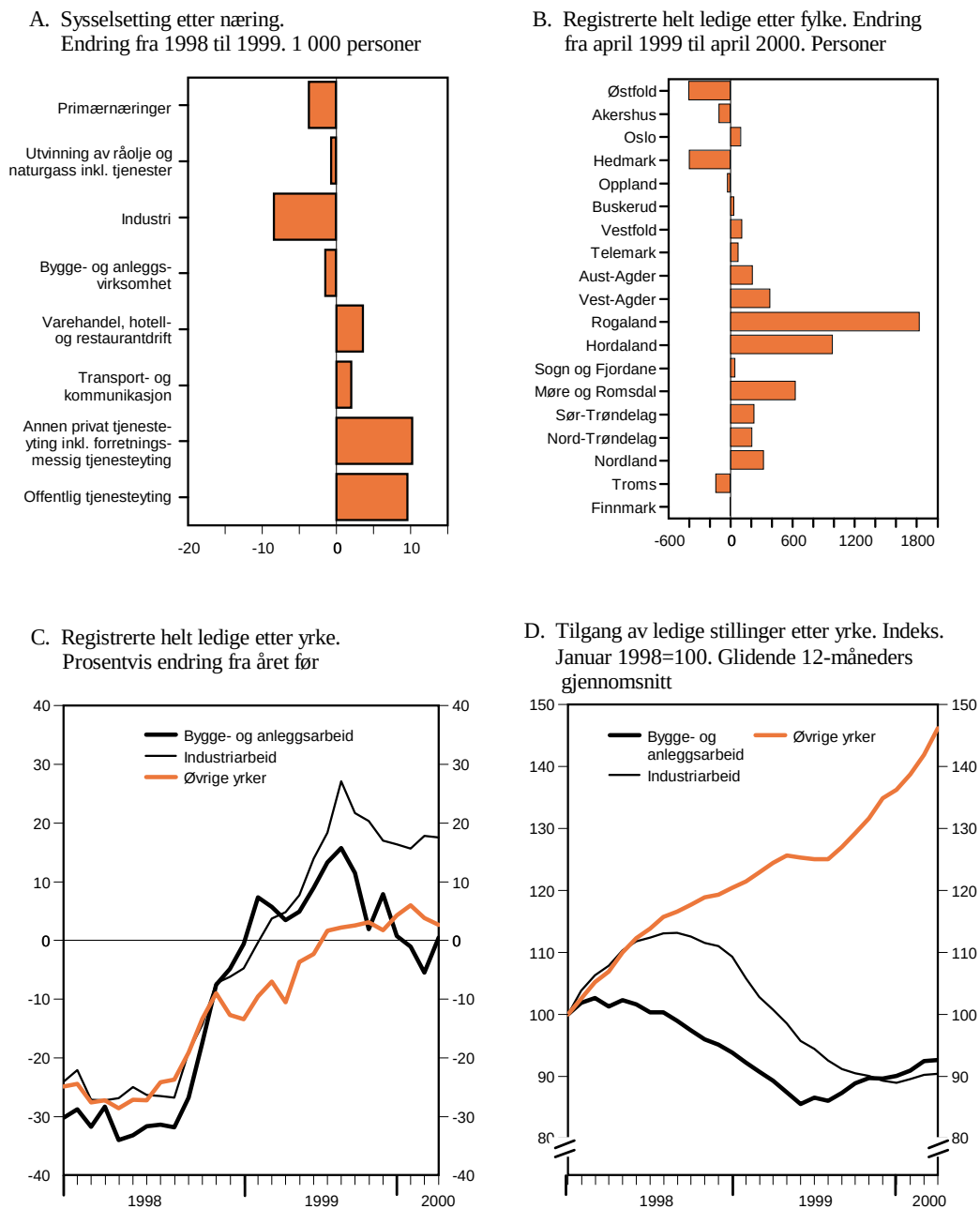
Aktiviteten i **industrien** har holdt seg relativt stabil siden 2. kvartal i fjor, jf. figur 2.1B. Det er imidlertid store forskjeller mellom de ulike industrisektorene. Verktedindustrien, og spesielt den delen hvor produksjonen er rettet inn mot petroleumssektoren, har utviklet seg svakt siden høsten 1998, mens det har vært en mer positiv utvikling innen store deler av de tradisjonelle utekonkurrerende industrisektorene. En moderat økning i tilgangen av nye ordrer i andre halvår i fjor, først og fremst fra eksportmarkedet, peker i retning av at industriproduksjonen etter hvert vil kunne ta seg noe opp. De positive utsiktene understøttes av at bedriftenes egne vurderinger også har blitt noe mer positive det siste kvartalet ifølge Statistisk sentralbyrås konjunkturbarometer.

I **bygge- og anleggssektoren** svinger aktiviteten normalt sterkt i takt med konjunktorene. Etter en betydelig økning fra 1994, falt produksjonen innenfor bygge- og anleggsvirksomheten med 6,5 pst. fra 1. kvartal 1998 fram til 4. kvartal i fjor når en korrigerer for normale sesongvariasjoner. Til tross for en klar svekkelse gjennom andre halvår 1998 er ordresituasjonen for sektoren fortsatt relativt god, i hovedsak som følge av høy ordreinngang innenfor boligbygging. Produksjonen i bygge- og anleggssektoren forventes å ta seg noe opp gjennom inneværende og neste år.

Sysselsettingen sett under ett har vært relativt stabil det siste halvannet året. Ifølge tall fra arbeidskraftsundersøkelsen (AKU) var det i 1. kvartal i år sysselsatt 6 000 flere personer enn på samme tid for ett år siden. Tendensen til sterk sysselsettingvekst innenfor offentlig tjensteyting ser ut til å ha fortsatt, mens det er tegn til at nedgangen i industrisysselsettingen har avtatt noe sammenliknet med utviklingen gjennom fjoråret. Ifølge AKU var det sysselsatt 11 000 færre i industrien i 1. kvartal i år sammenliknet med 1. kvartal i fjor. Innenfor privat tjensteyting og varehandelen har sysselsettingen økt med 12 000 personer i samme periode. Det understrekes imidlertid at tallene for enkeltsektorer er spesielt usikre i en utvalgsundersøkelse som AKU.

Den sterke veksten i **arbeidsstyrken** som fant sted i perioden fra 1993 til 1998, ble kraftig bremsset opp i 1999. Utviklingen må ses i sammenheng med at yrkesfrekvensen nådde et rekordhøyt nivå i 1998. På årsbasis utgjorde yrkesfrekvensen i 1999 73,3 pst. for aldersgruppen 16-74 år som er det samme som i 1998, men 5 prosentpoeng høyere enn i 1993. I tillegg til økt tilgang av innenlandsk arbeidskraft, har økt innvandring fra utlandet vært med på å dekke arbeidskraftbehovet de siste årene. Samtidig med den høye yrkesdeltakelsen har det vært en stor tilgang av nye uførepensjonister og AFP-pensjonister de siste årene. Arbeidskraftreservene utenfor arbeidsstyrken er derfor nå svært lave, og mulighetene for en ytterligere økning i yrkesfrekvensen er trolig begrenset.

Arbeidsmarkedet



Figur 2.3 Arbeidsmarkedet

Kilde: Arbeidsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå.

Den svake utviklingen i industrien bidro til at **arbeidsledigheten** økte gjennom andre halvår i fjor. AKU-ledigheten økte noe mer enn den registrerte ledigheten. Også hittil i år har det vært forskjell i utviklingen mellom de to ledighetsmålene. Den registrerte ledigheten har holdt seg stabil, mens AKU-ledigheten tok seg videre opp fra 4. kvartal i fjor til 1. kvartal i år. Ledigheten blant ungdom under 20 år har økt klart de siste par kvartalene. Dette er trolig

arbeidssøkende som i første rekke etterspør deltidsarbeid. Disse har i liten grad dagpengerettigheter og melder seg derfor trolig ikke ledige på arbeidskontorene. Ved utgangen av april var det registrert 61 200 helt ledige personer, som er om lag 3 600 flere enn for ett år siden. Samtidig er antallet på arbeidsmarkedstiltak økt med om lag 2 300 personer. Utflatingen av den registrerte ledigheten hittil i år kan langt på vei ses i sammenheng med at ledigheten blant industriarbeidere ikke øker lenger, jf. figur 2.3C.

En viss oppgang i tilgangen på ledige stillinger for industriarbeid de siste månedene, jf. figur 2.3D, og bedret ordresituasjon for flere verft gjennom 1999 og inn i 2000, peker i retning av at etterspørselen etter arbeidskraft innen industrien kan være i ferd med å stabilisere seg etter å falt betydelig gjennom fjoråret. De fire første månedene i år var tilgangen av ledige stillinger innen industriarbeid 3 pst. høyere enn i tilsvarende periode i fjor, mens tilgangen falt med 19 pst. fra 1998 til 1999. Innen bygge- og anleggsarbeid har tilgangen på ledige stillinger tatt seg noe opp de siste månedene, etter en klar nedgang siden sommeren 1998. For andre yrkesgrupper, som helse- og undervisningspersonell og andre tjenesteytende yrker, har tilgangen av ledige stillinger fortsatt å øke.

Tendensen til vekst i etterspørselen etter arbeidskraft i tjenesteytende sektorer og nedgang i etterspørselen etter arbeidskraft innenfor industrien har bidratt til en noe ulik ledighetsutvikling mellom regioner, jf. figur 2.3B. Mens ledigheten har økt noe på Sør- og Vestlandet, der store deler av verfts- og verkstedindustrien er lokalisert, har den fortsatt å falle bl.a. i fylker på Østlandet. Ved utgangen av april hadde Akershus og Sogn og Fjordane lavest ledighet med hhv. 1,3 og 1,8 pst.

Etter et underskudd i 1998, viste **driftsbalansen overfor utlandet** igjen overskudd i 1999. Overskuddet er beregnet til 46,9 mrd. kroner. Forbedringen fra 1998 skyldes først og fremst høyere oljepriser. I tillegg avtok både importen av tradisjonelle varer og leveranser fra utlandet til oljevirkomheten. For inneværende år anslås et overskudd på driftsbalansen overfor utlandet på om lag 153 mrd. kroner. Økningen fra 1999 skyldes først og fremst en ytterligere økning i oljeprisen. I årene framover er overskuddene anslått å avta noe, hovedsakelig som følge av lavere oljepriser.

Ved utgangen av 1999 er **Norges nettofordringer** anslått til 132 mrd. kroner. Endringer i valuta- og aksjekurser bidro til at økningen fra 1998 var noe mindre enn overskuddet på driftsbalansen. Med forutsetningene som er lagt til grunn i denne meldingen, kan Norge mot slutten av framskrivingsperioden fram til 2004 ha bygd seg opp nettofordringer overfor utlandet på om lag 55 pst. av BNP.

Usikkerheten knyttet til de makroøkonomiske anslagene presentert i denne meldingen ligger trolig først og fremst på oppsiden. Vekstpausen i norsk økonomi ser ut til å bli kortvarig. Økonomien er fortsatt inne i en høykonjunktur, med en svært høy yrkesdeltakelse. Vekst i fastlandsøkonomien må derfor trolig i større grad enn de siste årene baseres på økt produktivitet. I framskrivingene er det lagt til grunn at produktivitsveksten tar seg noe opp gjennom perioden, etter flere år med lav vekst. Skjer ikke dette, vil presset i arbeidsmarkedet kunne bli sterkere enn anslått i denne meldingen.

Boks 2.3 Kapasitetsutnyttningen i norsk økonomi

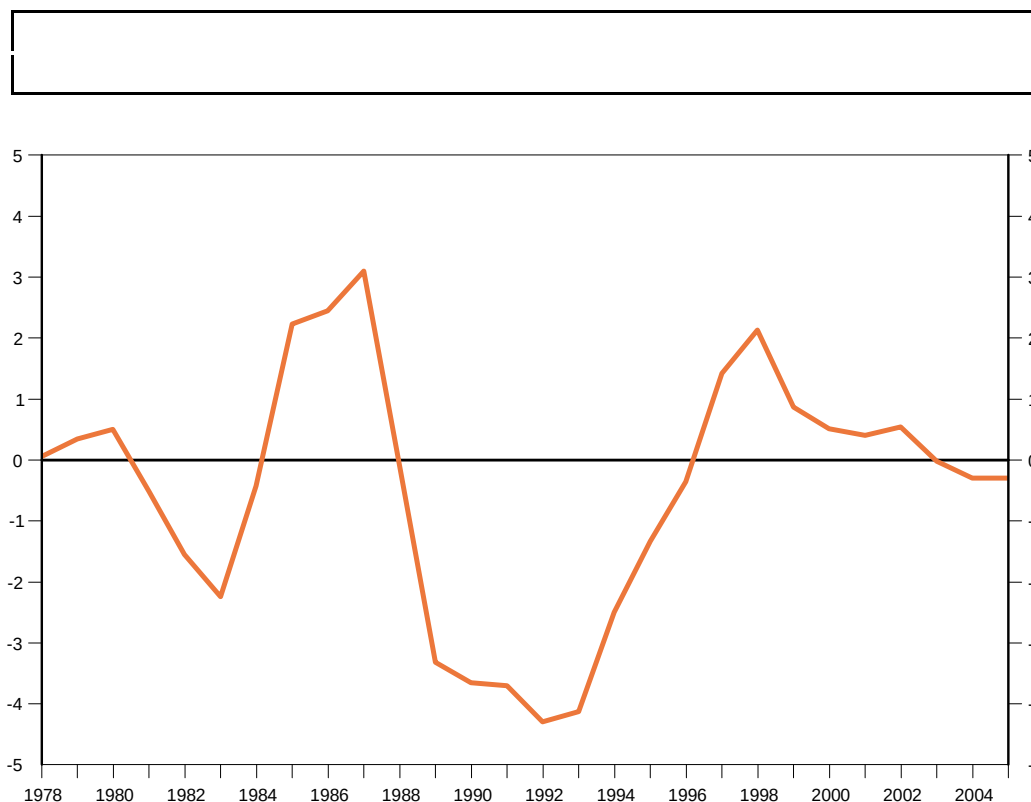
På begynnelsen av 1990-tallet var det betydelig ledig kapasitet i norsk økonomi, jf. figur 2.4, som viser et negativt produksjonsgap for denne perioden. Produksjonsgapet uttrykker forskjellen mellom faktisk aktivitetsnivå og et beregnet aktivitetsnivå svarende til en normal utnyttelse av produksjonskapasiteten og stabil inflasjon. Ledige ressurser i form av arbeidskraft og produksjonskapital de første årene på 1990-tallet muliggjorde en sterk produksjonsvekst uten at pris- og kostnadsveksten skjøt fart. Etter flere år med sterk aktivitetsvekst, kom norsk økonomi gradvis over i en situasjon med svært høy kapasitetsutnyttning.

Avdempingen av den økonomiske veksten i 1999 bidro til å redusere produksjonsgapet. Norsk økonomi karakteriseres imidlertid fortsatt av høy kapasitetsutnyttning. Framskrivningene i denne meldingen viser en utvikling der veksten i BNP for Fastlands-Norge i årene framover blir vesentlig lavere enn i den sterke oppgangskonjunkturen fram til 1998. Til tross for dette vil norsk økonomi likevel være preget av høy kapasitetsutnyttning i mange år framover, jf. figur 2.4.

Den underliggende veksten i produksjonskapasiteten vil over tid avhenge av tilgangen på arbeidskraft og produksjonskapital, i tillegg til produktivitetsveksten. Siden yrkesfrekvensene i Norge allerede er på et svært høyt nivå, er potensialet for ytterligere vekst i arbeidsstyrken begrenset. Trendveksten i arbeidstilbudet anslås til 1¹/₂ pst. pr. år framover, eller i overkant av 10 000 personer pr. år. Normalveksten i total faktorproduktivitet anslås med utgangspunkt i gjennomsnittlig årlig vekst i perioden 1978-98 til 1¹/₂ prosent pr. år.

Med bl.a. disse forutsetningene kan veksten i produksjonskapasiteten i fastlandsøkonomien anslås til noe over 2 pst. pr. år i årene framover.

Denne typen beregninger er preget av stor usikkerhet. For utviklingen i produksjonsgapet i figur 2.4 er det lagt til grunn at økningen i yrkesfrekvensene gjennom oppgangskonjunkturen på 1990-tallet langt på vei representerer et konjunkturfenomen. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det var en strukturell økning pga. økt kvinnelig yrkesdeltaking og høyere utdanningsnivå. I så fall har veksten i produksjonskapasiteten gjennom 1990-tallet vært høyere enn i figuren, og økningen i kapasitetsutnyttelsen tilsvarende mindre markert. På den annen side er yrkesfrekvensene nå så høye at en ikke kan utelukke at de vil avta noe igjen. Videre kan den lavere produktivitetsveksten mot slutten av 1990-tallet være et tegn på at vekstpotensialet i norsk økonomi er lavere enn tidligere.



Figur 2.4 Produksjonsgap. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

De økende regionale og yrkesmessige forskjellene i sysselsettings- og ledighetsutviklingen gjennom fjoråret, jf. omtalen ovenfor, underbygger bildet av at arbeidsmarkedet er stramt. Beholdningen av antall ubesatte stillinger ligger fortsatt på et høyt nivå, og hittil i år er det registrert om lag like mange helt ledige pr. ubesatt stilling som i tilsvarende periode i fjor. Bedriftsundersøkelsen som gjennomføres av arbeidsmarkedsetaten, kan tyde på at det i 2. kvartal i fjor var stor mangel på arbeidskraft innen yrker tilknyttet tjenesteytende sektorer. Utviklingen i arbeidsmarkedet siden kan tyde på at det fortsatt er stor mangel på arbeidskraft i tjenesteytende sektorer.

Nye, sterke etterspørselsimpulser kan raskt bringe norsk økonomi ut av balanse. Til tross for sterk forbruksvekst gjennom flere år har husholdningene bygget opp betydelige finansielle reserver, jf. figur 2.2B. En fortsatt høy oljepris, høye boligpriser og optimisme knyttet til den økonomiske utviklingen kan utløse et større fall i spareraten enn lagt til grunn i beregningene. Sterkere etterspørselsvekst kan føre til en ytterligere tilstramming i mange delar arbeidsmarkeder og gi tiltakende lønnsvekst. Det er stor usikkerhet knyttet til lønnsutviklingen framover, jf. omtalen av lønnsanslagene tidligere i dette kapitlet og i avsnitt 3.6. Skulle lønnsveksten framover bli liggende klart over det som er forutsatt i Arntsen-utvalget, vil konsekvensene for norsk økonomi

over tid kunne bli alvorlige. Konkurransesevnen ville bli svekket, med tap av markedsandeler som resultat. Grunnlaget for å holde sysselsettingen høy og ledigheten lav ville dermed være svekket.

Usikkerheten knyttet til oljeinvesteringene framover er stor. Det fallet som er lagt til grunn, vil gi betydelige negative bidrag til veksten i fastlandsøkonomien både i år og neste år. De høye oljeprisene som har preget markedet det siste året, kan imidlertid føre til at enkelte prosjekter blir framskyndet og dermed redusere investeringsnedgangen de nærmeste årene noe. Over tid vil imidlertid kapasiteten i leverandørindustrien måtte reduseres betydelig fra dagens nivå, som følge av at aktiviteten på norsk sokkel avtar. Hvor store konsekvenser nedbyggingen får for den samlede aktiviteten i norsk økonomi, vil blant annet avhenge av omstillingsevnen i de bedriftene som blir berørt.

Som en liten åpen økonomi er Norge i stor grad utsatt for konjunktursvingninger internasjonalt. Usikkerheten knyttet til utviklingen i internasjonal økonomi er omtalt i avsnitt 2.2.

Tabell 2.3: Anslag for den økonomiske utviklingen i 2000. Prosentvis endring fra året før

	Publi- sert	Privat kon- sum	Brut- toin- vest. i Fast- lands- Norge	BNP Fast- lands- Norge	Kon- sumpri- ser	Års- lønn	Antall syssel- satte	Arbeid sleddig- het ¹⁾
Den norske Bank	Mai	3,0	3,0	1,9	2,6	4,3	0,7	3,5
Finansnæringens Hovedorganisasjon	Apr	3,0	1,7	1,6	2,7	4,5	0,6	3,2
Handelsbanken	Apr	3,0	3,2	2,1	2,9	4,2	0,7	3,0
Kreditkassen	Feb	2,5	1,3	1,2	2,4	3,7	..	..
Norges Bank	Mar	2 ³ ₋₄	-1,0	1 ¹ ₋₂	2 ³ ₋₄	3 ³ ₋₄	0	3 ¹ ₋₂
OECD	Feb	1,7	..	0,1	2,1	..	-0,5	3,8
SEB ²⁾	Feb	2,3	..	1,5	2,3	4,0 ³⁾	..	3,5
Statistisk sentralbyrå	Feb	2,7	-0,6	1,3	2,4	3,7	0,1	3,6
Gjennomsnitt		2,6	1,3	1,4	2,5	4,0	0,3	3,4
Revidert nasjonalbud- sjett 2000	Mai	2,9	1,5	1,8	2,6	3 ³ ₋₄	0,3	3,6

¹⁾ I prosent av arbeidsstyrken.

²⁾ Skandinaviska Enskilda Banken.

³⁾ Lønnskostnader.

Kilde: Som angitt i tabellen.

Tabell 2.3 viser at de makroøkonomiske anslagene i denne meldingen skiller seg lite fra gjennomsnittet av øvrige institusjoner.

2.2 Internasjonal økonomi

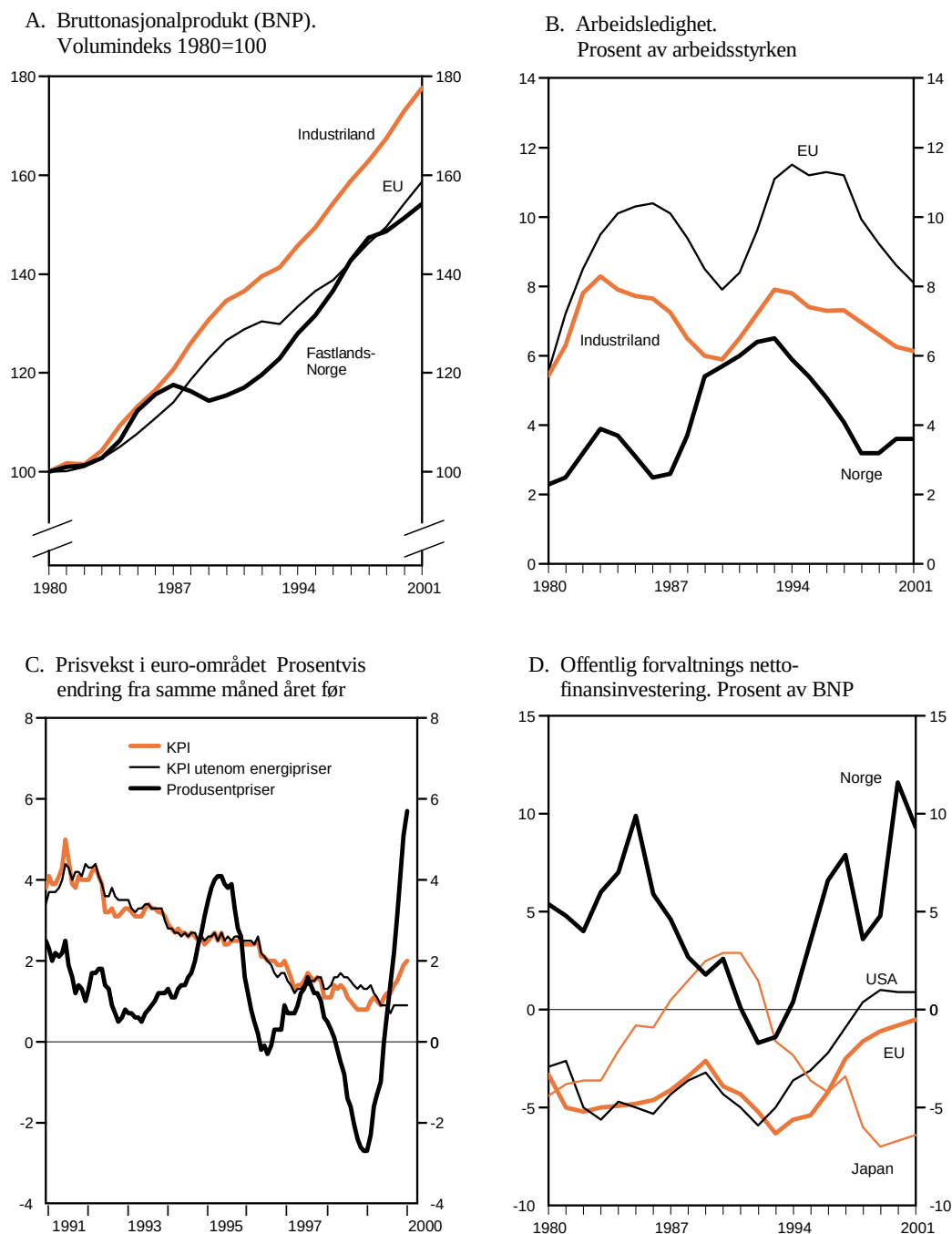
Den økonomiske aktiviteten internasjonalt har tatt seg opp det siste året, og utsiktene for verdensøkonomien synes lysere enn antatt i fjor høst. Ikke minst

er det nå klare tegn til at veksten er i ferd med å ta seg opp i Europa, og i USA ventes den sterke økonomiske veksten å fortsette i år. I Japan er derimot den økonomiske situasjonen fortsatt usikker, og det er få tegn til varig oppgang. Det er ventet solid vekst internasjonalt også neste år. For USA er det imidlertid lagt til grunn en avmatning etter en lang periode med meget sterk økonomisk vekst. For både industrilandene og handelspartnerne anslås nå BNP-veksten til hhv. $3\frac{1}{4}$ pst i år og $2\frac{3}{4}$ pst. neste år, jf. tabell 2.4.

Anslagene for arbeidsledigheten i industrilandene er nedjustert sammenliknet med anslagene i Nasjonalbudsjettet. Dette må bl.a. ses i sammenheng med at sysselsettingen har økt raskere enn ventet i en del europeiske land, og at anslagene for den økonomiske veksten er oppjustert. Arbeidsledigheten i EU er imidlertid fortsatt om lag dobbelt så høy som i USA. For industrilandene samlet anslås ledigheten å avta både i år og neste år. I USA er det ventet at avdempingen i aktivitetsveksten vil føre til en svak økning i ledigheten neste år fra et historisk sett lavt nivå. Til tross for svak vekst er det lagt til grunn om lag uendret arbeidsledighet i Japan framover. Dette reflekterer at fallet i sysselsettingen langt på vei motsvares av en reduksjon i arbeidstilbudet.

Prisstigningen hos Norges viktigste handelspartnere har vært svært lav de siste årene. Det er lagt til grunn noe høyere vekst i konsumprisene i år og neste år, men inflasjonen vil trolig fortsatt ligge på et lavt nivå. Det må ses i sammenheng med utsikter til moderat lønnsvekst og økt konkurranse i produktmarkedene. Konsumprisveksten i euro-området kom i mars over 2 pst., som utgjør øvre grense i Den europeiske sentralbankens (ESB) inflasjonsmål. Det er imidlertid ventet at konsumprisveksten vil dempes etter hvert som den direkte virkningen av oljeprisøkningen, gjennom høyere priser på blant annet bensin, elektrisitet og oppvarming, uttømmes, jf. boks 2.4.

Internasjonal økonomi



Figur 2.5 Internasjonal økonomi

Kilde: OECD, Statistiske sentralbyrå og Finansdepartementet.

Usikkerhetenknyttet til de økonomiske utsiktene har avtatt. Muligheten for en svakere utvikling enn det som er lagt til grunn i anslagene er imidlertid fortsatt klart tilstede og gjelder i første rekke risikoen for et markert tilbakeslag i amerikansk økonomi. Den sterke veksten i USA må bl.a. ses i sammenheng med at en sterk økning i aksjekursene har bidratt til bl.a. lav sparing i

husholdningene og et rekordhøyt underskudd på driftsbalansen. Dette gjør økonomien sårbar for brå skift i aktørenes vurderinger av de økonomiske utsiktene. Et markert tilbakeslag i amerikansk økonomi vil få direkte betydning for resten av verdensøkonomien gjennom redusert eksport til USA, men også indirekte gjennom mulige virkninger i finansmarkedene.

Det knytter seg videre en viss usikkerhet til den indirekte virkningen på konsumprisene av økte energipriser som følge av at prisene på andre innsatsfaktorer også øker. Det vil normalt ta noe tid før denne virkningen blir synlig. Høye oljepriser kan føre til en markert innstramming av pengepolitikken i Europa, noe som isolert sett vil bidra til svakere vekst enn anslått, jf. boks 2.4.

Boks 2.4 Virkninger av høyere oljepris

Høyere oljepriser påvirker økonomiene gjennom flere kanaler. For land som importerer olje fører en økning i oljeprisen til en reduksjon i disponibel realinntekt, mens virkningen er motsatt for oljeeksporterende land som Norge. Olje er imidlertid også en viktig produksjonsfaktor, og høyere oljepriser fører til at virksomheter søker å effektivisere bruken av olje. Historiske erfaringer har vist at betydelige oljeprisøkninger kan føre til stagnasjon i økonomien, samtidig med at inflasjonen skyter fart.

Virkningen av en økning i oljeprisene er imidlertid mindre i dag enn på 1970-tallet da økte oljepriser slo ut i en markert økning i inflasjonen og økonomisk tilbakegang i store deler av verdensøkonomien. Dette må ses i sammenheng med at betydningen av olje i konsum og produksjon har avtatt. Ifølge beregninger OECD har foretatt, vil en varig økning i oljeprisen på \$10 per fat, som om lag svarer til endringen i oljeprisen det siste året, ha relativt beskjedne virkninger på aktiviteten i industrilandene. Derimot tyder beregningene på at virkningene på konsumprisveksten kan bli større. I Europa vil en økning i oljeprisen i denne størrelsesorden isolert sett gi en økning i konsumprisene på om lag 1 prosentpoeng etter to år. Utsikter til en markert økning i konsumprisveksten som følge av høyere oljepris ville trolig føre til en innstramming i pengepolitikken. En slik politikkrespons er ikke innarbeidet i OECDs beregninger. Behovet for en innstramming ville være særlig aktuelt dersom økte oljepriser påvirket lønnsdannelsen.

Oljeprisene har avtatt den senere tiden etter at OPEC vedtok å lette på produksjonsbegrensningene som ble innført i fjor. En markert økning i oljeprisene framover synes å være lite sannsynlig, og virkningene for verdensøkonomien av at oljeprisene blir liggende om lag på dagens nivå vil trolig være beskjedne. Det knytter seg imidlertid en viss usikkerhet til i hvilken grad de indirekte virkningene av høyere oljepriser er uttømt.

De siste årene har den økonomiske politikken i de fleste industrilandene vært preget av stram **finanspolitikk** med sikte på å redusere de store underskuddene i de offentlige budsjettene og den høye offentlige gjelden. I EU-landene har innstrammingene vært et ledd i arbeidet med å kvalifisere for delta-

kelse i Den økonomiske og monetære union (ØMU). Konsolideringen av de offentlige finansene fortsatte også i 1999, men reduksjonen i budsjettunderskuddene var langt mer moderat enn tidligere. For EU samlet utgjorde underskuddet i offentlige budsjetter knapt 1 pst. av BNP i 1999 mot 6,4 pst. i 1993. Med om lag nøytral finanspolitikk i de fleste EU-landene framover vil flere av landene kunne få problemer med å oppfylle målsettingen i Vekst- og stabilitetspakten om balanse eller overskudd i budsjettene på mellomlang sikt. I USA legger myndighetene til grunn fortsatt stram finanspolitikk. Budsjettoverskuddet anslås til 1¹/₄ pst. av BNP både i år og neste år. Etter en innstramming i 1997 ble finanspolitikken i Japan igjen lagt om i ekspansiv retning fra 1998 i et forsøk på å stimulere den innenlandske etterspørselen. Det er lagt til grunn at underskuddet i offentlig forvaltning vil utgjøre nesten 7 pst. av BNP i inneværende år, og at offentlig bruttogjeld vil øke til 113 pst. av BNP ved utgangen av året.

Med unntak av i Japan har **pengepolitikken** i de fleste industrilandene blitt strammet til siden sommeren 1999 som følge av tiltakende vekst og inflasjon ved at de korte rentene gradvis har blitt økt. I Europa bidrar svekkelsen av euroen til å motvirke den aktivitetsdempende virkningen av høyere pengemarkedsrenter. Det er ventet ytterligere innstramming i pengepolitikken både i Europa og i USA i inneværende år. I Japan er de korte rentene nå nær null, og en ser for seg at sentralbanken vil holde fast ved den ekspansive pengepolitikken ennå en tid.

Tabell 2.4: Oversikt over den økonomiske utviklingen i industrilandene. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gjennomsnitt 1989-98	1999	2000	2001	Årlig gjennomsnitt 2002-2004
Bruttonasjonalprodukt:					
Industrilandene	2,3	2,8	3,3	2,7	2,5
Norges handelspartnere	2,2	2,5	3,2	2,8	2,4
EU-15	2,1	2,2	3,1	2,9	2,4
USA	3,0	4,2	4,3	3,0	2,8
Japan	2,1	0,3	1,0	1,5	2,0
Konsumprisindeks:					
Industrilandene	3,1	1,5	2,0	1,9	2,0
Norges handelspartnere	3,2	1,2	1,8	1,9	1,9
EU-15	3,7	1,3	1,9	1,8	1,8
USA	3,3	2,2	2,8	2,6	2,5
Japan	1,5	-0,3	0,0	0,2	1,4
Arbeidsledighet ¹⁾					
Industrilandene	7,3	6,6	6,3	6,1	..
Norges handelspartnere	7,8	6,9	6,4	6,1	..
EU-15	9,8	9,2	8,6	8,1	..
USA	5,9	4,2	4,1	4,3	..
Japan	2,8	4,7	4,7	4,7	..

¹⁾ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilde: OECD, IMF, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

USAer inne i sin lengste oppgangsperiode noensinne. BNP økte med 4,2 pst. fra 1998 til 1999. Samtidig falt arbeidsledigheten til det laveste nivået på 30 år. Konsumprisveksten har tatt seg opp det siste halvåret, i hovedsak som følge av høyere oljepriser. BNP- veksten anslås om lag like sterk i år som i fjor. Høyere renter vil etter hvert bidra til å dempe det private konsumet og investeringene. Mer moderat økning eller et fall i aksjekursene og boligprisene vil trekke i samme retning. Neste år er det derfor lagt til grunn en markert avmatning av veksten, i hovedsak som følge av mer avdempet vekst i privat innenlandsk etterspørsel. Produktivitetsutviklingen under den siste konjunkturoppgangen kan imidlertid tyde på at det langsiktige vekstpotensialet i amerikansk økonomi har økt. Dette innebærer at økonomien kan vokse raskere enn tidligere uten at inflasjonen tiltar. Arbeidsledigheten vil trolig øke svakt framover. Lavere oljepriser vil isolert sett dempe konsumprisveksten noe på kort sikt. Det er ventet at den gjennomsnittlige prisveksten vil øke i år for deretter å avta noe neste år.

Den økonomiske utviklingen i **Japan**er fortsatt svak til tross for betydelige stimulansetiltak gjennom den økonomiske politikken. Handlingsrommet for finans- og pengepolitikken er nå tilnærmet uttømt. Etter å ha økt markert i første halvår 1999 avtok den økonomiske aktiviteten igjen mot slutten av fjoråret. Situasjonen er kjennetegnet ved fortsatt svak vekst i privat innenlandsk etterspørsel. Det er likevel lagt til grunn at aktiviteten tar seg gradvis opp de nærmeste årene. På kort sikt ventes vekstbidraget i hovedsak å komme fra offentlige investeringer. Det er også tegn til at investeringene i privat sektor vil kunne øke, i første rekke innenfor IT-industrien. Usikkerhet knyttet til utsiktene i arbeidsmarkedet og svak lønnsutvikling vil bidra til å dempe veksten i det private forbruket også i innværende år. De pågående strukturendringene i næringslivet vil trolig øke lønnsomheten og danne grunnlag for en mer varig oppgang på lengre sikt. Fallet i investeringene de senere årene har imidlertid redusert vekstpotensialet. Demografiske endringer, som ventes å redusere andelen yrkesaktive, vil også bidra til å dempe vekstutsiktene. Det er lagt til grunn om lag uendret arbeidsledighet de nærmeste årene. Redusert behov for arbeidskraft som følge av fortsatt rasjonalisering i deler av foretakssektoren antas å bli motvirket av økt sysselsettingsvekst i bl.a. IT-sektoren og en reduksjon i arbeidstilbudet. Konsumprisene er fortsatt lavere enn på samme tid i fjor, men det er ventet at prisene vil øke mot slutten av året.

Etter en lengre periode med moderat økonomisk vekst er det nå klare tegn til oppgang i **Tyskland**. Både eksporten og bedriftsinvesteringene viser solid vekst. I tillegg er privat konsum i ferd med å ta seg opp, drevet av økt kjøpekraft i husholdningene, mens nedgangen i investeringer i bygg og anlegg synes å ha stoppet opp. Alt i alt anslås nå en aktivitetsvekst på om lag 2³/₄ pst. både i år og neste år. Det økonomiske oppsvinget har ført til at arbeidsledigheten har falt den senere tiden. Fortsatt høy vekst og gradvise strukturelle reformer vil trolig lede til ytterligere nedgang i arbeidsledigheten. Prisveksten på tolv måneders basis har tatt seg opp fra om lag 1¹/₂ pst. i fjor sommer til om lag 2 pst. nå. I tillegg til økte oljepriser har svekkelsen av euroen og en økning

i energiskattene bidratt til høyere konsumpriser. Moderat lønnsvekst vil imidlertid virke dempende på inflasjonen. Oppgangen i konsumprisveksten de siste månedene antas følgelig å være forbigående.

Også for **de andre landene i euro-området** anslås sterk BNP-vekst de nærmeste årene. Både privat innenlandsk etterspørsel og utenrikshandelen ventes å bidra positivt til veksten. Den økonomiske utviklingen i euro-området er imidlertid fortsatt preget av til dels store forskjeller i vekstrater mellom grupper av land. I tillegg til i Tyskland har veksten vært godt under den langsiktige trenden i Italia og til dels Belgia de siste to årene. På den annen side har en del av de øvrige, og særlig de mindre, landene i euro-området opplevd sterk vekst i flere år. Den positive utviklingen i sysselsettingen ventes å fortsette, og arbeidsledigheten anslås å falle både i år og neste år. Den gjennomsnittlige prisveksten i euro-området ventes å tilta fra 1999 til 2000, men anslås på årsbasis likevel å holde seg under ESBs uttalte øvre grense på 2 pst.

Etter en kortvarig vekstpause mot slutten av 1998 tok aktivitetsveksten i **Storbritannia** seg markert opp gjennom 1999. Det var i første rekke privat konsum som bidro til å trekke veksten opp. Samtidig har arbeidsledigheten falt til sitt laveste nivå siden slutten av 1970-tallet. Prisveksten har vært moderat det siste året, og inflasjonen lå i fjor såvidt i underkant av sentralbankens inflasjonsmål på 2¹/₂ pst. Den solide utviklingen i det private forbruket er ventet å fortsette også i år, drevet bl.a. av betydelig vekst i husholdningenes disponible inntekter. Eksporten ventes å ta seg opp i løpet av inneværende år, i takt med den økonomiske oppgangen internasjonalt. Det sterke pundet har imidlertid redusert konkurranseevnen, og eksportveksten i Storbritannia vil trolig bli mer moderat enn ellers i EU. Alt i alt anslås den økonomiske veksten til 3 pst. i år og 2¹/₄ pst. neste år. Tiltakende stramhet i arbeidsmarkedet har slått ut i økt lønnsvekst. Dette trekker isolert sett i retning av noe høyere inflasjon.

Den økonomiske veksten i **Nordens** sett under ett avtok noe fra 1998 til 1999. En avmatning i Danmark og Finland, i tillegg til i Norge, ble bare delvis oppveid av sterkere vekst i Sverige og Island. Lavere vekst internasjonalt bidro isolert sett til å dempe aktiviteten i de nordiske landene. I tillegg ble den økonomiske politikken i flere av landene, i første rekke i Danmark, strammet inn etter flere år med sterk økonomisk vekst og tegn til press i økonomien. Arbeidsledigheten fortsatte imidlertid å falle, særlig i Finland, Island og Sverige. I gjennomsnitt var prisveksten i de nordiske landene om lag uendret fra 1998 til 1999. Dette dekker imidlertid over en til dels markert prisvekst i både Danmark og Island, i hovedsak som følge av sterk lønnsvekst. Det ligger an til at den økonomiske veksten i Norden sett under ett tar seg noe opp til om lag 3¹/₂ pst. i inneværende år, drevet av solid oppgang både i eksporten og innenlandsk etterspørsel, for deretter å avta noe neste år. I Finland og Sverige, der veksten er sterkest, er det ventet en ytterligere nedgang i arbeidsledigheten. Selv om konsumprisveksten vil ta seg opp i de fleste nordiske landene i år, ventes prisveksten likevel fortsatt å holde seg på et lavt nivå.

2.3 Finans- og valutamarkedene

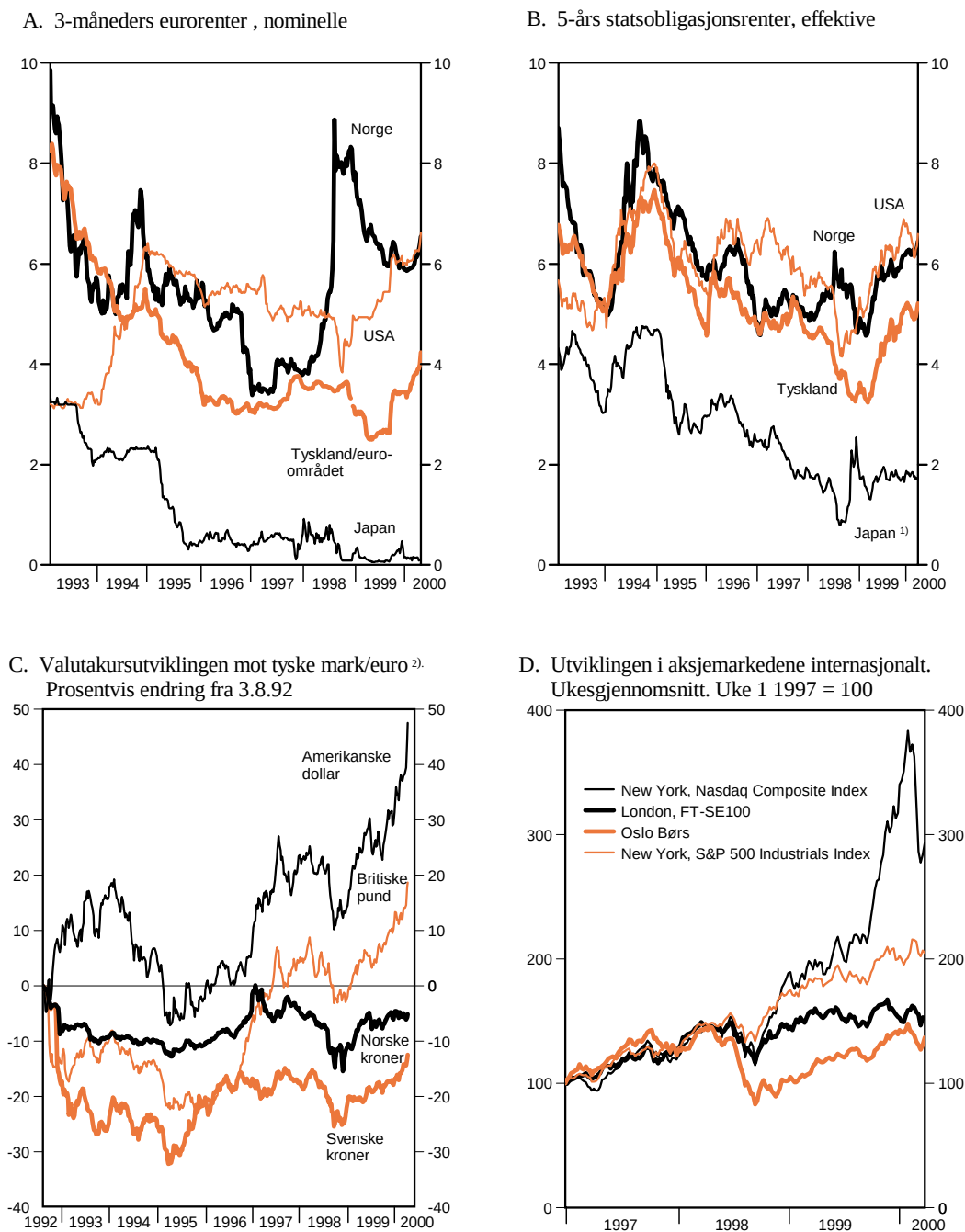
Oppgangen i **aksjemarkedene** internasjonalt var sterk gjennom 1999, i første rekke drevet av kraftig vekst i kursene på IT-relaterte aksjer. Etter nyttår har imidlertid aksjemarkedene vært preget av til dels stor uro og betydelige svingninger, særlig for IT-aksjer. Nasdaq-indeksen, som for en stor del består av IT-aksjer, har falt markert hittil i år. Særlig var fallet sterkt i begynnelsen av april. De bredere sammensatte indeksene har vist langt mindre utslag både i 1999 og hittil i år. Børsene i Europa har vært preget av utviklingen i USA, jf. figur 2.6D.

Innstramming i pengepolitikken har ført til en økning i de **kortsiktige** rentene i en rekke industriland, jf. figur 2.6A. Oppgangen har vært markert i både USA og euro-området, der styringsrentene er hevet med 125 rentepunkter det siste året. For euro-området innebærer dette at signalrentene er hevet fra 2,5 pst. til 3,75 pst., og 3-månedersrentene ligger nå høyere enn da pengeunionen trådte i kraft i januar i fjor. Med utsikter til fortsatt solid økonomisk vekst er det i denne meldingen lagt til grunn ytterligere oppgang i de korte rentene både i USA og euro-området framover. Dette reflekteres også i markedets forventninger, slik de framkommer i de såkalte terminrentene. De kortsiktige rentene i Sverige og Danmark har i hovedsak fulgt utviklingen i eurorenten. I Japan ligger nå 3-månedersrentene nær null. Det er ikke lagt til grunn noen vesentlig endringer i nær framtid, men også her er det ventet at rentenivået vil tilta etter hvert som veksten tar seg opp.

Med unntak av i Japan viste de **langsiktige rentene** i industrilandene en klart stigende tendens gjennom fjoråret. Dette må bl.a. ses i sammenheng med forventninger om økt prisvekst. Hittil i år falt obligasjonsrentene i USA og Europa markert de første månedene, men de har steget igjen de siste ukene. Svingningene kan trolig ses i sammenheng med at uroen i aksjemarkedene har ført til at investorer i perioder har redusert eksponeringen i aksjer til fordel for obligasjoner. Det er i denne meldingen lagt til grunn en svak økning i de europeiske obligasjonsrentene og om lag uendrede langsiktige renter i USA.

Det har vært store bevegelser i **valutakursen** mellom hovedvalutaene det siste året. Euroen har svekket seg med nær 25 pst. mot dollar siden introduksjonen 1. januar 1999. Samtidig har yen styrket seg mot dollar. Bevegelsene mellom dollar og euro kan delvis forklares med utviklingen i rentedifferanser og forskjeller i vekstutsiktene mellom de to valutaområdene. Den senere tidens sterke fall i eurokursen kan imidlertid også være et uttrykk for markedets manglende tillit til at euro-landene vil gjennomføre nødvendige strukturreformer. Det rekordstore underskuddet på den amerikanske driftsbalansen overfor utlandet, kombinert med et overskudd for euro-området sett under ett, trekker i retning av sterkere euro i forhold til dollar på sikt.

Internasjonale finansmarkeder



Figur 2.6 Internasjonale finansmarkeder

¹⁾ 10-års statsobligasjoner.²⁾ En stigende kurve angir styrket valuta overfor DEM/euro.

Kilde: OECD, Norges Bank og Bloomberg.

Kursen på **norske kroner** målt mot euro styrket seg gjennom 1999, mens utviklingen så langt i år har vært mer stabil. Kursen er 11. mai i år vel 8,2, mot 8,7 ved euroens introduksjon i begynnelsen av 1999. Kronen har i samme peri-

ode svekket seg mot amerikanske dollar, fra 7,5 i begynnelsen av 1999 til 9,1 den 11. mai 2000. Utviklingen i kronens verdi mot euro må ses i sammenheng med svekkingen av euroen det siste året, jf. over. Den norske kronekursen, målt ved industriens effektive valutakurs og importveid valutakurs, har svekket seg med rundt 4¹/₂ pst. i år. Kursen er også noe svakere enn i begynnelsen av 1999.

Norges Bank reduserte gjennom fjoråret sine signalrenter fem ganger med til sammen 2,5 prosentpoeng. I april i år satte Norges Bank opp rentene med 0,25 prosentpoeng. I begrunnelsen for renteøkningen viste Norges Bank til retningslinjene for pengepolitikken, og til utsiktene for prisstigningen og den økonomiske utviklingen for øvrig. Foliorenten, bankenes innskuddsrente i Norges Bank, er for tiden 5,75 pst., mens dagslånsrenten, som er bankenes lånerente i Norges Bank, er 7,75 pst. I tråd med Norges Banks renteendringer falt **tremåneders pengemarkedsrenten** gjennom 1999 til i underkant av 6 pst. ved utgangen av året. Etter en svak nedgang i januar i år har pengemarkedsrenten steget til vel 6,5 pst. 11. mai 2000. Terminrentene antyder at markedet forventer at renten skal stige ytterligere framover, jf. boks 2.5.

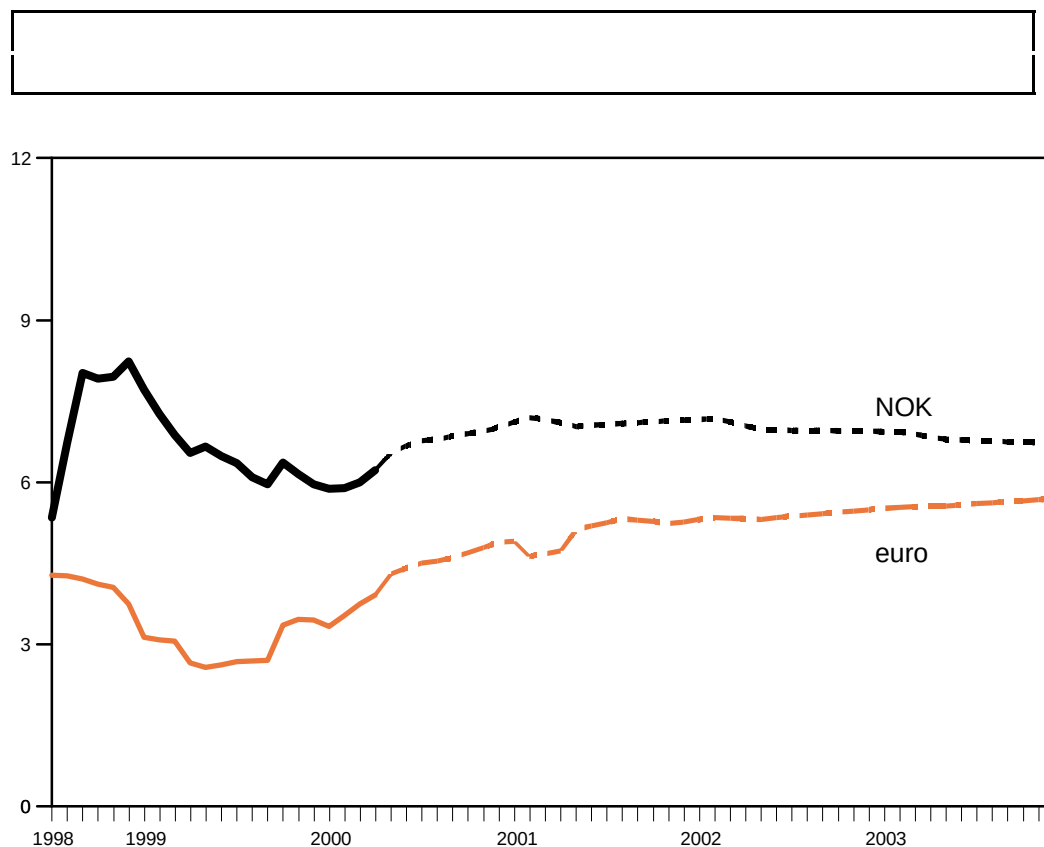
Renten på **statsobligasjoner** med 5 års gjenstående løpetid har gått opp det siste året, men ikke i like stor grad som oppgangen i tilsvarende renter i andre land. Renten er den 11. mai i underkant av 6,5 pst. Rentedifferansen mot tilsvarende tyske renter er nå 1,3 prosentpoeng, mot 1,9 prosentpoeng i januar 1999.

Boks 2.5 Renteframskrivninger

I markedet noteres renter for plasseringer med ulike løpetider. Noteringene kan vises ved en rentekurve, og kan brukes som et uttrykk for markedets forventninger til renteutviklingen framover. Ved hjelp av rentekurven kan en for eksempel beregne forventet tremåneders pengemarkedsrente seks måneder fram i tid.

Det er usikkerhet knyttet til hvor godt slike beregninger faktisk reflekterer markedets forventninger om renteutviklingen framover. Historisk har de implisitte renteforventningene variert kraftig, også over relativt korte perioder.

Figur 2.7 gjengir de implisitte forventningene for tremåneders renter, beregnet på bakgrunn av avkastningskurven for pengemarkedsrenter pr. 11. mai 2000. Den stiplede linjen indikerer den forventede utviklingen, mens den heltrukne linjen viser faktisk utvikling. Figuren viser at norske og europeiske renter forventes å nærme seg hverandre over tid. Figuren antyder at markedet forventer en moderat renteoppgang framover, og at renten vil begynne å avta svakt fra begynnelsen av 2002.



Figur 2.7 Utviklingen i faktisk og forventet 3-måneders nominelle renter pr. 11. mai 2000

Kilde: Norges Bank og Bloomberg.

Finansdepartementets tekniske renteframskrivinger

Finansdepartementets modellberegninger for den økonomiske utviklingen legger til grunn tekniske framskrivinger av pengemarkedsrenter. Renteforutsetningene er bl.a. basert på at norsk inflasjon vil komme ned på europeisk nivå og at den norske kronekursen vil være stabil i forhold til europeiske valutaer. Dette gir grunnlag for at det norske rentenivået over tid vil nærme seg europeiske renter. I framskrivingene legges det til grunn en langsiktige rentedifferanse på 0,5 prosentpoeng mot euro-renten.

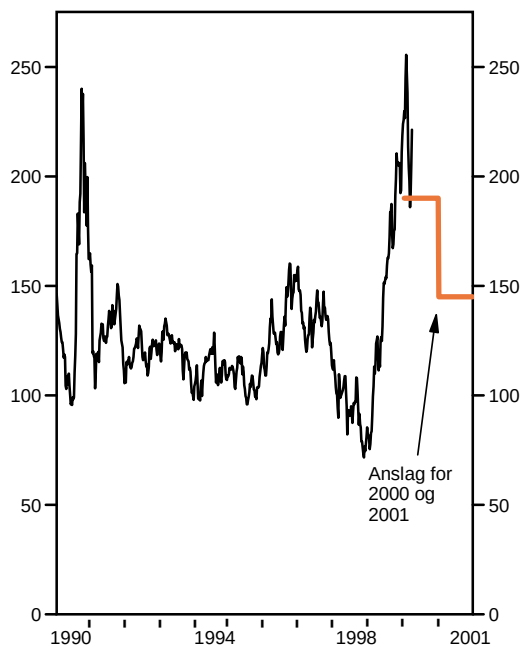
Tabell 2.5.: Finansdepartementets tekniske framskrivinger av pengemarkedsrenter. Årsgjennomsnitt i pst.

	1999	2000	2001	2002	2003
NOK	6,5	6,4	6,2	5,8	5,5
Euro	2,9	4,2	4,7	5,0	5,0

2.4 Nærmere om petroleumsvirksomheten

Oljeprisen har steget kraftig det siste året, og nådde i begynnelsen av mars 265 kroner pr. fat, jf. figur 2.8. Denne utviklingen må ses i sammenheng med at produksjonsbegrensninger i OPEC-landene og i enkelte andre produsentland i 1999 og 2000 førte til at lagrene av råolje falt betydelig. Etter toppnoteringen i begynnelsen av mars falt oljeprisen markert og lå i første del av april på om lag 190 kroner pr. fat. Deretter har oljeprisen steget igjen til om lag 220 kroner i uke 18. Fallet i oljeprisene gjennom mars skyldtes i stor grad forventninger om økte produksjonskvoter i OPEC-landene. I slutten av mars vedtok også OPEC-landene, med unntak av Iran, å øke produksjonskvotene samlet med om lag 1,5 mill. fat pr. dag. Selv om Iran ikke har undertegnet denne avtalen, har de signalisert at de kommer til å øke produksjonen for å unngå å tape markedsandeler. Den faktiske kvoteøkningen, tatt hensyn til den forventede produksjonsøkningen i Iran, blir på om lag 1,7 mill. fat. Tall fra det Internasjonale Energibyrået (IEA) viser at OPEC-landene allerede i mars produserte om lag 1,25 mill. fat pr. dag mer enn kvotene. Den faktiske produksjonsøkningen blir derfor trolig mindre enn de avtalte økningene i kvotene.

Spotpris på råolje



Figur 2.8 Spotpris på råolje. Brent Blend. NOK pr. fat
Kilde: Norges Bank og Finansdepartementet.

IEA anslår at den globale etterspørselen etter råolje vil øke med 2,0 pst. fra 1999 til 2000, mens veksten året før var på 1,5 pst. Tilsvarende anslag fra Energy Information Administration i USA (EIA) peker mot en vekst på 1,6 pst. i inneværende år. EIA anslår en vekst i det globale tilbudet av råolje på 2,4 pst. i 2000. Det er da forutsatt at OPEC gradvis øker sin produksjon gjennom året.

Selv om EIA anslår at samlet produksjon vil øke mer enn samlet etterspørsel, anslår de et fall i råoljelagrene i 2000 på 0,3 millioner fat pr. dag i 2000.

Gjennomsnittlig spotpris på Brent Blend hittil i år er 217 kroner pr. fat, mens prisen den 11. mai var 26,6 USD, svarende til 239 kroner pr. fat. Prisen for framtidig levering på International Petroleum Exchange i London viser et svakt fallende forløp gjennom året med en pris på 24,5 USD i desember.

I denne meldingen er det lagt til grunn en **oljepris på 190 kroner** i gjennomsnitt for 2000. Deretter er det beregningsteknisk lagt til grunn en oljepris på 145 kroner pr. fat i 2001 og at prisen deretter blir liggende på 125 2001-kroner pr. fat.

Svingningene i oljeprisen de siste par årene viser at anslagene for oljeprisen er svært usikre. På kort sikt er usikkerheten i stor grad knyttet til om OPEC klarer å overholde sine produksjonskvoter. Usikkerhet på lengre sikt er også knyttet til ressursgrunnlaget og teknologisk utvikling. Teknologisk utvikling kan for eksempel føre til at etterspørselen etter olje avtar dersom det utvikles mer energieffektiv teknologi eller dersom ny teknologi gjør andre energikilder rimeligere. Økonomisk vekst betyr også mye for etterspørselsutviklingen på både kort og lang sikt.

Tabell 2.6: Hovedtall for petroleumsvirksomheten

	1999	2000	2001	2004	Virkning av en endring i olje prisen i 2000
Forutsetninger:					
Råoljepris, kroner pr. fat	141	190	145	132	10
Produksjon, mill. Sm ³ o.e	226	253	272	264	
- Råolje og NGL	182	202	214	201	
- Naturgass	44	52	59	63	
Mrd. kroner:					
Eksportverdi ¹⁾	167,6	257,0	220,5	191,6	12,3
Påløpte skatter og avgifter ²⁾	32,5	81,0	61,1	54,6	6,3
Betalte skatter og avgifter ²⁾	18,7	60,4	71,1	52,7	3,2
Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten ³⁾	44,6	138,1	141,6	114,7	8,7
Mrd. kroner, 1997-priser:					
Investeringer i oljevirkosomhet	65,5	50,1	41,2	32,0	
Direkte import til oljevirkosomhet	14,3	7,1	5,8	5,6	
Etterspørsel mot fastlandsøkonomien ⁴⁾	51,2	43,0	35,4	26,4	

¹⁾ Utvinning og rørtransport av råolje og naturgass.

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

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

⁴⁾ Inkludert sektorens egenproduksjon av oljeboringstjenester.

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

Tabell 2.6 viser hovedtall for **utviklingen i den norske petroleumsvirksomheten**. I forhold til Nasjonalbudsjettet 2000, innebærer de nye anslagene for 2000 en nedjustering av både råoljeproduksjonen (inklusive NGL) og gassproduksjonen. Nedjusteringen av råoljeproduksjonen skyldes bl.a. lavere innrapporterte produksjonsanslag for enkelte felt og videreføring av de produksjonsregulerende tiltakene.

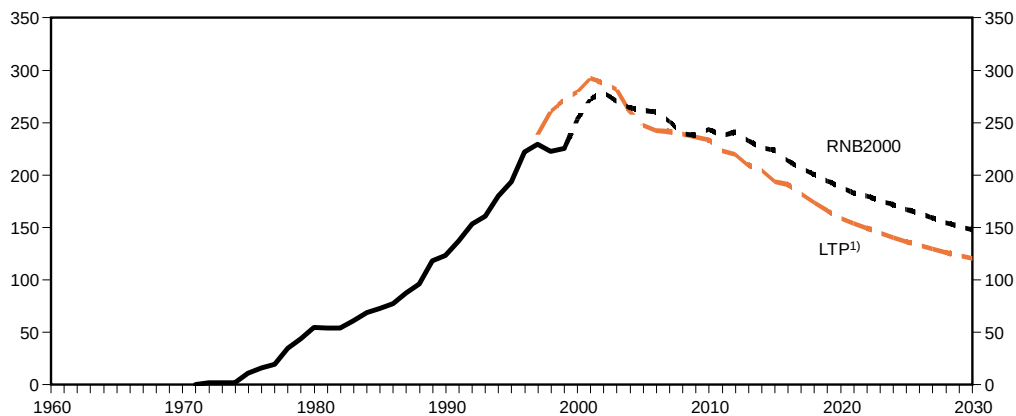
For de tre første månedene av inneværende år gjaldt en produksjonsregulering på 200 000 fat pr. dag. Regjeringen besluttet i slutten av mars å videreføre de produksjonsregulerende tiltakene, men med redusert omfang. Tiltakene innebærer at produksjonen reduseres med totalt 100 000 fat pr. dag i gjennomsnitt i 2. kvartal 2000. Tiltaket er basert på at andre land gjennomfører de kuttene de har indikert, og at markedsutviklingen blir som antatt. Samlet gir disse produksjonsreguleringene en reduksjon i den norske petroleumsproduksjonen på i underkant av 5 mill. Sm³ o.e. i 2000. En eventuell forlenkelse eller nedtrapping av de norske tiltakene etter 2. kvartal vil bli vurdert i lys av den videre markedsutviklingen.

Samlet petroleumsproduksjoner ventet å nå en topp på knapt 280 mill. Sm³ o.e. i 2002. Produksjonen er deretter forventet å avta gradvis. En forventet økning i gassproduksjonen til et nivå på i overkant av 80 mill. Sm³ o.e. i 2007, og en ytterligere økning i gassproduksjonen etter 2010, demper fallet i samlet petroleumsproduksjon som følge av lavere råoljeproduksjon. I forhold til Nasjonalbudsjettet 2000 innebærer de nye anslagene en nedjustering av petroleumsproduksjonen de nærmeste 10-15 årene. Nedjusteringen skyldes bl.a. lavere produksjonsanslag for enkelte felt i drift, forskyvning av felt som vurderes utbygd og senere innfasing av mulige tiltak for økt utvinning og framtidige funn. Produksjonsanslagene i senere perioder er tilsvarende høyere, slik at anslagene for samlet produksjon over tid er om lag uendret.

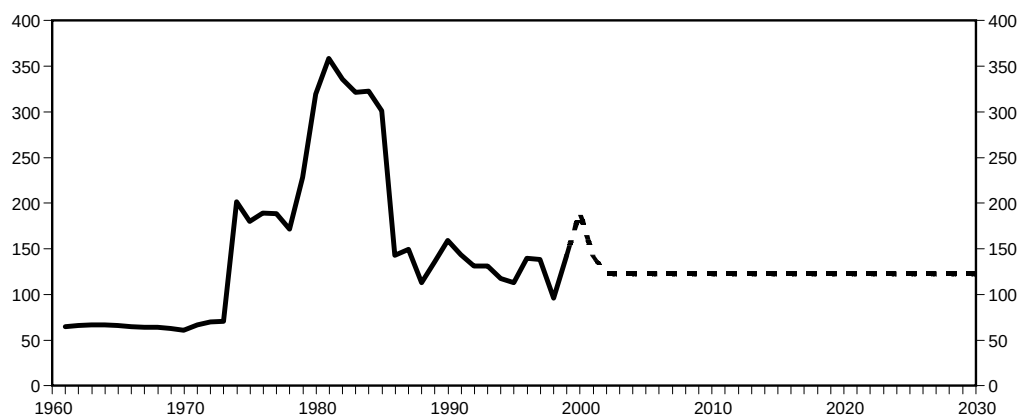
Oljedirektoratets anslag for samlede utvinnbare petroleumsressurser pr. 31.12. 1999 er på 13,2 mrd. Sm³ o.e. Dette er om lag uendret i forhold til tilsvarende anslag ved utgangen av 1998.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i 2000 anslås nå til 138,1 mrd. kroner. Anslaget er 53 mrd. kroner høyere enn i Nasjonalbudsjettet 2000. Oppjusteringen skyldes i første rekke et høyere anslag for råoljeprisen, mens lavere produksjonsanslag trekker i motsatt retning. For 2001 anslås statens netto kontantstrøm til 141,6 mrd. kroner. Økningen i statens netto kontantstrøm fra 2000 til 2001, til tross for lavere anslått pris, skyldes delvis at skattene innbetales med et visst etterslep, men også økt produksjon og lavere investeringer.

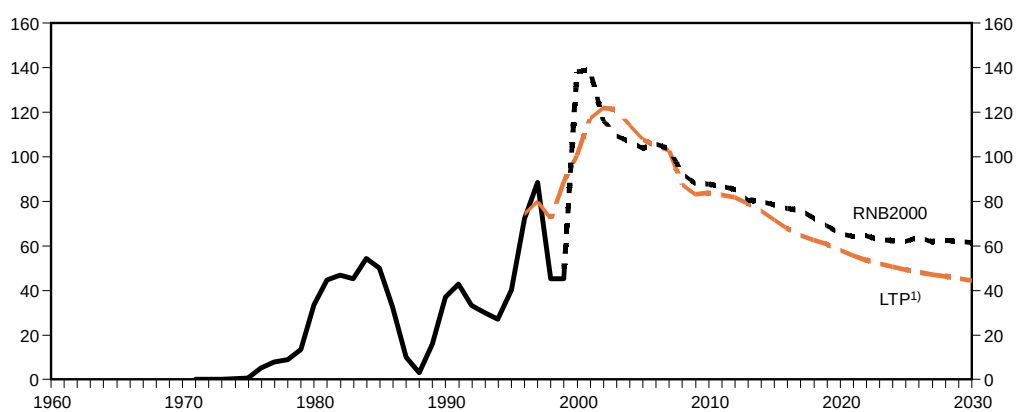
Petroleumsvirksomheten

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

B. Råoljepris. 2000-kroner pr. fat



C. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten. Mrd. 2000-kroner



Figur 2.9 Petroleumsvirksomheten

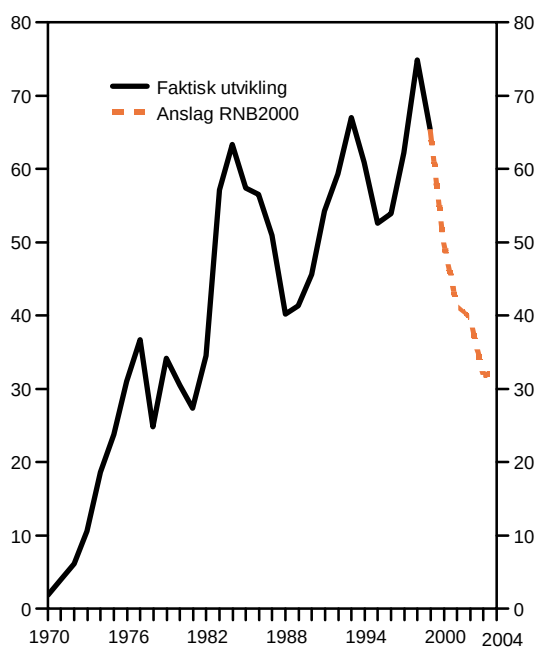
¹) Langtidsprogrammet 1998-2001

Kilde: Oljedirektoratet, Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet.

Virkningen i 2000 av en endring i oljeprisen på 10 kroner pr. fat i forhold til prisforutsetningen på 190 kroner, er vist i tabell 2.6. Eksportverdien av petroleumsproduksjonen er anslått å endres med $12\frac{1}{2}$ mrd. kroner og statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten med $8\frac{3}{4}$ mrd. kroner ved en slik prisendring. Dette viser hvor følsomme inntektsanslagene er overfor endringer i oljeprisen.

Totalformuen i petroleumsvirksomheten, definert som nåverdien av nettokontantstrømmen i petroleumsvirksomheten, anslås til 2 070 mrd. 2000-kroner basert på en realrente på 4 pst. Statens del av formuen, definert som nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, anslås til 1 830 mrd. kroner. Disse formuesanslagene gir grunnlag for en permanent-inntekt, eller langsiktig årlig realavkastning, på om lag 83 mrd. 2000-kroner, hvorav statens del utgjør om lag 73 mrd. 2000-kroner. De høyere anslagene for petroleumsformuen i forhold til Nasjonalbudsjettet 2000, kan i hovedsak tilskrives høyere råoljepriser. En økning i anslagene for de samlede investerings- og driftskostnadene for sektoren trekker i motsatt retning.

Oljeinvesteringer



Figur 2.10 Brutto realinvesteringer i oljevirksomhet. Mrd. 1997-kroner

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

Foreløpige nasjonalregnskapstall viser at **investeringene i oljevirksomheten** i 1999 ble 65,5 mrd. 1997-kroner, jf. figur 2.10. Fallet fra 1998 til 1999 er dermed anslått til 13 pst. Oljeinvesteringene ventes å falle ytterligere med om lag 24 pst. i inneværende år, og om lag 18 pst. i 2001. For perioden 2002-2004 ventes en videre reduksjon i investeringene, før framskrivningene deretter viser en viss økning i investeringsnivået. Det understrekes at anslagene for oljeinvesteringene er svært usikre, spesielt når det gjelder fordelingen av

investeringene mellom år. Sammenliknet med anslagene i Nasjonalbudsjettet 2000, er investeringsanslagene for 2002-2004 betydelig nedjustert. Dette skyldes i første rekke at enkelte funn under vurdering er skjøvet ut i tid og at enkelte utbygginger er innrapportert med lavere investeringskostnader, bl.a. som følge av at det er utarbeidet enklere og rimeligere utbyggingsløsninger. Investeringskostnadene i denne perioden vil imidlertid kunne øke dersom selskapene i større grad enn nå skulle velge selvstendige utbyggingsløsninger.

3 Den økonomiske politikken

3.1 Finanspolitikken

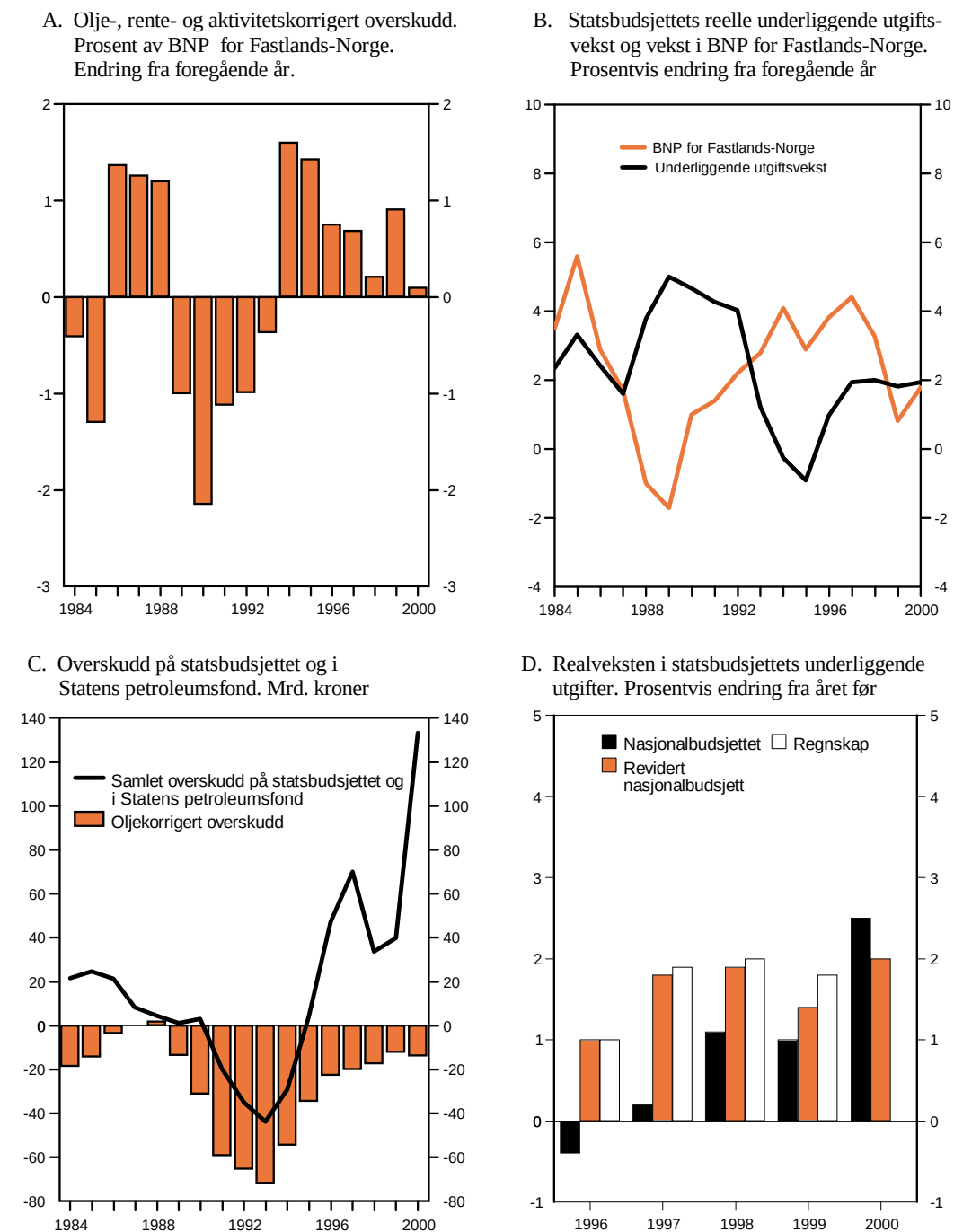
3.1.1 Hovedtrekk i budsjettpolitikken

Hovedutfordringen i den økonomiske politikken er å bringe pris- og kostnadsveksten i Norge ned på linje med de landene vi konkurrerer med. Hvis dette ikke skjer, vil konsekvensene kunne bli et særnorsk høyt rentenivå over lang tid, som sammen med svekket konkurranseevne vil kunne føre til en betydelig og langvarig økning i arbeidsledigheten.

Finanspolitikken har et hovedansvar for å stabilisere utviklingen i norsk økonomi. I en situasjon der økonomien er nær full kapasitetsutnyttelse og arbeidsmarkedet er stramt, må offentlige utgifter og inntekter tilpasses slik at den samlede etterspørselen ikke blir så sterk at det oppstår en tiltakende vekst i priser og lønninger.

Finanspolitikken må også ha et langsiktig perspektiv. Norsk økonomi står overfor store utfordringer de neste tiårene, som følge av fallende petroleumsinntekter og økende utgifter til pensjoner og pleie- og omsorgstjenester. Den sparingen som finner sted i Statens petroleumsfond, skal bl.a. dekke disse utgiftene. En kan ikke basere den økonomiske politikken på at de høye oljeprisene en har observert så langt i 2000, skal vare ved. Økt bruk av oljeinntekter nå ville forsterke pressproblemene i norsk økonomi, med tiltakende pris- og kostnadsvekst som resultat.

Hovedtrekk i budsjettpolitikken



Figur 3.1 Hovedtrekk i budsjettpolitikken

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Hovedtrekkene i **budsjettopplegget for 2000** er følgende:

- Et om lag nøytralt finanspolitisk opplegg, målt ved endringen i den olje-, rente- og aktivitetskorrigerede budsjettindikatoren.
- En reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på om lag 2 pst. fra

- 1999 til 2000. Realveksten er lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2000, bl.a. som følge av høyere prisvekst for statsbudsjettets utgifter.
- En reell økning i påløpte skatter og avgifter med om lag 3,9 mrd. kroner fra 1999 til 2000, mot drøyt 3,5 mrd. kroner ved salderingen av budsjettet for inneværende år.
 - En realvekst på om lag $1\frac{3}{4}$ pst. i kommuneforvaltningens inntekter.
 - Statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd anslås til 13,8 mrd. kroner i 2000, en økning på 0,5 mrd. kroner fra saldert budsjett. Det oljekorrigerte underskuddet dekkes ved en tilsvarende overføring fra Statens petroleumsfond.
 - Basert på en forutsetning om en gjennomsnittlig oljepris på 190 kroner pr. fat i 2000, anslås statens nettoinntekter fra petroleumsvirksomheten til 138,1 mrd. kroner i 2000. Medregnet renter og utbytte mv. på 8,8 mrd. kroner, anslås det samlede overskuddet i Statens petroleumsfond og statsbudsjettet til 133,1 mrd. kroner. Ved utgangen av 2000 anslås den samlede kapitalen i Statens petroleumsfond til om lag 369 mrd. kroner. Anslaget er økt med om lag 75 mrd. kroner siden Nasjonalbudsjettet 2000.
 - For offentlig forvaltning i alt, som i tillegg til statsforvaltningen også omfatter kommuneforvaltningen, anslås samlede nettofinansinvesteringer i 2000 til 154,7 mrd. kroner eller 11,6 pst. av BNP. Tabell 3.4 viser hvordan offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer framkommer. Bruttogjelden for offentlig forvaltning, slik den måles etter Maastricht-kriteriet, anslås til om lag 288 mrd. kroner ved utgangen av 2000 eller 21,6 pst. av BNP.
 - Bruttofordringene i offentlig forvaltning er høyere enn gjelden. Medregnet kapitalen i Petroleumsfondet og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift, anslås nettofordringene ved utgangen av 2000 til om lag 645 mrd. kroner, tilsvarende 48 pst. av BNP.

Statsbudsjettets inntekter og utgifter er vist i tabellene 3.1 og 3.2, mens tabell 3.3 gir inntekter og utgifter i Statens petroleumsfond. Gjennomføringen av finanspolitikken i 2000 er nærmere omtalt i avsnitt 3.1.3.

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

		Regnskap		Anslag på regnskap	Teknisk framskriving
		1998	1999	2000	2001
Totalt inntekter		471,3	499,6	609,1	
1	Inntekter fra petroleumsvirksomhet	72,6	75,6	160,7	
	1.1 Skatter og avgifter	27,6	18,7	60,4	
	1.2 Andre petroleumsinntekter	45,0	56,9	100,3	
2	Inntekter utenom petroleumsinntekter	398,7	424,0	448,4	
	2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	357,4	379,7	396,2	
	2.2 Andre inntekter	41,3	44,3	52,3	
Totalt utgifter		443,7	467,0	484,8	
1	Utgifter til petroleumsvirksomhet	27,6	31,0	22,6	
2	Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	416,1	436,0	462,3	
	2.1 Kjøp av varer og tjenester	102,3	104,5	105,3	
	2.2 Overføringer	313,8	331,5	357,0	
Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens petroleumsfond		27,6	32,6	124,3	128,7
-	Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	45,0	44,6	138,1	141,6
=	Oljekorrigert overskudd	-17,5	-12,1	-13,8	-13,0
+	Overført fra Statens petroleumsfond	17,1	18,5	13,8	13,0
=	Overskudd på statsbudsjettet	-0,4	6,4	0,0	0,0
+	Netto avsatt i Statens petroleumsfond	28,0	26,1	124,3	128,7
+	Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens petroleumsfond	6,2	7,3	8,8	13,7
=	Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond	33,8	39,9	133,1	142,4
Memo:					
Kapital i Statens petroleumsfond pr. 31.12 målt til markedsverdi		168,8	220,9	369,0	522,2

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.2: Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner og prosentvis endring

		Mill. kroner			Prosentvis endring fra foregående år	
		1998	1999	2000	1999	2000
A	Inntekter utenom overføringer fra Statens petroleumsfond	471328	499570	609144	6,0	21,9
A. 1	Inntekter fra petroleumsvirksomhet	72649	75589	160702	4,0	112,6
	1 Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet	27601	18736	60400	-32,1	222,4
	2 Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	45049	56853	100302	26,2	76,4
	- Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet	18994	32457	74900	70,9	130,8
	- Renteinntekter	8489	8400	8600	-1,1	2,4
	- Tilbakeføring av kapitalinnskudd	14443	15343	15100	6,2	-1,6
	- Andre petroleumsinntekter	3122	652	1702	-79,1	161,0
A. 2	Inntekter utenom oljeskatter og inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	398678	423981	448442	6,3	5,8
	1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	357405	379709	396181	6,2	4,3
	- Skatt på inntekt, formue og kapital	188455	204270	212250	8,4	3,9
	- Produksjonsavgifter	168950	175439	183931	3,8	4,8
	2 Overført fra Norges Bank	3811	3401	10685	-10,8	214,2
	3 Renteinntekter	12284	14235	14369	15,9	0,9
	4 Andre inntekter	25178	26636	27207	5,8	2,1
B	Utgifter utenom overføringer til Statens petroleumsfond	443741	467009	484834	5,2	3,8
B. 1	Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet	27608	30962	22582	12,1	-27,1

Tabell 3.2: Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner og prosentvis endring

		- Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet	27251	30 33 7	21900	11,3	-27,8
		- Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet	358	62 5	682	74,7	9,1
B. 2		Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	416132	43 60 47	462252	4,8	6,0
	1	Kjøp av varer og tjenester	102304	10 45 36	105255	2,2	0,7
		- Sivile formål	76973	78 71 9	79331	2,3	0,8
		- Forsvarsformål	25331	25 81 7	25923	1,9	0,4
	2	Overføringer	313828	33 15 11	356997	5,6	7,7
		- Til kommuneforvaltningen	75591	83 19 1	89962	10,1	8,1
		- Renteutgifter	18273	15 61 5	15300	-14,5	-2,0
		- Til private og utlandet	219964	23 27 05	251735	5,8	8,2
C. 1		Overskudd før overføringer til Statens petroleumsfond	27587	32 56 1	124311	18,0	281,8
		- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	45041	44 62 7	138120	-0,9	209,5
C. 2	=	Oljekorrigert budsjettoverskudd	-17454	- 12 06 6	-13809	-30,9	14,4
	+	Overført fra Statens petroleumsfond	17059	18 49 4	13809	8,4	-25,3
C. 3	=	Overskudd før lånetransaksjoner	-395	64 28	0	- 1727 ,5	-100,0
D. 1		Lånetransaksjoner, netto	54916	36 13 6	2060	-34,2	-94,3
	1	Utlån	8903	12 31 5	-697	38,3	-105,7
	2	Gjeldsavdrag	46013	23 82 1	2757	-48,2	-88,4

Tabell 3.2: Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner og prosentvis endring

E. 1	Finansieringsbehov (D.1-C.3)	55311	29 70 7	2060	-46,3	-93,1
---------	------------------------------	-------	---------------	------	-------	-------

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.3: Inntekter og utgifter i Statens petroleumsfond. Mrd. kroner

	1998	1999	2000	2001
Inntekter	51,2	51,9	146,9	155,3
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	45,0	44,6	138,1	141,6
- Renteinntekter og utbytte mv.	6,2	7,3	8,8	13,7
Utgifter	17,1	18,5	13,8	13,0
- Overføring til statskassen	17,1	18,5	13,8	13,0
Overskudd i Statens petroleumsfond	34,2	33,4	133,1	142,4
Valutakurs- og verdipapirgevinster	19,3	18,7	15,0	10,8
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi	168,8	220,9	369,0	522,2

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.4: Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner og pst. av BNP

	1998	1999	2000
A. Netto finansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi	53 055	66 846	165 613
Statsbudsjettets overskudd	-395	6 428	0
Overskudd i Statens petroleumsfond	34 165	33 429	133 111
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap	7 687	3 963	4 218
Definisjonsforskjell statsregnskapet / nasjonalregnskapet ¹⁾	-1 424	8 682	24 018
Kapitalinnskudd i forretningsdriften	13 022	14 343	4 266
B. Netto finansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi	-13 448	-9 308	-10 909
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi	-6 197	-11 039	-11 004
Påløpte, men ikke bokførte kommuneskatter ²⁾	-7 251	1 731	95
C. Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer (=A+B)	39 607	57 538	154 704
Målt som andel av BNP	3,6%	4,8%	11,6%

¹⁾ Inkluderer statsforvaltningens påløpte, men ikke bokførte skatter.

²⁾ Forløpet for påløpte, men ikke bokførte kommuneskatter i 1998 og 1999 er knyttet til omgjøring av kommunale etterskuddsskatter til statlige skatter.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Ifølge retningslinjene for Statens petroleumsfond skal Regjeringen i Revidert nasjonalbudsjett 2000 gi anslag for avsetningen i Statens petroleumsfond

i 2001, basert på foreløpige retningslinjer for finanspolitikken kommende år. Anslagene for 2001 som presenteres i denne meldingen, er basert på den økonomiske utviklingen som er beskrevet i kapittel 2. For budsjettpolitikken har en lagt til grunn følgende tekniske forutsetninger:

- En reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på 1¹/₂ pst. fra 2000 til 2001.
- En videreføring av skatte- og avgiftsnivået i 2000.

Disse forutsetningene innebærer at de offentlige utgiftene de nærmeste årene er om lag uendret som andel av BNP for Fastlands-Norge.

I framskrivingene anslås statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd til 13,0 mrd. kroner i 2001. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 141,6 mrd. kroner. Dette bygger bl.a. på en forutsetning om en gjennomsnittlig oljepris på 145 kroner pr. fat. Etter overføring av midler til statsbudsjettet for å dekke det oljekorrigerte underskuddet, anslås avsetningen i Statens petroleumsfond til 128,7 mrd. kroner i 2001. I tillegg anslås rente- og utbytteinntektene i Statens petroleumsfond til 13,7 mrd. kroner. Dette gir et samlet overskudd i Petroleumsfondet på 142,4 mrd. kroner.

3.1.2 Statsregnskapet for 1999

Statsregnskapet for 1999 viser et samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond på 39,9 mrd. kroner, jf. tabell 3.1 og tabell 3.5. I det salderte statsbudsjettet som ble vedtatt av Stortinget høsten 1998, ble overskuddet anslått til 55,7 mrd. kroner. Reduksjonen skyldes i første rekke at statens inntekter fra petroleumsvirksomheten ble 11,5 mrd. kroner lavere enn i det salderte budsjettet.

Det oljekorrigerte underskuddet i regnskapet for 1999 ble 12,1 mrd. kroner, som er 5,6 mrd. kroner høyere enn i det salderte budsjettet. Rente- og utbytteinntektene mv. i Statens petroleumsfond ble 1,2 mrd. kroner høyere enn opprinnelig lagt til grunn.

Tabell 3.5: Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 1999. Endringer fra saldert budsjett til regnskap. Mill. kroner

		1	2	3=1-2	4	5=3+4	6=5-1
		Saldert budsjett	Endring	Nysaldert budsjett	Endring	Regnskap	Memo: Endring fra saldert budsjett til regnskap
A	Inntekter utenom petroleumsinntekter	424 505	-7 773	416 733	7 248	423 981	-524
	1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	377 649	-1 634	376 015	3 695	379 709	2 061
	2 Renteinntekter	17 962	-4 338	13 625	610	14 235	-3 727
	3 Overføringer fra Norges Bank	3 401	0	3 401	0	3 401	0
	4 Andre inntekter	25 494	-1 801	23 693	2 943	26 636	1 142
B	Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	431 009	4 218	435 227	820	436 047	5 038
	1 Renteutgifter	18 107	-2 488	15 620	-4	15 615	-2 492
	2 Dagpenger	5 246	96	5 342	113	5 455	209
	3 Andre utgifter	407 656	6 610	414 265	711	414 976	7 321
C	Oljekorrigert overskudd (A+B)	-6 503	-11 991	-18 494	6 428	-12 066	-5 563
D	Kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	56 142	-11 582	44 560	67	44 627	-11 515
E	Avsetning til Statens petroleumsfond	49 639	-23 572	26 066	67	26 133	-23 506
F	Overskudd før lånetransaksjoner (C+D+E)	0	0	0	6 428	6 428	6 428
G	Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens petroleumsfond	6 100	700	6 800	496	7 296	1 196
H	Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond (E+F+G)	55 739	-22 872	32 866	6 991	39 857	-15 882

Kilde: Finansdepartementet.

Det framgår av tabell 3.5 hvordan økningen i det oljekorrigerte underskuddet er fordelt på ulike inntekts- og utgiftsarter. Skatte- og avgiftsinntektene ble 2,1 mrd. kroner høyere i regnskapet enn i det salderte budsjettet. Netto renteinntekter, dvs. renteinntekter fratrasket renteutgifter, ble 1,2 mrd. kroner lavere, mens andre inntekter ble 1,1 mrd. kroner høyere. Utgifter til dagpenger ble 0,2 mrd. kroner høyere, mens øvrige utgifter ble 7,3 mrd. kroner høyere i regnskapet enn i det salderte budsjettet. Utgiftsøkningene omfatter bl.a. merutgifter i forbindelse med forsvarets internasjonale operasjoner, økte utgifter til flyktninger og asylsøkere, økte bevilgninger til innsatsstyrt finansiering av sykehus og økte utgifter i forbindelse med det nye Rikshospitalet.

Målt i forhold til Nysaldert budsjett for 1999 ble det oljekorrigerte underskuddet 6,4 mrd. kroner lavere i regnskapet, blant annet som følge av oppjustering av skatte- og avgiftsinntektene på 3,7 mrd. kroner.

3.1.3 Gjennomføring av finanspolitikken i 2000

I forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett er det nødvendig å foreslå betydelige utgiftsøkninger på enkelte områder. Medregnet forslag som er fremmet før Revidert nasjonalbudsjett, foreslås det brutto utgiftsøkninger på statsbudsjettet for 2000 på om lag 5,2 mrd. kroner. Et tilskudd på 6,7 mrd. kroner til NSB Gardermobanen AS er da holdt utenom. Tilskuddet skal brukes til å nedskrive gjelden i selskapet. Aktiviteten knyttet til opparbeiding av denne gjelden har skjedd tidligere år, og bevilgningen holdes derfor utenfor budsjettindikatorerne for statsbudsjettet.

De økte utgiftene på 5,2 mrd. kroner skyldes blant annet økte anslag under Folketrygden (1,4 mrd. kroner), økte utgifter til Forsvarets internasjonale operasjoner (1,3 mrd. kroner), tilleggsbevilgninger til sykehusene (knappt 1,3 mrd. kroner), økte flyktningeutgifter (0,4 mrd. kroner) og økte utgifter til tapsfond og rentestøtte i Statens lånekasse for utdanning (0,4 mrd. kroner).

På grunn av den høye kapasitetsutnyttningen i norsk økonomi er det svært viktig at stramheten i budsjettopplegget opprettholdes i tråd med Stortingets vedtak av det salderte budsjettet. Tilleggsbevilgningene i denne meldingen er derfor dekket inn, i hovedsak gjennom tiltak på budsjettets utgiftsside. Regjeringen har lagt vekt på å skjerme velferdsordningene, ved at økte utgifter i folketrygden ikke dekkes inn ved svekkelser i trygdeordningene. Videre satses det på utvikling av helsetilbudet gjennom å styrke sykehusenes økonomi. I tillegg har en valgt å videreføre Forsvarets operasjoner på Balkan, til tross for betydelige kostnadsøkninger. Denne prioriteringen innebærer samtidig at det er blitt nødvendig med desto større utgiftsreduksjoner på andre områder for å beholde stramheten i budsjettopplegget.

Av den samlede brutto utgiftsøkningen på 5,2 mrd. kroner foreslås det at om lag 3,0 mrd. kroner dekkes inn gjennom utgiftsreduserende tiltak. Inndekkingen gjennom økte inntekter utgjør 2,2 mrd. kroner, hvorav avgiftene er økt med om lag 0,4 mrd. kroner. Av utgiftsreduserende tiltak foreslås det å utvide arbeidsgiverperioden for sykelønn fra 2 uker og 2 dager til 3 uker, med virkning fra 1. august 2000. Videre foreslås det enkelte utgiftsreduksjoner, bl.a. innen Forsvaret, samferdselssektoren og helsesektoren. De økte bevilgningene til Forsvaret og helsesektoren er større enn utgiftsreduksjonene som er foreslått innen de samme områdene. For en nærmere omtale av budsjetttiltak og inndekking vises det til forslag til endringer i statsbudsjettet i St.prp. nr. 61 (1999-2000).

Den **reelle underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter** anslås etter dette til om lag 2 pst. fra 1999 til 2000. I Nasjonalbudsjettet 2000 ble den reelle utgiftsveksten anslått til om lag 2¹/₂ pst. Nedjusteringen av utgiftsveksten skyldes bl.a. at prisveksten for statsbudsjettets utgifter i 2000 er oppjustert siden Nasjonalbudsjettet 2000. Den reelle utgiftsveksten blir da isolert sett lavere. Oppjusteringen av anslått prisvekst for statsbudsjettets utgifter er bl.a. knyttet til at anslaget på årslønnsveksten i 2000 er oppjustert fra 3¹/₄ pst. i Nasjonalbudsjettet 2000 til 3³/₄ pst. i denne meldingen.

Endringene i statsbudsjettets inntekter og utgifter fører alt i alt til at virkningen av finanspolitikken i 2000, slik den måles ved endringen i det olje-, rente- og aktivitetskorrigerede underskuddet fra 1999 til 2000, er om lag nøytral.

Tabell 3.6: Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2000. Endringer fra Nasjonalbudsjettet til Revidert nasjonalbudsjett. Mill. kroner

		1	2	3=1+2	4	5=3+4
		Nasjonalbudsjettet 2000	Endring	Saldert budsjett	Endring	Revidert nasjonalbudsjett
A	Inntekter utenom petroleumsinntekter	441 940	-2 702	439 237	9 205	448 442
	1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	392 238	-1 966	390 272	5 909	396 181
	2 Renteinntekter	12 814	-141	12 673	1 696	14 369
	3 Overføringer fra Norges Bank	10 685	0	10 685	0	10 685
	4 Andre inntekter	26 202	-595	25 607	1 600	27 207
B	Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	455 222	-2 702	452 519	9 732	462 252
	1 Renteutgifter	14 662	0	14 662	638	15 300
	2 Dagpenger	6 648	0	6 648	-300	6 348
	3 Andre utgifter	433 912	-2 702	431 210	9 394	440 604
C	Oljekorrigert overskudd (A+B)	-13 282	0	-13 282	-527	-13 809
D	Kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	85 120	0	85 120	53 000	138 120
E	Avsetning til Statens petroleumsfond	71 838	0	71 838	52 473	124 311
F	Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens petroleumsfond	7 400	0	7 400	1 400	8 800
G	Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond	79 238	0	79 238	53 873	133 111

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.6 viser hovedtallene for statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2000, med endringer i forhold til Nasjonalbudsjettet 2000 og saldert budsjett.

Det **samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond** i 2000 anslås til 133,1 mrd. kroner, som er 53,9 mrd. kroner høyere enn saldert budsjett, jf. tabell 3.6. Oppjusteringen skyldes først og fremst at anslaget for statens nettoinntekter fra petroleumsvirksomheten er økt med 53,0 mrd. kroner, fra 85,1 mrd. i Nasjonalbudsjettet 2000 til 138,1 mrd. kroner i denne meldingen. Oppjusteringen er i hovedsak knyttet til høyere oljepriser enn tidligere lagt til grunn. I Nasjonalbudsjettet 2000 var det lagt til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 125 kroner pr. fat. Dette anslaget er i Revidert nasjonalbudsjett 2000 økt til 190 kroner pr. fat som gjennomsnitt for inneværende år. Aksjeutbyttet fra Statoil er redusert med 0,5 mrd. kroner. Anslaget for investeringer i statlig petroleumsvirksomhet økes med 2,2 mrd. kroner.

Det **oljekorrigerte underskuddet** i 2000 anslås nå til 13,8 mrd. kroner, en økning på 0,5 mrd. kroner fra saldert budsjett. Endringen i det oljekorri-

gerte underskuddet siden saldert budsjett er vist dekomponert i ulike inntekts- og utgiftskomponenter, jf. tabell 3.6.

Samlede skatte- og avgiftsinntekter fra fastlandsøkonomien er oppjustert med 5,9 mrd. kroner. Dette skyldes blant annet at inntektene fra arbeidsgiveravgiften, moms og bilavgifter i 1999 ble høyere enn tidligere antatt. Denne økningen er videreført til 2000. I tillegg har en oppjustert veksten i privat forbruk i 2000 siden Nasjonalbudsjettet. Dette medfører høyere anslåtte avgiftsinntekter.

Netto renteinntekter, dvs. renteinntekter fratrasket renteutgifter, er oppjustert med om lag 1,1 mrd. kroner. Dette har blant annet sammenheng med endrete renteforutsetninger, samt at innestående kapital på statens foliokonto i Norges Bank anslås noe høyere enn tidligere.

Inntekter utenom skatter og avgifter og renter har økt med 1,6 mrd. kroner.

Reduserte anslåtte utgifter til dagpenger bidrar til å bedre budsjettbalansen med 0,3 mrd. kroner i forhold til saldert budsjett.

Det framgår videre av tabell 3.6 at utgifter utenom dagpenger og renter netto er økt med 9,4 mrd. kroner i forhold til saldert budsjett. Av dette utgjør tilskuddet til NSB Gardermobanen AS om lag 6,7 mrd. kroner.

Aktiviteten knyttet til opparbeidingen av denne gjelden har skjedd tidligere år, og bevilgningen holdes derfor utenfor budsjettindikatorene for statsbudsjettet. Bevilgningen til NSB Gardermobanen AS bidrar imidlertid isolert sett til en betydelig økning i det oljekorrigerte budsjettunderskuddet, og dermed til mindre avsetning i Statens petroleumsfond.

I løpet av våren vil det bli fremmet en proposisjon om børsintroduksjon av Telenor. Omsetningsverdiene på aksjene og kostnadene knyttet til børsintroduksjonen vil først være avklart når proposisjonen bli lagt fram, og er derfor ikke innarbeidet i Revidert nasjonalbudsjett.

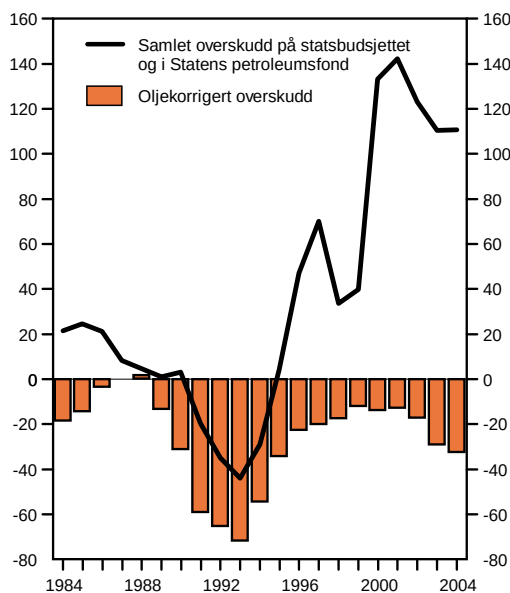
3.1.4 Utviklingstrekk i statsfinansene på mellomlang sikt

Finanspolitikken må ha et langsiktig perspektiv. I tillegg til de langsiktige beregningene som presenteres i kapittel 3.1.5, legges det særlig vekt på å følge utviklingen de nærmeste årene. Beregningene for perioden 2001-2004 er basert på tekniske framskrivninger, og gir ikke uttrykk for Regjeringens politiske prioriteringer. Følgende hovedforutsetninger er lagt til grunn:

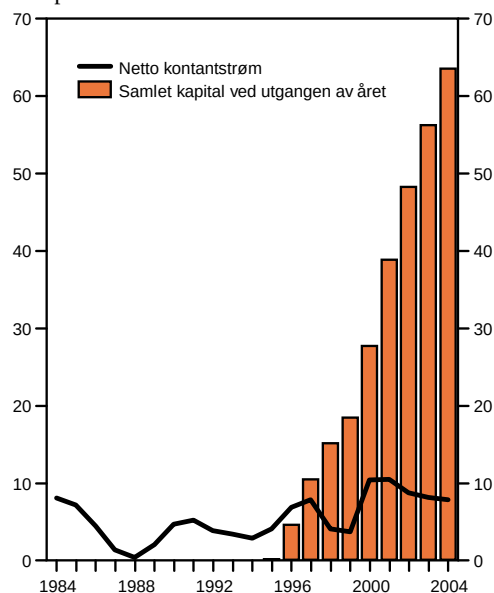
- En oljepris på 145 kroner pr. fat i 2001 og 123 kroner pr. fat målt i 2000-priser for årene 2002-2004.
- Et uendret skatte- og avgiftsnivå.
- En reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på om lag 1¹/₂ pst. pr. år.

Perspektiver for budsjettpolitikken

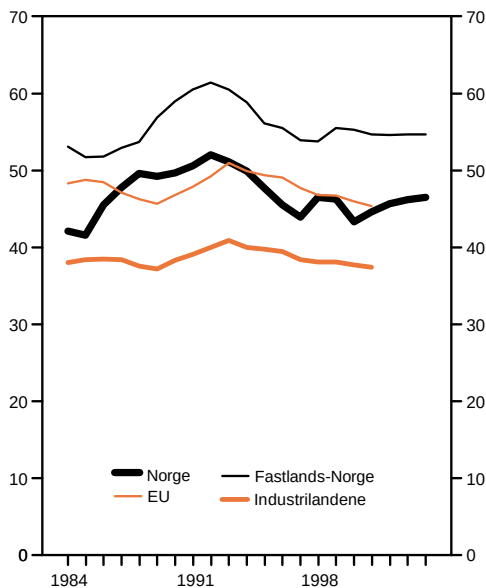
A. Overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond. Mrd. kroner



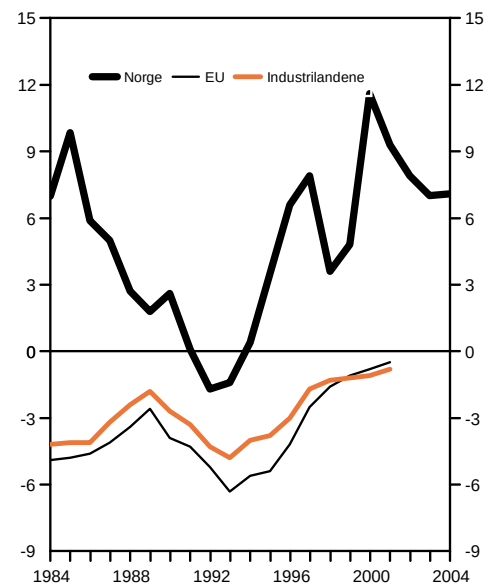
B. Netto kontantstrøm fra statlig petroleums- virksomhet og samlet kapital i Statens petroleumsfond. Prosent av BNP



C. Offentlig forvaltnings utgifter. Prosent av BNP



D. Nettofinansinvestering i offentlig forvaltning. Prosent av BNP



Figur 3.2 Perspektiver for budsjettpolitikken

Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Med disse forutsetningene anslås det oljekorrigerte underskuddet å øke fra 13,8 mrd. i 2000 til 32,6 mrd. kroner i 2004. Økningen i underskuddet skyldes blant annet at overføringene fra Norges Bank til statsbudsjettet anslås å bli redusert med om lag 9 mrd. kroner, fra 10,7 mrd. kroner i 2000 til 1,7 mrd. kroner i 2004.

En anslått lavere oljepris bidrar til å redusere statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten fra 138,1 mrd. kroner i 2000 til om lag 114 mrd. kroner i 2004. Den årlige nettoavsetningen i Statens petroleumsfond tilsvarer statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten fratrasket overføringen til statskassen som er nødvendig for å dekke opp det oljekorrigerte underskuddet. I tillegg vil allerede opparbeidet kapital i fondet gi en avkastning i form av renter og utbytte. Inklusive renter og utbytte anslås overskuddet i Statens petroleumsfond å synke fra 133,1 mrd. kroner i 2000 til om lag 111 mrd. kroner i 2004.

Offentlig forvaltning omfatter statsbudsjettet medregnet folketrygden, Statens petroleumsfond og andre statsregnskaper, bl.a. Folketrygdfondet, samt kommuneforvaltningen. **Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning**, som er et mål på det samlede budsjettoverskuddet for stats- og kommuneforvaltningen, anslås å bli redusert fra 154,7 mrd. kroner i 2000 til om lag 103 mrd. kroner i 2004. Nettofinansinvesteringene som andel av BNP for Fastlands-Norge anslås å bli redusert fra 11,6 pst. av BNP i 2000 til 7,1 pst. i 2004. Lavere inntekter fra petroleumsvirksomheten og økningen i det oljekorrigerte underskuddet er hovedårsaken til den anslåtte nedgangen i nettofinansinvesteringene.

Offentlig forvaltnings bruttogjeld, slik begrepet er definert i Maastrichtkravene, anslås å utgjøre 21,6 pst. av BNP ved utgangen av 2000, og denne gjeldsandelen anslås å bli noe redusert til 20,6 pst. av BNP ved utgangen av 2004.

Staten har betydelig høyere fordringer enn gjeld, slik at offentlig forvaltning samlet sett er i netto fordringsposisjon. **Totale netto fordringer i offentlig forvaltning**, medregnet kapitalen i Statens petroleumsfond, kapitalinnskudd i oljevirksomheten og annen statlig forretningsdrift, er anslått å øke fra om lag 645 mrd. kroner ved utgangen av år 2000 til om lag 1160 mrd. kroner, eller om lag 80 pst. av BNP, ved utgangen av år 2004. Denne oppbyggingen av statens finansformue er i hovedsak knyttet til inntektene fra olje- og gassvirksomheten. Uttappingen av petroleumsressursene i Nordsjøen gjør samtidig at statens petroleumsformue bygges ned.

Figur 3.2 C viser utviklingen i offentlige utgifter for Norge sammenliknet med EU-landene og landene i OECD-området. Tallene for Norge er basert på anslagene i denne meldingen.

Under den sterke konjunkturoppgangen i Norge i perioden fra 1993 til 1998 var veksten i statsbudsjettets utgifter klart lavere enn veksten i verdiskapingen. Det framgår av figuren at de offentlige utgiftene sank fra rundt 52 pst. av samlet BNP i 1992 til 46,5 pst. av BNP i 1998. De offentlige utgiftene som andel av BNP for Fastlands-Norge ble redusert fra 61,4 pst. av BNP i 1992 til 53,8 pst. i 1998. Som følge av avdempet vekst i fastlandsøkonomien og høyere vekst i offentlige utgifter, anslås utgiftsandelen i forhold til Fastlands-Norges BNP å øke igjen til 55,5 pst. i 1999 og 55,3 pst. i 2000. Deretter er utgiftsnivået anslått å holde seg konstant på om lag 55 pst. av BNP for Fastlands-Norge fram til 2004.

Utgiftsnivået for offentlig forvaltning i Norge, målt som andel av BNP, har de siste årene vært på linje med gjennomsnittet for EU-landene, men høyere enn gjennomsnittet for landene i OECD-området. Relativt lave utgiftsnivåer i

land som USA og Japan bidrar til at gjennomsnittet for OECD-området trekkes ned i forhold til gjennomsnittet for EU-landene. Ved sammenlikning av nivået på offentlige utgifter må en ta hensyn til at landenes gjeldssituasjon kan variere betydelig. For EU-landene under ett bidrar høy offentlig gjeld til at renteutgiftene utgjør en betydelig del av de offentlige utgiftene.

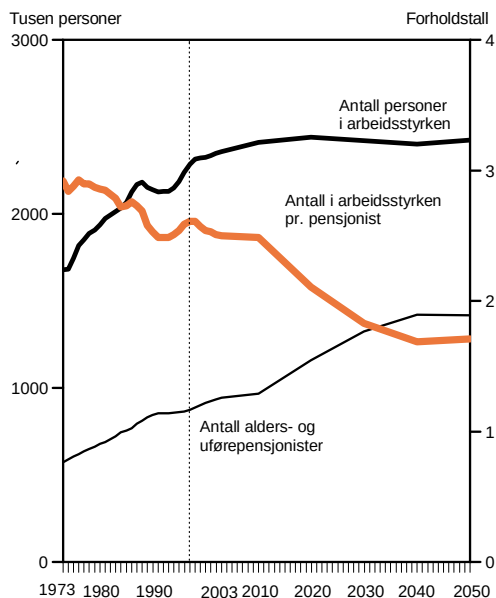
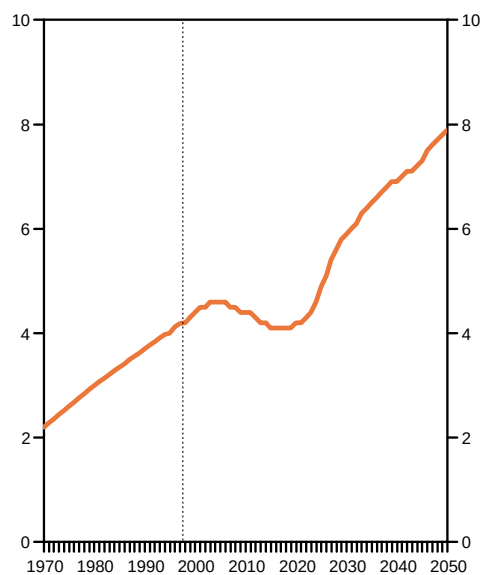
3.1.5 Langsiktige utfordringer i finanspolitikken

Befolkningsframskrivninger (middelalternativet) for perioden 1999-2050 som Statistisk sentralbyrå la fram mot slutten av 1999, tilsier at befolkningens fordeling på eldre og yngre vil forbli om lag uendret over det nærmeste tiåret. Deretter vil antall personer som er 67 år og eldre øke med om lag 75 pst. fra 2010 til 2050. Betraktet som andel av antall personer i aldersgruppen 20 til 66 år, vil aldersgruppen på 67 år og over øke fra 22,5 pst. i 2000, til om lag 36 pst. i 2050. Figur 3.3A viser antatt utvikling i antall alders- og uførepensjonister og i antall yrkesaktive fram til 2050.

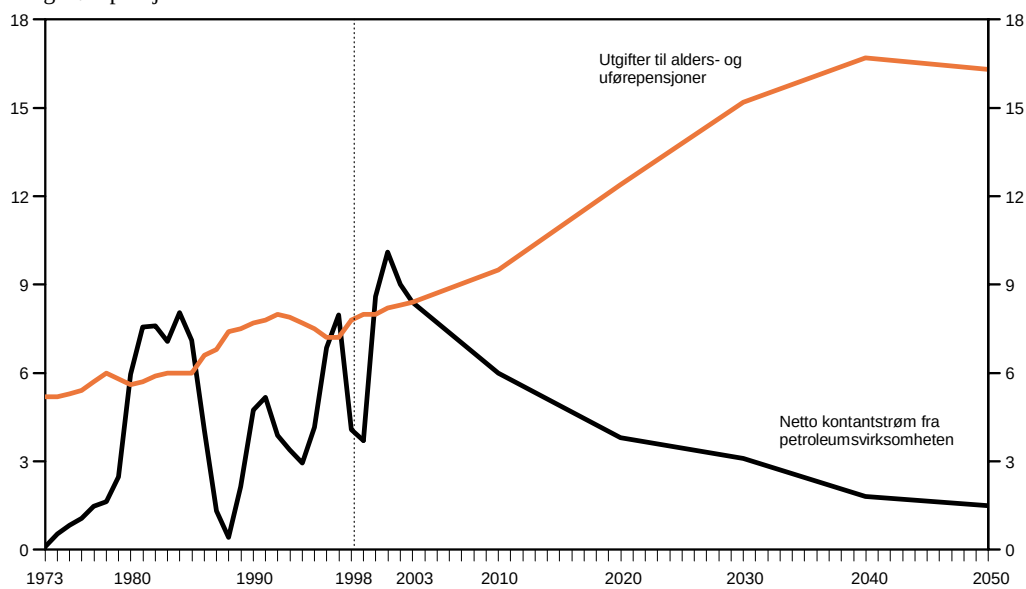
I tillegg til at det blir flere alderspensjonister, vil stadig høyere opptjent tilleggspensjon blant de nye alderspensjonistene medføre at gjennomsnitts pensjonen øker. Statens utgifter til folketrygdens alders- og uførepensjon er anslått å øke fra om lag 8 pst. i 1998 til om lag 17 pst. av BNP i 2050, jf. figur 3.3C. Samtidig vil veksten i antall eldre over 80 år, som vist i figur 3.3B, kreve økte ressurser til pleie- og omsorgstjenester. Reduksjonen av antall yrkesaktive pr. pensjonist vil over tid føre til et betydelig press på offentlige finanser.

Noen langsiktige utviklingstrekk som påvirker offentlige finanser

A. Pensjonister og arbeidsstyrke

B. Andel av befolkningen over 80 år.
Prosent

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



Figur 3.3 Noen langsiktige utviklingstrekk som påvirker offentlige finanser

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Store petroleumsinntekter gjør at Norge har et bedre utgangspunkt enn de fleste andre land for å møte de utfordringene som er knyttet til en aldrende befolkning. Petroleumsinntektene må imidlertid ventes å falle utover i århundret. Som følge av økte utgifter til alders- og uførepensjoner og avtakende inntekter fra petroleumsvirksomheten, står en overfor betydelige utfordringer i finanspolitikken på lang sikt. I perioder med høye petroleumsinntekter er det

derfor nødvendig å sette til side betydelige midler for å unngå kraftige innstramminger i offentlige budsjetter senere. I tillegg er det nødvendig å stimulere til høy yrkesdeltakelse, bl.a. ved at eldre arbeidstakere motiveres til å fortsette i arbeid.

Den formelle pensjonsalderen i folketrygden er 67 år, men den reelle gjennomsnittlige avgangsalderen er likevel langt lavere. Tiltakende tidligpensjonering, særlig gjennom ulike førtids alderspensjoneringsordninger og uførepensjonering, har ført til at yrkesdeltakingen i eldre aldersgrupper har falt betydelig de siste par tiårene. For aldersgruppen 64-66 år har yrkesfrekvensen falt fra om lag 50 pst. i 1980 til om lag 35 pst. i dag. Forventet pensjoneringsalder for en 50-åring har gått ned med om lag 7 måneder fra 1994 til 1997 (fra 63 år og 4 måneder til 62 år og 9 måneder). Dette har sammenheng med økt uførepensjonering, men også med økt bruk av avtalefestet pensjon (AFP). Ved utgangen av 1999 var det om lag 25 600 AFP-pensjonister.

På bakgrunn av utfordringene knyttet til pensjonering og betydningen for langsiktige offentlige finanser, presenterer denne meldingen anslag for **statens pensjonsforpliktelser**. Slike beregninger ble presentert og dokumentert i NOU 1998: 10 «Fundering av folketrygden?» og oppdatert i Nasjonalbudsjettet 2000. Samlede pensjonsforpliktelser i folketrygden består i samlet opptjent alders-, uføre- og etterlattepensjoner. Staten har i tillegg pensjonsforpliktelser overfor ulike grupper offentlig ansatte i Statens Pensjonskasse.

Folketrygdens pensjonsytelser kan deles i grunnpensjon, tilleggspensjon og særtillegg. Grunnpensjon og særtillegg utgjør minstepensjon, som er grunnsikringen i folketrygden. Samlede opptjente pensjoner er summen av opptjente pensjoner for alle dagens medlemmer, basert på trygdetid, antall poengår og pensjonspoeng for de enkelte medlemmene. Forventet utbetaling tilsvarende opptjent pensjon når hensyn er tatt til forventet framtidig pensjonsregulering, gjestående levetid, uførehyppighet, giftermålshyppighet mv. Nåverdien av opptjente pensjoner er summen av forventede utbetalinger av opptjente pensjoner i framtiden neddiskontert med en kalkulasjonsrente. Nåverdien uttrykker et beløp som ville fullfinansiere de opptjente pensjonene hvis det var avsatt i dag.

For hvert år kommer de forventede utbetalingene fra allerede opptjente rettigheter nærmere i tid, og det fører isolert sett til at nåverdien av disse stiger. Samlet opptjent pensjon vil også bli endret over tid fordi opptjent pensjon øker som følge av økning i trygdetid, antall poengår og pensjonspoeng. Samtidig kommer nye medlemmer til, og disse tjener også opp rettigheter. Hvert år foretas det også utbetalinger av pensjoner, som bidrar til å redusere forpliktelsene. Samlet opptjent pensjon vil også bli endret hvis forutsetningene revideres, f.eks. ved at forventet levealder eller veksten i grunnbeløpet blir en annen enn lagt til grunn. Tabell 3.7 viser anslag for statens pensjonsforpliktelser i form av nåverdi av opptjente pensjoner i folketrygden. Tabellen er supplert med anslag for opptjent pensjon ut over minstepensjon.

Tabell 3.7: Statens forpliktelser i form av nåverdi av opptjente pensjoner i folketrygden i 1999. Mrd. kroner (andel av BNP)

	Samlet pensjonsytelse	Pensjon ut over minstepensjon
Alderspensjon	1951 (169 pst.)	414 (36 pst.)
Andre pensjoner ¹⁾	682 (59 pst.)	134 (12 pst.)
I alt	2633 (228 pst.)	548 (47 pst.)

¹⁾ Uførepensjon og pensjoner til etterlatte.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Statens samlede pensjonsforpliktelser utgjorde i 1999 om lag 2 633 mrd. kroner, dvs. om lag 228 pst. av BNP, jf. tabell 3.7. I Nasjonalbudsjettet 2000 ble økningen i statens samlede pensjonsforpliktelser fra 1999 til 2000 anslått til om lag 161 mrd. kroner. Dette tilsvarer en vekst i samlet forpliktelse på om lag 6,1 pst. i løpende kroner, som er noe høyere enn den anslåtte nominelle BNP-veksten. Anslaget for opptjent pensjon ut over minstepensjon økte alene med om lag 50 mrd. kroner.

For å vurdere statens langsiktige finanspolitiske handlefrihet, må en se på statens samlede inntekter og utgifter. Pensjonsforpliktelsene utgjør en del av dette bildet. De siste årene har beregninger av **generasjonsregnskap for Norge** blitt presentert i de årlige nasjonalbudsjettdokumentene. Slike beregninger ser på statens samlede inntekter og utgifter, og det tas hensyn til demografiske utviklingstrekk og forpliktelsene som er innebygd i dagens folketrygdsystem. Generasjonsregnskapet sikter mot å belyse de generasjonsmessige fordelingsvirkningene av finanspolitikken gjennom å beregne hvor høye nettoskatter, dvs. bruttoskatter fratrasket overføringer, framtidige generasjoner må betale for å sikre langsiktig balanse i offentlige budsjetter. For å vurdere de generasjonsmessige fordelingsvirkningene av dagens finanspolitikk, kan den anslåtte skattebelastningen for framtidige generasjoner sammenliknes med skattebelastningen for dagens generasjoner. Tilsvarende kan en anslå hvor mye budsjettbalansen må styrkes i dag for å unngå innstramminger overfor framtidige generasjoner.

Offentlig sektors inntekter og utgifter er i betydelig grad avhengig av konjunktursituasjonen. Perioder med høy økonomisk aktivitet, som i de siste årene, kjennetegnes ved sterk vekst i skatte- og avgiftsinntektene fra fastlandsøkonomien og lavere utgifter til arbeidsledighetstrygd. Slike konjunktursvingninger påvirker også kommunenes budsjetter. Generasjonsregnskapsberegningene er justert for konjunktursituasjonen i utgangsåret. Beregningene er også justert for store engangsutgifter, som gjeldsnedbetaling av Gardermobanen med 6,7 mrd. kroner, jf. omtale i avsnitt 3.1.3.

Generasjonsregnskapsberegninger basert på budsjettforslaget i Nasjonalbudsjettet 2000 antyder at budsjettbalansen for offentlig forvaltning på varig basis måtte ha vært i størrelsesorden 5-20 mrd. kroner høyere for å unngå økte skattebyrder for framtidige generasjoner. Siden Nasjonalbudsjettet ble lagt fram, er aktiviteten og utgiftene i kommunal sektor oppjustert. Det høyere kostnadsnivået er videreført i de nye beregningene. Samtidig er framtidige

petroluemsinntekter oppjustert, slik at også offentlige inntekter vil øke. Oppdaterte beregninger av generasjonsregnskapet antyder at innstrammingsbehovet samlet sett er omtrent uendret i forhold til det som ble anslått i Nasjonalbudsjettet 2000.

Beregningene er basert på 4 pst. realrente og en framtidig reallønnsvekst på 1 pst. i året. Med høyere reallønnsvekst svekkes den generasjonsmessige balansen. Dette henger sammen med at framtidige offentlige utbetalinger, for eksempel pensjoner, er forutsatt justert i takt med økt reallønn. Anslaget på nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten påvirkes derimot ikke av størrelsen på framtidig reallønnsvekst. Nåverdien av kontantstrømmen bidrar derfor til å finansiere en mindre del av utgiftene på statsbudsjettet desto sterkere reallønnsveksten øker. Tilsvarende vil ikke statens finansielle formue påvirkes av forutsetningen om reallønnsvekst.

Den generasjonsmessige balansen avhenger i betydelig grad av hvor stor den offentlige formuen anslås å være, og særlig av statens andel av framtidige inntekter fra petroleumsressursene. Usikkerheten som knytter seg til framtidige petroleumsinntekter, trekker isolert sett i retning av at budsjettbalansen bør styrkes i forhold til det som framkommer i generasjonsregnskapsberegninger.

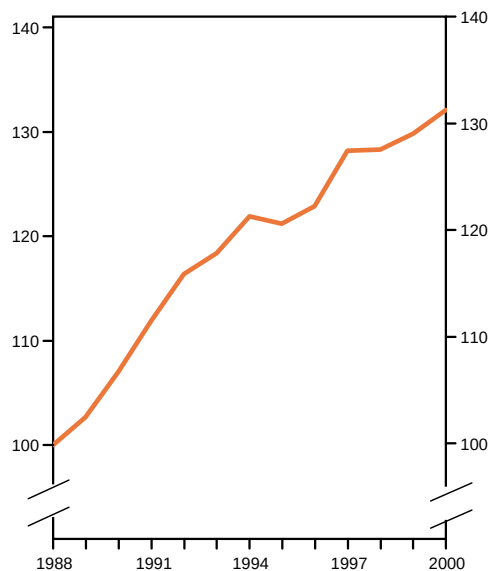
3.2 Nærmere om kommuneforvaltningens økonomi

3.2.1 Noen bakgrunnstall med hovedvekt på kommunesektorens inntekter og utgifter i 1999

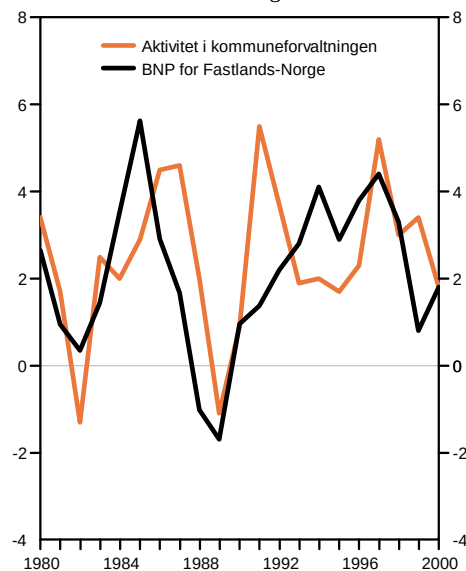
Kommunesektoren har fått betydelig økte ressurser de siste årene. Dette illustreres gjennom figurene 3.4A og 3.4C. Fra 1989 til 1999 anslås den reelle inntektsveksten til vel 43 mrd. 1999-kroner, tilsvarende en gjennomsnittlig årlig vekst på om lag 2,4 pst. pr. år. Økningen må ses i sammenheng med nye oppgaver som er lagt til kommunesektoren.

Figur 3.4A viser at det var en spesielt sterk realinntektsvekst i 1997. Realveksten i 1998 var svak, noe som i stor grad må tilskrives lønnsoppgjøret i 1998. Fra 1998 til 1999 anslås nå den reelle inntektsveksten til knapt 1¹/₄ pst., eller om lag 2,2 mrd. kroner. Endringer i inntektsnivået i 1999 etter såldert budsjett er omtalt under punkt 3.2.2.

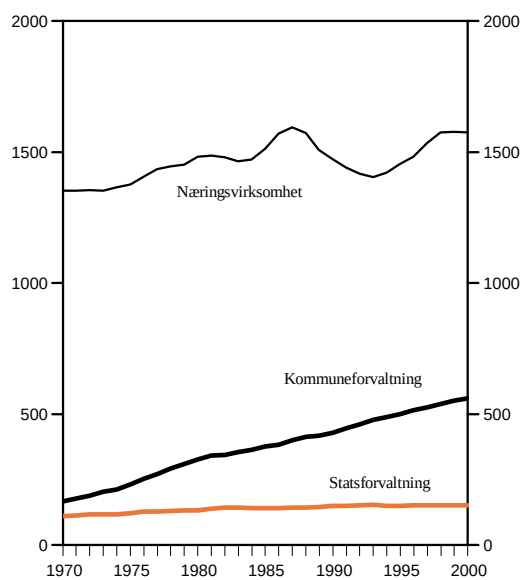
Kommuneforvaltningen

A. Utviklingen i kommuneforvaltningens inntekter ¹⁾.
Volumindeks 1988 = 100

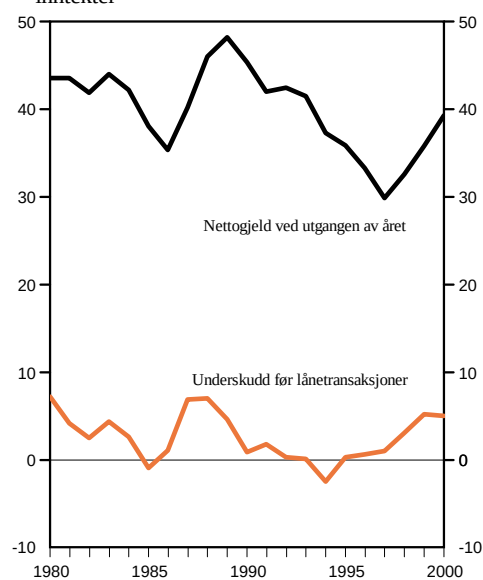
B. Utviklingen i kommuneforvaltningens aktivitet og BNP for Fastlands-Norge. Prosentvis volumendring fra året før



C. Sysselsatte. 1000 personer



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



Figur 3.4 Kommuneforvaltningen

¹⁾ Fratrullet tilskudd til flyktninger mv. og arbeidsmarkedstiltak.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Utviklingen i kommunesektorens inntekter og utgifter er gjengitt i tabell 10 i vedlegg 3 Detaljerte anslagstall.

Sysselsettingen i kommunene målt i timeverk økte ifølge foreløpige regnskapstall med 2,1 pst. fra 1998 til 1999. Dette er noe lavere enn året før, da veksten var 2,7 pst. I perioden fra 1989 til 1999 økte sysselsettingen målt i time-

verk med knapt 26 pst., eller gjennomsnittlig om lag 2,3 pst. pr. år. Antall personer ansatt i kommuneforvaltningen økte i samme periode med om lag 135 000 til vel 550 000, jf. figur 3.4C. Dette utgjorde om lag 24 pst. av samlet sysselsetting, mens tilsvarende andel i 1989 var om lag 20 pst. Kommunal sysselsetting som andel av total sysselsetting økte på begynnelsen av 1990-tallet, mens den har vært relativt stabil fra 1993. Dette må ses i sammenheng med sterk generell sysselsettingsvekst i siste halvdel av 1990-tallet.

I figur 3.4B er aktivitetsveksten sammenholdt med BNP-veksten fra 1980 til i dag. For å måle utviklingen i den økonomiske aktiviteten i kommuneforvaltningen bruker bl.a. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi en indikator der endringer i sysselsetting målt i timeverk, produktinnsats (vareinnsats) i faste priser og bruttorealinvesteringer i faste priser veies sammen. Som vektor brukes beløpsandelene til disse komponentene.

Aktivitetsveksten fra 1998 til 1999 anslås nå til 3,4 pst., dvs. betydelig mer enn inntektsveksten. Som nevnt over, økte sysselsettingen med anslagsvis 2,1 pst. fra 1998 til 1999. Realveksten i produktinnsatsen anslås til 4,7 pst., mens investeringsveksten anslås til 7,5 pst. Den høye investeringsveksten kan i stor grad tilskrives investeringer i tilknytning til eldresatsingen.

Aktiviteten i kommunesektoren økte betydelig mer enn BNP for Fastlands-Norge i andre halvdel av 1980-årene og fram til 1992. I de etterfølgende årene fram til og med 1996 økte den økonomiske aktiviteten i kommunene svakere enn BNP for Fastlands-Norge, noe som må ses i sammenheng med den kraftige veksten i privat etterspørsel i denne perioden. I 1997 økte aktiviteten i kommunesektoren med vel 5 pst., i første rekke som følge av høye investeringer i forbindelse med grunnskolereformen, og denne veksten var noe høyere enn veksten i Fastlands-Norge. I 1998 var aktivitetsveksten i kommunesektoren om lag 3 pst., dvs. på linje med veksten i Fastlands-Norge. For 1999 anslås aktivitetsveksten i kommunesektoren til 3,4 pst, noe som er klart høyere enn veksten i fastlandsøkonomien.

Aktiviteten i kommunesektoren har de siste årene økt klart mer enn inntektene, og dette reflekteres i høyere underskudd og økt gjeldsgrad, jf. figur 3.4D. Kommuneforvaltningens underskudd har økt betydelig fra 1995, og utgjør i 1999 anslagsvis 5,2 pst. av samlede inntekter. Økningen i underskuddene de siste årene skyldes både økte investeringer og svake driftsresultater i 1998 og 1999. Nivået på underskuddene f.o.m. 1996 må ellers ses i sammenheng med grunnskolereformen og eldresatsingen. Finansieringsmåten for disse reformene medfører at kommunesektorens investeringsutgifter direkte reduserer overskuddet i investeringsperioden, mens store deler av de statlige overføringene knyttet til å dekke disse utgiftene tilføres kommunene over en lengre tidsperiode. En alternativ finansieringsordning, der investeringskostnadene ble kompensert fortløpende, ville isolert sett ha redusert underskuddet i 2000 med opp mot 3 mrd. kroner.

Figur 3.4D viser at nettogjelden i kommunesektoren var på et toppnivå på nærmere 50 pst. på slutten av 1980-tallet. Gjeldsandelen ble kraftig redusert fram til 1997, da den kom ned i om lag 30 pst. Fra 1997 har nettogjelden som andel av inntektene økt, og anslås til om lag 36 pst. i 1999.

3.2.2 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter i 2000

I Nasjonalbudsjettet 2000 ble det for 2000 lagt opp til en vekst i kommunenes reelle inntekter på vel $1\frac{1}{2}$ pst., eller om lag 1,1 mrd. kroner. Stortingsbehandlingen medførte at kommunesektorens inntekter ble økt med om lag 1 mrd. kroner. Sammen med endringer i inntektsnivået i 1999 medførte dette at realveksten fra 1999 til 2000 i forbindelse med det salderte budsjettet ble anslått til vel $1\frac{1}{4}$ pst., eller om lag 2,7 mrd. kroner.

I St.prp. nr. 47 (1999-2000) har Regjeringen foreslått økte bevilgninger til sykehussektoren på til sammen 1,25 mrd. kroner, herav om lag 1,2 mrd. kroner til fylkeskommunene.

De økonomiske rammene for 2000 ble fastsatt med utgangspunkt i en prisvekst på kommunal tjenesteyting på 2,8 pst. Dette anslaget er nå oppjustert til 3,3 pst., i første rekke som følge av at anslaget på årslønnsveksten fra 1999 til 2000 er oppjustert med $1\frac{1}{2}$ prosentenheter til $3\frac{3}{4}$ pst. Oppjusteringen av prisveksten medfører isolert sett at realverdien av kommunesektorens inntekter reduseres med om lag 1 mrd. kroner. Den isolerte virkningen av økt lønnsvekst i 2000 kan anslås til om lag 650 mill. kroner.

Skatteanslaget til kommunesektoren er oppjustert med om lag 450 mill. kroner som følge av det økte lønnsvekstanslaget.

I forbindelse med denne meldingen foreslås reduserte bevilgninger til kommunesektoren på netto om lag 700 mill. kroner. Den største reduksjonen er knyttet til investeringer i utstyr på sykehus (540 mill. kroner), og må ses i sammenheng med den sterke økningen i bevilgningene til sykehussektoren for øvrig. Disse forslagene er nærmere omtalt i St. prp. nr. 61 (1999-2000) Omprioriteringer og tilleggbevilgninger på statsbudsjettet 2000.

Til sammen medfører endringene i St. prp. nr. 47 (1999-2000) og i Revidert nasjonalbudsjett om lag uendret nivå på kommunesektorens realinntekter i 2000.

Innarbeiding av statsregnskapstallene for 1999 har medført en nedjustering av nivået på øremerkede kommuneposter med om lag 700 mill. kroner sammenliknet med nysaldert budsjett. Mindreforbruket er i hovedsak knyttet til eldresatsingen (-200 mill. kroner), utstyrsplanen (-130 mill. kroner), psykiatrisatsingen (-100 mill. kroner) og driftstilskuddet til barnehager (-250 mill. kroner). Det totalte ambisjonsnivået knyttet til eldreplanen, utstyrsplanen og psykiatriplanen innebærer at mindreutgifter i 1999 vil medføre merutgifter senere i planperiodene. Mindreforbruket knyttet til barnehager skyldes i hovedsak at det ble opprettet færre nye barnehageplasser i 1999 enn lagt til grunn i budsjettet for 1999. Det reduserte inntektsnivået i 1999 medfører tilsvarende økt vekst fra 1999 til 2000, men har ikke betydning for inntektsnivået i 2000.

Den reelle inntektsveksten for kommunesektoren fra 1999 til 2000 anslås etter dette til om lag $1\frac{3}{4}$ pst., eller knapt 3,5 mrd. kroner. Anslaget er som nevnt basert på en årslønnsvekst på $3\frac{3}{4}$ pst., jf. også omtale i kapittel 2. En eventuell økning i antall feriedager fra og med 2001 vil ikke påvirke anslaget for årslønn, men vil øke timelønnskostnadene i kommunesektoren i 2000.

Regjeringen foreslår å utvide den perioden der arbeidsgiverne har ansvar for å dekke sykkelønn fra 2 uker og 2 dager til 3 uker fra 1. august 2000. Dette anslås å gi kommunene økte lønnskostnader på vel 100 mill. kroner. Det for-

utsettes at kommunene skal behandles på linje med andre arbeidsgivere, og at det derfor ikke gis kompensasjon for dette. Endringen er i tråd med tidligere praksis ikke innarbeidet i anslaget på prisvekst på kommunal tjenesteyting, og endringen påvirker dermed heller ikke anslagene på inntektsvekst mv. som er presentert i dette avsnittet.

Kommunesektorens netto renteutgifter anslås å bli redusert med om lag 250 mill. kroner fra 1999 til 2000.

Det legges til grunn en vekst i sysselsetting og vareinnsats fra 1999 til 2000 på 1¹/₂ pst. Videre anslås en reell vekst i investeringene på 4 pst., eller om lag 1 mrd. kroner. Den forventede investeringsveksten må ses i sammenheng med at investeringene i tilknytning til eldresatsingen fortsatt er i en opptrapningsfase. Med disse forutsetningene anslås kommuneforvaltningens underskudd før lånetransaksjoner til om lag 11 mrd. kroner i 2000.

3.3 Enkelte skatte- og avgiftspolitiske spørsmål

3.3.1 Innledning

Regjeringen vil legge opp til en skatte- og avgiftspolitikk som sikrer offentlige inntekter, bidrar til en rettferdig inntektsfordeling og til at ressursene brukes på en effektiv måte. Regjeringens politikk er basert på prinsippene bak skattereformen i 1992 og de retningslinjene som er trukket opp i Regjeringens tiltredelseserklæring. Politikken innrettes med sikte på bredere skatte- og avgiftsgrunnlag og lave satser. Regjeringen vil videre arbeide for å forenkle skatte- og avgiftsreglene og å redusere antall smutthull og for økt likebehandling av ulike næringer, investeringer og spareformer. Regjeringen vil opprettholde høy skatt på grunnrente og gjøre bruk av avgifter som korrigerer markedene på en positiv måte, f.eks. miljøavgifter.

Mulighetene til å øke skatte- og avgiftsinntekt-ene er begrenset i årene som kommer. Skatte- og avgiftsnivået i Norge er allerede høyt sammenliknet med andre land. Skatt som andel av samlet BNP i Norge var 42,6 pst. i 1997. For Fastlands-Norge var andelen 47,6 pst. Gjennomsnittet for OECD-landene var til sammenlikning 32,4 pst. Skatte- og avgiftsnivået i Norge må ses i forhold til at bl.a. en rekke velferdsordninger finansieres ved hjelp av skatte- og avgiftsinntekter, mens ordningene i mange andre land i større grad er privatfinansiert.

Norsk økonomi tåler trolig et noe høyere skattetrykk enn mange andre land som følge av at vi har et relativt nøytralt inntektsskattesystem med brede skattegrunnlag og lave satser. Det er imidlertid et sterkt press nedover på en del skatter og avgifter. Det skyldes at Norge har en åpen økonomi, slik at skatte- og avgiftspolitikken i andre land klart legger begrensninger på vårt handlingsrom. Den økende grensehandelen gjør at enkelte særavgifter er under press. Likeså gjør den økende internasjonaliseringen det vanskelig for Norge å ha vesentlig høyere skatter på kapital- og arbeidsinntekter enn våre naboland.

I forbindelse med budsjettet for 2001 vil det bli lagt fram forslag til en merverdiavgiftsreform. Regjeringen vil i den forbindelse fremme forslag om å endre dagens regelverk slik at det blir innført generell merverdiavgiftsplikt på tjenester. Deler av de økte inntektene fra merverdiavgift på tjenester vil bli

benyttet til å redusere avgiftene på enkelte varer som er spesielt utsatt for grensehandel, bl.a. avgiftene på alkoholholdige drikkevarer.

I Utjamningsmeldinga (St.meld. nr. 50 (1998-99)) er det dokumentert at inntektsforskjellene har økt noe de siste årene, og det vises i den forbindelse bl.a. til den sterke veksten i lederlønningene. Regjeringen vil derfor fram mot budsjettet for 2001 vurdere endringer i skattereglene som kan bidra til å styrke fordelingsprofilen i skattesystemet ytterligere. Regjeringen vil i den forbindelse vise til at bredere skattegrunnlag og enklere regler også kan ha positive fordelingsvirkninger, siden det er de med de høyeste inntektene som har best muligheter til å utnytte unntak og eventuelle smutthull i skattereglene.

I denne meldingen er det foreslått enkelte **endringer i avgiftene for 2000:**

- Investeringer og vedlikehold av vannkraftverk blir fritatt for investeringsavgift fra 1. januar 2000.
- Investeringer i ombruksemballasje mv. blir fritatt for investeringsavgift fra 1. juli 2000.
- Autodieselavgiften blir redusert med 20 øre pr. liter fra 1. juli 2000. Det vil bli sendt på høring et forslag om å heve grensen for avgiftsfri innførsel av drivstoff i lastebiler fra 200 til 600 liter.
- Satsene i den miljødifferensierte komponenten i vektårsavgiften blir justert fra 1. juli 2000 for å ta hensyn til en ny typegodkjenning fra EU (EURO III).
- Avgiftene på kombinerte biler og minibusser økes fra 1. juli 2000.
- Omregistreringsavgiften for kjøretøyer økes med 10 pst. fra 1. juli 2000.
- Avgiften på sigarer økes til samme nivå som for sigaretter fra 1. juli 2000.
- Den laveste satsen for svovelavgift, som omfatter bl.a. kull og koks, doubles fra 1. juli 2000.
- CO₂-avgiften på innenriks godstransport til sjøs og anlegg på kontinental-sokkelen, herunder supplyflåten, økes til samme nivå som for passasjertransport fra 1. juli 2000.

Til sammen gir disse endringene et provenytap på om lag 50 mill. kroner på 2000-budsjettet, mens endringene er om lag provenynøytrale ved videreføring i 2001. I tillegg blir det krevd inn en startbetaling for nye mobilfrekvenser (UMTS) på til sammen 400 mill. kroner, slik at statens samlede inntekter øker med om lag 350 mill. kroner i 2000. Flere av endringene vil bidra til et bedre miljø. De fleste forslagene til endringer er nærmere omtalt i St.prp. nr. 61 (1999-2000) Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 2000. Nedenfor er det gitt en omtale av enkelte aktuelle skatte- og avgiftsspørsmål.

3.3.2 Avgiftene på alkohol

Et flertall i Finanskomiteen har bedt om at endringer i avgiftene på alkohol blir vurdert i Revidert nasjonalbudsjett 2000, med sikte på endringer fra 1. januar 2001, jf. Budsjett-innst. S. nr. 1 (1999-2000). Flertallet har også bedt om at avgiftsopplegget må ta utgangspunkt i at rusmiddelpolitiske mål blir videreført, samtidig som ulovlig omsetning og grensehandel skal begrenses. I tillegg har flertallet bedt om at prinsippet om at ulike alkoholvarer med samme alkoholstyrke ilegges samme avgift blir vurdert. Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet la i innstillingen fram en konkret skisse til endringer i alkoholavgiftene og til forebyggende tiltak og økt kontroll.

Regjeringen ønsker som nevnt å se mulige endringer i særavgifter på enkelte varer som er spesielt utsatt for grensenhandel, i sammenheng med den varslede merverdiavgiftsreformen og budsjettet for 2001. I omtalen nedenfor har departementet drøftet enkelte prinsipielle sider ved alkoholavgiftene.

I tillegg til at avgiftene på alkohol gir staten inntekter, har avgiftene til hensikt å begrense alkoholforbruket. Alkoholforbruk påfører enkeltindivider og samfunnet en rekke ulemper. I et undersøkelsesmateriale fra Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning (SIFA) pekes det på at alkoholforbruket vil kunne ha betydning for omfanget av ulike typer skader. Materialet underbygger antagelser om at økt alkoholforbruk kan påvirke omfanget av alkoholrelaterte sykdommer, dødsfall og voldskriminalitet.

De høye norske avgiftene på alkohol er, sammen med begrenset tilgjengelighet, de viktigste virkemidlene for å redusere alkoholforbruket og minske de individuelle og samfunnsmessige skadene som kan følge av rusmiddelbruk. Andre viktige virkemidler som har betydning for forbruket, er bl.a. opplysning og informasjon om skadevirkninger, reklameforbud, samt tollvesenets og politiets kontrollvirksomhet. En vil opprettholde Vinmonopolet som et rusmiddelpolitisk virkemiddel. Omsetningen gjennom et statlig Vinmonopol skal blant annet bidra til å sikre kontroll med omsetningen. Samtidig skal det tas hensyn til best mulig geografisk fordeling av utsalgene og prismessig likebehandling for brukerne uavhengig av hvor i landet en bor. Begrensning av tilgjengeligheten gjennom antall vinmonopolutsalg og lokalisering av utsalgene vil imidlertid måtte avveies mot hensynet til publikum og legitimiteten til den alkoholpolitikken som utøves.

Sammenliknet med innbyggere i andre europeiske land har nordmenn et relativt lavt registrert **alkoholforbruk**, jf. figur 3.5. Det er grunn til å tro at både det høye prisnivået på alkohol og begrenset tilgjengelighet gjennom Vinmonopolet har bidratt til at Norge har et vesentlig lavere registrert alkoholforbruk enn andre land.

Sammensetningen av alkoholforbruket har endret seg over tid, og utviklingen i det norske forbruksmønsteret samsvarer med internasjonale trender. Forbruket av vin og øl har økt, mens forbruket av brennevin har sunket.

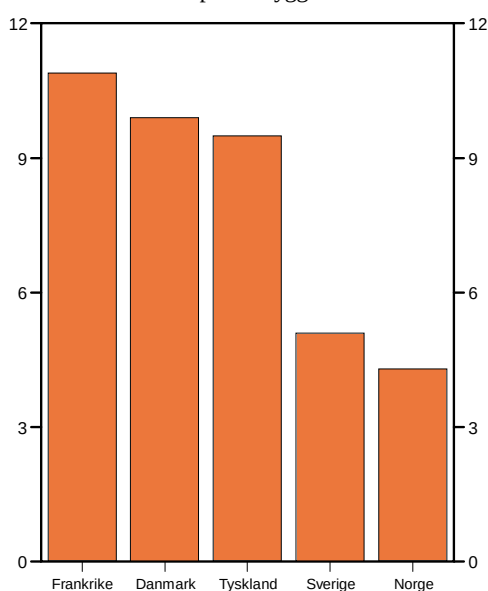
Det totale forbruket av alkohol består både av registrert og uregistrert forbruk. Det registrerte forbruket består av kjøp fra ordinær omsetning innenlands (Vinmonopol og butikker). Det uregistrerte forbruket består av lovlig turistimport (taxfree og grensehandel), smugling og hjemmebrenning. Siden 1990 har det anslåtte samlede forbruket av alkohol økt. I perioden fra 1979 til 1994 viser anslagene en økning i det uregistrerte alkoholforbruket, men fra 1994 og fram til i dag synes dette forbruket å ha vært relativt stabilt. Ifølge foreløpige anslag er det uregistrerte forbruket anslått til 25 pst. av samlet forbruk i 1999. Det registrerte forbruket av alkohol var synkende fram til midten av 1990-tallet, men har steget noe igjen de siste årene. Selv om en inkluderer anslag for det uregistrerte forbruket, er det anslåtte samlede forbruket pr. innbygger lavere i Norge enn det registrerte forbruket i europeiske land på kontinentet.

Anslag fra SIFA viser at det uregistrerte forbruket utgjorde over halvparten av totalforbruket av brennevin i 1999, jf. figur 3.5. Turistimport (tax free og

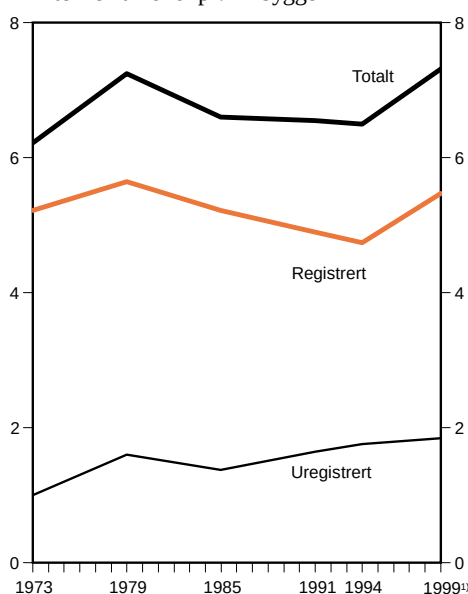
grensehandel) har økt i perioden 1979-99. Det illegale alkoholforbruket omfatter nærmest utelukkende forbruk av brennevin (smuglersprit og hjemmebrent). Anslag viser at dette forbruket utgjorde om lag 30 pst. av det samlede brennevinsforbruket i 1999. Andelen hjemmebrent har holdt seg stabil gjennom perioden, mens andelen smugling økte kraftig fram til midten av 1990-tallet. Foreløpige tall tyder på andelen smugling har falt noe på slutten av 1990-tallet.

Alkoholforbruk og alkoholavgifter

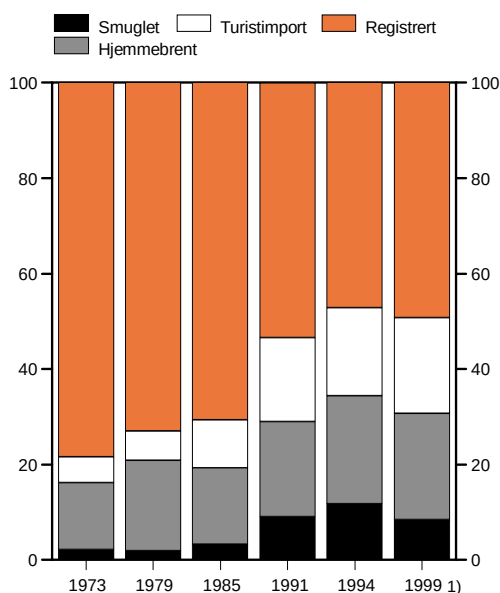
A. Registrert alkoholforbruk.
 Liter ren alkohol pr. innbygger, 1997



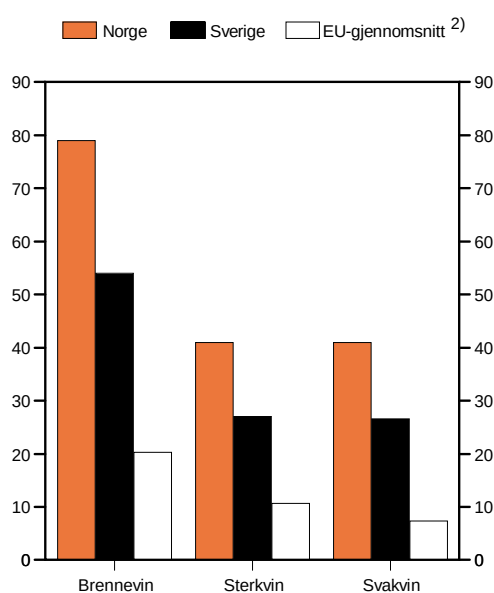
B. Alkoholforbruk i Norge etter kilde.
 Liter ren alkohol pr. innbygger



C. Forbruk av brennevin fordelt på kilder.
 Prosent av totalt forbruk



D. Avgifter på alkohol i Norge, Sverige og EU. EURO pr. liter ren alkohol. 2000



Figur 3.5 Alkoholforbruk og alkoholavgifter

¹ Foreløpige tall.

² EU-gjennomsnittet er basert på avgiftssatsen i 1999, men dette gjennomsnittet har trolig forandret seg lite det siste året.

Kilde: Vinmonopolet, Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning, Scotch Whisky Association, Finansdepartementet i Sverige og Finansdepartementet.

Det er ønskelig å bringe alkoholforbruket inn i mer registrerte former. Norge har Europas høyeste avgift på brennevin. Høy avgift på brennevin har gjort ulovlige aktiviteter som smugling og hjemmebrenning svært lønnsomme. Redusert avgift på brennevin vil redusere lønnsomheten av slike aktiviteter, slik at den uregistrerte omsetningen av alkohol kan gå ned. Økt oppdagelsesrisiko som følge av økt kontroll fra tollvesenets og politiets side vil også kunne bidra til å redusere omfanget av smugling og illegal omsetning. Redusert avgift på brennevin kan i tillegg bidra til at turistimporten blir redusert. Regjeringen vil vurdere å redusere avgiften på brennevin i forbindelse med den merverdiavgiftsreformen som blir lagt fram sammen med budsjettet for 2001. I tillegg vil Regjeringen vurdere om satsingen på forebyggende tiltak og tollvesenets og politiets kontrollvirksomhet skal styrkes.

Dagens alkoholavgifter er utelukkende basert på produktenes alkoholinnhold. Alle produkter med samme alkoholinnhold blir avgiftsbelagt med samme sats. Flertallet i finanskomiteen har bedt om at dette **prinsippet for avgiftsstrukturen** blir vurdert. I dagens system er det forskjellig avgiftsnivå på produkter med høyt alkoholinnhold (brennevin) og produkter med lavere alkoholinnhold (øl og vin), jf. figur 3.5 og tabell 3.8.

Tabell 3.8: Alkoholavgifter og proveny i 2000

	Avgift 2000 Kroner pr. volumprosent alkohol og liter	Proveny, mill. kroner Vedtak Budsjett- innst. S. nr. 1 (1999- 2000)
Produktavgift på brennevin og vin mm.		4 780
Svakvin (opp til 15 volumprosent alkohol), kroner pr. volum prosent og liter	3,65	
Sterkvin (15-22 volumprosent alkohol), kroner pr. volumpro sent og liter	3,65	
Brennevin (over 20 volumprosent alkohol), kroner pr. volum prosent og liter	7,04	
Produktavgift på øl		3 700
Klasse a) 0,00-0,70 volumprosent, kroner pr. liter	1,58	
Klasse b) 0,70-2,75 volumprosent, kroner pr. liter	2,51	
Klasse c) 2,75-3,75 volumprosent, kroner pr. liter	9,45	
Klasse d) 3,75-4,75 volumprosent, kroner pr. liter	16,37	
Sterkøl, over 4,75 volumprosent alkohol, kroner pr. volumprosent og liter	3,65	

Kilde: Finansdepartementet

Øl er en mer utpreget ungdomsdrikk enn vin og brennevin. Allerede som 18-20 åring når mange sitt høyeste ølforbruk. Siden avtar ølforbruket, og da særlig til fordel for vin, selv om også brennevinsforbruket øker med alder, jf. NOU 1995: 24 «Alkoholpolitikken i endring?» Det forholdet at øl er en typisk begynnerdrikk, kan isolert sett tale for at avgiftene på øl bør være forholdsvis høye. Til tross for store avgiftsforskjeller mellom Norge og andre land tyder undersøkelser fra SIFA på at både smuglingen og grensehandelen med øl er forholdsvis begrenset.

Høy avgift på brennevin kan begrunnes med at en lettere oppnår beruselse ved inntak av brennevin enn av øl og vin. Undersøkelser tyder på at dette øker sannsynligheten for akutte skader. Dette taler for at avgiften på brennevin er høyere enn for annen alkohol. Også i andre land er brennevin beskattet hardere pr. enhet alkohol enn vin og øl. Som nevnt over synes dagens høye avgiftsnivå på brennevin å være en viktig kilde til smugling og hjemmebrenning.

Et spørsmål som er reist, er om brennevinsbaserte produkter (nedblandet brennevin) skal likebehandles med vin eller brennevin. En avgiftsmessig forskjellsbehandling av produkter med samme alkoholinnhold, innebærer at en går bort fra den rendyrkede linjen med å basere avgiften på alkoholinnholdet. En slik ordning vil skape vanskelige spørsmål om avgrensinger og medføre merarbeid for avgiftsmyndighetene. Ved innførsel og produksjon må avgiftsmyndighetene bl.a. ta stilling til produktenes framstillingsprosess. Regjerin-

gen vil imidlertid vurdere dette spørsmålet nærmere fram mot budsjettet for 2001.

Det er i dagens system en lineært økende avgift for øl fra 2,75 pst. til 4,75 pst. alkohol. Avgiften stiger med økende alkoholstyrke. Avgiftssystemet for øl samsvarer med systemene i EU. Øl mellom 3,75 og 4,75 pst. alkohol avgiftslegges med om lag samme avgift pr. enhet alkohol som vin. Finansdepartementet har merket seg ønsket om at avgiftssystemet skal stimulere til økt produksjon og etterspørsel etter øl med forholdsvis lavt alkoholinnhold, eventuelt i sammenheng med at bryggerinæringen utvikler nye alkoholsvake produkter. Spørsmålet vil bli vurdert fram mot budsjettet for 2001. Det vil også bli vurdert om det er behov for å ha særskilte avgifter på alkoholfrie drikkevarer.

Tall fra SIFA viser at turistimporten av øl og vin er forholdsvis lav. Det er imidlertid grunn til å være oppmerksom på at **avgiftsutviklingen i Sverige** vil kunne være med på å legge et press på alkoholavgiftene i Norge over tid. Forsøksordningen med lørdagsåpne systembolag vil også kunne påvirke omfanget av den norske grensehandelen med øl og vin.

Sverige vil gradvis avvike sine særskilte innførselskvoter på alkohol og tobakk fram til 1. januar 2004. Etter dette tidspunktet kan svenskene ta med seg alkohol og tobakk til eget bruk fra andre EU-land uten å betale svenske avgifter. Veiledende nivå for hva som anses som eget bruk, er eksempelvis 10 liter sprit og 90 liter vin, jf. boks 3.1. Disse varene er riktignok beskattet i andre EU-land, som en følge av at tax free salget innen EU nå er fjernet. Innførselskvotene for vin og øl vil øke forholdsvis mye i Sverige allerede fra 1. juli 2000. Sverige har vesentlig høyere avgifter på alkohol enn EU-land på kontinentet. Dette kan føre til at Sverige kan komme til å redusere avgiftene på øl og vin fra 1. januar 2001. Regjeringen vil vurdere nivået på avgiftene på vin og øl fram mot budsjettet for 2001. I den forbindelse vil en også vurdere strukturen i ølavgiftene og om avgiftene på alkoholfrie drikkevarer bør reduseres.

Boks 3.1 Innførselskvoter for alkohol og tobakk i Sverige og EU

Innførselskvoter innen EU

Reisende har anledning til å ta med seg alkohol og tobakk til eget bruk fra et annet medlemsland uten at det oppkreves særavgifter i hjemlandet. Det er fastsatt følgende veiledende nivå for hva som anses som eget bruk:

- 10 liter brennevin
- 20 liter mellomklasseprodukter (sterkvin mv.)
- 90 liter vin
- 110 liter øl
- 800 sigaretter eller 1 kg røyketobakk

Innførselskvoter til Sverige fra EU fram til 1. juli 2000

- 1 liter brennevin eller
- 3 liter mellomklasseprodukter
- 5 liter vin
- 15 liter øl
- 300 sigaretter eller 400 gram røyketobakk

Innførselskvoter til Sverige fra EU fra og med 1. juli 2000

1 liter brennevin eller
3 liter mellomklasseprodukter
20 liter vin
24 liter øl
400 sigaretter eller 400 gram røyketobakk

Innførselskvoter fra tredjeland til EU

1 liter brennevin eller
2 liter mellomklasseprodukter
2 liter vin
øl (begrenset til 175 ecu)

Det har vært en sterk vekst i passasjerantallet på Color Scandi Lines ferger mellom Sandefjord og Strømstad. Ifølge regelverket er det generelt ikke anledning til å drive tax free salg om bord på så korte ruter mellom Norge og Sverige. Fergeselskapet har imidlertid hatt dispensasjon av norske og svenske myndigheter til å selge tax free varer om bord siden 1988. Det er liten tvil om at denne ruten fungerer som en grensehandelsrute.

De siste årene har det kommet forespørsler fra andre fergeselskap som ønsker tilsvarende dispensasjon. For å motvirke økt grensehandel og de uheldige konkurransemessige følgene av slike flytende, skattefrie varemagasiner i forhold til den ordinære innenlandske handelen, har søknadene ikke blitt etterkommet. I tillegg vil ytterligere dispensasjoner medføre at risikoen for ulovlig innførsel øker. Dagens forskjellsbehandling er imidlertid uheldig, og Finansdepartementet er i kontakt med det svenske finansdepartementet om saken med sikte på en likebehandling av fergeselskap på samme eller tilsvarende strekninger.

3.3.3 Avgiftene på diesel og transportnæringens rammevilkår

Fra 1. januar 2000 ble autodieselavgiften økt med 20 øre nominelt til 3,74 kroner pr. liter. Økningen tilsvarer en reell økning på 13 øre pr. liter eller 3,7 pst. Samtidig ble det innført en svovelavgift på 25 øre for diesel med svovelinnhold over 0,005 pst. Denne avgiften faller bort dersom det benyttes diesel med svovelinnhold under grensen. Det har kommet sterke reaksjoner mot avgiftsøkningene fra transportbrukere og transportører. Norske transportører har pekt på at de har fått en konkurranseulempe i forhold til utenlandske transportører.

Regjeringen har vurdert de økonomiske rammebetingelsene for lastebilnæringen og de samfunnsøkonomiske kostnadene som transporten medfører. En hovedbegrunnelse for drivstoffavgiftene er at brukerne av kjøretøy skal belastes de kostnadene som de påfører samfunnet. Avgiften bidrar dermed til en samfunnsøkonomisk riktig avveining mellom ulemper som transport på veg medfører, og nytten av transport for den enkelte bruker.

Grønn skattekommisjon (NOU 1996:9) anbefalte at drivstoffavgiftene bør dekke de samfunnsøkonomiske kostnadene ved vegbruk, ulykker og miljøskader. Kommisjonen pekte på at avgiftene bør være like for alle typer drivstoff, korrigert for ulikheter i miljøegenskaper og andre relevante egenskaper.

En interdepartemental arbeidsgruppe som la fram en rapport i 1997 ¹⁾ pekte også på at avgiftsnivået på godstransport på veg ikke dekker de eksterne

kostnadene fullt ut. Ved høringen til arbeidsgruppens rapport i 1997 var de fleste høringsinstansene enig i prinsippene for bruk av avgifter. Transportørenes og transportbrukernes representanter pekte imidlertid på at avgiftene som pålegges vegtransporten, må harmoniseres med tilsvarende avgifter i våre konkurrentland. Dette ble begrunnet med hensynet til næringslivets kostnadsmessige konkurranseevne. Representanter for transportørene understreket også at særnorske forhold, som et langstrakt land med stort transportbehov og lange avstander til markedene i Europa, i seg selv medfører høyt drivstofforbruk og høye transportkostnader for transportører og transportbrukere. Videre var det flere som mente at beregninger og anslag på nivået på eksterne kostnader var svært usikkert, og at slike beregninger derfor ikke burde benyttes til å fastsette avgiftsnivåer mv.

Det er en relativt nær sammenheng mellom drivstofforbruk og transportmengde. Det er også en sammenheng mellom transportmengde og de ulemper som dette påfører samfunnet. Anslag på disse sammenhengene gir faglig grunnlag for å bruke drivstoffavgifter for å redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene som transporten medfører. Alternative eller supplerende virkemidler til drivstoffavgifter kan være avgifter som avhenger mer direkte av transportavstand og vegbruk (for eksempel kilometeravgift og vegbruksavgift). Avgifter som ikke er bruksavhengige, vil ikke prise kostnadene ved bruk av kjøretøy, og vil derfor ikke være like målrettede virkemidler.

Det er imidlertid betydelig lokale forskjeller mht. kostnader og ulemper ved transportaktiviteten. Drivstoffavgiftene er derfor ikke et godt egnet virkemiddel for å korrigere for geografiske forskjeller. Vegprising vil kunne være bedre egnet til å prise lokale kø-, helse, og miljøproblemene i de største byene. Vegprising kan derfor være et supplement til avgiftene på drivstoff.

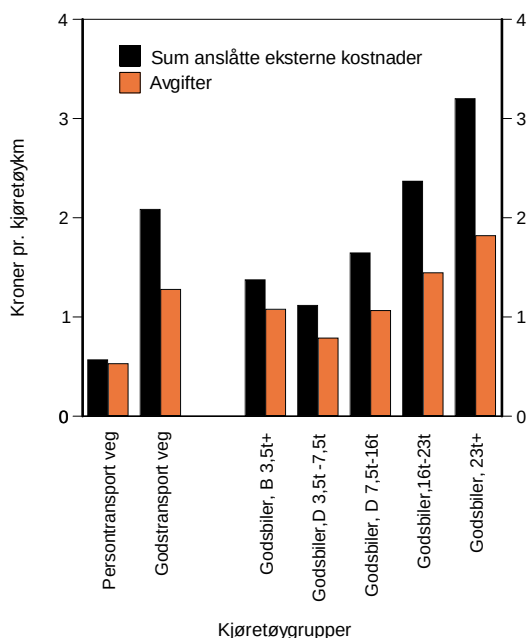
I en ny rapport fra Transportøkonomisk institutt er det presentert oppdaterte anslag over gjennomsnittlige **eksterne kostnader**, jf. TØI-rapport nr. 464/1999 Marginale kostnader ved transportvirksomhet. Eksterne kostnader er ulemper som den enkelte påfører andre, men ikke har økonomisk motiv for å ta hensyn til. Anslagene tyder på at kostnadene for godstransport er drøyt 60 pst. mer enn avgiftene de betaler, jf. figur 3.6. For persontransport dekker avgiftene om lag de eksterne kostnadene. Underdekningen for godstransport på veg øker med vekten på kjøretøyet. I anslagene for busser er det ikke tatt hensyn til at busser fra 1. januar 1999 betaler avgift på autodiesel.

I prinsippet bør de samfunnsøkonomiske kostnadene ved all transportaktivitet prises, herunder også kostnader knyttet til annen transport enn vegtransport. TØIs rapport viser at dette ikke er tilfelle for godstransporten i dag.

Figur 3.6 angir gjennomsnittlige kostnader for distrikt og by. Selv ved kjøring i spredtbygde strøk er de samfunnsøkonomiske kostnadene ved godstransporten høyere enn avgiftene. Også for de fleste andre kjøretøykategoriene er de anslåtte kostnadene noe høyere enn avgiftene. Kø- og støykostnader er de kostnadselementene som varierer mest mellom distrikt og by. I spredtbygde områder er kostnadene ved støy og kø anslått til null.

¹⁾ Avgift på godstransport på veg. Rapport av 10. oktober 1997 fra en interdepartemental arbeidsgruppe nedsatt av Finansdepartementet.

Eksterne marginale kostnader og avgifter ved transport på veg



Figur 3.6 Eksterne marginale kostnader og avgifter ved transport på veg. Kroner pr. kjøretøykilometer

Kilde: Transportøkonomisk institutt.

Beregninger av eksterne kostnader, herunder miljøkostnader ved transport er usikre, jf. nærmere omtale i boks 3.2. For enkelte kjøretøygrupper, for eksempel tyngre lastebiler, er likevel de beregnede kostnadene såpass mye høyere enn avgiftene, at en med stor sannsynlighet kan konkludere med at disse kjøretøyene ikke dekker de faktiske samfunnsøkonomiske kostnadene.

Boks 3.2 Eksterne kostnader ved vegtransport

Eksterne kostnader er ulemper man påfører andre ved en aktivitet, for eksempel bilkjøring, men som man ikke betaler for når man utfører aktiviteten. Den enkelte har dermed ikke økonomisk motiv for å ta hensyn til slike ulemper medmindre myndighetene griper inn med virkemidler. Vegtrafikken påfører samfunnet kostnader ved bl.a. ulykker, utslipp til luft, vegslitasje, kødannelser og støy. De siste tilgjengelige anslagene over de eksterne kostnadene er presentert i en ny rapport fra Transportøkonomisk institutt (TØI Rapport 464/1999. Marginale kostnader ved transportvirksomhet). Marginale eksterne kostnader viser den kostnaden/ulempen for samfunnet ved at et kjøretøy kjører en kilometer ekstra. Rapporten sammenlikner de marginale kostnadene med avgiften på autodiesel og CO₂-avgift på mineralolje. Rapporten ser imidlertid kun på de variable kostnadene og ikke de faste. Dette innebærer at de totale kostnadene som vegtrafikken medfører, ikke er tatt med i

rapporten, f. eks. investerings- og miljøkostnader knyttet til vegutbygginger. TØI skiller mellom kostnader i storbyer, øvrige tettsteder og spredtbygde strøk. Tabellen nedenfor viser gjennomsnittstall.

--

Tabell 3.9: Eksterne marginale kostnader og avgifter ved transport fordelt på kjøretøygrupper. Kroner pr. kjøretøykilometer. 1999

	Klimagassutslipp	Lokale utslipp	Støy	Kø	Ulykker	Slitasje	Sum	Avgift
Persontransport gjennomsnitt	0,08	0,14	0,04	0,07	0,22	0,01	0,57	0,53
Personbiler, bensin	0,07	0,12	0,03	0,07	0,22	0,00	0,51	0,53
Personbiler, diesel	0,07	0,12	0,05	0,10	0,22	0,00	0,56	0,37
Buss	0,37	0,86	0,28	0,11	0,50	0,29	2,41	0,18 ¹⁾
Godstransport gjennomsnitt	0,31	0,64	0,23	0,14	0,33	0,45	2,09	1,28
Godstransport, bensin 3,5t+	0,18	0,72	0,14	0,05	0,28	0,01	1,12	1,08
Godstransport, diesel 3,5t-7,5t	0,19	0,37	0,14	0,11	0,30	0,01	1,12	0,79
Godstransport, diesel 7,5t-16t	0,26	0,54	0,28	0,11	0,32	0,14	1,65	1,07
Godstransport, diesel 16t-23t	0,35	0,72	0,24	0,15	0,35	0,56	2,37	1,45
Godstransport, diesel 23t+	0,44	0,90	0,31	0,18	0,36	1,01	3,20	1,45

1) Ikke tatt hensyn til at busser måtte betale avgift på autodiesel fra 1. januar 1999.

Kilde: Transportøkonomisk institutt.

Kostnadselementer i TØI Rapport 464/1999

For persontransport på veg utgjør **ulykker** det største eksterne kostnadselementet (om lag 40 pst.), mens det for godstransport er lavere enn flere av de andre kostnadselementene. Ulykkeskostnadene er beregnet ved å se på gjennomsnittlige kostnader ved produksjonsbortfall, medisiner/behandling og administrasjon. I tillegg er det benyttet anslag på velferdstap ved personskader og dødsfall. Ved beregning av ulykkeskostnader er det bl.a. vanskelig å skille de kostnadene som trafikanten tar hensyn til, fra de kostnadene hun ikke tar hensyn til i sin atferd. Det knytter seg derfor svært stor usikkerhet til anslagene.

Det er beregnet marginale skadekostnader ved **utslipp til luft**. Kostnadsanslagene ved lokale utslipp har økt de siste årene bl.a. som følge av økt bevissthet om de helseskadene som dette medfører. TØI har lagt inn anslag fra ulike studier av marginale skadekostnader for svoveldioksid (SO₂), nitrogendiosider (NO_x), flyktige organiske komponenter (NMVOC), og partikler (PM₁₀). Det finnes flere forurensende stoffer, men disse er ikke med av den grunn at de har svært lave skadekostnader og/eller at de er vanskelige å fastslå. Anslagene fra TØI er basert på den gjennomsnittlige kjøretøyteknologien i bilparken, noe som tilsier høyere lokale utslipp til luft enn for de nyeste bilene. TØIs beregninger bygger også på forutsetninger om en pris på 370 kroner / tonn for

CO₂-utslipp. Til sammenlikning er dagens CO₂-avgift på mineralolje 164 kroner/tonn. I St.meld. nr. 29 (1997-98) Norges oppfylging av Kyotoprotokollen ble det lagt til grunn en pris på 125 tonn for å oppfylle Kyotoprotokollen. Det er knyttet stor usikkerhet til hva nivået på den framtidige kvoteprisen vil være når Kyotomekanismene trer i kraft.

Det er også beregnet kostnader ved **slitasje på veg**. For slitasjekostnadene er det antatt at 35 pst. av utgiftene til Statens vegvesen avhenger av trafikkvolumet. Over 90 pst. av slitasjekostnadene skyldes tunge godsbiler over 6 tonn. En alternativ beregningsmetode er å beregne vegkapital og kapitalslitasje.

I motsetning til tidligere anslag på eksterne kostnader har TØI nå inkludert kostnader ved **kø**. De beregnede kostnadene består av tidstop og forsinkelser som den enkelte bilist påfører andre trafikanter. Køkostnader for større kjøretøy framkommer ved å se på kjøretøyets relative størrelse i forhold til personbil. Køkostnader er spesielt framtreddende i storbyene.

Også kostnader ved **støy** fra vegtrafikken er inkludert i TØIs siste undersøkelse. Disse er anslått på bakgrunn av en betalingsvillighetsundersøkelse (Sælesminde og Hammer 1994).

Skatter og avgifter er en viktig del av de **økonomiske rammevilkårene** for godstransport på veg. En stor del av avgiftene i yrkesmessig vegtransport er drivstoffavgifter. Diesel er det viktigste drivstoffet. Det er vanskelig å gi et presist anslag på hvordan økningen i avgiften på diesel påvirker transportkostnadene i ulike deler av transportnæringen. Langtransport er trolig den mest konkurranseutsatte delen av vegtransporten.

Drivstoff utgjør en spesielt høy andel av kostnadene i langtransport. Basert på et drivstofforbruk på rundt 0,45 liter pr. km kan kostnader ved drivstoff grovt anslås å utgjøre i størrelsesorden 3,00 - 3,50 kroner pr. vognkm (ekskl. merverdiavgift). Basert på en tidligere undersøkelse av lastebilkostnader fra TØI kan det anslås at utgifter til drivstoff utgjør om lag 25 pst. av samlede bilkostnader i langtransport. Dette er om lag samme andel som lønnskostnader til sjåfør. Dette innebærer at autodiesel- og CO₂-avgift utgjør om lag 15 pst. av kostnadene pr. vognkm i denne type transport.

For langtransportører som kun kjører i Norge, kan kostnadsøkningen som følge av avgiftsøkningen på diesel fra 1. januar i år, være om lag 1 pst. reellt. I dette anslaget er det lagt til grunn at avgiftsøkningene bidro til en reell prisøkning på 30 øre pr. liter ekskl. merverdiavgift. Mange langtransportører kjører imidlertid mellom Norge og andre land, og vil derfor få en klart mindre kostnadsøkning enn dette. Generelt vil imidlertid norske avgifter innen transport ha betydning for norsk næringslivs transportkostnader, uavhengig av om transporten utføres av norske eller utenlandske transportører.

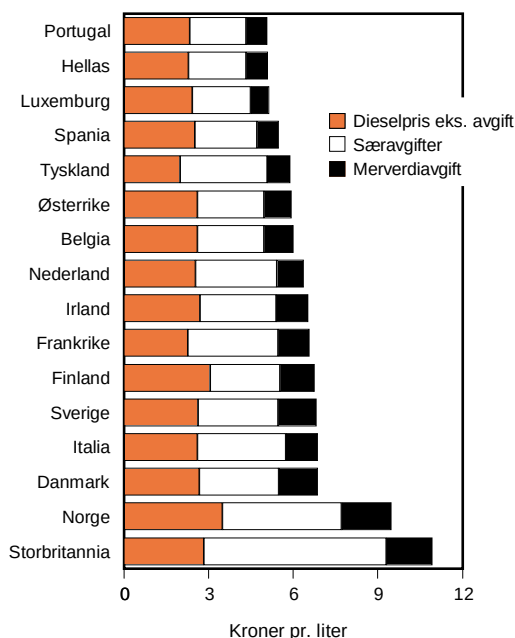
På grunnlag av TØI-undersøkelsen kan det anslås at dieselkostnadene i nærdistribusjon kan utgjøre i størrelsesorden 7-8 pst., og avgifter på diesel 4-5 pst., av samlede bilkostnader. Isolert sett representerte avgiftsøkningen en samlet kostnadsøkning i nærdistribusjonskjøring på om lag 0,3 pst. reelt.

Nest etter Storbritannia har Norge det høyeste avgifts- og prisnivået på diesel i Europa, jf. figur 3.7. Andre land i Europa har betydelig lavere særavgif-

ter enn Norge. Ulikheten i avgiftsnivå vil imidlertid ikke gi ulike vilkår utfra kjøretøyets registreringsland. Det skyldes at transportører i langtransport uansett vil velge å tanke i det landet det er billigst. Både norske og utenlandske lastebiler som fyller drivstoff i Norge, må betale norske avgifter. Den høye norske avgiften vil imidlertid gi en viss handelslekkasje av drivstoff.

Lastebiler kan maksimalt innføre 200 liter drivstoff. Tankkapasiteten for godsbiler varierer fra 400 til 1200 liter, og med et sannsynlig gjennomsnitt på rundt 800 liter. Lastebilnæringen har pekt på at det foregår **ulovlig innførsel** av diesel ved grensekryssing som følge av at tollvesenets kontroll har vært svært mangelfull og at mulighetene for misbruk har vært store. Overtredelse av bestemmelsen om 200 liter drivstoff ved innførsel kan forrykke konkurranseforholdet, ved at seriøse aktører kan møte urimelig konkurranse fra aktører som opererer i strid med lovverket.

Priser og avgifter på diesel



Figur 3.7 Priser og avgifter på diesel. April 2000. Kroner pr. liter

¹⁾ Dette er pumpepriser

Kilde: Oil Bulletin Petrolier (EU), Norsk Petroleumsinstitutt og Finansdepartementet.

En kartlegging som tolldistriktene foretok i 1999, viste at de fleste tyngre kjøretøy hadde med seg mer enn den tillatte kvoten. De fleste norske, men nesten ingen utenlandske sjåførere, hadde kunnskap om reglene i tilknytning til innførsel av drivstoff.

Den 1. desember 1999 trådte det i kraft en ny forskrift om forenklet forelegg ved mindre alvorlige tilfeller av ulovlig innførsel. Den nye forskriften medfører at tollvesenet nå kan anvende forenklet forelegg ved alle grensepasseringer. Tollvesenet har derfor fått et langt mer effektivt sanksjonsmiddel mot ulovlig innførsel av drivstoff.

Fra årsskiftet har tollvesenet intensivert kontrollen av tyngre kjøretøy som passerer grensen. Den økte kontrollen er ressurskrevende. Departementet har derfor vurdert om drivstoffkvoten bør heves. En slik økning vil kunne virke konkurransevridende i disfavør av transportører som normalt ikke opererer utenfor landets grenser. Selv om grensen heves til 600 liter, vil det trolig fremdeles være et visst spenn mellom faktisk tankstørrelse og antall liter som tillates innført avgiftsfritt.

I møte med Finansdepartementet har imidlertid representanter for bransjen gått inn for å øke grensen til 600 liter, dvs. til samme nivå som for busser. Finansdepartementet deler bransjens syn og stiller seg positiv til å øke den avgiftsfrie drivstoffkvoten. Et forslag til endring av dagens forskriftsbestemmelse vil derfor bli sendt på alminnelig høring.

Ved **urettmessig bruk av merket olje** legges en avgift som beregnes etter nærmere regler som er fastsatt av Finansdepartementet. Avgiften utgjør i dag 100 000 kroner og 20 000 kroner for henholdsvis de tyngste og letteste kjøretøyene. Ved gjentakelse kan det legges dobbel avgift. Avgiftsnivået er basert på at avdekket misbruk vil være representativt for en toårsperiode.

For å unngå at avgiften skal framstå som urimelig, er det fastsatt bestemmelser om forholdsmessig avkorting. Ordningen innebærer at reaksjonen gjøres avhengig av hvor lenge eieren av kjøretøyet kan ha brukt merket mineralolje urettmessig i toårsperioden før oppdagelsestidspunktet. Det blir bl.a. foretatt en avkorting for den perioden kjøretøyet har vært i utlandet. Dette vil gjelde både norske og utenlandsregistrerte kjøretøy. Lastebilnæringen har anført at dette medfører en forskjellsbehandling mellom norske og utenlandske transportører. Sistnevnte vil som regel ha befunnet seg en lengre periode i utlandet og dermed bli ilagt en lavere avgift ved urettmessig bruk av merket mineralolje. Departementet mener at en bør være forsiktig med å utarbeide regler som er svært skjematisk og med høye avgiftssatser, og ser gode grunner for å beholde avkortingsbestemmelser i regelverket.

Kontroller har ikke avdekket at omfanget av ulovlig tanking er vesentlig. I perioden 1996-1999 ble 31 598 biler kontrollert, og i 603 tilfeller ble det oppdaget urettmessig bruk av merket diesel. Departementet har imidlertid understreket overfor tollvesenet at det fortsatt må holdes en høy kontrollprofil også på dette området. Departementet vil vurdere regelverket nærmere, herunder vurdere endringer i avkortingsreglene.

Svovelsavgiften på 25 øre pr. liter for autodiesel med svovelinnehold over 0,005 pst. har ført til at diesel med lavt svovelinnehold har overtatt størstedelen av markedet.

Det har samtidig blitt fokusert på at diesel med lavt svovelinnehold ikke har blitt vesentlig billigere enn ordinær diesel. Dette skyldes først og fremst at internasjonale markedspriser på lavsvovlet diesel er høyere enn ordinær diesel. Denne prisforskjellen var på 16 øre pr. liter i slutten av april. Lavsvovlet diesel er også noe dyrere å produsere. Det er imidlertid grunn til å tro at forskjellen i pris på lavsvovel og høysvovel diesel over tid vil nærme seg svovelsavgiften fratrasket de høyere kostnadene ved selve produksjonen av lavsvovlet diesel.

Departementets opplysninger tyder på at diesel med lavt svovelinnehold leveres til stort sett hele landet. Opplysninger fra oljeselskapene tilsier at det

er kapasitet til å forsyne hele det norske markedet med diesel med lavt svovelinnhold, og at dette i stor grad gjøres.

Den nye svovelavgiften har så langt virket etter hensikten ved at det i all hovedsak bare leveres lavsvovlet diesel. Dette har imidlertid ført til en viss prisøkning på diesel til forbruker. Av miljøhensyn er det imidlertid ikke ønskelig å fjerne svovelavgiften på diesel. Etter en samlet vurdering av transportkostnadene for næringslivet, transportnæringens rammebetingelser og miljøforbedringer ved lavt svovelinnhold i diesel, vil Regjeringen foreslå å redusere **autodieselavgiften** med 20 øre pr. liter fra 1. juli 2000. Dette gir et inntektstap på 95 mill. kroner på 2000-budsjettet og om lag 230 mill. kroner på årsbasis.

Hensikten med den nye svovelavgiften er å bidra til bedre luftkvalitet lokalt. Det er mulig å installere utstyr i kjøretøyene som reduserer partikkelutslippene betydelig (partikkelfeller). Partikkelfeller kan redusere utslippene av helseskadelige partikler med opp til 95 pst. Enkelte partikkelfeller krever diesel med maksimalt svovelinnhold på 0,005 pst. Det vil derfor være viktig å sikre at det kun er denne kvaliteten som leveres til markedet. Regjeringen vil vurdere om det kan innføres egnede virkemidler for at transportørene installerer partikkelfeller.

Avgiftene på drivstoff vil i likhet med andre skatter og avgifter bli vurdert i forbindelse med statsbudsjettet for 2001.

3.3.4 Petroleumsskatteutvalget

I forbindelse med behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 1999 ba Stortinget Regjeringen om å sette i gang et utredningsarbeid med sikte på revisjon av petroleumsbeskatningen og fremme forslag til endringer overfor Stortinget i løpet av 2000. Regjeringen Bondevik oppnevnte den 22. oktober 1999 et ekspertutvalg som skulle vurdere ulike sider ved og utrede eventuelle endringer i petroleumsskattesystemet. I Innst. O. nr. 12 (1999-2000) understreket Finanskomiteen behovet for en slik gjennomgang av petroleumsskattesystemet, og ba Regjeringen legge fram for Stortinget sine vurderinger og forslag til endringer senest 1. november 2000.

Utvalget vil legge fram sin innstilling i løpet av juni. Siden utvalget er et ekspertutvalg som ikke har deltakelse fra petroleumsindustrien, er det viktig med en grundig høringsrunde. For at alle høringsinstansene skal få rimelig tid til å utarbeide uttalelser, bør fristen være minst tre måneder. Departementet vil derfor få uforsvarlig kort tid dersom vurderinger og eventuelle forslag skal legges fram for Stortinget før 1. november. Stortinget vil også få svært kort tid til å behandle en så viktig sak dersom lovendringer skulle vedtas allerede høsten 2000. I lys av hvor komplisert petroleumsskattesystemet er, og hvor viktig det er for statens inntekter, vil det være behov for lengre tid til å utarbeide forslag til eventuelle endringer. Regjeringen vil derfor komme tilbake til Stortinget med vurderinger av petroleumsskattesystemet og eventuelle forslag til endringer med sikte på at Stortinget om ønskelig kan behandle saken i løpet av vårsesjonen 2001.

3.3.5 Revisjonen av reglene for pendlerstatus

Regjeringen Bondevik sendte ut et høringsnotat om mulige endringer i reglene for pendlerstatus 4. november 1999. I høringsnotatet gjøres det rede

for gjeldende rett, hensynene bak reglene og departementet sine vurderinger og forslag til endringer. I tillegg er det et avsnitt om den skattemessige behandlingen når arbeidsgiver dekker pendlerutgiftene.

I forhold til enslige skattytere tar høringsnotatet utgangspunkt i gjeldende skille mellom selvstendig og uselvstendig bolig, der selvstendig bolig på arbeidsstedet i praksis fører til at skattyteren anses bosatt der, og ikke får pendlerfradrag. Det foreslås å videreføre skillet, men for å hindre urimelig bortfall av pendlerfradrag heves kravene til hva som skal regnes som selvstendig bolig. De oppjusteringene som foreslås i høringsnotatet, er for det første at det stilles et krav om minsteareal på 20 kvm. for at boligen skal bli ansett som selvstendig. En går videre inn for at kravet om at boligen må ha egen kjøkkenfunksjon videreføres, men at kravene til hva som anses som kjøkken oppjusteres ved at det stilles krav om at det er innlagt vann og avløp i rommet.

Samlet vil dette gjøre det lettere for enslige pendlere med begrenset boligstandard i arbeidsdistriktet å få godkjent skattemessig status som pendler. På den annen side er det foreslått ikke å videreføre regelen om at en bolig ikke kan være selvstendig når kjøkkenet deles med noen utenfor egen husstand. Det betyr at leie av f.eks. vanlig enebolig i arbeidsdistriktet kan diskvalifisere fra pendlerstatus, selv om leieforholdet deles med andre, f.eks. arbeidskamerater.

Rimeligheten av reglene som gjelder for enslige, vil være påvirket av hva som gjelder for familiependlere. Høringsutkastet går her inn for å redusere forskjellen mellom reglene for enslige og reglene for ektefeller, ved at en opphever særregelen om at ektefeller kan regnes som bosatt i den boligen der de klart har innrettet sitt egentlige felles hjem. Til slutt foreslås det en presisering i forhold til reglene om at foreldre som har felles hjem med barna sine, blir regnet som bosatt i denne boligen. En går her inn for å forskriftsfeste praksis knyttet til folkeregisterforskriften om at »barn» i denne sammenhengen er vedkommende til han/hun er 18 år.

Avsnittet i høringsnotatet om arbeidsgivers dekning av arbeidstakerens pendlerutgifter gjelder pendling fra utlandet. I slike tilfeller er det til nå i praksis blitt godtatt at arbeidsgiveren dekker utgiftene skattefritt samtidig som arbeidstakeren får standardfradraget for utenlandske arbeidstakere. Dette fradraget er på 15 pst. av inntekten og trer i stedet for blant annet fradrag for pendlerutgifter. I høringsutkastet anføres det at det ikke er riktig at arbeidsgivers utgiftsdekning blir gjort skattefri i tilfeller der arbeidstakeren ikke har rett til fradrag for kostnadene. Det foreslås derfor at reglene klargjøres slik at skattefri utgiftsdekning kun kan gis der arbeidstakeren ville hatt rett til fradrag for disse utgiftene.

Høringsfristen var satt til 1. mars 2000.

Departementet ser at gjeldende regler kan føre til urimelig bortfall av pendlerfradrag i en del tilfeller der enslige pendlere blir ansett for å ha selvstendig bolig på arbeidsstedet. Regjeringen vil derfor arbeide videre for å finne fram til et regelverk som sikrer at enslige pendlere blir ansett bosatt der de har sin nærmeste tilknytning. Regjeringen tar sikte på at de nye reglene skal få virkning fra kommende årsskifte.

Også andre sider av høringsnotatet må vurderes nærmere på grunnlag av høringsuttalelsene. Departementet går nå gjennom disse og tar sikte på forskriftsendringer i år. Endringene vil da gjelde fra og med inntektsåret 2001.

3.3.6 Bortfall av skatteplikt ved opphold i utlandet

Skatteloven § 2-1 fjerde ledd fastsetter kriteriene for bortfall av skatteplikt i tilfeller hvor skattyter har midlertidig opphold i utlandet. Finansdepartementet arbeider for tiden med et høringsutkast om en endring av § 2-1 fjerde ledd *tredje* punktum («ettårsregelen»). Etter denne bestemmelsen opphører den alminnelige skatteplikten til Norge dersom skattyter oppholder seg i utlandet i minst ett år sammenhengende og kan dokumentere at han i denne perioden er skattepliktig som innenlandsboende i oppholdsstaten. Er begge disse vilkårene oppfylt, suspenderes den alminnelige skatteplikt til Norge fra og med utreisedagen. Skatteplikten gjeninntreder ikke før skattyteren eventuelt vender tilbake til Norge. Departementet vil i høringsnotatet ikke foreslå endringer i § 2-1 fjerde ledd *annet* punktum, som fastsetter at skatteplikten opphører fra og med det femte året skattyter oppholder seg i utlandet (uansett om skattyter er skattepliktig som innenlandsboende i oppholdsstaten eller ikke).

Det er behov for å revidere ettårsregelen fordi den foranlediger en rekke tolkningsproblemer i praksis og fordi det er ønskelig å oppnå større nordisk rettsenhet. Departementet tar sikte på å sende et forslag ut på høring i løpet av 2000. Saken vil deretter bli lagt fram for Stortinget.

3.3.7 Engangsavgift ved tildeling av nye mobiltelefonfrekvenser

Det vises til St.meld. nr. 24 (1999-2000) Om tilgang til mobilnett og om innføring av tredjegeners system for mobilkommunikasjon (UMTS). I forbindelse med Stortingets behandling av meldingen sluttet flertallet seg til forslaget fra regjeringen Bondevik om å benytte anbudskonkurranse, og ikke auksjon, som tildelingsmekanisme ved tildeling av konsesjoner for tredje generasjons mobilsystem, jf. Innst. S. nr. 146 (1999-2000). Flertallet sluttet seg også til ordningen med avgift på frekvenser, tilsvarende ordningen for DCS 1800.

Med bakgrunn i erfaringene fra andre land som har benyttet auksjon som tildelingsmekanisme og som på denne måten har oppnådd store inntekter til staten, foreslår Regjeringen at det i tillegg innføres en engangsavgift som ilegges de som blir tildelt konsesjon for etablering og drift av tredje generasjons mobilsystem i Norge. Denne tildelingsavgiften blir foreslått satt til 100 mill. kroner pr. konsesjon. Staten vil på denne måten samlet kunne få inn 400 mill. kroner ved konsesjonstildelingen i høst. Når det gjelder forslag til vedtak vises det til St.prp. nr. 61 (1999-2000).

3.4 Penge- og valutapolitikken

Det er lang tradisjon for å innrette norsk penge- og valutapolitikk mot fast eller stabil valutakurs. Fra 1945 skjedde dette med utgangspunkt i Bretton Woods-avtalen og fra 1972 ved deltakelse i den såkalte «valutaslangen» i Europa. Fra 1978 til 1990 ble kronen holdt stabil mot en kurv av valutaer som reflekterte sammensetningen av norsk utenrikshandel. I 1990 ble kronen knyttet til ECU med en gitt sentralkurs. Systemet med en definert sentralkurs og snevre

svingningsmarginer rundt denne viste seg etter hvert å være sårbart for spekulative angrep, og forholdene i valutamarkedet gjorde det nødvendig å forlate dette systemet den 10. desember 1992. Både sentralkursen og svingningsmarginene falt da bort, og kronen ble formelt flytende. Gjennom 1993 og begynnelsen av 1994 ble det i gjennomføringen av penge- og valutapolitikken lagt vekt på at valutakursen skulle være stabil målt mot europeiske valutaer.

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

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

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

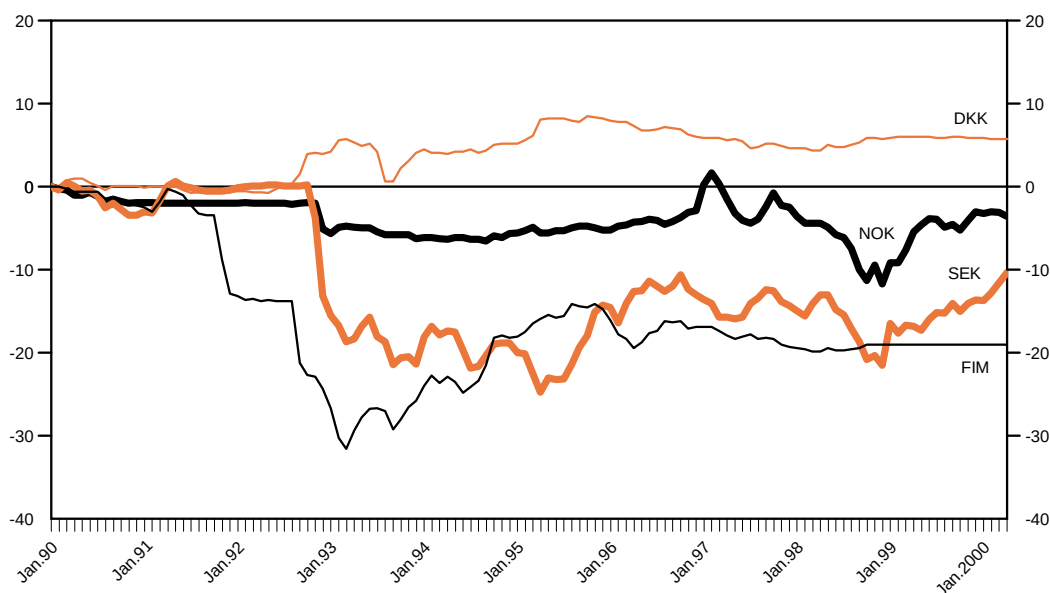
Retningslinjene for pengepolitikken har hele tiden tatt høyde for at valutakursen i perioder kan avvike fra utgangsleiet. Ved vesentlige endringer i valutakursen pålegger retningslinjene Norges Bank å innrette virkemidlene i pengepolitikken med sikte på at valutakursen etter hvert bringes tilbake til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

En stabil valutakurs som retningslinje for penge- og valutapolitikken er viktig for å skjerme utviklingen i fastlandsøkonomien mot de sterke svingningene i petroleumsinntektene. En pengepolitikk rettet mot stabil valutakurs kan bidra til stabile rammevilkår for det konkurranseutsatte næringslivet, og motvirke at utviklingen i kronekursen blir sterkt preget av utviklingen i oljeprisen og endrede forventninger om petroleumsproduksjonen. Petroleumsfondets langsiktige kapitaleksport motvirker et press mot en styrking av kronen.

Som månedsgjennomsnitt har kronekursen variert mellom 7,73 og 8,90 kroner per ECU/euro siden valutaforskriften trådte i kraft i 1994. Målt mot kursindeksen tilsvarer dette en variasjon mellom 96,7 og 111,3. Disse utslagene i kronekursen har i stor grad funnet sted i perioder med store svingninger i oljeprisen og uro i internasjonale valutamarkeder. I størstedelen av denne perioden har kronen likevel ligget innenfor eller nær utgangsleiet, slik dette er definert i valutakursforskriften. Utslagene i kronekursen har ikke vært større enn i mange andre små land med flytende valutakurs. Utslagene har heller ikke vært større enn det en hadde grunn til å forvente da forskriften ble fastsatt i 1994.

Verdien til den norske kronen har styrket seg mot euro siden euroen ble introdusert i begynnelsen av 1999, jf. figur 3.8. Dette må ses i sammenheng med at kursen på euro har svekket seg markert mot andre valutaer over perioden. Kronekursen har gjennom det siste året svekket seg målt mot valutaene til våre handelspartnere sett under ett.

Valutakursutvikling



Figur 3.8 Valutakursutviklingen for norske, svenske og danske kroner og finske mark mot ECU/ euro. Månedsgjennomsnitt. Indekserte verdier. 1990=100.

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

«Spesielt for et lite land med en åpen økonomi er det over tid vanskelig å holde lav inflasjon, på linje med eller lavere enn i våre konkurrentland, uten stor grad av stabilitet i valutakursen. Stabil valutakurs kan bidra til forventninger om fortsatt lav inflasjon, som igjen har betydning for både pris- og lønnsfastsettingen. Moderat pris- og kostnadsvekst vil samtidig være en forutsetning for en stabil valutakursutvikling over tid.

[....]

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

Denne vurderingen gjelder fortsatt.

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

I brev av 21. oktober 1999 til Finansdepartementet skriver Norges Bank:

«Norges Bank innretter pengepolitikken mot å oppfylle de grunnleggende forutsetningene for kursstabilitet. Norges Bank er ikke utstyrt med virkemidler til å finstyre valutakursen. Vi må derfor regne med at kronekursen vil variere på kort sikt. Forsøk på finstyring av kursen kan undergrave troverdigheten i pengepolitikken og dermed kursstabiliteten over tid. Dersom kronekursen endrer seg, er det nødvendig å

vurdere renten i lys av kursutviklingen over noe tid, slik at de grunnleggende forutsetningene for kursstabilitet blir oppfylt. Generelt må bakgrunnen for kursutviklingen vurderes nøye før Norges Bank eventuelt treffer pengepolitiske tiltak.»

Retningslinjen om begrenset virkemiddelbruk må ses i lys av erfaringene med fastkursregimene i Norge og andre land tidlig på 1990-tallet. Oppfatninger om at virkemiddelbruken ikke er opprettholdbar, vil svekke troverdigheten til politikken. Renten påvirker valutakursen både direkte som følge av rentedifferansen mot utlandet og indirekte via rentens virkning på økonomien. En positiv rentedifferanse mellom norske og europeiske renter trenger således ikke i seg selv bety at virkemiddelbruken er sterk. Styrken i virkemiddelbruken må også vurderes på bakgrunn av rentens virkning på økonomien i den aktuelle situasjonen. En balansert økonomisk utvikling med lav pris- og kostnadsvekst er en forutsetning for å oppnå stabilitet i valutakursen over tid. De pengepolitiske virkemidlene må derfor innrettes slik at de, sammen med de øvrige virkemidlene i den økonomiske politikken, bidrar til å oppfylle denne forutsetningen. Norges Bank må med utgangspunkt i dette løpende vurdere hvor sterk virkemiddelbruk banken finner hensiktsmessig i lys av forholdene i valuta-markedet og situasjonen i norsk økonomi.

Den operative arbeidsdelingen mellom penge-, finans- og inntektspolitikken ble etablert som et resultat av anbefalingene fra Sysselsettingsutvalget fra 1992. Også Sysselsettingsutvalget understreket at de ulike politikkelementene måtte betraktes som en helhet. En stabil valutakurs vil innebære en direkte sammenheng mellom utfallet av lønnsoppgjørene og utviklingen i den kostnadsmessige konkurranseevnen. På denne måten synliggjøres det ansvaret partene i arbeidsmarkedet har for utviklingen i den kostnadsmessige konkurranseevnen. Samtidig er stabilitet i kronekursen på sin side også avhengig av en finanspolitikk som bidrar til en stabil realøkonomisk utvikling.

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

3.5 Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet

3.5.1 Statens petroleumsfond

3.5.1.1 Generelt

Ved utgangen av 1999 var den bokførte verdien av Statens petroleumsfond 220 892 mill. kroner, jf. St.meld. nr. 3 (1999-2000) Statsrekneskapen medrekna folketrygda for 1999. Dette svarer til egenkapitalen i fondet. Det var i fondets balanse ved utgangen av 1999 en mellomregning på 1 386 mill. kroner mellom fondet og statskassen som skyldtes at fondet i 1999 ble tilført mer midler enn netto avsetningen til Petroleumsfondet etter statsregnskapet skulle tilsi. Den bokførte verdien av fondets portefølje av utenlandske verdipapirer var derfor 1 386 mill. kroner høyere enn fondets egenkapital ved årsskiftet.

Inntektene og utgiftene til Statens petroleumsfond er definert i loven om Statens petroleumsfond (lov 22. juni 1990 nr. 36). Inntektene er summen av

statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, som blir overført fra statsbudsjettet, og avkastningen på formuen i fondet. Utgiftene til fondet er en årlig overføring fra fondet til statsbudsjettet etter vedtak i Stortinget. Med utgangspunkt i innstillingen fra finanskomitéen ved behandlingen av loven om fondet er det etablert som praksis at overføringen tilsvarende det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet.

I 1999 hadde Statens petroleumsfond inntekter utenom omvurderinger på til sammen 51 923 mill. kroner. Kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten til staten utgjorde den største delen av disse inntektene med 44 627 mill. kroner. De bokførte renteinntektene og utbytte fra selskapene i fondets portefølje utgjorde til sammen 7 296 mill. kroner i 1999. Etter vedtak i Nysaldert budsjett 1999 ble det overført 18 494 mill. kroner fra Petroleumsfondet til statsbudsjettet. Overskuddet i fondet ble dermed på 33 429 mill. kroner.

Omvurderingene i regnskapet for Statens petroleumsfond i 1999 utgjorde i alt 22 838 mill. kroner. Overskuddet i fondet medregnet omvurderinger var dermed totalt 56 267 mill. kroner. Deler av omvurderingene skyldtes at Norges Bank i 1999 gikk over til å føre regnskapet til markedsverdi. Tidligere var laveste verdis prinsipp blitt lagt til grunn i regnskapsføringen. Det vises til St.meld. nr. 3 (1999-2000) for en nærmere omtale.

Kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten fratrasket overføringen til statsbudsjettet utgjør netto avsetningen i fondet. Denne netto avsetningen var 26 133 mill. kroner i 1999. I tråd med omtalen i St.meld. nr. 1 (1997-98) Nasjonalbudsjettet 1998 blir overføringene til fondet gjort ved utgangen av hvert kvartal. Overføringen i 4. kvartal 1999 ble imidlertid framskyndet til 30. november som følge av usikkerheten knyttet til mulige dataproblemer ved årtusenskiftet.

Det ble ved utgangen av 1. kvartal i år overført 31 386 mill. kroner fra statskassen til Petroleumsfondet. Av dette svarte 1 386 mill. kroner til mellomregningen med statskassen ved utgangen av 1999, jf. at overføringen til fondet i 1999 var høyere enn den regnskapsførte netto avsetningen på statsbudsjettet. Disse midlene ble derfor ført tilbake til statskassen samtidig med kvartalsoverføringen.

Fondets midler er i sin helhet plassert i utlandet. Avkastningen på investeringene i fondet var på 12,44 pst. for hele 1999 når en måler i utenlandsk valuta i samsvar med valutasammensetningen til den referanseporteføljen som er etablert for fondet, jf. omtale i Nasjonalbudsjettet 1998. Avkastningen kan fordeles på investeringer i aksjer og investeringer i obligasjoner og andre rentebærende instrumenter. En slik fordeling viser at avkastningen på aksjer var 34,81 pst. og på obligasjoner - 0,99 pst. Grunnen til at den veide summen av avkastningen for de to aktivaklassene avviker fra totalavkastningen, er at fordelingen mellom aksjer og obligasjoner til en viss grad har endret seg gjennom året.

Verdien til den norske kronen svekket seg med vel 1 pst. mot valutakurven til Petroleumsfondet i 1999. Dette førte til at fondets utenlandske eiendeler ble tilsvarende mer verdt målt i norske kroner. For hele året var totalavkastningen 13,85 pst. målt i norske kroner. Det er likevel avkastningen i utenlandsk valuta som er mest relevant når en skal vurdere utviklingen i den internasjonale kjøpekraften til fondet. Reell avkastning målt i utenlandsk valuta, dvs. der en har

trukket fra prisstigningen i de landene der fondet er investert, er beregnet til 11,01 pst.

Finansdepartementet har siden 1997 benyttet det britiske konsultentselskapet Bacon & Woodrow til å foreta en uavhengig måling og evaluering av avkastningen på Statens petroleumsfond. Avkastningen sammenliknes med avkastningen på en nærmere angitt referanseportefølje for fondet som er fastsatt av Finansdepartementet, jf. nærmere omtale i Nasjonalbudsjettet 1998. For året 1999 som helhet finner Bacon & Woodrow at Statens petroleumsfond hadde en avkastning som var 1,26 prosentpoeng høyere enn avkastningen til denne referanseporteføljen ²⁾. Det var i all hovedsak de aktive aksjeforvalterne som bidro til meravkastningen.

I henhold til anslagene i denne meldingen vil netto avsetning i Petroleumsfondet bli 124,3 mrd. kroner i 2000, jf. avsnitt 3.1. Dette utgjør differansen mellom statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten på 138,1 mrd. kroner og overføringen fra fondet til statsbudsjettet på 13,8 mrd. kroner. Markedsverdien av fondet ved utgangen av 2000 er anslått til 369 mrd. kroner.

3.5.1.2 Forvaltningen

I henhold til loven om Statens petroleumsfond har Finansdepartementet ansvar for forvaltningen av Petroleumsfondet. Den operative forvaltningen av fondets midler er overlatt til Norges Bank. Forholdet mellom Finansdepartementet og Norges Bank i arbeidet med Statens petroleumsfond er regulert gjennom forskriften om forvaltning av fondet, som er fastsatt med hjemmel i loven om Statens petroleumsfond, og gjennom andre retningslinjer og bestemmelser som er meddelt Norges Bank i brev fra Finansdepartementet. I tillegg er det inngått en forvaltningsavtale mellom Finansdepartementet og Norges Bank om Petroleumsfondet. I avtalen heter det bl.a. at Norges Bank skal forvalte fondet «i samsvar med lov, økonomireglement for staten, forskrifter og andre vedtak og retningslinjer som gjelder for fondet,...».

Ved forvaltningen av Statens petroleumsfond legges det stor vekt på avveiningen mellom målet om en størst mulig avkastning på investeringene og lavest mulig risiko i porteføljen. Hensynet til lav risiko tilsier at investeringene spres over mange ulike verdipapirer. Videre er det vesentlig at en kan foreta en løpende styring av risikoen, med utgangspunkt i en nærmere angitt referanseportefølje for fondet. Finansdepartementet har fastsatt en slik referanseportefølje for Petroleumsfondet, jf. omtale i Nasjonalbudsjettet 1998. Referanseporteføljen representerer en nøytral investeringsstrategi i forhold til fondets retningslinjer. Referanseporteføljen er dermed både en referanse som fondets avkastning kan måles mot, og et verktøy i Finansdepartementets styring av risikoen i fondet. Referanseporteføljen er satt sammen av internasjonalt anerkjente indekser, som også brukes av en rekke andre investorer.

Som omtalt i St.meld. nr. 2 (1998-99) Revidert nasjonalbudsjett 1999 og St.meld. nr. 1 (1999-2000) Nasjonalbudsjettet 2000, har Finansdepartementet tatt opp med Norges Bank spørsmålet om størrelsen på grensen for såkalt relativ volatilitet for Petroleumsfondet. Relativ volatilitet er definert som for-

²⁾ Norges Bank oppgir i årsrapporten for fondet en meravkastning på 1,11 pst. Dette er et geometrisk avvik som ved omregning helt ut tilsvarer Bacon & Woodrows aritmetiske avvik på 1,26 prosentpoeng.

ventet standardavvik til differansen mellom avkastningen på Petroleumsfondet og avkastningen på referanseporteføljen. Med denne grensen regulerer Finansdepartementet hvor store avvik fra referanseporteføljen Norges Bank tillates å gjøre i den operative forvaltningen av fondet. Grensen er for tiden satt til 1,5 pst. forventet standardavvik i forskjellen mellom avkastningen til henholdsvis fondet og referanseporteføljen.

Norges Bank har i brev av 5. mai 2000 til Finansdepartementet vurdert dette spørsmålet og tilrår at grensen på 1,5 pst. opprettholdes. Finansdepartementet vil vurdere spørsmålet nærmere med utgangspunkt i brevet fra Norges Bank og komme tilbake med en nærmere orientering i Nasjonalbudsjettet 2001.

I avtalen mellom Finansdepartementet og Norges Bank om forvaltning av Statens petroleumsfond heter det at Norges Bank skal motta godtgjøring for forvaltningen av fondet med utgangspunkt i prinsippet om full kostnadsdekning. Godtgjøringen trekkes fra fondets brutto avkastning før netto avkastningen tilføres fondets kronekonto den 31. desember hvert år. Satsene for godtgjøring i 1999 var 0,14 pst. av den gjennomsnittlige verdien som i henhold til referanseporteføljen kunne plasseres i aksjer, og 0,055 pst. av verdien som kunne plasseres i obligasjoner. I tillegg skal godtgjøringen dekke honorarer til eksterne forvaltere som følger av oppnådd meravkastning. Slike avtaler er inngått med de fleste eksterne aktive forvaltere og er i hvert enkelt tilfelle godkjent av Finansdepartementet. I alt mottok Norges Bank en godtgjøring på 161,6 mill. kroner for forvaltningen av Petroleumsfondet i 1999. Dette må anses som lavt sett i forhold til andre fond av tilsvarende størrelse, og skyldes i hovedsak det store innslaget av indeksforvaltning. Indeksforvaltning vil si en forvaltning som ligger svært nær referanseporteføljen for fondet. Satsene skal i henhold til forvaltningsavtalen gjennomgås på nytt i september hvert år for evt. justering på bakgrunn av faktisk kostnadsutvikling. Godtgjøringssatsen som andel av den gjennomsnittlige verdien som i henhold til referanseporteføljen kan plasseres i obligasjoner, er for 2000 justert til 0,06 pst.

Hovedtyngden av aksjeporteføljen forvaltes av eksterne indeksforvaltere. Andelen aktiv aksjeforvaltning økte i 1999 fra 10 pst. av aksjekapitalen i begynnelsen av året til 28 pst. ved utgangen av året. Aktiv forvaltning skiller seg fra indeksforvaltning ved at forvalterne i større grad tillates å avvike fra referanseporteføljen, og at forvalterne utnytter denne muligheten til å velge aksjer ut fra et mål om å oppnå meravkastning i forhold til referanseporteføljen. Det er definert rammer for hvor stor risiko som kan tas i forhold til referanseporteføljen. Den aktive forvaltningen i 1999 ble i hovedsak gjort av eksterne forvaltere, men fra andre halvår startet Norges Bank også i noen grad med egen aktiv aksjeforvaltning.

Norges Bank har i alt tildelt syv mandater for aktiv aksjeforvaltning. Forvaltere til fem av mandatene ble valgt i andre halvår 1998, jf. omtale i Revidert nasjonalbudsjett 1999. I tillegg er Fidelity Pension Management og Capital International Limited valgt i 1999 til aktiv forvaltning i Japan. I år er Dresdner RCM Global Investors valgt til aktiv forvaltning innen spesielle sektorer i Nord-Amerika.

Petroleumsfondets portefølje av rentebærende papirer ble i 1999 i all hovedsak forvaltet internt i Norges Bank. I september 1998 ble det utlyst glo-

bale mandater for aktiv forvaltning av rentebærende investeringer. Det er hittil utpekt tre forvaltere til de aktive rentemandatene: Gjensidige NOR Kapitalforvaltning, Morgan Stanley Dean Witter Investment Management og Bridgewater Associates Inc.

I mars 1999 innbød Norges Bank også til søknader om forvaltningsmandater for såkalt taktisk aktivaallokering for Petroleumsfondet. Dette er en type aktiv forvaltning der forvalterne gis større frihet til å velge hvilke verdipapirer det skal investeres i, bl.a. mellom ulike land, valutaslag, sektorer og aktivaklasser (aksjer eller obligasjoner). Norges Bank er i ferd med å velge forvaltere til disse mandatene.

Norges Bank har i brev av 31. mars 2000 til Finansdepartementet tatt opp spørsmålet om fondet, innenfor gjeldende forskrift, kan investeres i aksjer i to selskaper fra Luxembourg på børsen i Luxembourg. Luxembourg er ikke inkludert i den såkalte landlisten til Petroleumsfondet. De aktuelle selskapene er imidlertid ifølge Norges Bank også notert på børser i både Belgia og Tyskland.

Bakgrunnen for Norges Banks forespørsel er at de to selskapene fra Luxembourg er blitt tatt med i FTSEs landindeks for Belgia, som er del av Petroleumsfondets referanseportefølje. Norges Bank mener det kan være hensiktsmessig å handle aksjer i disse selskapene på børs i Luxembourg for å redusere unødig støy i avkastningsberegningene og for å kunne handle på den børsen der likviditeten i aksjene er størst.

I § 6 i forskriften for Petroleumsfondet heter det:

«...Den ordinære porteføljen kan plasseres i egenkapitalinstrumenter notert på børsene i følgende land/områder:

Europa: Belgia, Danmark, Finland, Frankrike, Hellas, Irland, Italia, Nederland, Portugal, Spania, Storbritannia, Sveits, Sverige, Tyrkia, Tyskland og Østerrike

Amerika: Brasil, Canada, Mexico og USA

Asia og Oceania: Australia, Hong Kong, Japan, New Zealand, Singapore, Sør-Korea, Taiwan og Thailand. ...»

§ 6 i forskriften regulerer hvilke egenkapitalinstrumenter porteføljen kan plasseres i, og bestemmelsen er ikke til hinder for at de aktuelle aksjene handles over Luxembourg børsen så lenge de er notert på børs i Belgia og Tyskland.

Norges Bank har i brev av 22. oktober 1999 til Finansdepartementet foreslått en teknisk justering i måten referanseporteføljen for Petroleumsfondets aksjeportefølje konstrueres på. Referanseporteføljen til Petroleumsfondet rebalanseres i dag ved inngangen til hvert kvartal med utgangspunkt i forskriftens bestemmelser om aktivafordeling og fordeling på regioner og land. Dette betyr at referanseporteføljen ved inngangen til hvert kvartal blir fastsatt med utgangspunkt i en 60-40 fordeling mellom obligasjoner og aksjer. Regionfordelingen er gitt ved Europa (50 pst.), Amerika (30 pst.) og Asia (20 pst.). Innenfor hver region brukes BNP-vekter for obligasjonsdelen, mens markeds kapitaliseringsvekter brukes for aksjedelen. Gjennom kvartalet blir landvektene oppdatert ved inngangen til hver måned ved at vektene for henholdsvis obligasjoner og aksjer blir skalert i forhold til den oppnådde totalavkastningen gjennom måneden.

Norges Bank foreslår i brevet for fondets aksjereferanseportefølje å gå over til et system med daglig rebalansering av landvektene innenfor hver region og daglig oppdatering av sammensetningen av aksjeindeksene. Det understrekes at Norges Bank fortsatt vil legge til grunn kvartalsvise rebalanseringer, og justeringen som foreslås, vil verken påvirke referanseporteføljens sammensetning ved de kvartalsvise rebalanseringene eller hvordan referanseporteføljen vil utvikle seg over tid. Det er bare utviklingen mellom rebalanseringstidspunktene som påvirkes.

Dagens metode er en forenklet metode, der en bl.a. teknisk forutsetter at utbytte på aksjene fordeler seg jevnt over året. I virkeligheten er utbetalingene stort sett konsentrert om enkelte perioder i året. Den foreslåtte metoden er mer presis i den forstand at man måler markedsverdiene og tar hensyn til faktiske utbyttebetalinger hver dag. Dette gir bedre konsistens mellom risiko- og avkastningsberegningene. Når fondet vokser, er det viktig å legge vekt på dette. Den foreslåtte metoden er også bedre tilpasset Norges Banks risikostyring og avkastningsmåling overfor de eksterne forvalterne banken benytter.

Den foreslåtte metoden er marginalt mer kostbar enn dagens forenklede metode, men i denne sammenhengen er det snakk om svært små beløp.

Finansdepartementet er enig med Norges Bank i at det er sterke argumenter som taler for at det bør være bedre konsistens mellom avkastnings- og risikomålingene enn i dag, og at metodeendringen som Norges Bank foreslår er hensiktsmessig. Finansdepartementet tar sikte på å endre metode fra og med 30. juni i år.

3.5.1.3 Miljøfondet

Stortinget har gått inn for å opprette et miljøfond som en del av Statens petroleumsfond. Fondet skal ha en startkapital på 1 mrd. kroner, og framtidig avkastning og tap på denne kapitalen skal tilfalle eller belaste denne delen av fondet. Miljøfondet skal bare investeres i egenkapitalinstrumenter (aksjer). Det er forutsatt at størrelsen på Miljøfondet skal vurderes på nytt etter tre år med tanke på en eventuell utvidelse av den innskutte kapitalen. Før dette skal de økonomiske og miljømessige resultatene evalueres. Miljøfondet vil bli forvaltet på samme måte som Petroleumsfondet for øvrig. Miljøfondets investeringsmuligheter vil imidlertid være mer begrenset ettersom det bare skal kunne investeres i selskaper som oppfyller gitte miljøkriterier.

Det ble i Nasjonalbudsjettet 2000 lagt opp til å basere kriteriene for miljøvurdering av aktuelle investeringsobjekter på miljørapportering og miljøsertifisering. Det ble også vurdert å benytte kriterier basert på miljøeffektivitet, dvs. material- eller energiintensitet i forhold til omsetning eller verdiskapning. Det ble imidlertid pekt på at datagrunnlaget foreløpig er for svakt til at miljøeffektivitet kan benyttes nå. Det ble pekt på at det var grunn til å tro at datagrunnlaget gradvis ville kunne forbedres, slik at miljøeffektivitet eventuelt kan benyttes som kriterium senere. Stortinget hadde ikke merknader til dette.

Det ble i fjor høst avholdt en anbudskonkurranse som grunnlag for å velge et konsultentselskap som skal bistå i utformingen av miljøkriterier og å samle inn data til Miljøfondet. Det kom inn 10 anbud. Etter en samlet vurdering ble det britiske selskapet EIRIS (Ethical Investment Research Service) valgt som

konsulent. Finansdepartementet vil, i tråd med EØS- reglementet, avholde en ny anbudskonkurranse om tre år.

EIRIS vurderer miljørapporter etter 10 kriterier og rangerer dem etter et karaktersystem med fire nivåer. En miljørapport skal gjøre rede for grunnleggende miljøpolitikk, hvordan selskapet påvirker miljøet, kvantitative data som for eksempel energibruk, materialbruk, vannbruk, utslipp osv., og i hvilken grad selskapet oppfyller sine miljømålsettinger. I tillegg blir rapportene vurdert etter kriterier om miljøstyringssystemet, overtredelser (miljøbøter, ulykker osv.), økonomiske konsekvenser av miljøpolitikken som f.eks. opprydningskostnader, verifisering av miljørapportene, forholdet til interessegrupper og dekning av bærekraftig utvikling. EIRIS må utøve et visst skjønn for å bestemme om et selskap skal kunne sies å ha oppfylt informasjonsplikten på det enkelte området. Likevel er kravene til miljørapportene tilstrekkelig konkrete og målbare til at hensynet til objektivitet og etterprøvbarhet synes ivare tatt i tilstrekkelig grad. Oppfyllelsen av disse kriteriene danner grunnlaget for hvilken karakter selskapene får i EIRIS' karaktersystem. Selskapene tildeles karakterene «utmerket», «god», «moderat» eller «svak».

EIRIS har tilsvarende karaktersystem for miljøsertifisering. I tillegg til de offisielle sertifiseringssystemene ISO 14001, utviklet av The International Standards Organisation, og EMAS (European Eco- Management & Audit Scheme), vurderer EIRIS selskapers egendefinerte miljøstyringssystemer. ISO 14001 og EMAS i regi av EU er sertifikater som dokumenterer tilfredsstillende miljøstyringssystemer. Selv om det finnes retningslinjer for hva et egendefinert system skal inneholde, vil dette i noen grad være opp til EIRIS' skjønn.

Vurderingen knyttet til miljørapportering og miljøsertifisering av det enkelte selskaps miljøpolitikk vil altså i noen grad bli tillagt EIRIS. Det vil imidlertid være opp til norske myndigheter å bestemme hvilken karakter som skal kreves for at et selskap skal inkluderes i Miljøfondet. Finansdepartementet vil komme tilbake i Nasjonalbudsjettet 2001 med en vurdering av hvilke krav som bør stilles til miljørapporter og -sertifikater.

I Nasjonalbudsjettet 2000 ble utgangen av 2. kvartal i år antydnet som et mulig oppstartstidspunkt for Miljøfondet. Arbeidet med å fastsette miljøkriterier og å samle inn miljødata om enkeltsselskaper har imidlertid vist seg mer tidkrevende enn forventet. Den tidsplanen som ble skissert i Nasjonalbudsjettet, vil derfor gi for liten tid til kvalitetskontroll av de innsamlede data. Regjeringen legger derfor opp til å tilføre fondet kapital ved utgangen av inneværende år.

Begrensningen i antall selskaper Miljøfondet kan investeres i, vil innebære økt risiko for fondet. Dette skyldes at man begrenser mulighetene til å redusere risiko ved å spre aksjeinvesteringene. Fondets risiko må derfor være et viktig hensyn i vurderingen av miljøkriteriene for fondet.

Investeringsmulighetene for Miljøfondet bør ligge mest mulig fast i treårsperioden fram til fondet skal evalueres. Dette innebærer at verken miljøkriteriene eller landene som skal inngå i fondet, bør endres i denne perioden. I motsatt fall vil evalueringen av fondet kunne bli vanskelig og forvaltningskostnadene øke. Miljøfondet bør heller ikke utvides ut over 1 mrd. kroner før fondet er evaluert etter den første treårsperioden.

I Nasjonalbudsjettet 2000 het det at bare selskaper i bransjer der miljøproblemene er størst, skal underlegges miljøkriterier. Denne vurderingen står ved lag. Dette har sammenheng med at det er viktigst å bidra til økt fokus på miljø i de næringer der miljøproblemene er størst. I tillegg kommer at miljørapportering og miljøsertifisering ikke er særlig utbredt i enkelte næringer (som for eksempel tjenesteytende næringer). Disse næringene ville følgelig ha fått en lav andel i Miljøfondet siden det ville ha vært få bedrifter som hadde passert kriteriene. Det legges derfor opp til at miljøkriteriene bare skal anvendes i de næringene hvor miljøproblemene antas å være størst, mens selskapene i de andre næringene inkluderes i Miljøfondet. Ifølge EIRIS vil dette innebære at om lag 30 pst. av selskapene i Petroleumsfondets referanseportefølge (FTSE-indeksen) blir underlagt miljøsiling.

I Nasjonalbudsjettet 2000 het det videre at flest mulig land bør inkluderes i Miljøfondet, og at Europa og Nord-Amerika anses som en minimumsløsning. EIRIS vil med sikkerhet kunne skaffe tilstrekkelige data for miljørapportering og miljøsertifisering i Europa og Nord-Amerika innen utgangen av 2000. Datagrunnlaget er foreløpig tynt i Asia og Oceania, og det er fortsatt usikkerhet knyttet til hvordan datatilgangen i Asia og Oceania vil være ved utgangen av året. Dette vil bli nærmere avklart før Nasjonalbudsjettet 2001.

Et flertall på Stortinget, som besto av Arbeiderpartiet og Høyre, hadde følgende merknad i innstillingen til Revidert nasjonalbudsjett 1999:

«Disse medlemmer mener at det ved utvelgelsen av bedriftene også skal legges til grunn en årvåkenhet med hensyn til at grunnleggende arbeidstakerrettigheter er oppfylt i de aktuelle bedriftene.»

Hensynet til arbeidstakerrettigheter kan bare ivaretas ved å utelukke selskaper som ikke tilfredsstiller gitte krav systematisert i en database. Datatilgangen er dårligere for arbeidstakerrettigheter enn for miljøspørsmål. EIRIS er i ferd med å innhente data om arbeidstakerrettigheter for de europeiske selskapene som inngår i Petroleumsfondets referanseportefølge. Kriteriene relaterer seg til SA 8000 standarden, som er utarbeidet av Council on Economic Priorities, og bygger på ILO-konvensjonene. Databasen vil imidlertid være ny og kvalitetskontrollen således begrenset. Databasen vil heller ikke omfatte Nord-Amerika og Asia. Bruk av slike kriterier ville begrense investeringsmulighetene for fondet betydelig, og således øke fondets risiko. Dette har bl.a. sammenheng med at de selskapene som evt. ville bli utelukket etter kriterier om arbeidstakerrettigheter, kan være helt andre enn de som utelukkes etter miljøkriterier. Regjeringen går på denne bakgrunn ikke inn for å benytte kriterier for arbeidstakerrettigheter i prøveperioden. Det vil imidlertid være naturlig å komme tilbake til dette spørsmålet etter at prøveperioden er over.

Norges Bank har i brev av 29. mars til Finansdepartementet kommet med vurderinger vedrørende retningslinjer for forvaltningen av Miljøfondet. Retningslinjene for Miljøfondet må bl.a. definere et investeringsunivers, en referanseportefølge samt grenser for avvik fra referanseporteføljen. I tillegg må det lages regler for hvordan investeringsuniverset skal oppdateres over tid. Norges Banks brev følger som trykt vedlegg til denne meldingen.

Også Norges Bank legger vekt på at en i prøveperioden, av hensyn til å få en mest mulig ryddig evaluering av fondet, ikke endrer valget av miljøkriterier og hvilke land som skal inngå i fondet.

Referanseporteføljen har viktige funksjoner i forvaltningen av Miljøfondet. I tillegg til å reflektere investeringsstrategien, skal referanseporteføljen også brukes til å vurdere hvordan forvaltningen gjennomføres. Det er derfor viktig at denne porteføljen fastsettes ut fra klare og objektive kriterier. En må bl.a. definere hvilke regionvekter som skal brukes, hvordan landfordelingen skal være innenfor hver region, hvordan fordelingen på bedrifter skal være innenfor hvert land og hvor ofte referanseporteføljen skal oppdateres. Norges Bank drøfter disse spørsmålene i brevet.

Norges Bank drøfter også hvilken grense for relativ volatilitet, definert som standardavviket til differansen mellom avkastningen på Miljøfondet og avkastningen på referanseporteføljen, som bør settes. Desto lavere en setter grensen for relativ volatilitet, desto mindre kan de faktiske plasseringene avvike fra referanseporteføljen. Norges Bank tilrår at det settes en grense for relativ volatilitet på 1 pst. for Miljøfondet.

Finansdepartementet vil legge vekt på Norges Banks tilråding i fastsettelsen av referanseportefølje og risikomål for Miljøfondet. Før referanseporteføljen fastsettes, vil det imidlertid være behov for en nærmere avklaring mht. bl.a. hvilke regioner som skal inngå i fondet, og hvilke karakterer som skal benyttes i utvelgelsen av bedrifter. En vil komme tilbake i Nasjonalbudsjettet 2001 med en nærmere orientering om referanseportefølje og risikomål. Departementet vil ha løpende kontakt med Norges Bank framover om dette.

3.5.1.4 Grensen for maksimal eierandel i enkeltselskaper

Finansdepartementet har i forskriften for Statens petroleumsfond fastsatt en øvre grense for fondets eierandel i enkeltselskaper til 1 pst. av selskapskapitalen. I Nasjonalbudsjettet 1998, da forskriften for bl.a. eierandelsbegrensningen ble fastsatt, heter det:

«Departementet ønsker å understreke at fondets eierandel i de enkelte selskapene skal være små. Etter departementets vurdering er det i denne omgang tilstrekkelig med en grense for eierandel i enkeltselskaper på 1 pst. Når fondet er blitt større vil det kunne bli aktuelt å heve denne grensen. ...»

Norges Bank har i brev av 25. april til Finansdepartementet anmodet om at grensen blir hevet til 3 pst. Norges Banks brev følger som trykt vedlegg til denne meldingen.

Det er viktig å fastholde at Petroleumsfondet skal være en finansiell investor, og ikke et redskap for strategisk eierskap. Det er flere grunner til at dette er viktig. For det første vil det sikre en god spredning av fondets investeringer, noe som vil ivareta hensynet til sikkerhet for statens midler og ønsket om en høyest mulig avkastning for gitt risiko. For det andre vil investeringene være likvide og dermed lette å realisere dersom det blir behov for å trekke på fondet. For det tredje vil det bli enklere å evaluere forvaltningen av Petroleumsfondet ved at avkastningen på fondet kan sammenliknes med avkastningen på anerkjente referanseporteføljer og med avkastningen som andre finansielle investorer oppnår. I tillegg vil det kunne være en politisk risiko knyttet til strategisk eierskap for staten. Det forhold at Petroleumsfondet er en finansiell

investor, har ført til at fondet for tiden er investert i mer enn 2000 selskaper i 21 forskjellige land.

Etter at den gjeldende eierandelsbegrensningen på 1 pst. ble vedtatt, har fondets størrelse økt betydelig, og det forventes å øke ytterligere i årene som kommer. I tillegg har Norges Bank utpekt flere eksterne forvaltere for fondets aksjeportefølje. Dagens eierandelsbegrensning innebærer at Norges Bank for hver av disse forvalterne må sette svært lave grenser for eierandel i enkeltelskaper, slik at summen ikke vil overstige den grensen som gjelder for fondet samlet. Eierandelsbegrensningen legger, ifølge Norges Bank, bindinger på forvalternes handlefrihet. Dette gjelder først og fremst investeringene i de minste selskapene, og en heving av eierandelsbegrensningen vil derfor kunne føre til større eierandeler i disse. Siden de små selskapene uansett utgjør en liten andel av fondets aksjeportefølje, vil det ifølge Norges Bank bare bli en helt marginal økning i fondets risiko dersom eierandelsgrensen blir hevet.

Norges Bank skriver også at når Petroleumsfondets eksterne forvaltere gjør transaksjoner i aksjemarkedet, er det viktig at fondet blir likebehandlet med andre kunder som disse forvalterne har. Men siden eierandelsbegrensningen til fondet i mange tilfeller er mer bindende enn den begrensningen andre kunder opererer med, kan det i praksis bli vanskelig å få til en likebehandling. Norges Bank skriver at det på denne bakgrunn er naturlig å vurdere eierandelsbegrensningen i Petroleumsfondet på ny.

Det er ikke åpenbart hvor grensen for strategisk eierskap går. Norges Bank viser i brevet til at en mulig innfallsvinkel kan være å se på hvilke krav som stilles i de enkelte land til hvor stor eierandelen kan være før den antas å være av interesse for andre investorer (såkalt flaggingsregel). Denne grensen er i de fleste land på mellom 5 og 10 pst. En maksimumsgrense for Petroleumsfondet som settes lavere enn grensen som normalt krever flagging av eierandelene, er etter Norges Banks oppfatning forenlig med at fondet bare skal være en finansiell investor.

Norges Bank tilrår at grensen for eierandel skal gjelde både for den samlede aksjekapitalen (som i dag) og for de aksjene som gir stemmerett. Departementet viser i denne sammenhengen til at § 10 i forskriften for Petroleumsfondet slår fast at Norges Bank ikke skal utøve eierrettigheter knyttet til aksjer, med mindre det er nødvendig for å sikre fondets finansielle interesser. Dette ligger fast.

Etter hvert som Petroleumsfondet vokser, vil det være et tidsspørsmål når det vil bli nødvendig å heve grensen for maksimal eierandel fra dagens nivå på 1 pst. Finansdepartementet deler Norges Banks vurderinger, og går inn for at eierandelsbegrensningen i enkeltelskaper for Petroleumsfondet heves fra 1 til 3 pst. nå. Selv om det er lite trolig at en grense på 3 pst. vil bli en effektiv begrensning den nærmeste tiden, er det hensiktsmessig at grensen heves så mye at den vil være robust en tid framover etter hvert som Petroleumsfondet vil vokse. En grense på 3 pst. er mindre enn det som vil kunne innebære strategisk eierskap, og ikke høyere enn at hensynet til risikospredning mv. fortsatt vil bli ivaretatt. Finansdepartementet har 12. mai, dvs. samme dag som denne meldingen legges fram, på denne bakgrunn endret forskriften for forvaltningen av Statens petroleumsfond i samsvar med Norges Banks tilråding.

3.5.2 Folketrygdfondet

3.5.2.1 Generelt

Folketrygdfondets kapital utgjorde ved utgangen av 1999 120,6 mrd. kroner målt til markedsverdi. Av dette utgjorde egenkapitalinstrumenter 19,3 mrd. kroner. Rundt 60 pst. av fondet er plassert som lån til staten.

Folketrygdfondet oppnådde et realisert resultat i 1999 på 7 715 mill. kroner, hvilket tilsvarte en avkastningsrate på 6,6 pst. Endringer i fondets urealiserte kursgevinster beløp seg til 2 199 mill. kroner. Verdikorrigert resultat, dvs. realisert resultat tillagt endringer i urealiserte kursgevinster, var således 9 313 mill. kroner, som tilsvarte en avkastningsrate på 8,4 pst. En nærmere omtale av resultatene for Folketrygdfondet i 1999 vil bli gitt i Kredittmeldingen for 1999 som legges fram til høsten.

Folketrygdfondet kan i henhold til retningslinjene gitt av Stortinget plassere sine midler i aksjer mv., obligasjoner og sertifikater, kontolån til statskassen og som bankinnskudd. I medhold av § 9 i retningslinjene kan Kongen gi nærmere regler om fondsforvaltningen. Denne adgangen er ved kgl. res. av 17. januar 1992 delegert til Finansdepartementet. For 2000 har Finansdepartementet fastsatt en øvre ramme på 1,5 mrd. kroner for Folketrygdfondets samlede beholdningsøkning av private og kommunale obligasjoner og sertifikater (uten statsgaranti), bankinnskudd og aksjer mv. Dette er den samme rammen som fondet hadde i 1999. Øvrig plasseringsøkning skal skje i stats- og statsgaranterte papirer eller som kontolån til statskassen.

3.5.2.2 Resultatoppfølging og etablering av risikostyringssystem

Finansdepartementet er ansvarlig for oppfølgingen av Folketrygdfondet. Oppfølging av fondets resultater er en sentral del av dette ansvaret. I Økonomireglement for staten, fastsatt ved kgl. res. 26. januar 1996, heter det i § 22.3 «Departementenes ansvar for oppfølging av aksjeselskap med statlig eierinteresse, statsforetak m.m.» at «Virksomhetene skal følges opp spesielt med vektlegging på oppnådd årsresultat, eventuelt avkastningskrav og utbyttepolitikk».

Finansdepartementet har i denne forbindelse arbeidet med sikte på at det etableres et betryggende risikostyringssystem for fondet. I Nasjonalbudsjettet 1999 står det at «Finansdepartementet vil komme tilbake til Stortinget med et konkret opplegg [risikostyringssystem] i Revidert nasjonalbudsjett 2000». Flertallet i Stortingets finanskomité sluttet seg til dette.

Folketrygdfondet skal ut fra retningslinjer fastsatt av Stortinget opptre som en finansiell investor, og investere på bakgrunn av forventet avkastning og risiko. I denne sammenhengen er det ønskelig og naturlig at det utvikles mer systematiske retningslinjer for hvor stor risiko fondet kan ta. Dette kan for eksempel gjøres ved at det settes en grense for hvor store avvik det kan være mellom fondets faktiske plasseringer og en nærmere bestemt referanseportefølje. Et slikt mål, relativ volatilitet, er også satt for Statens petroleumsfond og er nærmere beskrevet i Nasjonalbudsjettet 1998. Det er imidlertid naturlig at Folketrygdfondet gis vesentlig videre rammer enn Petroleumsfondet for hva som bør aksepteres av forskjeller i risiko mellom faktiske investeringer og referanseporteføljen. Dette har bl.a. sammenheng med at Folke-

trygdfondet er en forholdsvis stor aktør i det norske markedet, og at mulighetene til enhver tid å tilpasse seg til referanseporteføljen er begrenset.

Vurderingen av ulike referanseporteføljer og risikomål må ha en faglig forankring i Folketrygdfondet. Det institusjonelle rammeverket mellom Finansdepartementet og Folketrygdfondet gjør det naturlig at Finansdepartementets oppgave er å påse at Folketrygdfondets styre etablerer et risikostyringssystem. Et slikt pålegg bør også tas inn i reglementet for Folketrygdfondet som vedtas av Stortinget.

I § 5, 1. ledd, i reglementet for Folketrygdfondet heter det bl.a. følgende om styrets ansvar:

«Styret har ansvaret for at fondets midler anbringes med sikte på best mulig avkastning under hensyntaken til betryggende sikkerhet og den nødvendige likviditet.»

Regjeringen foreslår følgende tilføyelse til denne bestemmelsen, jf. forslag til vedtak i St.prp. nr. 61 (1999-2000) Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 2000:

«Styret skal påse at det er etablert et betryggende risikostyringssystem for fondets forvaltning.»

Folketrygdfondet har i brev av 4. april 2000 til Finansdepartementet skissert et opplegg for hvordan et risikostyringssystem kan utformes. Brevet følger som trykt vedlegg til denne meldingen.

Folketrygdfondet skriver i brevet at totalindeksen på Oslo Børs vil benyttes som referanseportefølje for aksjeplasseringene. Fondet skriver videre at

«Styret i FTF er innstilt på at relativ volatilitet blir tatt i bruk som et ledd i fondets risikostyring i kombinasjon med allerede eksisterende rammer og retningslinjer... En finner det naturlig at det etter hvert som fondet opparbeider mer erfaring med bruken av relativ volatilitet i risikostyringen, blir vurdert om det vil være formålstjenlig å endre risikorammene og den øvrige rammestyringen.»

Risikorammene basert på relativ volatilitet for totalporteføljen og for rente- og aksjeporteføljene vil ifølge Folketrygdfondet bli fastsatt i forbindelse med styrets årlige fastleggelse av investeringsstrategien. De fastsatte rammene vil bli meddelt Finansdepartementet. Risikorammene vil imidlertid ikke bli offentliggjort, ettersom dette er å anse som markedssensitiv informasjon. Det vil imidlertid i årsrapporten redegjøres for hvorledes den faktiske relative volatiliteten for totalporteføljen og delporteføljene har utviklet seg gjennom året.

Folketrygdfondets aksjeportefølje hadde ifølge fondet en relativ volatilitet i forhold til totalindeksen på Oslo Børs på 4,4 pst. i perioden 1995-1999. Fondets portefølje av rentebærende papirer hadde i samme periode en relativ volatilitet på 0,4 pst. målt mot en sammensatt referanseportefølje, mens fondets totalporteføljen hadde en relativ volatilitet på 0,8 pst.

3.6 Inntekts- og sysselsettingspolitikken

3.6.1 Inntektspolitikken

Det inntektspolitiske samarbeidet har vært en sentral del av den økonomiske politikken i Norge gjennom etterkrigstiden. Samarbeidet har bidratt til lav ledighet og høy sysselsetting over lang tid. Spesielt lyktes en på 1990-tallet gjennom **Solidaritetsalternativet** å kombinere sterk vekst i sysselsettingen med moderat pris- og kostnadsvekst. Selv om den nominelle lønnsveksten har vært betydelig lavere gjennom 1990-tallet enn på 1980-tallet, har reallønnsveksten vært vesentlig sterkere i den siste tiårsperioden. På 1980-tallet økte lønningene nominelt med i gjennomsnitt 8,3 pst. pr. år for alle grupper lønnstakere under ett. Sterk prisvekst førte imidlertid til at reallønningene bare økte med i gjennomsnitt 0,3 pst. pr. år. På 1990-tallet vokste derimot reallønningene med i gjennomsnitt hele 1,8 pst. pr. år for alle grupper lønnstakere under ett, mens lønningene nominelt økte med 4,1 pst. pr. år, jf. figur 3.9.A.

Lønnsveksten i 1998 ble dobbelt så høy som hos våre handelspartnere, jf. figur 3.9.C. Blant annet på denne bakgrunn satte Regjeringen Bondevik ned Arntsen-utvalget. Det var bred enighet i utvalget om at lønnsveksten måtte begrenses til om lag 4¹/₂ pst. i 1999, og at lønnsveksten fra og med inneværende år ikke burde være høyere enn hos våre handelspartnere, jf. boks 3.3

Boks 3.3 Utvalg for forberedelse av inntektsoppgjøret 1999 (Arntsen-utvalget)

Pressproblemene som gradvis bygde seg opp på 1990-tallet, resulterte i en lønnsvekst i norsk økonomi i 1998 som var mer enn dobbelt så høy som hos våre viktigste handelspartnere. Etter lønnsoppgjøret i 1998 er det foretatt visse endringer i det inntektspolitiske samarbeidet, bl.a. ved at en i større grad har søkt å trekke inn alle hovedorganisasjonene. Regjeringen Bondevik innkalte således alle hovedorganisasjonene til en inntektspolitisk konferanse på Thorbjørnrud i desember 1998.

Drøftingene på denne konferansen ble fulgt opp ved å nedsette et utvalg for å forberede fjorårets inntektsoppgjør (Arntsen-utvalget) og et utvalg for å drøfte strategier for sysselsetting og verdiskaping (Sysselsettingsutvalget). Det ble også nedsatt et utvalg for å analysere dagens forhandlingssystem og vurdere eventuelle forbedringer i institusjonelle rammer rundt lønnsforhandlingene (Utvalget for tarifforhandlingssystemet), og et utvalg for å gjennomgå arbeidsmiljøloven (Arbeidslivsutvalget). I tillegg er alle hovedorganisasjonene nå representert i Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og i Kontaktutvalget.

I Arntsen-utvalget, som avga sin innstilling 2. mars 1999, var det enighet om behovet for å få lønnsveksten raskt ned gjennom moderate inntektsoppgjør. Utvalget samlet seg om at lønnsveksten i 1999 ikke burde bli høyere enn om lag 4¹/₂ pst., og at den fra og med inneværende år ikke burde være høyere enn hos våre handelspartnere. I utvalget var det også bred enighet om viktige elementer i en etter- og videreutdanningsreform. Myndighetenes bidrag til etter- og videreutdanningsreformen ble betinget av målsettingen mht. pris- og kostnadsveksten framover, som partene kom fram til i utvalget.

Resultatene fra inntektsoppgjørene i 1999 var langt på vei i tråd med Arntsen-utvalgets anbefalinger. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene anslår den gjennomsnittlige årslønnsveksten fra 1998 til 1999 for alle lønnstakere under ett til om lag 4,9 pst., mot en vekst på 6,2 pst. året før. Lønnsveksten hos Norges handelspartnere ligger til sammenlikning rundt eller i overkant av 3 pst. Det gjennomsnittlige lønnsoverhenget inn i 2000 anslås til i størrelsesorden 1,3 pst. Dette er under halvparten av overhenget inn i 1999.

Inntektspolitikken står overfor betydelige utfordringer. Internasjonalt legges det stor vekt på å holde prisveksten lav. Den kostnadsmessige konkurranseevnen kan over tid bare opprettholdes dersom pris- og kostnadsveksten i Norge er på linje med de landene vi konkurrerer med. Samtidig er arbeidsledigheten i mange av disse landene høyere enn i Norge, hvor det er mangel på arbeidskraft i mange sektorer. I en slik situasjon er det krevende å videreføre en lønns- og prisvekst på linje med handelspartnerne. Skal vi klare det, er det viktig at alle grupper viser moderasjon. Kravet om moderasjon må også gjelde ledere i næringslivet, som de siste årene har hatt en klart høyere inntektsvekst enn gjennomsnittet for arbeidstakere. I 1999 økte lønningene for topplederne i de største foretakene i privat næringsvirksomhet (bedrifter med mer enn 250 ansatte) med 16,5 pst., etter en vekst på hele 18,1 pst. året før.

Ledere utgjør en liten gruppe. Særskilte tillegg til denne gruppen gir således isolert sett ikke store utslag i den totale lønnsveksten. Høye tillegg til ledere kan imidlertid bidra til å svekke oppslutningen om det inntektspolitiske samarbeidet og skape økte forskjeller i samfunnet. Uten at de som tjener mest bidrar, er det vanskelig å få allmenn oppslutning om moderate inntektsoppgjør. At nettopp slike grupper stiller seg utenfor samarbeidet, men likevel høster fordelene av det gjennom økt aktivitet og lav prisvekst, gir uheldige signaler.

Sverige har siden 1997 praktisert en ordning med retningslinjer for ansettelsesvilkår for personer i ledelsen av heleide statlige selskaper. Retningslinjene omhandler blant annet prinsipper for lønnsfastsettelse, pensjonsvilkår og avgangsvederlag. Det heter blant annet i retningslinjene at lønnsnivået skal være konkurransedyktig, men ikke lønnsledende. Pensjonsvilkårene skal avpasses etter lønn og øvrige goder, mens tilstått avgangsvederlag ikke kan overstige 24 månedslønner (inkl. oppsigelsestid). I svar på skriftlig spørsmål fra stortingsrepresentant Odd Roger Enoksen viser Statsministeren til at de reglene som gjelder for opplysningsplikt om lønn og andre avtaler for toppledere i store statlige selskaper i Norge, vil bli innskjerpet. I brevet fra Statsministeren av 12. april d.å. heter det:

«(...) Jeg er kjent med at det i Sverige praktiseres en ordning med retningslinjer for ansettelsesvilkår for personer i ledelsen for heleide statsselskaper. Retningslinjene endrer ikke styrenes ansvar for slike vilkår. Regjeringen vurderer hvorvidt det vil være hensiktsmessig å innføre slike retningslinjer også i Norge.

Regjeringen vil videre innføre som praksis et vedlegg til fagdepartementenes årlige budsjettproposisjoner, hvor det gis en samlet fram-

stilling av ledernes ansettelsesvilkår i det enkelte heleide statlige foretak.»

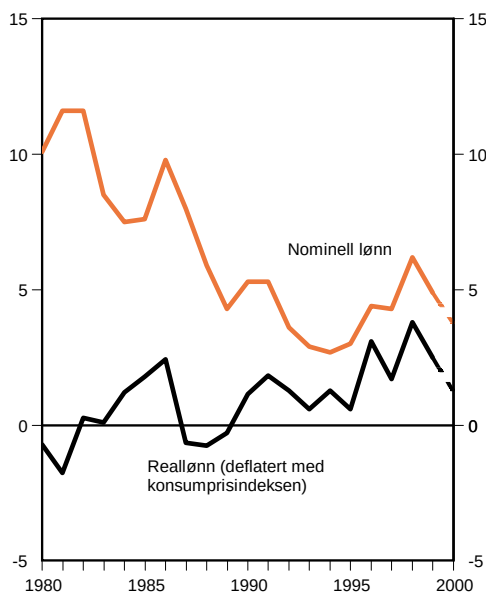
Årets inntektsoppgjør startet 6. mars med forhandlinger mellom LO og NHO. Den 16. mars ble det brudd i forhandlingene, og oppgjøret gikk til mekling. Partene ble natt til lørdag 1. april enige om å anbefale et meklingsforslag. Det anbefalte meklingsforslaget ble sendt til uravstemming blant LOs medlemmer. Resultatene av uravstemmingen, som ble offentliggjort fredag 28. april, viste at 64,3 pst. stemte nei og 33,9 pst. stemte ja til det anbefalte forslaget. Det var overvekt av nei-stemmer i alle forbundene med unntak av Forbundet for ledelse og teknikk. Over 80 000 arbeidere gikk dermed ut i streik fra 3. mai. Partene gjenopptok forhandlingene 8. mai, og ble natt til 9. mai enige om å anbefale et nytt meklingsforslag. Forslaget ble denne gangen enstemmig anbefalt i LOs forhandlingsdelegasjon, og forslaget skal til uravstemning blant LOs medlemmer med svarfrist torsdag 25. mai.

Forslaget har følgende hovedpunkter:

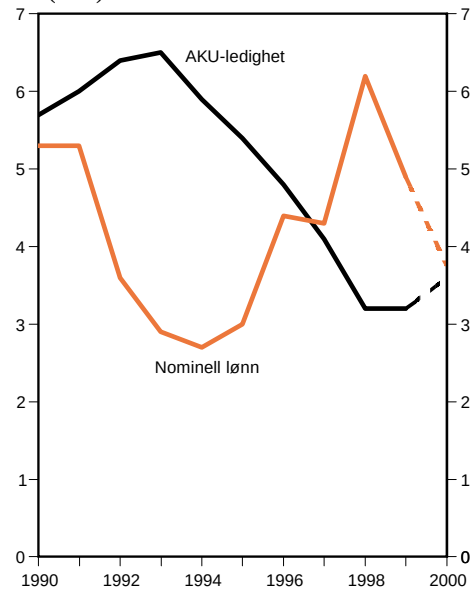
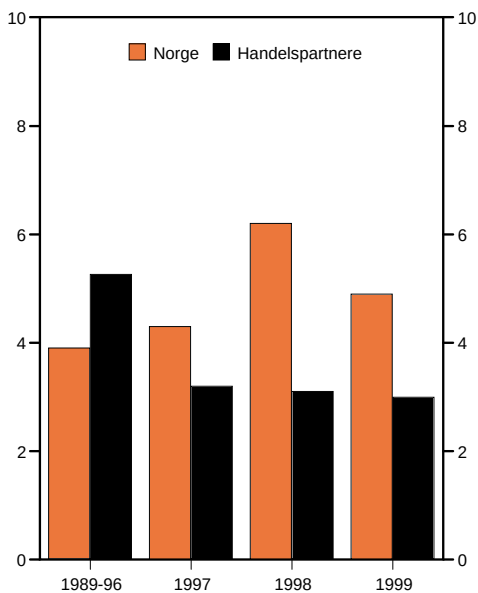
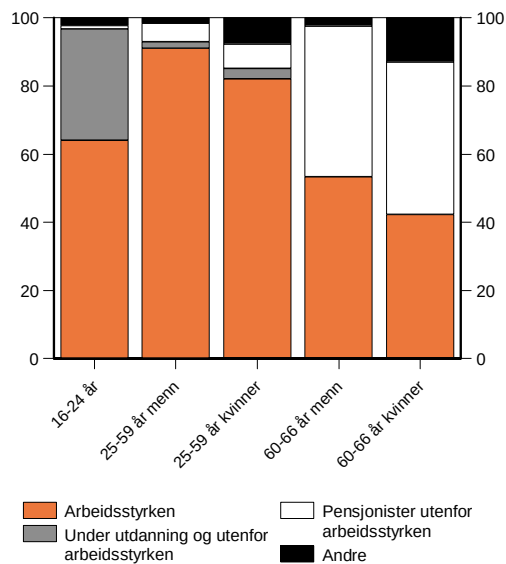
- Det gis et generelt tillegg på 1,50 kroner pr. time med virkning fra 9. mai (2 925 kroner pr. år) i 2000. I tillegg gis særskilte lavlønn/likelønnstillegg på 2 kroner pr. time med virkning fra 9. mai 2000 for avtaleområder med lønnsnivå på 87 pst. og lavere av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. For avtaleområder med lønnsnivå mellom 87 pst. og 92 pst. av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn utgjør dette tillegget 1,50 kroner pr. time med virkning fra 9. mai. Som ledd i årets samordnede oppgjør er det også gjennomført forbundsvis tilpasningsforhandlinger. Disse tilleggene utgjør i gjennomsnitt 20 øre pr. time.
- Det gis et generelt tillegg på 1 krone pr. time fra 1. april 2001. I tillegg gis tilsvarende lav- og likelønnstillegg i 2001 som i inneværende år. Lokale forhandlinger skal føres på basis av de enkelte overenskomster, og slik at tillegg skal gis på grunnlag av den økonomiske situasjonen og utsiktene for den enkelte bedrift.
- Den femte ferieuken innføres med full lønnskompensasjon ved at alle ansatte innen dette avtaleområdet får to ekstra feriedager i 2001 og de resterende to dagene i 2002. Arbeidstakere over 60 år beholder fordelene ved én uke lengre ferie. Kostnadene for bedriftene av de to første feriedagene påløper i 2000 og av de to neste feriedagene i 2001.
- Det skal utredes hvordan en støtteordning til livsopphold under utdanningspermisjon kan utformes. Fra partenes side er det forutsatt at et eventuelt forslag skal gjelde hele arbeidslivet.

Inntekts- og sysselsettingspolitikken

A. Årslønn. Prosentvis endring fra året før



B. Årslønn (årlig vekst) og AKU-ledighet (nivå). Prosent

C. Lønnsvekst.
Årlig prosentvis endringD. Personer i og utenfor arbeidsstyrken.
Pst. av befolkningen i 1999

Figur 3.9 Inntekts- og sysselsettingspolitikken

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

Lønnsoverhenget inn i 2000 og lønnstilleggene som følger av forslaget ovenfor, bidrar til sammen til en årslønnsvekst fra 1999 til 2000 på om lag 2,3 pst. for industriarbeidere og om lag 2¹/₂ pst. for arbeidere i alt i LO/NHO-området. I tillegg kommer lønnsglidning, som for industriarbeiderne har vært

om lag 1,6 pst. i gjennomsnitt de siste 5 årene. Virkninger av økt ferie, som anslås å påløpe med om lag 0,8 pst. både i 2000 og 2001, kommer i tillegg ved beregning av lønnsrammen i forslaget som nå foreligger.

LO Service brøt forhandlingene med Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) 9. april. Dermed gikk dette oppgjøret til mekling. Meklingen ble ikke avsluttet før denne meldingen ble ferdigstilt.

I offentlig sektor startet forhandlingene 10. april. Forhandlingene i det statlige tariffområdet ble brutt torsdag 4. mai. Oppgjøret gikk deretter til mekling. Meklingsfristen utløper ved midnatt 25. mai. Forhandlingene i det kommunale tariffområdet ble også brutt, og oppgjørene gikk til mekling. Meklingsfristen utløper ved midnatt 25. mai også i dette oppgjøret.

Det er i denne meldingen lagt til grunn en gjennomsnittlig årslønnsvekst for alle grupper lønnstakere under ett på $3\frac{3}{4}$ pst. fra 1999 til 2000. Dette anslaget er usikkert, bl.a. fordi flere oppgjør ennå ikke er avsluttet. I tillegg er det vanskelig å anslå lønnsglidningen og lønnsutviklingen utenfor de store avtaleområdene. Sammen med en anslått prisstigning på 2,6 pst. innebærer den anslåtte årslønnsveksten en gjennomsnittlig reallønnsvekst fra 1999 til 2000 på i størrelsesorden $1\frac{1}{4}$ pst. Dette er i så fall på linje med den gjennomsnittlige årlige reallønnsveksten i første halvdel av 1990-tallet og noe høyere enn gjennomsnittet de siste 20 årene.

I definisjonen av årslønnsvekst inngår ikke kostnader for bedriftene som følge av økt ferie, jf. boks 2.2 i kapittel 2. Timelønnskostnadene for norske industribedrifter kan bl.a. av denne grunn vokse klart sterkere enn årslønnen.

Kompetansereformen er et sentralt forhandlingstema også i årets oppgjør. I et brev fra Statsministeren av 9. mai d.å. til Riksmeklingsmannen heter det:

«Jeg viser til brev av 8.5 om meklingen med henblikk på å få slutt på streiken mellom LO/NHO.

Regjeringen legger til grunn at partene er enige om at utviklingen av en eventuell ordning vedrørende støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon må skje i et samspill mellom arbeidslivets parter og de politiske myndigheter.

Partene ønsker å få utredet nærmere hvordan en slik støtteordning kan utformes og at dette bør skje i et utredningsarbeid sammen med myndighetene.

Regjeringen bekrefter at et slikt utredningsarbeid vil bli igangsatt med sikte på å etablere en ordning som gjelder hele arbeidslivet. Regjeringen vil utarbeide mandat og framsdriftsplan for utredningsarbeidet i nært samarbeid med partene og fremme nødvendige forslag for Stortinget.»

3.6.2 Sysselsettingspolitikken

Det er fortsatt betydelig press i store deler av norsk økonomi. Etterspørselen etter arbeidskraft er høy i flere sektorer, og **yrkesdeltakelsen** er nå rekordhøy både i norsk og internasjonal sammenheng. Potensialet for en ytterligere økning i yrkesdeltakingen er trolig begrenset. Mens arbeidsstyrken økte med nesten 25 000 personer i gjennomsnitt pr. år fra begynnelsen av 1970-tallet og fram til i fjor, må en regne med en vesentlig lavere arbeidsstyrkevekst de neste årene. Samtidig vil etterspørselen etter arbeidskraft i offentlig sektor øke betydelig framover, noe som blant annet må ses i sammenheng med at gjennom-

føringen av vedtatte velferdsreformer vil øke behovet for arbeidskraft i kom-munesektoren.

For enkelte grupper er det likevel trolig et visst potensial for økt arbeids-tilbud. Den høye andelen deltidsarbeidende kvinner kan innebære at det er rom for at flere kvinner kan øke sin arbeidstid. I arbeidskraftundersøkelsen (AKU) er det mange kvinner som oppfatter seg som undersysselsatte, dvs. at de kunne tenke seg å øke sin arbeidstid hvis det var muligheter for det. Blant ungdom og innvandrere kan det også være muligheter for økt deltakelse i arbeidslivet. Innvandrere har bl.a. en vesentlig lavere yrkesdeltakelse og høyere arbeidsledighet enn befolkningen ellers.

Ledigheten er noe ulikt fordelt mellom fylkene, jf. tabell 3.10. I Trøndelag og i Nord-Norge er ledigheten gjennomgående høyere enn i de fleste Øst-landsfylkene. Økt mobilitet av arbeidskraft fra områder med overskudd av arbeidskraft til områder med stor etterspørsel etter arbeidskraft kan dempe presset i arbeidsmarkedet.

Tabell 3.10: Registrerte helt ledige etter region. Januar-april 2000. Prosent av arbeidsstyrken

Østlandet	2,4	
Agder/Rogaland	3,0	
Vestlandet	2,8	
Trøndelag	3,6	
Nord-Norge	3,8	
Riket	2,8	

Kilde: Arbeidsdirektoratet.

Med utsikter til knapphet på arbeidskraft i flere delarbeidsmarkeder, vil tilgangen på arbeidskraft være en helt avgjørende faktor for utviklingen i norsk økonomi i årene framover. På kort sikt er det viktig å motvirke flaskehalser i arbeidsmarkedet og sikre en lønns- og prisvekst på linje med våre handelspartnere. På lengre sikt er det viktig å stimulere til høy yrkesdeltaking for å kunne møte eldrebølgen og sette oss i stand til å produsere blant annet de velferdstjenestene det er behov for.

For å opprettholde arbeidsstyrken over tid er det avgjørende å motvirke tendensen til økt tidligavgang fra arbeidslivet. I fjor ble 33 500 nye personer uføretrygdet. Det svarer til mer enn halvparten av et fødselskull. De nye uførepensjonistene blir også yngre. I tillegg gikk 10 100 personer av med AFP-pensjon i 1999. Innføringen av ordningen med kontantstøtte har også bidratt til å redusere arbeidstilbudet. Statistisk sentralbyrå har anslått at kontantstøtteordningen har redusert arbeidstilbudet med mellom 3 500 og 4 500 årsverk. Samtidig øker sykefraværet sterkt. Sykefravær utover den arbeidsgiverfinansierte perioden utgjorde i gjennomsnitt 11,7 arbeidsdager pr. lønnstaker i fjor. I tillegg kommer det arbeidsgiverfinansierte sykefraværet.

Den sterke veksten i sykefraværet og uføretrygdingen gjør at Regjeringen finner det nødvendig å foreslå å utvide arbeidsgiverperioden for sykepenges med 3 dager til 3 uker, og foreslå innstramminger i praktiseringen av regelverket for uførepensjonering. For en nærmere omtale av forslagene vises til St. prp. nr. 61(1999-2000) som fremmes sammen med denne meldingen.

I dagens situasjon må **arbeidsmarkedspolitikken** rettes inn mot å sikre tilgangen på kvalifisert arbeidskraft. En sentral oppgave for arbeidsmarkedsstaten er derfor å framskaffe informasjon om ledige stillinger og arbeidsøkeres kvalifikasjoner og presentere slik informasjon lett tilgjengelig for brukerne. Måltrettet formidlingsbistand til arbeidssøkere og rekrutteringsbistand til arbeidsgivere er viktig for å sikre god flyt av arbeidskraft fra bransjer og næringer som bygges ned, til virksomheter som er i vekst. I 1999 gjennomførte arbeidsmarkedsstaten 216 000 formidlinger. Dette er om lag 50 pst. flere enn året før. Formidling til kortvarige vikariater, ofte formidling av samme person til flere vikariater i løpet av en periode, har økt særlig sterkt de seneste årene, og antall formidlede personer avtok med 6 pst. fra 1998 til 1999.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil styrke innsatsen for å rekruttere sykepleiere, leger og tannleger fra utlandet i andre halvår 2000 innenfor gitt bevilgning. Ved at Arbeids- og administrasjonsdepartementet omdisponerer 4 mill. kroner innenfor sitt budsjett og Sosial- og helsedepartementet foreslår å omdisponere 1 mill. kroner på sitt budsjett, vil det samlet bli stilt 24,5 mill. kroner til arbeidsmarkedstatens disposisjon for rekruttering av utenlandsk helsepersonell i 2000. Rekrutteringen foregår gjennom et eget prosjekt i regi av arbeidsmarkedsstaten og retter seg mot EØS-land, særlig mot Finland og Tyskland. Midlene gir mulighet for rekruttering av om lag 500 personer.

Saldert budsjett for 2000 gir rom for 11 000 plasser under de ordinære arbeidsmarkedstiltakene. I Nasjonalbudsjettet 2000 ble det lagt til grunn at tiltaksnivået for andre halvår 2000 ville bli nærmere vurdert i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett. Utviklingen hittil i år tilsier ikke en vesentlig annerledes innretning av arbeidsmarkedspolitikken enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2000, og Regjeringen vil ikke foreslå å endre bevilgningen til arbeidsmarkedstiltakene. Det blir imidlertid lagt opp til en viss justering av innretningen av tiltakene i andre halvår. Om lag 3 000 av plassene ble i Nasjonalbudsjettet reservert for oppsagte og permitterte personer fra oljerelatert industri. En del av disse plassene vil i andre halvår i år også kunne brukes overfor andre grupper ledige, primært langtidsledige og nylig ankomne innvandrere. Det må ses i sammenheng med at utviklingen i oljerelatert industri har vært gunstigere enn lagt til grunn i fjor høst. Sysselsettingen i verkstedindustrien og i den delen av industrien som bygger skip og oljeplattformer avtok med 2 600 personer fra 1998 til 1999. Fallet i sysselsettingen innen oljerelatert virksomhet må ses i sammenheng med den nødvendige omstillingen til et lavere aktivitetsnivå. Økningen i ledigheten for industriarbeidere ser imidlertid ut til å være i ferd med å stoppe opp. Ved utgangen av april 2000 var det registrert 2 500 flere helt ledige industriarbeidere i forhold til samme måned i fjor.

Under de spesielle arbeidsmarkedstiltakene for yrkeshemmede gir bevilgningen for 2000 rom for et gjennomsnittlig nivå på om lag 20 100 tiltaksplasser. Målet om at minst $\frac{3}{4}$ av de yrkeshemmede skal delta på tiltak videreføres i 2000. I Inst. S. nr. 5 (1999-2000) uttrykker kommunalkomiteén bekymring for at støttesatsene til enkelte av tiltakene er for lave og at dette kan føre til at enkelte yrkeshemmede »skyves ut» av tiltak. Regjeringen legger til grunn at tiltakene utformes slik at de dekker brukernes behov og bidrar til en

vellykket overgang til og integrering i ordinært arbeidsliv. Regjeringen har derfor en løpende vurdering av innholdet i tiltakene, herunder støttesatsene. På bakgrunn av stortingskomitéens merknad er et særkilt arbeid med å vurdere støttesatsene i de ulike tiltakene igangsatt. Regjeringen vil komme tilbake til dette arbeidet i budsjettet for 2001.

På det meste var det 32 Arbeidsmarkedsopplæringssentre (AMO-sentre) i arbeidsmarkedsetatens regi. Alle AMO-sentrene, med unntak av sentrene i Alta og på Lierskogen, er overført til de respektive fylkeskommunene. For begge de to gjenværende AMO-sentrene har forhandlinger med fylkeskommunene ikke ført fram. Overføring til andre aktuelle aktører har vist seg ikke å være aktuelt. Begge AMO-sentrene har hatt lav kapasitetsutnyttelse og derfor høye enhetskostnader. Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil ta initiativ til å legge ned AMO-sentrene i Alta og på Lierskogen. Innenfor rammene som er bevilget til arbeidsmarkedstiltak, vil arbeidsmarkedsetaten fortsatt kunne tilby AMO-kurs som er godt tilpasset de lediges behov ved kjøp fra andre kursleverandører.

3.7 Konkurranseflateutvalget

3.7.1 Innledning

Ved kongelig resolusjon av 18. juni 1999 ble det oppnevnt et utvalg som skulle kartlegge norsk finanssektors konkurransekraft.

Konkurranseflateutvalget ble gitt følgende mandat:

«Utvalget skal kartlegge norsk finanssektors internasjonale konkurransekraft. Kartleggingen skal omfatte både bank-, forsikrings- og verdipapirnæringen. Utvalget skal gi en beskrivelse av viktige trekk ved finanssektoren i Norge og i andre land som det kan være naturlig å sammenligne seg med. Både struktur, lønnsomhet og volummessige forhold skal omfattes av beskrivelsen. Sverige og Danmark må minst inngå i en slik sammenligning. I den grad det er mulig og hensiktsmessig skal utvalget se både på den konkurranse norske institusjoner møter på hjemmemarkedet gjennom utenlandske institusjoners etablering av filial eller datterselskaper eller grensekryssende virksomhet, og norske aktørers etterspørsel etter finansielle produkter direkte i det internasjonale markedet. Tilsvarende bør det gis en oversikt over norske institusjoners virksomhet i andre land. Utvalget skal kartlegge og identifisere sentrale årsaker til de utviklingstrekk en kan observere. Eksempler på slike faktorer, kan være markedsforhold, kostnadsforhold, tilgang på kompetanse, den teknologiske utviklingen og finansielle innovasjoner eller sider ved de aktuelle regelverk. Utvalget bør også vurdere hvilke forhold som særlig vil kunne ha betydning for finansnæringens konkurransedyktighet i årene fremover. På bakgrunn av de utviklingstrekk og årsaksforhold som kartlegges, skal utvalget vurdere hva som er norsk finansnærings viktigste fordeler og ulemper sammenlignet med aktuelle utenlandske markeder.»

Utvalget ble sammensatt av representanter fra ulike sentrale institusjoner og organisasjoner, samt enkelte frittstående representanter. Utvalget ble ledet av professor Einar Hope. Innstillingen ble avgitt til Finansdepartementet 28. mars 2000.

3.7.2 Nærmere om utvalgets innstilling

Med bakgrunn i mandatet har utvalget vurdert hva som er norsk finansnærings viktigste fordeler og ulemper sammenlignet med aktuelle utenlandske aktører, på bakgrunn av de utviklingstrekk og årsaksforhold som er kartlagt i utredningen. Utvalget gjør i innstillingen oppmerksom på at vurderingen av fordeler og ulemper må ses i lys av de hovedutfordringer som norsk finansnæring vil stå overfor i tiden fremover. Utvalget fremhever i den sammenheng spesielt at norsk finansnæring vil møte økt internasjonal konkurranse, bl.a. på bakgrunn av den teknologiske utviklingen. Dette medfører at finansmarkedenes struktur og virkemåte er under forandring, og som igjen stiller krav til at lovgivning og regelverk må utvikles og tilpasses, slik at dette gir en hensiktsmessig ramme for finansmarkedenes virkemåte på kort og lang sikt.

Utvalget peker på at det har funnet sted en betydelig strukturtilpasning innenfor norsk finanssektor i de senere år gjennom fusjoner, oppkjøp, allianser og ulike former for strukturelle samarbeidstiltak mellom markedsaktører. Dette har alt i alt virket konkurranse- og effektivitetsfremmende for næringen.

Strukturtilpasningen i finansnæringen synes etter utvalgets oppfatning å ha kommet lengre i en del andre land som norsk finanssektor står i et potensielt konkurranseforhold til under økende internasjonal konkurranse. Årsakene til en langsommere strukturtilpasning for norsk finansnæring kan være flere. Utvalget peker bl.a. på det nasjonale regelverket og praktiseringen av dette. Utvalget understreker imidlertid at norsk finansnæring har et eget ansvar for å utvikle sine markeds- og konkurransestrategier overfor nasjonal og internasjonal konkurranse.

Utvalget vurderer konkurransen i norske finansmarkeder alt i alt til å ha blitt vesentlig styrket de senere år. At norske finansmarkedsaktører har tilpasset seg til aktiv konkurranse, og fått erfaring med å operere på en konkurransearena i det innenlandske marked, er etter utvalgets oppfatning et godt utgangspunkt for å møte konkurranse og delta i økt internasjonal konkurranse som følge av markedsintegrasjon og internasjonalisering av finansmarkedene.

På noen områder synes konkurransen fra utenlandske aktører å være noe mer begrenset. Dette gjelder i første rekke for livsforsikringsmarkedene, der utenlandsetablering og grensekryssende virksomhet har hatt et lite omfang til nå. Forholdene kan imidlertid endre seg fremover. Etter utvalgets syn kan det for forsikringsmarkedenes vedkommende være spesielt vanskelig å vurdere konkurranseflatene mot utlandet og intensiteten i konkurransen løsrevet fra regulatoriske og andre forhold som gjelder for forsikringsnæringen; jf. for eksempel skattereglene til fordel for innenlandske forsikringstakere innen livsforsikring.

Det norske finansmarkedet er lite, og størrelsen legger visse begrensninger på mulighetene til aktiv markedstilpasning som følge av endrede internasjonale konkurranseforhold. På områder der det foreligger potensielle stor drifts- eller breddefordeler, kan markedsstørrelsen etter utvalgets oppfatning gjøre det vanskelig å realisere disse fordelene fullt ut gjennom tilpasninger innenfor det nasjonale marked. Størrelsesforholdene kan også legge begrensninger på norske finansinstitusjoners muligheter til å betjene større, profesjonelle norske kunder under økt internasjonal konkurranse og markedsintegrasjon.

Det er to aspekter ved kostnadsstrukturen til norske finansielle foretak som etter utvalgets syn bør holdes adskilt fra hverandre i en vurdering av kostnadenes betydning for foretakenes internasjonale konkurranseevne. Det ene gjelder omfanget og utnyttelsen av reelle stordrifts- og/eller breddefordeler som foreligger i produksjonen av en del finansielle produkter og tjenester ved gitt teknologi. Det andre er spørsmålet om hvor kostnadseffektive norske finansielle foretak er til å fremstille produkter og tjenester ved gitt produksjonsomfang (skala) og teknologi. Norske finansinstitusjoner satset tidlig på å ta i bruk teknologi i produksjonen av finansielle produkter og tjenester og vurderes av utvalget alt i alt til å ligge langt fremme internasjonalt sett i teknologisk henseende. Dette har etter utvalgets oppfatning resultert i betydelige produktivitetsforbedringer i næringen, og gjort det mulig å redusere innsatsen av arbeidskraft per produsert enhet.

Det samlede kostnadsbildet for norske finansinstitusjoner er således sammensatt og må vurderes i lys av det. På den ene side kan det på områder der det foreligger klare skalafordeler være vanskelig å realisere effektive nasjonale strukturløsninger og møte konkurransen fra utenlandske markedsaktører. Dette henger sammen med at det norske markedet er lite, og at man kan risikere å pådra seg en kostnadsulempe ved nasjonale tilpasninger. På den annen side synes norske aktører gjennomgående å ha en kostnadsfordel som følge av høyere kostnadseffektivitet enn en del utenlandske konkurrenter. Etter hvert som den internasjonale konkurransen øker, må man imidlertid forvente at denne kostnadsfordelen vil avta. I et langsiktig perspektiv mener utvalget at det følgelig er evnen til å utnytte de stordrifts- og breddefordeler som foreligger som blir avgjørende for den internasjonale konkurransekraft i kostnadsmessig henseende.

Det norske verdipapirmarkedet er lite. Deler av det norske aksjemarkedet synes å være for lite likvid til at det kan fungere effektivt. Det er også forhold ved organiseringen av børsomsetningen som har virket hemmende på utviklingen av markedet og derigjennom på dets konkurransedyktighet i forhold til andre aksjemarkeder. Den raske internasjonaliseringen av verdipapirmerkene vil stille økte krav til de organiserte markedsplasser og til omsetnings- og oppgjørssystemene. Ikke minst vil det kreve grensekryssende samordning og samarbeid mellom nasjonale omsetnings- og oppgjørsinstanser for å få utviklet effektive verdipapirmarkeder. Visse tiltak er gjennomført eller vurderes gjennomført fra norsk side. I denne prosessen synes det likevel etter utvalgets syn som om norske aktører ikke har vært tilstrekkelig aktive med hensyn til å tilpasse seg til utviklingen og sikre konkurranseposisjonen for det norske verdipapirmarkedet under økt internasjonal konkurranse. Forslaget til ny børslov kan etter utvalgets syn gi et bedre lovgrunnlag for slik tilpasning.

Utvalget legger i sin innstilling vekt på at hensynet til utviklingen av en nødvendig finansiell egenkompetanse for norsk næringsliv tilsier at det er ønskelig med et finansielt kunnskapsnettverk i Norge. Siden et slikt nettverk i betydelig grad er avhengig av at det ligger hovedkontorfunksjoner i Norge, har det etter utvalgets oppfatning en egenverdi at det produseres finansielle tjenester i Norge i et slikt omfang at et finansielt kompetansenettverk kan holdes ved like. For utvalget synes det ikke hensiktsmessig at myndighetene bruker næringspolitiske tiltak for spesifikt å styrke finansnæringen i Norge.

Lover og regler for finansnæringen i Norge bør i hovedsak ta sikte på etablere rammevilkår og konkurranseforhold for norsk finansvirksomhet tilsvarende det som gjelder for andre land i EØS-området. Vesentlige avvik bør etter utvalgets oppfatning kun forekomme i den grad det i Norge gjør seg gjeldende særlige behov eller hensyn som ikke er tilstrekkelig ivaretatt i utformingen av et felles europeisk regelverk.

Regelverket for norsk finanssektor utgjør samlet sett rammevilkår av stor betydning for sektorens internasjonale konkurranseevne. Det er viktig at regelverket utformes og praktiseres slik at det legges til rette for velfungerende finansielle markeder og en effektiv finansnæring.

Dette representerer etter utvalgets oppfatning en betydelig utfordring, ikke minst med tanke på det omfattende internasjonale regelarbeid som pågår, og som legger føringer for norsk regelutforming på finansområdet. Når det gjelder EU, synes det for utvalget som om arbeidet med å implementere EU-kommisjonens handlingsplan for finanssektoren på enkelte områder går raskere enn opprinnelig antatt. Som EØS-medlem blir Norge direkte berørt av de tiltak som iverksettes gjennom dette programmet.

Det ble i norsk regelverk tidlig åpnet opp for eier- og samarbeidsformer på tvers av skillet mellom bank og forsikring, og Norge var det første europeiske land med et felles tilsyn for hele finansområdet. Utvalget understreker betydningen av kompetente tilsynsorganer og god tilsynspraksis som tilpasses og utvikles i takt med endrede markeds- og konkurranseforhold. Utvalget understreker også betydningen av at solititetshensyn vektlegges for å sikre finansnæringens stabilitet.

Etter utvalgets oppfatning er det viktig at regelverk vurderes samlet og i sammenheng, uten å vektlegge for sterkt enkeltforhold som kan virke negativt eller positivt for norsk finansnærings konkurranseevne. Regelverket for finansnæringen er omfattende og komplekst, og det kan derfor ha liten hensikt å trekke ut enkeltbestemmelser og vurdere disse løsrevet fra helheten. Utvalgets anliggende har i denne forbindelse vært å påpeke forhold som anses å ha særlig betydning for finansnæringens internasjonale konkurranseevne.

Det er viktig at det legges best mulig til rette for virksom konkurranse i finansnæringen, slik at hensynet til effektivitet i ressursbruken ivaretas. Utvalget vektlegger betydningen av at finansnæringen raskt tilpasser strukturen til endrede rammevilkår og markedskrav, og at det utvikles nye produkter og tjenester i samsvar med forbrukernes preferanser og krav. En effektiv finansnæring er etter utvalgets vurdering en forutsetning for norsk finanssektors konkurransedyktighet stilt overfor økt internasjonal konkurranse.

Konkurransen i finansmarkedene fra ikke-finansielle aktører har foreløpig vært begrenset. Det er imidlertid grunn til å forvente at dette vil endre seg i tiden fremover. Spesielt vil teknologisk konvergens mellom finansvirksomhet, informasjons- og datateknologi og telekommunikasjon kunne skape nye konkurranseflater og konkurransearenaer. Dette vil påvirke strukturen i finansnæringen og reise nye markedsmessige og regulatoriske problemstillinger, som norske konkurranse- og reguleringsmyndigheter vil måtte forholde seg til.

3.7.3 Nærmere om den videre oppfølgingen av konkurranseflateutvalgets innstilling

Som nevnt ovenfor har utvalget lagt vekt på at regelverket må vurderes som en helhet. Samtidig har utvalget i sin innstilling pekt på noen forhold som enkeltvis og samlet sett kan representere en konkurranseulempe for norsk finanssektor. Utvalgets generelle anbefaling er at disse forhold utredes nærmere og at dette gis høy prioritet ut fra hensynet til norske finansmarkedsaktørers konkurransevilkår i regelverks- og reguleringsmessig henseende:

- Konkurranseflateutvalget peker i sin innstilling på at den samlede virksomhetsregulering av livsforsikringsnæringen består av en rekke enkeltreguleringer som har kommet til over tid, og som samvirker med hverandre på ulike måter. Utvalget mener det er behov for å foreta en gjennomgang av regelverket for livsforsikring med sikte på forenkling og modernisering, og at en slik gjennomgang bør gis høy prioritet for å sikre norske livsforsikringsselskaper rammevilkår for effektiv drift og konkurranse på tilsvarende betingelser som gjelder for andre land.
- Utvalget har gått gjennom enkelte forhold knyttet til kapitaldekningsreglene, og som skiller Norge fra andre land. Gjennomgangen berørte forhold som adgangen til opptak av tidsbegrenset lånekapital, vekting av boliglån og de såkalte kryssiebestemmelsene. Utvalget legger til grunn at dette er forhold som bør vurderes nærmere med sikte på tilpasning til regler som gjelder internasjonalt.
- Den norske ordningen for innskuddssikring skiller seg fra resten av EØS-området på enkelte punkter, herunder med hensyn til dekningsgrad og beregningsgrunnlag. Dette gir en bedre kundebeskyttelse. Utvalget ser samtidig at det er noen ulemper forbundet med den norske modellen for sikringsfond, og spesielt er det en kostnadmessig konkurranseulempe for de bankene som må betale full avgift.
- Utvalget tar også opp spørsmål knyttet til såkalt verdipapirisering og særskilt sikre obligasjoner. Dette er spørsmål som Banklovkommisjonen er i ferd med å utrede nærmere.
- I konkurranseflateutvalgets innstilling går det fram at utvalget mener det vil være viktig å utvikle de private norske kapitalforvaltningsmiljøene for å kunne møte en økende internasjonal konkurranse. Dette vil i første rekke være en oppgave for de berørte private aktører selv. Utvalget mener at myndighetene bør gjennomgå dagens forvaltningspraksis i lys av lovgivning og praksis fra andre EØS-land, med sikte på å vurdere i hvilken grad en kan kombinere de krav til separasjon og forsvarlige forvaltningsbeslutninger som følger av EØS-reglene som svarer til UCITS-direktivet med ønsket om å skape brede, kompetente og konkurransedyktige forvaltningsmiljøer også i Norge.
- Utvalget har sin innstilling pekt på viktigheten av at konkurransepolitikken håndheves aktivt for å sikre virksom konkurranse, og at det er en klar ansvars- og oppgavefordeling mellom regulerings- og konkurransemyndigheter på finansmarkedsområdet. Integrasjonen og konsentrasjonen i finansmarkedene medfører at flere konkurransesaker innen EØS-området kommer frem til behandling og avgjørelse for EU-kommisjonen i Brussel. Dette medvirker til å endre kompetanseforholdet mellom nasjonale konkurransemyndigheter og Kommisjonen i slike saker. Det pågår for tiden drøftinger innen EU om å endre oppgavefordelingen mellom Kommisjonen og de nasjonale konkurransemyndigheter i retning av å føre tilbake til det nasjonale plan avgjørelsesmyndighet i en del typer konkurransesaker

etter subsidiaritetsprinsippet. Beslutning om dette er imidlertid ikke truffet ennå. En eventuell beslutning langs disse linjer vil trolig forsterke behovet for å harmonisere konkurranselovgivning og regelverk for konkurranse innen EØS-området. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har til vurdering spørsmål knyttet til en bred gjennomgang av konkurranselovgivningen.

Departementet slutter seg til utvalgets synspunkt om at regelverket må vurderes som en helhet for å få et dekkende inntrykk av finansnæringens rammevilkår og konkurranseposisjon. Det er et mål å innrette oppfølgingen av utvalgets innstilling slik at en oppnår et mest mulig helhetlig regelverk. Departementet legger til grunn at norske finansmarksaktører samlet sett ikke skal ha konkurranseulempen i forhold til de som de konkurrerer med. Norske rammevilkår må således være slik at de legger grunnlaget for at norske finansinstitusjoner er konkurransedyktige. Regelverket vil bli gjennomgått med sikte på å bidra til dette. Utvalgets anbefalinger omfatter større prinsipielle spørsmål som krever en bred vurdering. Dette gjelder for eksempel virksomhetsreguleringen for livsforsikringsnæringen. Det vil etter departementets oppfatning være hensiktsmessig at dette knyttes opp til Banklovkommisjonens arbeid. Departementet vil om kort tid gi et revidert mandat for dette arbeidet.

Utvalgets anbefalinger omfatter også en del forhold som er under utredning av Banklovkommisjonen, jf. for eksempel spørsmålene om verdipapirisering og særskilt sikre obligasjoner. Disse vil bli tatt opp i kommisjonens neste utredning som ventes å foreligge vinteren 2001.

Utvalget tar også opp enkelte saker av mer avgrenset omfang som det er naturlig å følge opp som en del av forvaltningens arbeid. Disse vil bli vurdert raskt. Finansdepartementet har i dag fastsatt endring i forskrift 25. mars 1991 om anvendelse av kapitaldekningsregler på konsolidert basis mv. Endringen går ut på at det ved anvendelse av kapitaldekningsreglene på konsolidert basis skal skilles mellom eiendeler i andre finansinstitusjoner som eies av forsikringsselskap i konsernet og eiendeler som eies av andre finansinstitusjoner i konsernet. En slik endring vil sikre likebehandling når det gjelder forsikringsselskaper i og utenfor konsern, uavhengig av hvordan konsernet er organisert. De lempeligere krav til forsikringsselskapers krysseie, som tidligere er foretatt, og den endringen som nå er foretatt, innebærer at faren for konkurransemessige ulemper for norske forsikringsselskaper, som følge av krysseiebestemmelsene, er betydelig redusert.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet av 12. mai 2000 om Revidert nasjonalbudsjett 2000 blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Forslag til retningslinjer for miljøfondet***Brev fra Norges Bank til Finansdepartementet 29. mars 2000***1.1 Innledning**

Regjeringen foreslo i Revidert nasjonalbudsjett 1999 å opprette et fond på 1 milliarder kroner med særskilte miljøretningslinjer. I Nasjonalbudsjettet 2000 ble mulige miljøkriterier drøftet, og det ble konkludert med at det i første omgang var mest realistisk å benytte kriterier knyttet til miljørapportering og miljøsertifisering. Forskriften for Petroleumsfondet ble endret med virkning fra 1. januar i år for å gi hjemmel for opprettelsen av et miljøfond.

Finansdepartementet har ansvaret for forvaltningen av miljøfondet. Det innebærer at departementet er ansvarlig for å definere et formål for fondet, en investeringsstrategi som er konsistent med dette formålet og retningslinjer for forvaltningen av fondet. I brev av 16. mars 1999 drøftet Norges Bank på generelt grunnlag konsekvensene av å legge spesielle miljøhensyn til grunn for valg av investeringsstrategi. I dette brevet vil Norges Bank gi råd om hvordan retningslinjene for miljøfondet bør utformes.

1.2 Retningslinjer

Gjennom retningslinjene for miljøfondet skal Finansdepartementet gi en presis beskrivelse av hvordan miljøfondet skal forvaltes. Det betyr at retningslinjene må definere et investeringsunivers, en referanseportefølje samt grenser for avvik fra denne porteføljen. I tillegg må det lages regler for hvordan investeringsunivers og referanseportefølje skal oppdateres over tid.

Det skal etter planen gjennomføres en grundig evaluering av miljøfondets resultater etter tre år. I Nasjonalbudsjettet 2000 ble det understreket at retningslinjene for miljøfondet bør ligge mest mulig fast i denne perioden for å gjøre evalueringen enklere. Norges Bank mener at dette blant annet bør innebære at en i evalueringsperioden ikke gjør endringer i valget av miljøkriterier og i hvilke land som inngår i miljøfondet.

Investeringsunivers

Når listen over de miljøkriterier en ønsker å bruke er definert, må de enkelte bedriftene vurderes opp mot disse kriteriene. Det krever at en har kunnskap om hver enkelt bedrifts virksomhet. Det er en svært ressurskrevende oppgave å samle inn slik informasjon. Det er derfor nødvendig å avgrense investeringsuniverset til miljøfondet betydelig sammenliknet med det investeringsuniverset som i dag gjelder for Petroleumsfondet (som er mer enn 20.000 bedrifter i 28 forskjellige land). En måte å gjøre dette på er å ta utgangspunkt i de bedriftene som inngår i Petroleumsfondets aksjereferanseportefølje. Det er i underkant av 2.000 bedrifter i 21 land. Men i noen av disse landene har en for tiden ikke tilstrekkelig informasjon om bedriftene til å kunne anvende miljøkriterier på en forsvarlig måte. Det gjelder særlig de asiatiske landene. Det betyr at en

i første omgang må konsentrere arbeidet med miljøretningslinjer om de bedriftene som inngår i fondets referanseindekser i Europa og Amerika.

I Nasjonalbudsjettet 2000 åpnes det for at en ikke skal anvende miljøkriteriene i alle næringer. Det har sammenheng med at det er viktigst å bidra til økt fokus på miljø i de næringer der miljøproblemene er størst. I tillegg kommer at miljørapportering og miljøsertifisering ikke er særlig utbredt i enkelte næringer (som for eksempel tjenesteytende næringer). Disse næringene ville følgelig fått en lav andel i miljøfondet siden det ville være få bedrifter som hadde passert kriteriene. For å løse dette problemet er det lagt opp til at miljøkriteriene bare skal anvendes i de næringene hvor miljøproblemene antas å være størst. Fra de andre næringene vil alle bedriftene inkluderes i miljøfondet.

Når en har bestemt hvordan miljøkriteriene skal tolkes og i hvilke næringer de skal anvendes, vil en kunne lage en liste over bedrifter som passerer miljøkriteriene. Denne listen vil representere miljøfondets investeringsunivers i de aktuelle landene, og samtidig være utgangspunkt for konstruksjonen av miljøfondets referanseportefølje.

Referanseporteføljen

Referanseporteføljen har to viktige funksjoner i forvaltningen av miljøfondet. I tillegg til å reflektere investeringsstrategien skal referanseporteføljen også brukes til å vurdere hvordan forvaltningen gjennomføres. Det er derfor viktig at denne porteføljen er konstruert ut fra klare og objektive kriterier. Det er særlig fire spørsmål som står sentralt når miljøfondets referanseportefølje skal konstrueres, i) hvilke regionsvekter skal brukes, ii) hvordan skal landfordelingen være innenfor hver region, iii) hvordan skal fordelingen på bedrifter være innenfor hvert land og iv) hvor ofte skal referanseporteføljen oppdateres. Nedfor ser vi nærmere på disse spørsmålene.

Regionsfordeling

I Petroleumsfondets aksjereferanseportefølje skal den prosentvise fordelingen mellom Europa/Amerika/Asia og Oseania ved inngangen til hvert kvartal være 50/30/20. Ved valg av regionsfordeling har en tatt utgangspunkt i fondets formål som er å maksimere internasjonal kjøpekraft på lang sikt. Ved fastsettelsen av vektene har en lagt mest vekt på verdiskapningen (BNP) i de ulike regionene, men en har også tatt hensyn til størrelsen på Norges import fra disse regionene. Det er videre lagt opp til at fondets aksjereferanseportefølje skal rebalanseres hvert kvartal. Det betyr at regionsvektene gjennom kvartalet endres i takt med markedsutviklingen, men at de ved inngangen til hvert kvartal settes tilbake til 50/30/20.

Regionsfordelingen i miljøfondets referanseportefølje vil avhenge av hvilke land som skal inngå. Det arbeides for tiden med å kartlegge muligheten for å anvende miljøkriteriene i Asia og Oseania, men foreløpig har en ikke tilstrekkelig informasjon til å gjøre dette. Så lenge disse landene holdes utenfor miljøfondet, kan regionsfordelingen i fondets referanseportefølje justeres på to måter. Den ene er å ha den samme relative økningen av vektene i Europa og Amerika, den andre er å ha lik absolutt økning av disse vektene. Tabell 1.1 viser hvilke regionsvekter de to alternativene vil gi.

Tabell 1.1: Regionsfordeling for miljøfondet når Asia og Oseania ikke er med

Region	Samme relative økning	Samme absolutte økning
Europa	62,5%	60%
Amerika	37,5%	40%
Asia og Oseania	0%	0%

Tabell 1.1 viser at de to prinsippene gir relativt like regionsvekter. For enkelhets skyld vil vi anbefale å benytte metoden med like store absolutte økninger.

Når regionsvektene til miljøfondets referanseportefølje er fastlagt, må det bestemmes hvordan disse vektene skal endres over tid. Det er særlig to hovedalternativer som er aktuelle. Det første er å benytte de samme prinsippene som for Petroleumsfondet der regionsvektene ved inngangen til hvert kvartal settes tilbake til den opprinnelige fordelingen. Det andre alternativet er å ikke rebalansere regionsvektene, men heller la de endres i takt med markedsutviklingen i de to regionsporteføljene. Et argument for det siste alternativet er at kostnadene ved rebalansering trolig vil være større for miljøfondet enn for Petroleumsfondet. Det er tre årsaker til det.

For det første er det ikke like hensiktsmessig å bruke futureskontrakter til å endre eksponeringen i miljøfondet. Det har sammenheng med at bruk av miljøkriterier vil medføre større avvik mellom den markedseksponeringen en oppnår gjennom futureskontraktene og den markedseksponeringen en faktisk ønsker. Dette problemet øker desto flere av de større selskapene i hvert enkelt marked som ekskluderes fra miljøfondets referanseportefølje.

For det andre vil det ikke være jevnlig tilførsel av midler til miljøfondet. Det betyr at det ved rebalansering må selges noen aksjer samtidig som andre kjøpes. Dette kan over tid gi store transaksjonskostnader. For Petroleumsfondet vil tilførselen av nye midler gjøre det enklere å kjøpe de verdipapirene en trenger uten at det en nødvendigvis må selge andre verdipapirer. Dette vil redusere antall transaksjoner og dermed også kostnadene ved forvaltningen.

Den siste årsaken til at kostnadene ved rebalansering av miljøfondet vil være høye er at en ikke vil ha samme mulighet til å foreta transaksjonene utenfor meglerapparatet. I Petroleumsfondet er det mulig å redusere transaksjonskostnadene gjennom interne bytter av aksjeporteføljer hos indeksforvalterne, siden det dreier seg om porteføljer som også andre større investorer holder. For miljøfondet vil dette være vanskeligere dersom flere av de store selskapene ikke oppfyller kriteriene, fordi vi da vil ønske å gjøre transaksjoner med en portefølje som vil være mindre likvid enn Petroleumsfondets aksjeportefølje.

Det følger av diskusjonen ovenfor at hensynet til transaksjonskostnadene kan tilsi at en bør begrense rebalanseringene av miljøfondets referanseportefølje. Historisk har aksjekursutviklingen i de to regionene vært høyt korrelert, og dersom denne samvariasjonen fortsetter vil en selv uten rebalansering bare oppleve mindre endringer i regionsfordelingen over tid. Norges Bank vil derfor tilrå at det ikke legges opp til jevnlige rebalanseringer av regionsfordelingen i miljøfondet, men at dette bare gjøres dersom det skulle skje vesentlige endringer i denne fordelingen. Vi vil foreslå at en rebalanserer miljøfondets

referanseportefølje dersom regionsvektene avviker mer en 10 prosentpoeng fra de opprinnelige vektene.³⁾ Av hensyn til avkastningsmålingen og evalueringen av miljøfondet bør en eventuell rebalansering skje i forbindelse med et månedsskifte.

Landfordeling

I Petroleumsfondets aksjereferanseportefølje er landfordelingen innenfor hver region bestemt ved at vektene til de enkelte land er proporsjonal med størrelsen på landets aksjemarked (markeds-kapitaliseringsvekter). En fordel ved dette er at landvektene endres i takt med den relative markedsutviklingen slik at det ikke blir nødvendig å foreta rebalanseringer mellom landene. Dette vil bidra til å redusere transaksjonskostnadene. Det vil være hensiktsmessig å bruke et tilsvarende prinsipp for miljøfondets referanseportefølje. Det er imidlertid naturlig at miljøfondets landvekter bestemmes av markeds-kapitaliseringsverdien til de bedriftene som passerer kriteriene og ikke til samtlige bedrifter i Petroleumsfondets referanseportefølje i de enkelte land. På den måten slipper en med jevne mellomrom å tilpasse landfordelingen i miljøfondet til Petroleumsfondets landfordeling, noe som over tid kunne gi betydelige kostnader.

Fordeling i hvert enkelt land

Miljøfondets referanseportefølje i hvert enkelt land kan konstrueres på to måter. Den første er å benytte markeds-kapitaliseringsvekter, slik at når noen bedrifter tas ut av referanseporteføljen for et land vil de gjenværende bedriftene vektes opp i samsvar med deres størrelse. Den andre er å vekte de gjenværende bedriftene på en slik måte at egenskapene til miljøfondets referanseportefølje i hvert enkelt land blir mest mulig lik egenskapene til Petroleumsfondets referanseportefølje. Et sentralt spørsmål i den sammenheng er hvilke vekter de ulike næringene skal ha i miljøfondets referanseportefølje. Siden det ikke er aktuelt å anvende miljøkriteriene i alle næringer, vil miljøfondet få en næringssammensetning som kan avvike en del fra Petroleumsfondets sammensetning. En kunne for eksempel tenke seg at en korrigerer for dette ved å sette næringsvektene i miljøfondets referanseportefølje lik de tilsvarende vektene i Petroleumsfondets aksjereferanseportefølje. Men siden de to porteføljene vil ha ulik sammensetning av bedrifter i de forskjellige næringene, vil næringsvektene utvikle seg forskjellig over tid. Dersom næringsvektene i miljøfondets referanseportefølje med jevne mellomrom skal settes lik vektene i Petroleumsfondets referanseportefølje, vil det kreve betydelige rebalanseringer i miljøfondet. Vi vil ikke anbefale en slik løsning siden den kan gi store transaksjonskostnader. I referanseporteføljen for miljøfondet vil Norges Bank derfor tilrå at en innenfor hvert land bruker markeds-kapitaliseringsvekter, og at disse bare er beregnet på basis av de bedriftene som passerer miljøkriteriene.

Norges Bank har kartlagt med leverandøren av Petroleumsfondets referanseportefølje (FT International) om det er mulig å konstruere og vedlikeholde en referanseportefølje for miljøfondet med utgangspunkt i en liste over

³⁾ Simuleringer basert på historiske data viser at regionsfordelingen i løpet av en treårsperiode vil bevege seg utenfor grensen på +/- 10 prosentpoeng i bare 1 av 20 treårsperioder.

bedrifter som tilfredsstiller miljøkriteriene. Hovedkonklusjonen er at leverandøren er villig til å gjøre dette. Denne referanseporteføljen kan leveres med samme hyppighet og detaljeringsnivå som de offisielle indeksene som Petroleumsfondet for tiden bruker. Dette vil imidlertid kreve større ressurser hos indeksleverandøren og dermed et høyere honorar.

Oppdatering og rebalansering av miljøfondets referanseportefølge

Det må avklares hvor ofte miljøfondets referanseportefølge skal oppdateres. I prinsippet vil det være ønskelig med hyppige oppdateringer slik at forskjellen mellom Petroleumsfondets aksjereferanseportefølge (som er utgangspunkt for utvelgelsen av bedrifter etter miljøkriterier) og miljøfondets referanseportefølge bare skyldes bruk av miljøkriteriene. Det skjer imidlertid stadig endringer i Petroleumsfondets aksjereferanseportefølge. Endringene kan skyldes at nye bedrifter blir inkludert i indeksen eller at enkelte bedrifter blir strøket. Det kan også være fusjoner mellom to bedrifter som er i indeksen eller mellom en bedrift i indeksen og en utenfor indeksen. I løpet av 2. halvår i fjor var det eksempelvis 130 slike endringer i Petroleumsfondets aksjereferanseportefølge. Generelt gjelder at endringer i denne porteføljen så fort som mulig bør reflekteres i miljøfondets referanseportefølge. Det skyldes at når en skal vurdere erfaringene med miljøinvesteringer vil et sentralt element være å se på avkastningsforskjellene mellom de to porteføljene. Da er det viktig at forskjellen mellom de to referanseporteføljene bare reflekterer miljøretningslinjene og ikke ulik frekvens for oppdatering av dem.

Hvordan miljøfondets referanseportefølge skal oppdateres vil blant annet avhenge av hvilken inndeling som legges til grunn når en skal skille mellom næringer som antas å ha miljøproblemer og næringer der disse problemene er så små at alle bedriftene kan inngå i miljøfondets referanseportefølge. I brev av 13. mars 2000 viser Finansdepartementet til at den næringsinndelingen som legges til grunn ved utvelgelsen av selskaper til miljøfondet vil være forskjellig fra den næringsinndelingen som brukes ved konstruksjonen av Petroleumsfondets referanseportefølge. Departementet ber om Norges Banks synspunkter på dette. Banken mener at det vil være enklere å oppdatere miljøfondets referanseportefølge dersom en bruker den samme næringsinndelingen ved konstruksjon av miljøfondet som ved konstruksjon av Petroleumsfondets referanseportefølge. Dette vil også gjøre evalueringen av miljøfondet enklere siden det vil være færre avvik mellom miljøfondet og Petroleumsfondet som ikke skyldes bruk av miljøkriterier.

Gitt at det brukes en egen næringsinndeling ved konstruksjon av miljøfondet, kan to ulike metoder brukes ved oppdateringen av miljøfondets referanseportefølge. Den første er at alle endringer som skjer i Petroleumsfondets referanseportefølge automatisk og umiddelbart gjøres gjeldende for miljøfondets referanseportefølge. Dette vil sikre at forskjellene mellom de to indeksene utelukkende skyldes aktiv bruk av miljøkriterier. Det vil imidlertid ta litt tid å vurdere hvilke næringer nye bedrifter tilhører og om de eventuelt tilfredsstiller miljøkriteriene. En kan derfor risikere at det tas inn aksjer i miljøfondet som en senere kan bli nødt til å selge fordi det viser seg at bedriftene ikke hører hjemme i fondet. Det kan også være uheldig at miljøfondet i en begrenset periode har aksjer som ikke tilfredsstiller kriteriene.

Den andre metoden er at de endringene som skjer i Petroleumsfondets referanseportefølje ikke gjøres gjeldende for miljøfondet før en er sikker på at de nye selskapene tilfredsstiller miljøkriteriene. En ulempe ved denne metoden er at noe av forskjellen mellom avkastningen på de to referanseporteføljene ikke skyldes miljøkriteriene men ulik frekvens for oppdatering av indeksene. Desto lengre tid det tar å vurdere nye selskaper, desto større vil dette problemet være. En annen ulempe er at en kan risikere å selge aksjer i et selskap som inngår en fusjon med et annet selskap (som ikke er med i miljøporteføljen) for senere å måtte kjøpe aksjer i det fusjonerte selskapet dersom det skulle vise seg at dette oppfyller miljøkriteriene.

Diskusjonen ovenfor viser at begge de to metodene for å oppdatere miljøfondets referanseportefølje har enkelte svakheter. Norges Bank vil tilrå at en velger den siste metoden. Det betyr at en ikke inkluderer nye bedrifter eller fusjonerte bedrifter i miljøfondets referanseportefølje før en er sikker på at de tilfredsstiller miljøkriteriene. Dette vil sikre at miljøfondet hele tiden bare er investert i bedrifter som passerer miljøkriteriene. Dersom en relativ raskt klarer å avgjøre om nye bedrifter tilfredsstiller miljøkriteriene vil forskjellen mellom avkastningen på de to referanseporteføljene i begrenset grad være påvirket av ulik oppdateringsfrekvens.

Avvik fra referanseporteføljen

I forvaltningen av Petroleumsfondet har Finansdepartementet lagt restriksjoner på Norges Bank mulighet til å avvike fra referanseporteføljen ved å sette grenser for hva som aksepteres av forskjeller i avkastningen mellom fondet og referanseporteføljen. Dette har departementet gjort ved å sette en maksimumsgrense for relativ volatilitet, definert som standardavviket til differansen mellom avkastningen på Petroleumsfondet og avkastningen på referanseporteføljen. Når de tillatte avvikene fra referanseporteføljen begrenses ved å sette en øvre grense for relativ volatilitet, kan en litt forenklet si at den faktiske avkastningen vil variere innenfor et bånd rundt avkastningen på referanseporteføljen. Desto lavere grensen for relativ volatilitet settes, desto snevrere vil dette båndet bli. For Petroleumsfondet har Finansdepartementet satt grensen til 150 basispunkter.

I forvaltningen av Petroleumsfondet benyttes forskjellige former for forvaltning med ulik grad av avvik fra referanseporteføljen. Minst avvik gir indeksforvaltning der en søker å replikere referanseporteføljen. En rimelig grense for relativ volatilitet for en slik forvaltning kan være 50 basispunkter eller lavere. I forvaltningen av indeksporteføljer kan det imidlertid være hensiktsmessig å utvikle mer avanserte forvaltningsmetoder der en søker å minimere transaksjonskostnadene samtidig som porteføljens avkastning til en viss grad kan avvike fra avkastningen på referanseporteføljen. Dette skjer blant annet ved å ikke inkludere alle bedriftene i den faktiske porteføljen og ved å foreta tilpasninger i porteføljen som avviker noe fra tidspunktet for indekseringer. Disse metodene krever høyere relativ volatilitet enn ren replikering av indeksen. Den siste forvaltningsformen er aktiv forvaltning der en gjerne har store avvik fra referanseporteføljen. De mandater Norges Bank har satt ut for ekstern aktiv forvaltning av aksjeporteføljer har en målsone for relativ volatilitet på mellom 300 og 700 basispunkter.

For en portefølje av relativt begrenset størrelse som miljøfondet, vil det være lite hensiktsmessig å kombinere flere forvaltningsformer. Det skyldes blant annet at investeringsuniverset vil være vesentlig mindre for miljøfondet enn for Petroleumsfondet. Et mindre investeringsunivers reduserer mulighetsområdet for valg av enkeltaksjer og dermed også sannsynligheten for at aktiv forvaltning skal kunne bidra med meravkastning. Norges Bank vil derfor anbefale at fondet forvaltes etter en indekseringsstrategi med relativt begrenset avvik fra referanseporteføljen. Grensen for relativ volatilitet bør imidlertid settes slik at det også for miljøfondet er mulig å benytte mer avanserte indekseringsstrategier. For eksempel vil en kostnadseffektiv indeksforvaltning av miljøfondet trolig innebære at en ikke kjøper alle aksjene som inngår i referanseporteføljen. Det skyldes at transaksjonskostnadene blir uforholdsmessig høye ved kjøp aksjer i de minste selskapene. På denne bakgrunn vil Norges Bank foreslå at det settes en grense for maksimum relativ volatilitet mellom miljøfondet og dets referanseportefølje på 100 basispunkter.

1.3 Andre forhold

Evaluering av miljøfondet

I Revidert nasjonalbudsjett 1999 ble det lagt opp til at det etter tre år skal gjennomføres en grundig evaluering av miljøfondets resultater. Det er flere forhold knyttet til forvaltningen av miljøfondet som det vil være interessant å evaluere.

Et sentralt element i evalueringen vil være å undersøke hvilke konsekvenser bruk av miljøkriterier har for avkastningen til miljøfondet. En slik evaluering kan imidlertid ikke gjøres ved å sammenlikne avkastningen til Petroleumsfondet og miljøfondet. Det er tre grunner til det. For det første vil miljøfondet bare være investert i aksjer, mens Petroleumsfondet er investert i både obligasjoner og aksjer. For det andre vil ikke miljøfondet være investert i alle de landene som Petroleumsfondet har aksjeinvesteringer i. For det tredje vil avkastningen til de to fondene være påvirket av de avvik forvalterne velger å gjøre fra de respektive referanseporteføljene. Siden muligheten til å gjøre avvik er større for Petroleumsfondet enn for miljøfondet, vil avvikene også kunne være forskjellige. Dette betyr at en evaluering av avkastningen må baseres på å sammenlikne avkastningen til miljøfondets referanseportefølje i Europa og Amerika med avkastningen til Petroleumsfondets aksjereferanseportefølje i de samme regionene. Det kan også være interessant å foreta mer detaljerte analyser der en sammenlikner avkastningen på miljøfondets referanseportefølje og Petroleumsfondets referanseportefølje i de enkelte land og i de næringer der miljøkriteriene er anvendt. Det er viktig å være klar over at uansett hvilke avkastningsforskjeller som studeres er det usikkert om en kan si noe utsagnskraftig om disse etter de tre årene som er satt av til å vinne erfaring med forvaltningen av miljøfondet. Det vil avhenge av hvor store disse forskjellene viser seg å bli og av hvor mye de varierer over tid.

Det vil videre være naturlig å vurdere risikoen i miljøfondet i forhold til risikoen i en motsvarende del av Petroleumsfondets aksjeportefølje. Hvor stor forskjellen i risiko mellom de to porteføljene blir, vil avhenge av hvor mange bedrifter som utelukkes fra miljøfondet og hvor store disse er. Det vil også

være av betydning for risikoen hvordan næringssammenstningen endres når miljøkriterier brukes til å ekskludere bedrifter.

Kvaliteten på utvelgelsen av bedrifter som inngår i miljøfondet bør også evalueres. Siden konsulentselskapet som står for denne utvelgelsen vil ha en sentral rolle i arbeidet med miljøfondet, er det viktig å foreta en grundig evaluering av selskapets arbeidsmetoder. I en slik vurdering er det blant annet viktig å se nærmere på hvilke kilder selskapet bruker, hvordan informasjonen analyseres og kvaliteten på selve utvelgelsen av bedrifter. Det vil videre være naturlig å se nærmere på relevansen av de miljøkriteriene som blir brukt og om sammensetningen av bedrifter i miljøfondet samsvarer med de forventningene en hadde når miljøkriteriene ble valgt. I Revidert nasjonalbudsjett 1999 ble det stilt krav til klarhet, konsistens og praktiserbarhet dersom en skulle velge retningslinjer for fondet som legger vekt på miljø. Det vil også være naturlig å vurdere hvorvidt dette er oppfylt.

Et tredje forhold som bør evalueres er kostnadene knyttet til forvaltningen av miljøfondet. Vi har ovenfor argumentert for at fondets referanseportefølje bør konstrueres slik at rebalanseringskostnadene begrenses. Men det vil også være andre kostnader som en bør se nærmere på. For det første må en betale et honorar til konsulentselskapet som står for utvelgelsen av bedrifter. For det andre vil det være kostnader forbundet med å lage en skreddersydd referanseportefølje for miljøfondet. Videre vil det være naturlig å vurdere kostnadene knyttet til kjøp av aksjer til miljøfondet i forhold til de tilsvarende kostnadene i Petroleumsfondet. I tillegg bør det foretas en vurdering av ressursbruken i Norges Bank knyttet til den operative forvaltningen av miljøfondet.

Tilførsel av midler til miljøfondet

Det foreslås videre at miljøfondet opprettes i forbindelse med et kvartalsskifte. Siden det samtidig vil være tilførsel av midler til Petroleumsfondet, kan en bruke deler av denne tilførselen til miljøfondet. Det enkleste vil trolig være at tilførselen skjer i form av likvide midler som Norges Bank bruker til å kjøpe de aksjene som skal inngå i miljøfondet. Siden dette kan ta noe tid og dessuten føre til en del transaksjonskostnader, kan det være fornuftig å vente med avkastningsmålingen til etter at miljøfondets aksjeportefølje er etablert.

Instrumentbruk

I forvaltningen av Petroleumsfondet brukes aksjefutures til å styre eksponeringen i fondet. Hensynet til en effektiv operativ forvaltning kan tilsi at en også bør kunne bruke aksjefutures i miljøfondet. Det har sammenheng med at miljøfondet med jevne mellomrom vil bli tilført likvide midler gjennom utbyttebetalinger eller ved at aksjer må selges når de går ut av miljøfondets referanseportefølje. Det vil være svært kostnadskrevende å løpende investere disse midlene i fysiske aksjer. Et bedre alternativ vil være at de likvide midlene i en begrenset periode gis en aksjeeksponering gjennom futureskontrakter. Siden aksjefutures gir en en avkastningsmessig eksponering mot en annen gruppe av selskaper enn den som inngår i miljøfondet, vil det bare være aktuelt å bruke futures for en liten del av miljøfondet og i begrensede perioder.

Forvaltningsavtale

Den gjeldende forvaltningsavtalen mellom Finansdepartementet og Norges Bank må utvides til også å omfatte forvaltningen av miljøfondet. Avtalen bør blant annet fastlegge hvordan Norges Banks kostnader knyttet til forvaltningen av miljøfondet skal dekkes. I tillegg må det avtales hvor ofte og på hvilken måte banken skal rapportere om forvaltningen av miljøfondet.

1.4 Oppsummering og tilråding

Norges Bank vil anbefale at miljøfondets referanseportefølje konstrueres slik at 60 prosent av fondet allokteres til Europa og 40 prosent til Amerika. Regionsfordelingen bør ikke rebalanseres så lenge regionsvektene avviker mindre enn 10 prosentpoeng fra de opprinnelige vektene. Innenfor hver region vil vi foreslå å bruke markedskapitaliseringsvekter. En slik konstruksjon av referanseporteføljen vil gi lave rebalanseringskostnader.

Det bør settes en grense for relativ volatilitet på 100 basispunkter mellom miljøfondet og dets referanseportefølje, slik at Norges Bank kan gjennomføre en effektiv forvaltning av miljøfondet.

Det anbefales videre at miljøfondet tilføres midler i forbindelse med de kvartalsvise overføringene til fondet, men at avkastningsmålingen ikke starter før fondets aksjeportefølje er etablert.

Med hilsen
Svein Gjedrem
Harald Bøhn

Vedlegg 2**En vurdering av Petroleumsfondets
eierandelsbegrensning***Brev fra Norges Bank til Finansdepartementet 25. april 2000***2.1 Innledning**

I Revidert nasjonalbudsjett 1997 ble det lagt vekt på at Petroleumsfondet skal være en finansiell investor og ikke et redskap for strategisk eierskap. Norges Bank ser flere grunner til at dette er viktig. For det første vil det sikre en god spredning av fondets investeringer, noe som vil ivareta hensynet til sikkerhet for statens midler og ønsket om en høyest mulig avkastning for gitt risiko. For det andre vil investeringene være likvide og dermed lette å realisere dersom det blir behov for å trekke på fondet. For det tredje vil det bli enklere å evaluere forvaltningen av Petroleumsfondet siden avkastningen på fondet kan sammenliknes med avkastningen på anerkjente referanseporteføljer og med avkastningen som andre finansielle investorer oppnår. Strategisk eierskap krever dessuten en annen ekspertise og en annen oppfølging enn porteføljelinvesteringer. Risikoen for forsøk på aktiv påvirkning utenfra i foretaksmessige beslutninger er større ved strategisk eierskap. Det forhold at Petroleumsfondet er en finansiell investor har ført til at fondet for tiden er investert i rundt 2000 selskaper i 21 forskjellige land. Fondet har i dag en svært lav eierandel i hvert enkelt selskap.

I Norges Banks brev til Finansdepartementet av 22. august 1997 anbefalte banken at det i forvaltningen av Petroleumsfondet burde settes en grense på 3 prosent for maksimalt tillatt eierandel i ett enkelt selskap. Banken mente en slik grense vil sikre en effektiv forvaltning av fondet samtidig som grensen ville samsvare med kravet om at fondet ikke skal foreta strategiske investeringer i aksjemarkedet. I Nasjonalbudsjettet 1998 kommenterte departementet bankens tilråding slik:

«Departementet ønsker å understreke at fondets eierandel i de enkelte selskapene skal være små. Etter departementets vurdering er det i denne omgang tilstrekkelig med en grense for eierandel i enkeltselskaper på 1 prosent. Når fondet er blitt større, vil det kunne bli aktuelt å heve denne grensen. En vil også senere kunne vurdere om grensen skal settes for den enkeltes forvalters eierandel, og ikke for fondets samlede investeringer som nå, jf. at investeringsbeslutningene innenfor de overordnede retningslinjene vil bli tatt av den enkelte forvalter»

Etter at den gjeldende eierandelsbegrensningen ble vedtatt i oktober 1997, har fondets størrelse økt betydelig, og det forventes ytterligere vekst i årene som kommer. Aksjeinvesteringene startet opp i begynnelsen av 1998, og ved utgangen av 1998 og 1999 var fondets aksjeportefølje på henholdsvis 70 og 94 mrd kr. Med utgangspunkt i anslagene i Nasjonalbudsjettet 2000 ventes den å vokse til 120 mrd kr ved slutten av 2000, og til 260 mrd kr ved utgangen av 2003. Norges Bank har dessuten utpekt flere eksterne forvaltere for aksjeporteføljen, noe som krever at eierandelsgrensen må settes lavt for hver enkelt forvalter slik at den i sum ikke overstiger den grensen som gjelder for fondet

samlet. På denne bakgrunn synes det naturlig å vurdere eierandelsbegrensningen i Petroleumsfondet på ny. I dette brevet vil Norges Bank komme med forslag til hva som vil være en hensiktsmessig grense for fondet i årene som kommer.

2.2 Konsekvensene av eierandelsbegrensningen for den operative forvaltningen

Den gjeldende eierandelsbegrensningen for Petroleumsfondet begrenser de aktive forvalternes handlefrihet. Oppgaven til disse forvalterne er å sette sammen en aksjeportefølje som de tror vil gi bedre avkastning enn referanseporteføljen. Det betyr blant annet at dersom en forvalter har spesielt god tro på et bestemt selskap, vil forvalteren ønske å investere relativt mye i dette selskapet. Hvor mye forvalteren kan investere i selskapet avhenger imidlertid av hvilken eierandelsgrense forvalteren må forholde seg til. Siden Norges Bank bruker flere eksterne forvaltere har banken måttet sette denne grensen lavt for hver enkelt forvalter.⁴⁾ Det har sammenheng med at vi mottar informasjon om forvalternes disposisjoner først to dager etter at deres kjøpsordre er effektivt. Operasjonelt må derfor de eksterne forvalterne få hver sin grense for maksimalt tillatt eierandel, for på den måte å ta høyde for at forvalterne på samme dag kan ha sammenfallende forventninger til hvilke selskaper det kan lønne seg å kjøpe. Dette har blant annet ført til at hver av de aktive eksterne forvalterne i Europa har fått tildelt en eierandelsgrense på 0,3 prosent. På den måten vil en være sikret at Petroleumsfondet samlet ikke har en høyere eierandel enn 1 prosent. Det er imidlertid svært sjeldent at de eksterne forvalterne som Norges Bank benytter velger å satse på de samme selskapene. De tre forvalterne som driver aktiv forvaltning i de europeiske aksjemarkedene hadde ved utgangen av 1999 ingen av de samme selskapene blant sine ti største overvekter (i forhold til referanseporteføljen). Det samme er tilfelle for de to aktive forvalterne i det japanske aksjemarkedet. Dette betyr at Petroleumsfondets eierandel normalt vil ligge betydelig lavere enn grensen på 1 prosent, jf. tabell 2.1 som viser de ti høyeste eierandelene som fondet hadde ved utgangen av 1999.

Tabell 2.1: De ti største eierandelene ved utgangen av 1999

Land	Selskap	Petroleumsfondets eieran del
Nederland	BUHRMANN NV	0,67%
Storbritannia	RACAL ELECTRONICS	0,51%
Tyskland	METALLGESELLSCHAFT	0,44%
Tyskland	KAMPS AG	0,39%
Storbritannia	LONMIN PLC	0,37%
Storbritannia	NATIONAL EXPRESS GROUP	0,36%
Storbritannia	COMPUTACENTER PLC	0,35%
Finland	RAISION GROUP	0,32%

⁴⁾ I tillegg til de eksterne indeksforvalterne har banken valgt ut tre forvaltere med aktive mandat i Europa utenom Storbritannia, en forvalter med aktivt mandat i Storbritannia, to forvaltere med aktive mandat i Japan og en forvalter med aktivt mandat i Asia utenom Japan.

Tabell 2.1: De ti største eierandelene ved utgangen av 1999

Japan	MORI SEIKI CO	0,30%
Japan	MEITEC	0,30%

En nærmere analyse av de selskaper der eierandelsbegrensningen for tiden legger bindinger på forvalternes handlefrihet, viser at dette først og fremst er tilfelle for de minste selskapene. Dette illustreres i tabell 2.2 som viser sammenhengen mellom eierandel og gjennomsnittlig markedsverdi i selskapene. Vi ser fra tabellen at de selskapene der forvalterne har eierandeler som er over 0,25 prosent (grensen for forvalterne er 0,3 prosent) er betydelig mindre enn de selskapene der eierandelen er lavere enn 0,1 prosent.⁵⁾ En heving av eierandelsbegrensningen vil derfor særlig føre til større eierandeler i de små selskapene. Siden de små selskapene uansett utgjør en liten andel av fondets aksjeportefølje, vil en høyere eierandelsgrense isolert sett bare gi en marginal økning i fondets risiko.

Tabell 2.2: Gjennomsnittlig markedsverdi og forvalterens eierandel

	Gjennomsnittlig markedsverdi (mill USD) for de selskaper der forvalterens eierandel er:			
	>0,25%	0,2%<0,25%	0,1%<0,2%	<0,1%
Aktive forvaltere i Europa (ex UK)¹⁾				
Capital	1 519	2 295	3 584	35 570
Gartmore	1 124	1 587	2 701	38 699
Aktive forvaltere i Japan				
Capital	876	855	2 629	28 169
Fidelity	345	345	2 264	24 697

¹⁾ Storebrand er den tredje aktive forvalteren i Europa.

Når Petroleumsfondets eksterne forvaltere gjør transaksjoner i aksjemarkedet, er det viktig at fondet blir likebehandlet med andre kunder som disse forvalterne har. Men siden eierandelsbegrensningen til fondet i mange tilfeller er mer bindende enn den begrensningen andre kunder opererer med, kan det i praksis bli vanskelig å få til en likebehandling. Fra tabell 2.3 ser vi at en nå nærmer seg eierandelsgrensen for flere av selskapene i de aksjeporteføljene som Norges Bank har satt ut til ekstern forvaltning. Det er derfor rimelig å tro at disse selskapene vil kunne få en lavere andel i våre eksternt forvaltede porteføljer enn hva tilfellet vil være i andre kunders porteføljer. Dette kan føre til at det blir vanskeligere for de eksterne aksjeforvaltere å skape en meravkastning på Petroleumsfondets porteføljer sammenliknet med porteføljene til andre kunder.

⁵⁾ Det kan også nevnes at i de ti selskapene som Petroleumsfondet ved utgangen av 1999 hadde størst eierandel i var de samlede investeringene på mindre enn 600 millioner kroner. Til sammenlikning var fondets største investering i ett enkelt selskap (Nokia) 1445 millioner kroner.

Tabell 2.3: Sammenlikning av antall selskaper og forvalterens eierandel

	Antall selskaper der forvalterens eierandeler er					
	>0,25%	0,2%<0,25%	0,1%<0,2%	<0,1%		
<i>Aktive forvaltere i Europa (ex UK):</i>						
Capital	3	7	6	83		
Gartmore	4	10	11	68		
<i>Aktive forvaltere i Japan:</i>						
Capital	7	9	12	50		
Fidelity	1	1	9	101		

2.3 Hva bør eierandelsgrensen være?

Eierandelsbegrensningen i Petroleumsfondet bør settes slik at en unngår at fondet blir en strategisk investor. I tillegg kommer at hensynet til fondets risiko kan tilsi at en bør begrense eksponeringen mot ett enkelt selskap. Dette tilsier at fondet bør investeres i et stort antall bedrifter med liten eierandel i hver enkelt bedrift. Men det er også viktig at det i forvaltningen av fondet ikke legges unødige bindinger på muligheten til å skape en meravkastning i forhold til referanseporteføljen.

Det er ikke åpenbart hvor grensen for strategisk eierskap går. En mulig innfallsvinkel kan være å se på hvilke krav som stilles i de enkelte land til hvor stor eierandelen kan være før den antas å være av interesse for andre investorer (såkalt flaggingsregel). Fra tabell 2.4 ser vi at denne grensen i de fleste land ligger mellom 5 og 10 prosent. Det er bare Italia (2 prosent) og Storbritannia (3 prosent) som har lavere grense enn dette. En maksimumsgrense for Petroleumsfondet som settes lavere enn grensen som normalt krever flagging av eierandelene, burde etter Norges Banks oppfatning være forenlig med at fondet bare skal være en finansiell investor.

Tabell 2.4: Grenser for offentliggjøring av eierandel i ulike land

<i>Europa</i>	
Hellas	10%
Tyrkia	10%
Finland ¹⁾	5%
Danmark ¹⁾	5%
Nederland	5%
Spania	5%
UK	3%
Belgia ¹⁾	5%
Frankrike	5%
Sverige	10%
Tyskland ¹⁾	5%

Tabell 2.4: Grenser for offentliggjøring av eierandel i ulike land

Portugal	10%
Sveits	5%
Italia	2%
Østerrike	5%
Irland	5%
Amerika	
Brasil ¹⁾	10%
Mexico	10%
(2% for bankaksjer)	
Canada ¹⁾	10%
USA	5%
Asia	
Korea ¹⁾	5%
Taiwan	10%
Thailand	5%
Japan	5%
Hong Kong	10%
New Zealand	5%
Australia ¹⁾	5%
Singapore	5%

¹⁾ For land merket ¹⁾ gjelder grensen for aksjer som gir stemmerett.

Kilde: Chase Manhattan Plc

Vi har ovenfor vist at eierandelsgrensen på 1 prosent allerede i dag representerer et problem for den aktive forvaltningen av Petroleumsfondet. I tillegg ventes det en kraftig vekst i Petroleumsfondet de neste årene. Dette kan føre til at det blir flere aktive forvaltere i hvert marked samtidig som beløpet som hver av disse forvalter øker. På denne bakgrunn vil Norges Bank tilrå at eierandelsgrensen øker til 3 prosent. En slik grense vil muliggjøre en effektiv forvaltning av fondet samtidig som den vil være konsistent med at fondet utelukkende skal være en finansiell investor. En eierandelsgrense på 3 prosent burde også ivareta hensynet til fondets risiko siden den i praksis særlig vil være aktuell for de mindre selskapene der investeringene uansett vil utgjøre en liten andel av fondets samlede investeringer. Den foreslåtte grensen er for øvrig identisk med den grensen som Norges Bank tilrødde i august 1997 (se vårt brev av 22. august 1997). Siden eierandelsgrensen på 3 prosent må fordeles på de ulike forvalterne, er det rimelig å anta at eierandelen i de aller fleste selskaper i fondets aksjeportefølje vil ligge betydelige lavere enn denne grensen.

Det har vært diskutert om eierandelsbegrensningen bør settes for fondet samlet eller for hver enkelt forvalter. Ut fra operative hensyn må det settes en grense per forvalter siden det er disse som tar investeringsbeslutningene. Det

kan også hevdes at så lenge investeringsbeslutningene er delegert, vil det være grensen som gjelder for hver forvalter som begrenser muligheten til strategisk eierskap. På den annen side er det den samlede eierandelen som avgjør hvilken innflytelse Norges Bank potensielt kan ha i selskapet, og som dermed vil kunne være relevant i tilknytning til spørsmålet om strategisk eierskap. På denne bakgrunn vil Norges Bank tilrå at Finansdepartementet fortsatt setter en eierandelsbegrensning for fondet samlet, og at det er opp til banken hvordan denne grensen skal fordeles på de enkelte forvalterne.

I mange aksjeselskap finnes det flere aksjeklasser (som for eksempel A- og B-aksjer, preferanse aksjer og ikke-preferanse aksjer osv). Hvilke aksjeklasser som eksisterer og hva som kjennetegner dem blir bestemt av finanslovgivningen i de enkelte land. Et viktig skille går på om aksjene gir stemmerett eller ikke. Et naturlig spørsmål er derfor om maksimumsgrensen på 3 prosent bør gjelde for hver aksjeklasse eller som andel av den samlede aksjekapitalen i selskapet. Norges Bank vil tilrå at grensen skal gjelde for den samlede aksjekapitalen (som i dag), men at det i tillegg innføres en maksimumsgrense på 3 prosent for hvor stor andel fondet kan ha av de aksjene som gir stemmerett. Mens grensen for samlet aksjekapital begrenser fondets eksponering mot ett enkelt selskap, vil grensen for aksjer som gir stemmerett begrense potensialet for strategisk eierskap. En særskilt grense for aksjer som gir stemmerett kan også sees i sammenheng med at flaggingsreglene i mange land gjelder for denne type aksjer (jf tabell 2.4).

2.4 Oppsummering

Norges Bank foreslår at § 10 i forskriften for Petroleumsfondet endres til:

«Investeringene kan ikke plasseres slik at miljøporteføljen og den ordinære porteføljen til sammen oppnår mer enn 3 prosent av den samlede aksjekapitalen i ett enkelt selskap. I tillegg gjelder at miljøporteføljen og den ordinære porteføljen til sammen ikke kan eie mer enn 3 prosent av de aksjene som gir stemmerett. Norges Bank skal ikke utøve eierrettigheter knyttet til aksjen med mindre det er nødvendig for å sikre fondets finansielle interesser.»

Med hilsen
Svein Gjedrem
Harald Bøhn

Vedlegg 3**Risikostyringen i Folketrygdfondet (FTF)***Brev fra Folketrygdfondet til Finansdepartementet av 4. april 2000*

Vi viser til tidligere kontakt om denne saken.

Forvaltningen av Folketrygdfondets midler er underlagt en rekke rammer fastlagt av Stortinget og Finansdepartementet. I tillegg har styret fastsatt rammer og retningslinjer for porteføljeforvaltningen og risikostyringen i fondet. Det vil nedenfor bli redegjort for de gjeldende rammer for risikostyringen i fondet. Deretter vil det bli redegjort for nye risikomål som vil bli tatt i bruk som ledd i videreutviklingen av risikostyringen i FTF. Det vil herunder bli redegjort for valg av referanseportefølje og risikomål.

3.1 Gjeldende rammer for risikostyringen i FTF

Rammer fastsatt av Stortinget

Reglementets § 5 bestemmer at fondets portefølje kan plasseres i norske rentebærende instrumenter og i aksjer mv. notert på norsk børs. Innenfor fondets investeringsunivers er det i § 5 gitt to regler som implisitt setter et øvre tak for hvilken risiko fondet kan påta seg, nemlig den maksimale aksjeandel (20 prosent) og en øvre grense for eierandel i et enkelt selskap (15 prosent). For øvrig har fondet ikke adgang til å benytte avledede instrumenter (derivater) i risikostyringen.

Rammer fastsatt av Finansdepartementet

I tillegg til de reglementsbestemte rammer, fastsetter Finansdepartementet visse beløpsmessige rammer for fondets plasseringer. For det første fastsetter departementet en øvre ramme for fondets adgang til å eie statspapirer som kan omsettes fritt. Denne rammen har siden 1992 vært på 5 mrd. kroner. For det andre fastsetter departementet en årlig ramme for fondets økning (bokført verdi) av verdipapirer som ikke er utstedt eller garantert av den norske stat (aksjer, ikke statlige obligasjoner og sertifikater, bankinnskudd mv.). Denne rammen er for innværende år fastsatt til 1,5 mrd. kroner.

Rammer og retningslinjer fastsatt av styret

Styret vedtar for hvert år fondets investeringsstrategi på basis av de rammer Finansdepartementet har fastsatt. Investeringsstrategien er deretter gjenstand for revidering i 2. halvår i lys av markedsutviklingen. I tillegg drøftes implementeringen av investeringsstrategien i de enkelte styremøter. I investeringsstrategien inngår bl.a. stillingtaken til utnyttelsen av rammen for økning av ikke-statlige plasseringer, fordelingen på egenkapital- og fremmedkapitalinstrumenter samt bransjesammensetning i aksjeporteføljen mv. For renteporteføljen skisseres i investeringsstrategien bl.a. hvilke durasjonsnivåer en tar sikte på å holde seg innenfor. Hva aksjeporteføljen gjelder, har styret vedtatt et system for godkjenning av enkeltselskaper som fondet kan investere i. De godkjente selskapene er delt inn i tre kategorier. For hver av kate-

goriene er det satt grenser for hvor stor andel et enkelt selskap kan utgjøre av fondets samlede aksjeportefølje.

For renteporteføljen har styret for øvrig fastsatt kredittrammer. Kredittrammene setter begrensninger for hvor mye fondet kan investere i rentepapirer utstedt av en enkelt utsteder.

Styret har videre etablert et system med handelsfullmakter for administrasjonen. Handelsfullmaktene er utformet slik at det er fastsatt spesifikke beløpsgrenser for handel med forskjellige typer av verdipapirer for fondets administrasjon.

Andre risikokriterier

Internt i FTF rapporteres det løpende måltall for ulike størrelser som ledd i porteføljestyringen. Det rapportertes bl.a. om forventet relativ volatilitet, standardavvik, Value at Risk og om betaberegninger for aksjeporteføljen. I de faste rapporteringene til styret gis det også oversikt over et utvalg risikostørrelser.

3.2 Vurdering av fondets risikoprofil

Folketrygdfondets risikoprofil (se vedlegg med tabeller og figurer) målt ved standardavviket til avkastningen avviker ikke vesentlig fra risikoen i markedet ellers. Standardavviket for fondets avkastning er noe lavere både for totalporteføljen og rente- og aksjeporteføljene enn for relevante referanseporteføljer. Forutsatt at de historiske dataene er representative også for fremtiden, betyr dette at en kan forvente at totalporteføljens og delporteføljenes avkastning vil variere noe mindre enn avkastningen til de relevante referanseporteføljene.

Tilnærmet samme standardavvik for Folketrygdfondets portefølje og den aktuelle referanseportefølje indikerer at FTF over tid kan forvente omtrent samme variasjon i avkastningen som referanseporteføljen. Standardavviket gir imidlertid ikke informasjon om avkastningen svinger i takt. Selv om avkastningen over tid forventes å være lik, vil avkastningen det enkelte år kunne bli forskjellig for de to porteføljene. Samme nivå på standardavviket sier med andre ord ikke noe om hvorvidt svingningene i avkastningen for de to porteføljene faller sammen i tid. For å måle variasjonen i avkastningen fremstår relativ volatilitet som et mer egnet begrep. Relativ volatilitet er et uttrykk for standardavviket til differanseavkastningen mellom de to porteføljene, og er dermed et bedre mål for variasjonen i avkastningsforskjellen.

Det bemerkes i denne forbindelse at det for fondets totalportefølje og renteportefølje ikke eksisterer markedsindekser som direkte kan benyttes som referanserammer for FTF. På grunnlag av markedsindekser som foreligger for ulike typer av rentepapirer, har imidlertid FTF søkt å etablere egnede referanseporteføljer som fondet kan benytte som ledd i den interne styringen av risiko og oppfølgingen av avkastningsutviklingen.

Beregninger for fondets totalportefølje viser at fondets avkastning i perioden 1995-1999 hadde et standardavvik på 4,0 prosentpoeng, mens den referanseporteføljen som er grunnlag for risikostyringen hadde et standardavvik på 4,3 prosentpoeng. Relativ volatilitet for fondets totalportefølje målt mot referanseporteføljen var i samme periode 0,8 prosentpoeng.

Tabell 3.1 viser at fondets aksjeportefølje i perioden 1995-1999 hadde en relativ volatilitet på 4,4 prosentpoeng. Tilsvarende hadde fondets renteportefølje en relativ volatilitet på 0,4 prosentpoeng målt mot en sammensatt referanseportefølje. I figur 3.1 er det gitt en oppstilling for fondets aksjeportefølje og de femten største aksjefondene basert på siste treårsperiode forut for 30. desember 1999. Som det fremgår av figuren har fondets aksjeportefølje en (historisk) relativ volatilitet på linje med gjennomsnittet for de femten største norske aksjefond. Tar en i tillegg med de neste 19 aksjefondene rangert etter forvaltningskapital, var det i alt 20 aksjefond som hadde en høyere relativ volatilitet og 14 aksjefond som hadde en lavere relativ volatilitet enn FTFs aksjeportefølje.

Som et ledd i styrets fastsettelse av risikorammer for Folketrygdfondets portefølje fokuseres det på den forventede relative volatilitet basert på den aktuelle portefølje på måletidspunktet. I denne sammenheng er det viktig å påpeke at også endringer i referanseindeksen påvirker den forventede relative volatiliteten. For aksjeporteføljen fremgår det av figur 3.2 at den relative volatiliteten var fallende gjennom 1999. Dette hadde sammenheng med at FTF fikk anledning til å investere i utenlandske selskaper notert på Oslo Børs. Ved siste årsskifte ble på den annen side flere selskaper fra SMB-listen flyttet over til hovedlisten og dermed inkludert i totalindeksen, hvorav et av disse selskapene størrelsesmessig utgjør en relativt stor del av totalindeksen. Som følge av at FTF ikke var investert i disse selskapene, bidro denne endringen i totalindeksens sammensetning isolert sett til å øke den forventede relative volatilitet betydelig.

Dette forhold illustrerer at endringer i selskapssammensetningen i totalindeksen på Oslo Børs samt endringer i den andel av et selskap som inngår i børsindeksen, kan gi betydelige utslag i den relative volatilitet. En forstår at Oslo Børs har under vurdering å endre bransjedefinisjoner og forbedre grunnlaget for indeksberegningen, samt å introdusere en ny indeks som omfatter de mest likvide aksjene på Oslo Børs. Dette vil også kunne påvirke valget av hvilken referanseindeks en finner hensiktsmessig for Folketrygdfondet.

3.3 Videreutvikling av risikostyringen. Relativ volatilitet

De regler og rammer som er blitt benyttet til å styre fondets risiko, har sin forankring i et tradisjonelt forsiktighetsprinsipp. De siste årene har det - i fondet som i forvaltningsbransjen ellers - skjedd en utvikling mot mer sannsynlighetsteoretisk baserte, kvantitative risikomål. I målingen av risiko benyttes her standardavvik som måleenhet. Rammer basert på standardavvik vil måtte basere seg på historisk-statistisk materiale. Risikomål basert på historisk materiale vil nødvendigvis måtte suppleres med andre risikovurderinger og -kriterier for at man totalt skal få et godt risikostyringssystem. Sannsynlighetsbaserte risikomål, som beregningsmessig er basert på historiske tallmateriale, er likevel godt egnet til å komplettere andre typer av risikokriterier og bidrar til et generelt bedre informasjonsgrunnlag for å kunne styre risikoen.

Valg av referanseportefølje vil være av vesentlig betydning når en skal måle og sette grenser for relativ volatilitet. Folketrygdfondet har for sin del søkt å ta utgangspunkt i referanseporteføljer som er sammensatt slik at de i størst mulig grad reflekterer de rammer og regler som gjelder for fondets for-

valtning. Oslo Børs Totalindeks er benyttet som referanseportefølje for aksjer mv., mens det for renteporteføljen benyttes en kombinasjon av ulike markedsindekser. Aksjeandelen i referanseporteføljen for FTFs totalportefølje korrigeres over tid i henhold til kursendringer og eventuelle rammevilkårsendringer.

Risikomål basert på relativ volatilitet vil i flere henseende «overlappe» gjeldende risikokriterier og retningslinjer. Hvorvidt et slikt risikomål alene er vel egnet til å sette grenser for fondets risikotagning, avhenger imidlertid av mulighetene for å etablere en relevant referanseportefølje, markedets størrelse relativt til porteføljen, FTFs investeringsfilosofi etc. Tatt i betraktning at FTF legger vekt på å opptre som en langsiktig investor og er en betydelig aktør i et lite og meget volatilt marked, er det ikke gitt at relativ volatilitet er like godt egnet som for en mindre og utpreget kortsiktig porteføljeforvalter i det norske markedet eller som for porteføljeforvaltere som har anledning til å spre risiko gjennom investeringer i flere og mer likvide markeder. Dette innebærer at relativ volatilitet alene synes lite hensiktsmessig hvis ikke de konkrete risikorammer har forankring i de rammebetingelser som gjelder for FTF og det marked fondet opererer i.

Den interne risikostyring i fondet har vært søkt tilpasset de rammevilkår som gjelder for fondet og forholdene i det norske markedet. De rammevilkår som myndighetene har fastsatt, legger på den ene side klare begrensninger for hvor stor risiko fondet kan ta. På den annen side tilsier de spesielle forhold i det norske markedet at det hverken vil være mulig eller rasjonelt å styre fondets risiko innenfor altfor smale grenser for relativ volatilitet. Det synes derfor hensiktsmessig at relativ volatilitet blir benyttet i kombinasjon med andre risikomål som fondet har gjort bruk av. Når en har vunnet mer erfaring med bruk av relativ volatilitet, bør en kunne vurdere behovet for eventuelle endringer i risikomålene og eventuelt om en grense for relativ volatilitet kan erstatte noen av de øvrige risikomål som i dag benyttes. Videre bør det også kunne vurderes i hvilken grad derivater vil være et hensiktsmessig instrument i risikostyringen.

En vil for ordens skyld påpeke at det ikke vil være rasjonelt for Folketrygdfondet å operere med en så lav grense for relativ volatilitet som Statens Petroleumsfond, som opererer i et meget stort internasjonalt marked. Dette har sammenheng med at likviditeten i det norske marked er meget variabel, spesielt i aksjemarkedet, og at både fondets langsiktighet og størrelse i markedet, gjør det lite hensiktsmessig å foreta store og raske endringer i porteføljen. På rentesiden bidrar dessuten den høye andelen av illikvide kontolån til å begrense mulighetene for kortsiktig styring av renterisikoen.

3.4 Fastsettelse av risikomål

Nå det gjelder spørsmålet om på hvilket beslutningsnivå risikorammer for FTF bør fastsettes, vises det til reglementet for FTF hvor det fremgår at «*Styret har ansvar for at fondets midler anbringes med sikte på best mulig avkastning under hensyntagen til betryggende sikkerhet og den nødvendige likviditet.*» En finner det på denne bakgrunn naturlig at det er fondets styre som, innenfor overordnede rammer gitt av Stortinget, fastsetter hvilke konkrete referanseporteføljer og risikomål som skal gjelde for Folketrygdfondet.

De spesielle rammebetingelser for aktiva-allokering som FTF er underlagt, tilsier at risikostyringen i FTF vil innbefatte særskilte rammer for relativ volatilitet for totalporteføljen og for delporteføljene. Den høye andelen renteplasseringer i Folketrygdfondets samlede portefølje innebærer at denne del av porteføljen vil veie tungt i beregningene av relativ volatilitet for totalporteføljen. På samme måte vil en grense for relativ volatilitet for totalporteføljen gi rom for betydelige avvik i form av relativ volatilitet for aksjeporteføljen isolert, ettersom aksjeporteføljen utgjør en liten del av totalporteføljen. FTF vil basere seg på at rammen for relativ volatilitet for porteføljen av aksjer mv. ikke settes høyere enn hva som er forsvarlig hensett til at FTF er forutsatt å legge til grunn en moderat risikoprofil for sin portefølje av egenkapitalplasseringer. I fastsettelsen av konkrete risikomål, må en imidlertid ta hensyn til at FTF i dag bare kan investere i aksjer mv. som er notert på Oslo Børs (med unntak for aksjer i selskaper som er blitt utenlandske gjennom fusjon eller lignende).

Fra fondets side vil det bli lagt opp til at styret i forbindelse med den årlige fastleggelsen av investeringsstrategien også fastsetter risikorammer basert på relativ volatilitet for totalporteføljen og for rente- og aksjeporteføljene. De fastsatte rammer vil bli meddelt Finansdepartementet. FTF er innstilt på at det i årsberetningene orienteres om risikorammene og risikoutviklingen i porteføljen gjennom det foregående år.

Oppsummering

Styret i FTF er innstilt på at relativ volatilitet blir tatt i bruk som et ledd i fondets risikostyring i kombinasjon med allerede eksisterende rammer og retningslinjer. Det vil bli etablert tallfestede risikorammer både for totalporteføljen og aksje- og renteporteføljen som rapporteres løpende fra administrasjonen til styret. Styret vil fastsette grensene for relativ volatilitet og det vil i årsrapporten redegjøres både for hvorledes den relative volatiliteten for totalporteføljen og delporteføljene har utviklet seg gjennom året og andre aspekter ved risikostyringen i fondet.

En finner det naturlig at det etter hvert som fondet opparbeider mer erfaring med bruken av relativ volatilitet i risikostyringen, blir vurdert om det vil være formålstjenlig å endre risikorammene og den øvrige rammestyringen.

En vil for øvrig vise til at det i FTFs årsberetning for 1999 er gitt en orientering om risikomål og risikoutviklingen over de senere år for fondets portefølje

Styret står gjerne til disposisjon med ytterligere vurderinger og synspunkter.

Med hilsen
Björg Ven
styrets leder

Vedlegg

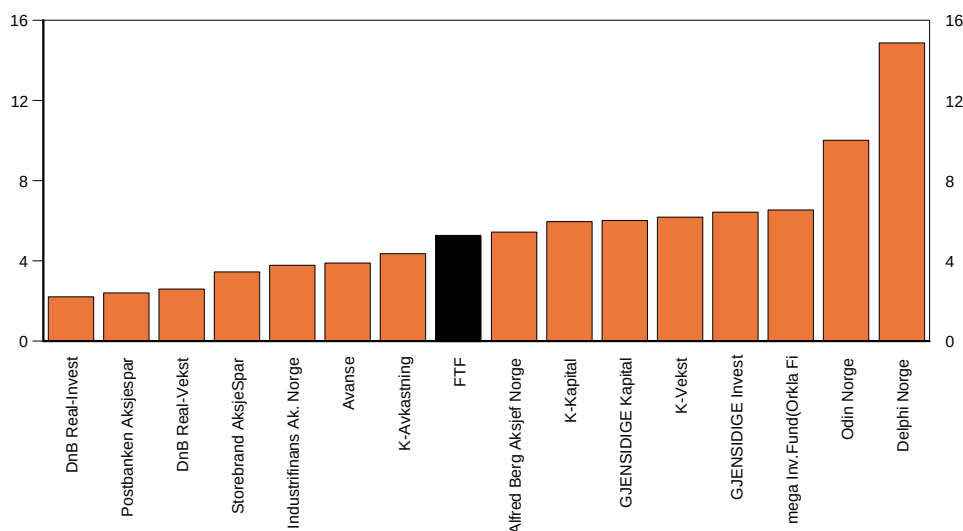
Tabell 3.1: FTFs avkastning og risikotall pr. 31.12.1999

	FTF	Referanse- porteføljen	Differanse

Tabell 3.1: FTFs avkastning og risikotall pr. 31.12.1999

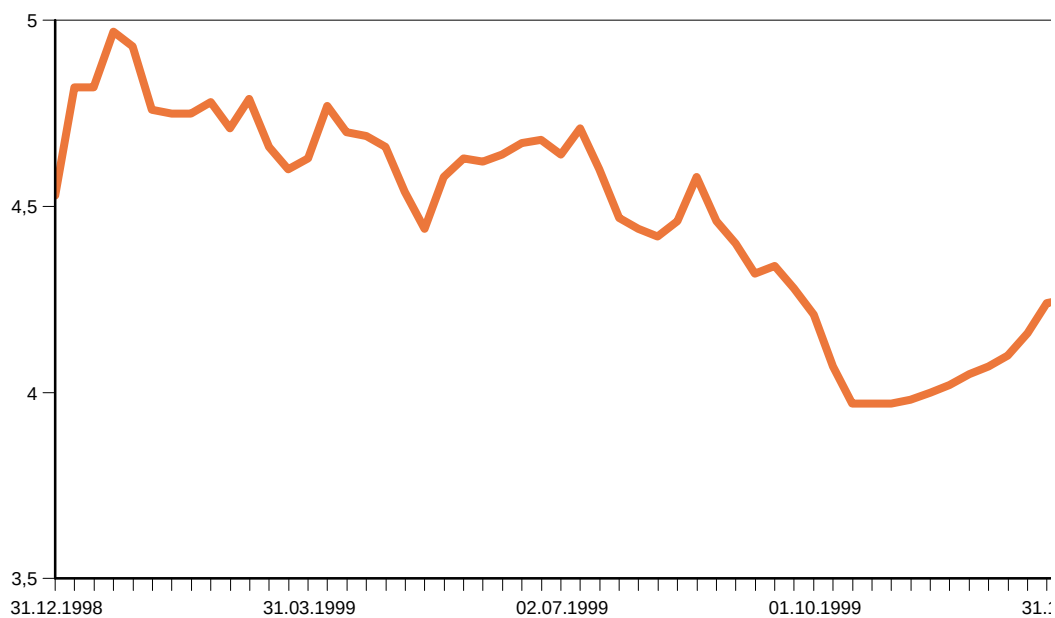
Totalproduksjon			
Avkastning 1999	8,3%	9,5%	-1,2%
Avkastning 5 år	7,9%	8,2%	-0,3%
Standardavvik 5 år	4,0%	4,3%	-0,3%
Relativ volatilitet 5 år	0,8%		
Information Ratio 5 år	-0,4		
Renteporteføljen			
Avkastning 1999	4,4%	4,2%	0,2%
Avkastning 5 år	6,9%	7,0%	-0,1%
Standardavvik 5 år	2,5%	2,8%	-0,3%
Relativ volatilitet 5 år	0,4%		
Information Ratio 5 år	-0,3		
Aksjeporteføljen			
Avkastning 1999	35,4%	45,5%	-10,1%
Avkastning 5 år	14,0%	15,6%	-1,6%
Standardavvik 5 år	18,5%	19,0%	-0,5%
Relativ volatilitet 5 år	4,4%		
Information Ratio 5 år	-0,7		

Relativ volatilitet for de 15 største aksjefondene (samlet forvaltningskapital 24,5 mrd) og FTFs egenkapitalplasseringer med Oslo Børs Totalindeks som referanseportefølje



Figur 3.1 Relativ volatilitet for de 15 største aksjefondene (samlet forvaltningskapital 24,5 mrd) og FTFs egenkapitalplasseringer med Oslo Børs Totalindeks som referanseportefølje

Forventet relativ volatilitet FTFs aksjeportefølje



Figur 3.2 Forventet relativ volatilitet FTFs aksjeportefølje

Vedlegg 4
Detaljerte anslagstall

Tabel l	4.1	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser
»	4.2	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner
»	4.3	Bruttoprodukt etter næring. Faste priser
»	4.4	Bruttoinvestering etter næring. Faste priser
»	4.5	Arbeidsmarkedet
»	4.6	Lønnskostnader pr. time i industrien. Prosentvis endring fra året
»	4.7	Driftsbalansen overfor utlandet
»	4.8	Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
»	4.9	Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
»	4.10	Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter etter nasjonalregnskapets definisjoner. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før
»	4.11	Skatter til stat, kommune og offentlig forvaltning. Påløpt verdi. Mill. kroner
»	4.12	Finanspolitiske indikatorer. Påløpt verdi. Prosentvis av BNP

Tabell 4.1: Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser

		Prosentvis endring fra året før							
	Mrd. 1997-kroner 1999	Årlig gj.snitt 1987-1993	Årlig gj.snitt 1994-1998	1997	1998	1999	2000	2001	Årlig gj.snitt 2002-2004
Privat konsum	550,7	0,4	3,9	3,6	3,3	2,4	2,9	3,0	2,2
Offentlig konsum	232,7	3,3	2,0	1,9	3,8	2,7	1,9	1,7	1,8
Statlig	90,9	4,4	1,1	1,3	2,7	2,3	1,5	..	..
Sivilt	67,0	5,6	1,5	0,2	3,5	2,8	2,2	..	..
Militært	23,9	1,8	0,0	4,4	0,6	1,0	-0,5	..	..
Kommunalt	141,9	2,5	2,7	2,4	4,5	2,9	2,2	..	..
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	251,7	-2,7	7,4	13,9	5,8	-5,6	-6,3	-2,5	-0,5
Oljevirkksomhet og utenriks sjøfart	75,8	4,7	3,3	25,2	15,5	-12,9	-24,3	-14,3	-6,6
Oljevirkksomhet	65,5	2,5	2,3	15,4	20,4	-12,6	-23,5	-17,6	-8,1
Utenriks sjøfart	10,3	..	12,3	109,5	-7,5	-14,2	-29,6	8,5	0,4
Fastlands-Norge	175,9	-5,2	9,6	9,8	1,6	-2,1	1,5	1,3	1,1
Bedrifter	106,1	-6,1	11,8	7,8	1,2	-3,3	0,3	1,1	1,7
Boliger	29,5	-10,3	7,6	7,4	-0,9	-2,2	5,4	8,9	2,4
Offentlig forvaltning	40,3	3,0	5,9	18,2	4,9	1,3	1,8	-3,9	-1,8

Tabell 4.1: Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser

Stat	15,9	5,9	2,6	1,6	12,3	-7,0	-1,7	..	..
Kommuner	24,4	0,8	8,8	32,8	0,0	7,5	4,0	..	..
Innenlandsk bruk av varer og tjenester utenom lagerinvesteringer	1035,1	0,2	4,3	5,7	4,0	0,4	0,4	1,5	1,5
Lagerinvesteringer ¹⁾	23,7	-0,4	0,6	0,7	1,4	-1,3	0,0	-0,1	0,0
Innenlandsk bruk av varer og tjenester	1058,9	-0,1	4,8	6,4	5,4	-1,0	0,4	1,3	1,5
Herav: Utenom bruttoinvestering i fast realkapital i utenriks sjøfart og oljevirkksomhet	983,1	-0,4	5,0	5,1	4,6	0,1	2,3	2,2	1,9
Eksport	457,1	5,9	5,7	6,1	0,3	1,7	7,2	6,1	2,3
Herav: Råolje og naturgass	157,6	12,7	6,6	2,9	-3,6	-0,1	13,1	7,5	-1,2
Andre varer	179,3	5,4	7,6	8,1	3,3	2,6	5,4	4,8	4,7
Samlet etterspørsel	1515,9	1,5	5,1	6,3	3,8	-0,2	2,5	2,8	1,8
Import	388,1	0,1	7,8	11,3	9,3	-3,1	0,7	2,9	2,9
Herav: Andre varer	256,6	-0,5	9,6	7,8	8,7	-1,9	2,6	3,8	3,5
Bruttonasjonalprodukt	1127,9	2,0	4,2	4,7	2,0	0,9	3,1	2,8	1,4
Bruttonasjonalprodukt utenom uten riks sjøfart og oljevirkksomhet	930,3	0,9	3,7	4,2	3,3	0,8	1,8	1,9	1,9

¹⁾ Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 4.2: Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Privat konsum	433,1	458,5	490,4	520,8	552,6	578,3	610,6	643,4
Offentlig konsum	186,6	194,5	206,8	218,4	237,5	252,5	267,2	279,6
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	179,4	192,5	216,2	252,1	276,9	265,2	254,7	252,7
Oljevirkksomhet og utenriks sjøfart	58,9	51,7	57,3	75,3	90,3	79,0	61,6	53,5
Oljevirkksomhet	53,6	47,9	51,3	62,2	78,5	69,3	54,6	45,9
Utenriks sjøfart	5,2	3,7	6,0	13,0	11,7	9,7	6,9	7,7
Fastlands-Norge	120,5	140,8	158,9	176,8	186,7	186,3	193,2	199,1
Bedrifter	70,0	84,5	100,1	108,5	114,2	111,6	114,4	117,7
Boliger	22,7	26,5	27,2	30,4	31,2	31,8	34,2	37,9
Offentlig forvaltning	27,8	29,9	31,6	38,0	41,2	42,9	44,5	43,5
Innenlandsk bruk av varer og tjenester utenom lagerinvesteringer	799,0	845,5	913,3	991,3	1067,0	1096,1	1132,5	1175,6
Lagerinvesteringer	14,5	27,4	15,8	23,0	37,5	25,0	27,1	24,0
Innenlandsk bruk av varer og tjenester	813,5	873,0	929,2	1014,2	1104,5	1121,1	1159,6	1199,7
Herav: Utenom bruttoinv. i fast real-kapital i utenriks sjøfart og oljevirkksomhet	754,7	821,3	871,8	939,0	1014,2	1042,1	1098,1	1146,1
Eksport	333,2	353,4	414,5	448,1	412,1	465,5	578,1	565,0
Herav: Råolje og naturgass	106,4	113,2	156,7	163,7	118,3	161,4	251,1	214,1
Andre varer	128,5	143,4	155,8	169,2	176,8	181,6	199,1	212,3
Samlet etterspørsel	1146,7	1226,4	1343,6	1 462,3	1516,6	1586,6	1737,7	1764,7
Import	279,2	297,7	327,1	366,1	407,3	393,8	404,3	421,5
Herav: Andre varer	185,2	204,0	224,5	240,6	265,2	254,7	266,1	279,0
Bruttonasjonalprodukt	867,6	928,7	1016,6	1096,2	1109,3	1192,8	1333,5	1343,2
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirkksomhet	736,4	790,1	833,0	893,6	958,9	994,2	1042,9	1095,1
Memo:								
Bruttonasjonalinntekt	852,1	916,9	1004,9	1085,2	1101,7	1180,5	1324,7	1331,9
Disponibel inntekt for Norge	697,2	753,6	837,6	908,3	909,6	976,1	..	..
Sparing for Norge	77,6	100,5	140,5	169,1	119,5	145,2	..	..
Herav: Husholdninger	27,1	27,7	24,1	26,3	39,3	41,7	44,5	42,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 4.3: Bruttoprodukt etter næring. Faste priser

		Prosentvis endring fra året før							
	Mrd. 1997- kro- ner 1999	Årlig gj.snitt 1987- 1993	Årlig gj.snitt 1994- 1998	1997	1998	1999	2000	2001	Årlig gj.snitt 2002- 2004
Bruttonasjonalprodukt	1127,9	2,0	4,2	4,7	2,0	0,9	3,1	2,8	1,4
Næringsvirksomhet	831,8	2,1	4,2	5,1	1,8	0,8	3,4	3,0	1,1
Oljevirksomhet og uten- riks sjøfart	197,5	9,8	7,2	7,1	-3,6	1,1	8,8	6,4	0,9
Oljevirksomhet	178,1	11,1	7,8	7,3	-4,2	1,3	9,4	6,6	-1,5
Utenriks sjøfart	19,4	0,0	2,9	4,1	2,1	-0,4	3,3	4,7	4,8
Næringsvirksomhet									
Fastlands-Norge	634,3	0,6	3,4	4,5	3,5	0,7	1,7	1,9	1,8
Primærnæringene	22,2	3,5	1,6	1,4	0,6	1,5	-4,4	-2,5	1,0
Industri og bergverk	121,1	-1,0	2,8	5,1	1,6	-3,0	0,2	0,3	1,1
Bygge- og anleggsvirk- somhet	40,4	-1,8	4,2	8,8	3,3	-2,1	5,2	2,1	-0,8
Andre næringer	450,5	1,1	3,6	4,2	4,3	1,9	2,1	2,5	2,3
Offentlig forvaltnings- virksomhet	174,1	2,6	1,8	1,9	2,5	2,4	1,9	1,7	1,9
Korreksjonsposter	122,0	0,0	8,1	5,7	3,0	-0,6	2,3	2,6	2,4
Memo:									
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirksomhet	930,3	0,9	3,7	4,2	3,3	0,8	1,8	1,9	1,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 4.4: Bruttoinvesteringer etter næring. Faste priser

		Prosentvis endring fra året før							
	Mrd. 1997- kro- ner 1999	Årlig gj.snitt 1987- 1993	Årlig gj.snitt 1994- 1998	1997	1998	1999	2000	2001	Årlig gj.snitt 2002- 2004
Bruttoinvestering i fast realkapital	251,7	-2,7	7,4	13,9	5,8	-5,6	-6,3	-2,5	-0,5
Næringsvirksomhet	211,4	-3,7	7,7	13,1	5,9	-6,8	-7,8	-2,2	-0,2
Oljevirksomhet og uten- riks sjøfart	75,8	4,7	3,3	25,2	15,5	-12,9	-24,3	-14,3	-6,6
Oljevirksomhet	65,5	2,5	2,3	15,4	20,4	-12,6	-23,5	-17,6	-8,1
Utenriks sjøfart	10,3	..	12,3	109,5	-7,5	-14,2	-29,6	8,5	0,4
Bedrifter, Fastlands- Norge	106,1	-6,1	11,8	7,8	1,2	-3,3	0,3	1,1	1,7

Tabell 4.4: Bruttoinvesteringer etter næring. Faste priser

Primærnæringene	10,7	-10,6	9,9	17,6	-4,7	15,3	0,2	-6,3	-0,7
Industri og bergverksdrift	14,6	-9,3	12,7	0,6	4,4	-21,9	-5,3	10,8	0,4
Kraftforsyning	4,4	-8,3	-4,8	-9,6	5,0	0,4	17,5	..	..
Bygge og anleggsvirksomhet	2,3	-14,2	32,5	29,1	1,3	-15,9	-20,8	..	..
Samferdsel	23,9	-4,8	13,9	6,2	-4,2	4,3	-5,0	..	..
Annen næringsvirksomhet inkl. varehandel	50,2	-3,5	12,4	10,4	3,5	-3,0	3,9	1,4	3,0
Boligtjenester	29,5	-10,3	7,6	7,4	-0,9	-2,2	5,4	8,9	2,4
Offentlig forvaltningsvirksomhet	40,3	3,0	5,9	18,2	4,9	1,3	1,8	-3,9	-1,8
Stat	15,9	5,9	2,6	1,6	12,3	-7,0	-1,7	..	..
Kommuner	24,4	0,8	8,8	32,8	0,0	7,5	4,0	..	..
Lagerinvesteringer ¹⁾	23,7	-0,4	0,6	0,7	1,4	-1,3	0,0	-0,1	0,0
Bruttoinvesteringer i alt	275,4	-3,8	9,2	16,2	10,7	-9,6	-5,7	-2,7	-0,5
Memo:									
Bruttoinvestering i fast realkapital utenom oljevirksomhet og utenriks sjøfart	175,9	-5,2	9,6	9,8	1,6	-2,1	1,5	1,3	1,1

¹⁾ Målt ved endring i faste priser av BNP året før.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 4.5: Arbeidsmarkedet

	Nivå					Prosentvis endring		
	1972	1980	1985	1993	1999	1999	2000	2001
Etterspørsel etter arbeidskraft								
Utførte timeverk. Mill. ¹⁾	2 829	2 925	2 978	2 867	3 127	0,2	0,0	0,1
Gjennomsnittlig arbeidstid	1 703	1 511	1 471	1 426	1 387	-0,4	-0,3	-0,5
Sysselsetting ¹⁾ ²⁾	1 661	1 937	2 025	2 010	2 254	0,6	0,3	0,6
Tilgang på arbeidskraft ²⁾								
Befolkning 16-74 år	2 732	2 887	3 004	3 126	3 183	0,5	0,5	0,5
Arbeidsstyrken ³⁾	1 689	1 969	2 079	2 137	2 329	0,6	0,7	0,6
Utenfor arbeidsstyrken	1 043	1 918	925	989	854	0,1	-0,2	0,5

Tabell 4.5: Arbeidsmarkedet

I prosent av befolkningen	38,2	31,8	30,8	31,6	26,8	-0,4	-0,7	-0,1
							Nivå	
Memo (prosent av arbeidsstyrken):								
Arbeidsledige (AKU) ⁴⁾	1,7	1,7	2,6	6,0	3,2	..	3,6	3,6
Registrerte arbeidsledige ⁵⁾	0,9	1,1	2,5	5,5	2,6	..	2,8	2,8

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

²⁾ I 1 000 personer.

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

⁴⁾ Brudd i serien i 1996. Omlegging av AKU-statistikken bidro til å øke ledigheten med om lag 1,2 prosentpoeng.

⁵⁾ Brudd i serien i 1999. Omlegging av statistikken over registrerte ledige har bidratt til å øke ledigheten med om lag 0,2 prosentpoeng.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Arbeidsdirektoratet og Finansdepartementet.

Tabell 4.6: Lønnskostnader pr. time i industrien. Prosentvis endring fra året før

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
Belgia	6,3	5,0	5,0	3,2	3,1	2,1	2,5	2,0	2,0	2 ¹ ₋₂	
Kanada	6,4	3,0	0,1	2,0	1,8	4,4	0,9	2,1	0,4	3	
Danmark	3,9	3,8	2,4	3,7	4,4	3,4	4,0	4,0	4,5	4	
Finland	5,7	3,8	4,9	4,5	8,1	1,9	2,4	3,7	3,6	4	
Frankrike	4,9	3,8	3,7	2,5	1,4	2,1	3,3	2,6	2,2	2 ¹ ₋₂	
Italia	9,8	7,5	4,7	1,7	5,9	4,5	5,4	2,6	2,3	2 ¹ ₋₂	
Nederland	4,8	5,2	3,8	3,1	2,6	1,9	3,0	3,2	2,3	3	
Storbritannia	11,6	7,3	6,7	3,1	0,8	3,8	4,4	4,5	3,6	4	
Sverige	6,8	5,5	-0,9	4,1	5,1	6,5	3,9	3,6	3,4	4 ¹ ₋₄	
Sveits	7,5	-0,6	-0,5	3,3	1,5	3,6	0,5	0,7	1,5	2	
Tyskland	6,3	5,2	6,1	5,7	4,8	5,0	1,1	1,7	2,7	3	
Østerrike	6,6	6,8	5,4	4,2	-0,2	2,6	1,8	2,2	3,0	2 ³ ₋₄	
Japan	5,8	4,3	4,5	2,1	3,1	1,5	3,2	0,0	0,7	3 ₋₄	
USA	5,2	4,5	2,5	2,7	3,5	2,8	3,4	2,5	2,7	3 ¹ ₋₄	
Spania	10,9	11,7	8,6	3,0	1,6	4,1	3,9	3,0	2,9	3 ¹ ₋₄	
Irland	5,6	4,7	5,6	2,3	2,8	3,3	1,8	5,0	5,5	5 ³ ₋₄	
Hellas	16,7	13,7	10,5	13,1	13,2	11,5	8,9	5,8	4,2	3 ³ ₋₄	
Portugal	16,4	11,6	7,4	5,2	5,1	4,5	3,6	5,0	4,8	4 ¹ ₋₂	
Norges handelspartnere ¹⁾	6,2	5,6	3,3	4,1	4,2	4,3	3,0	2,9	3,0	3 ¹ ₋₄	³⁾

Tabell 4.6: Lønnskostnader pr. time i industrien. Prosentvis endring fra året før

Norge	6,5	2,2	1,5	2,8	5,0	4,2	5,0	6,2	5,3	4 ¹ ₋₄ ⁴⁾	
Valutakursendringer ¹⁾ ²⁾	1,8	-1,0	2,1	0,8	-3,1	0,1	-0,6	4,5	0,6	- ¹ ₋₂	
Relative lønnskostnader i felles valuta	-1,6	-2,2	-3,8	-2,0	4,0	-0,2	2,6	-1,3	1,7	1 ¹ ₋₂	

¹⁾ Veid geometrisk gjennomsnitt på basis av løpende konkurranseevnevekter og indeksserier med 1985 som basisår.

²⁾ Positive tall innebærer en effektiv depresiering av den norske kronen.

³⁾ I anslaget for handelspartnerne har en forutsatt at de indirekte lønnskostnadene (arbeidsgiveravgift, faktisk og beregnede pensjonsutgifter) øker prosentvis like mye som de direkte lønnskostnadene. Dette bidrar til usikkerhet i tallene.

⁴⁾ I anslaget for Norge for 2000 har en som en teknisk forutsetning lagt til grunn at kostnadene knyttet til økt ferie i industrien i 2001 vil identifiseres i nasjonalregnskapet først i samme år.

Kilde: IMF, OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 4.7: Driftsbalansen overfor utlandet

						Prosentvis endring fra året før			
	Mrd. kroner					2000		2001	
	1997	1998	1999	2000	2001	Pris	Volum	Pris	Volum
Eksport	448,1	412,1	465,5	578,1	565,0	15,9	7,2	-7,9	6,1
Råolje og naturgass	163,7	118,3	161,4	251,1	214,1	37,6	13,1	-20,7	7,5
Nye skip	5,3	7,4	5,4	5,1	5,1	5,4	-10,0	-1,2	2,0
Eldre skip	4,1	2,9	2,7	2,8	2,9	1,0	2,5	1,0	2,5
Oljeplattformer og moduler	3,8	0,6	4,8	5,3	5,4	5,2	4,8	-1,1	4,8
Oljevirksomhet, div. vare- og tjenesteksport	0,6	0,9	1,0	1,1	1,1	2,9	2,1	2,8	1,7
Andre varer	169,2	176,8	181,6	199,1	212,3	4,1	5,4	1,8	4,8
Bruttoinntekter, skipsfart og olje boring	54,2	53,0	55,1	57,3	59,9	2,0	2,0	2,0	2,5
Rørtransport	3,7	4,9	5,7	5,3	5,9	0,0	-6,2	0,0	11,2
Reisetrafikk	16,0	16,5	17,0	17,8	18,6	2,5	2,2	2,4	2,2
Andre tjenester	27,5	30,9	31,0	33,2	39,7	2,1	5,0	3,2	15,6
Import	366,1	407,3	393,8	404,3	421,5	1,9	0,7	1,3	2,9
Skip	14,0	13,3	10,2	9,8	9,9	1,0	-5,0	1,0	0,0
Oljeplattformer og moduler	2,2	5,0	2,1	1,7	1,7	1,0	-20,0	1,1	0,0
Oljevirksomhet, div. vare- og tjenesteimport	14,9	14,6	11,0	5,9	6,0	3,4	-48,3	3,4	-1,7
Andre varer	240,6	265,2	254,7	266,1	279,0	1,8	2,6	1,0	3,8
Bruttoutgifter, skipsfart og oljeboring	25,5	27,4	31,9	32,9	33,8	2,0	1,0	2,0	0,8
Reisetrafikk	31,5	34,6	37,1	38,7	40,4	2,2	2,3	2,0	2,4
Andre tjenester	37,3	47,2	46,9	49,2	50,7	2,5	2,4	1,9	1,2
Eksportoverskudd	81,9	4,8	71,8	173,8	143,5				
Rente- og stønadsbalansen	-20,7	-19,1	-24,9	-21,2	-24,0				
Driftsoverskudd	61,2	-14,3	46,9	152,7	119,5				
Driftsoverskudd i prosent av BNP	5,6	-1,3	3,9	11,4	8,9				
Memo:									
Nettofordringer overfor utlandet	91,3	89,9	131,9	289,6	417,8				
Nettofordringer overfor utlandet i prosent av BNP	8,3	8,1	11,1	21,7	31,1				

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 4.8: Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før			
	1996	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
A Totale inntekter (B+C)	529 238	567 857	556 004	609 342	732 054	7,3	-2,1	9,6	20,1
B Løpende inntekter	528 209	566 822	554 825	608 318	731 304	7,3	-2,1	9,6	20,2
Formuesinntekter	48 642	47 341	48 306	50 966	54 734	-2,7	2,0	5,5	7,4
Skatt- og pensjonspremier	437 267	469 720	476 245	512 844	582 986	7,4	1,4	7,7	13,7
Oljeskatter	42 455	39 086	17 627	31 248	81 000	-7,9	-54,9	77,3	159,2
Produksjonsskatter Fast-lands-Norge	154 923	165 352	172 673	178 330	186 134	6,7	4,4	3,3	4,4
Skatt og trygdeavgift Fast-lands-Norge	239 889	265 282	285 945	303 266	315 852	10,6	7,8	6,1	4,1
Overføringer fra offentlig forretningsdrift	26 872	38 063	19 083	32 909	75 018	41,6	-49,9	72,5	128,0
Overføringer fra Norges Bank	7 239	4 237	3 811	3 401	10 685	-41,5	-10,1	-10,8	214,2
Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv.	8 189	7 461	7 380	8 198	7 881	-8,9	-1,1	11,1	-3,9
C Kapitalinntekter, avgift på arv og gaver	1 029	1 035	1 179	1 024	750	0,6	13,9	-13,1	-26,8
D Totale utgifter (E+F)	462 548	481 432	516 397	551 804	577 350	4,1	7,3	6,9	4,6
E Løpende utgifter	444 396	458 193	492 221	523 783	552 981	3,1	7,4	6,4	5,6
Renteutgifter og utbytte	26 723	23 909	24 047	25 139	22 482	-10,5	0,6	4,5	-10,6
Overføringer til utlandet	7 200	7 328	8 500	9 350	9 429	1,8	16,0	10,0	0,8
Subsidier	35 750	33 580	34 785	35 284	42 241	-6,1	3,6	1,4	19,7
Stønader til husholdninger	154 409	160 929	172 195	184 809	194 829	4,2	7,0	7,3	5,4
Overføringer til ideelle organisasjoner	13 666	14 876	15 389	16 170	17 126	8,9	3,4	5,1	5,9
Overføringer til offentlig forretningsdrift	-138	-807	-176	509	-294	484,8	-78,2	-389,2	-157,8
Konsum i offentlig forvaltning	206 786	218 378	237 481	252 522	267 167	5,6	8,7	6,3	5,8
F Kapitalutgifter	18 153	23 239	24 176	28 021	24 369	28,0	4,0	15,9	-13,0
Nettoinvestering i fast real-kapital	15 930	21 374	23 239	23 622	24 165	34,2	8,7	1,6	2,3
Netto kjøp av tomter og grunn	-429	-442	-1 521	-325	-1 547	3,0	244,1	-78,6	376,0

Tabell 4.8: Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

Kapitaloverføring til næringsvirksomhet	1 808	1 299	1 667	3 951	572	-28,2	28,3	137,0	-85,5
Kapitaloverføringer til utlandet	844	1 008	791	773	1 179	19,4	-21,5	-2,3	52,6
Nettofinansinvestering (A-D)	66 689	86 425	39 607	57 538	154 704	29,6	-54,2	45,3	168,9
Kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift (netto)	1 440	6 485	13 022	14 343	4 266	350,5	100,8	10,1	-70,3
Overskudd før lånetransaksjoner	65 250	79 940	26 585	43 195	150 438	22,5	-66,7	62,5	248,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 4.9: Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før			
	1996	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
A Totale inntekter (B+C)	440 026	470 216	463 113	503 668	625 975	6,9	-1,5	8,8	24,3
B Løpende inntekter	438 997	469 181	461 934	502 644	625 225	6,9	-1,5	8,8	24,4
Formuesinntekter	45 511	43 404	44 015	45 163	49 034	-4,6	1,4	2,6	8,6
Skatt- og pensjonspremier	355 966	381 995	394 856	421 403	490 786	7,3	3,4	6,7	16,5
Oljeskatter	42 455	39 086	17 627	31 248	81 000	-7,9	-54,9	77,3	159,2
Produksjonsskatter Fast-lands-Norge	151 363	161 956	169 502	175 462	183 119	7,0	4,7	3,5	4,4
Skatt og trygdeavgift Fast-lands-Norge	162 148	180 953	207 727	214 693	226 667	11,6	14,8	3,4	5,6
Overføringer innen offentlig forvaltning	380	-219	-1 090	-1 862	-1 433	-157,6	397,7	70,8	-23,0
Overføringer fra offentlig forretningsdrift	26 872	38 063	19 083	32 909	75 018	41,6	-49,9	72,5	128,0
Overføringer fra Norges Bank	7 239	4 237	3 811	3 401	10 685	-41,5	-10,1	-10,8	214,2
Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv.	3 029	1 701	1 259	1 630	1 136	-43,8	-26,0	29,5	-30,3
C Kapitalinntekter, avgift på arv og gaver	1 029	1 035	1 179	1 024	750	0,6	13,9	-13,1	-26,8
D Totale utgifter (E+F)	372 922	384 522	410 058	436 822	460 362	3,1	6,6	6,5	5,4
E Løpende utgifter	363 483	375 426	399 612	424 858	452 668	3,3	6,4	6,3	6,5
Renteutgifter og utbytte	21 598	19 557	19 218	18 755	16 452	-9,4	-1,7	-2,4	-12,3
Overføringer til utlandet	7 200	7 328	8 500	9 350	9 429	1,8	16,0	10,0	0,8
Subsidier	30 980	29 264	30 411	31 143	37 984	-5,5	3,9	2,4	22,0
Stønader til husholdninger	147 773	154 079	165 732	177 874	187 665	4,3	7,6	7,3	5,5
Overføringer til ideelle organisasjoner	6 007	6 630	6 268	5 810	6 423	10,4	-5,5	-7,3	10,6
Overføringer innen offentlig forvaltning	67 479	72 065	76 498	83 609	90 062	6,8	6,2	9,3	7,7
Overføringer til statlig forretningsdrift	66	47	78	73	-94	-28,8	66,0	-6,4	-228,8
Konsum i statsforvaltningen	82 380	86 456	92 907	98 244	104 747	4,9	7,5	5,7	6,6
F Kapitalutgifter	9 439	9 096	10 446	11 964	7 694	-3,6	14,8	14,5	-35,7

Tabell 4.9: Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

Nettoinvestering i fast real-kapital	6 837	6 851	8 626	7 242	6 925	0,2	25,9	-16,0	-4,4
Netto kjøp av tomter og grunn	-9	25	-555	-76	-947	..	..	..	..
Kapitaloverføring til næringsvirksomhet	1 767	1 212	1 584	4 025	537	-31,4	30,7	154,1	-86,7
Kapitaloverføringer til utlandet	844	1 008	791	773	1 179	19,4	-21,5	-2,3	52,6
Netto finansinvestering (A-D)	67 104	85 694	53 055	66 846	165 613	27,7	-38,1	26,0	147,8
Kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift (netto)	1 440	6 485	13 022	14 343	4 266	350,5	100,8	10,1	-70,3
Overskudd før lånetransaksjoner	65 665	79 209	40 033	52 503	161 347	20,6	-49,5	31,1	207,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 4.10: 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			
	1996	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
A Inntekter i alt	157 811	168 800	178 155	189 028	197 562	7,0	5,5	6,1	4,5
Renteinntekter	3 131	3 937	4 291	5 803	5 700	25,7	9,0	35,2	-1,8
Skatteinntekter	80 747	85 185	88 640	89 710	92 105	5,5	4,1	1,2	2,7
Skatt på inntekt og formue	77 187	81 789	85 469	86 842	89 090	6,0	4,5	1,6	2,6
Produksjonsskatter	3 560	3 396	3 171	2 868	3 015	-4,6	-6,6	-9,6	5,1
Overføringer fra statsforvaltningen	68 773	73 918	79 103	86 947	93 012	7,5	7,0	9,9	7,0
Andre løpende inntekter	5 160	5 760	6 121	6 568	6 745	11,6	6,3	7,3	2,7
B Totale utgifter (C+D)	158 780	170 609	184 352	200 067	208 566	7,4	8,1	8,5	4,2
C Løpende utgifter	150 066	156 466	170 622	184 010	191 891	4,3	9,0	7,8	4,3
Renteutgifter	5 125	4 352	4 829	6 384	6 030	-15,1	11,0	32,2	-5,5
Overføringer til private	19 065	19 412	19 958	21 436	22 124	1,8	2,8	7,4	3,2
Overføringer til statsforvaltningen	1 674	1 634	1 515	1 476	1 517	-2,4	-7,3	-2,6	2,8
Overføringer til kommunal forretningsdrift	-204	-854	-254	436	-200	318,6	-70,3	-271,7	-145,9
Kommunalt konsum	124 406	131 922	144 574	154 278	162 420	6,0	9,6	6,7	5,3
Lønnskostnader	100 088	105 859	116 331	124 664	131 425	5,8	9,9	7,2	5,4
Produktinnsats	38 603	41 063	43 907	46 778	48 684	6,4	6,9	6,5	4,1
Brutto driftsresultat	10 759	11 538	12 407	13 660	14 549	7,2	7,5	10,1	6,5
Gebyrer	-25 044	-26 538	-28 071	-30 824	-32 238	6,0	5,8	9,8	4,6
D Kapitalutgifter	8 714	14 143	13 730	16 057	16 675	62,3	-2,9	16,9	3,8
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	16 805	22 715	23 542	26 032	27 629	35,2	3,6	10,6	6,1
Kapitalslit	-7 712	-8 192	-8 929	-9 652	-10 389	6,2	9,0	8,1	7,6
Andre kapitalutgifter (netto)	-379	-380	-883	-323	-565	0,3	132,4	-63,4	74,9
E Netto finansinvestering (A-B)	-969	-1 809	-6 197	-11 039	-11 004	86,7	242,6	78,1	-0,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 4.11: Skatter til stat, kommune og offentlig forvaltning. Påløpt verdi. Mill. kroner

		1996	1997	1998	1999	2000
	Påløpte skatter, stat					
A	Skatt på inntekt, formue og kapital	96 631	104 550	102 834	115 666	173 199
.						
1	Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning)	10 977	12 296	14 094	14 522	16 555
.						
2	Skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum	32 207	29 205	10 117	24 203	74 800
.						
3	Fellesskatt	49 665	59 005	73 997	72 252	76 579
.						
4	Annen skatt på inntekt, formue og kapital	3 782	4 044	4 626	4 689	5 265
.						
B	Produksjonsskatter	161 611	171 837	177 012	182 507	189 319
.						
1	Merverdiavgift/investeringsavgift	97 018	104 800	110 684	112 819	117 756
.						
2	Avgifter på oljeutvinning	10 248	9 881	7 510	7 045	6 200
.						
3	Andre produksjonsskatter	54 345	57 156	58 818	62 643	65 363
.						
C	Trygde- og pensjonspremier	97 724	105 608	115 010	123 230	128 267
.						
1	Fra arbeidstakere	40 027	43 031	46 735	49 651	51 759
.						
2	Fra arbeidsgivere	57 697	62 577	68 275	73 579	76 508
.						
	Sum påløpte skatter, stat	355 966	381 995	394 856	421 403	490 786
1	Skatter og trygdepremier på inntekt, formue og kapital	194 355	210 158	217 844	238 896	301 467
.						
2	Produksjonsskatter	161 611	171 837	177 012	182 507	189 319
.						
	Påløpte skatter, kommune					
	Sum påløpte skatter, kommune	81 301	87 725	81 389	91 441	92 200
1	Skatt på inntekt og formue	77 741	84 329	78 218	88 573	89 185
.						
2	Produksjonsskatter	3 560	3 396	3 171	2 868	3 015
.						
	Sum påløpte skatter stat og kommune i alt	437 267	469 720	476 245	512 844	582 986
1	Skatt på inntekt, formue og kapital	272 096	294 487	296 062	327 469	390 652
.						
2	Produksjonsskatter	165 171	175 233	180 183	185 375	192 334
.						
	Skatter i alt i prosent av BNP	43,0	42,9	42,9	43,0	43,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 4.12: Finanspolitiske indikatorer. Påløpt verdi. Prosent av BNP

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Stats- og trygdeforvaltningen, overskudd før lånetransaksjoner	2,2	-0,1	-2,5	-3,6	-1,9	2,2	6,5	7,2	3,6	4,4	12,1
Offentlig forvaltning, overskudd før lånetransaksjoner	2,2	-0,4	-2,4	-3,1	-1,4	2,3	6,4	7,3	2,4	3,6	11,3
Statlig konsum og investering	10,4	10,7	11,2	10,7	10,3	9,9	9,6	9,3	10,0	9,6	9,1
Offentlig konsum og investering	24,3	25,0	25,9	25,2	24,7	24,2	23,5	23,4	25,1	24,8	23,4
Memo:											
Bruttoskatter i alt, påløpt verdi	42,5	41,6	41,6	41,1	42,2	42,5	43,0	42,9	42,9	43,0	43,7
Offentlige utgifter	49,7	50,6	52,0	51,1	49,9	47,7	45,5	43,9	46,5	46,3	43,3
Offentlige utgifter i prosent av BNP Fastlands-Norge	59,0	60,5	61,4	60,5	58,8	56,1	55,5	53,9	53,8	55,5	55,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.
