

Konjunkturutviklingen i Norge

Økonomisk politikk og aktiviteten i offentlig forvaltning

Finanspolitikken i 2001

Den diskresjonære finanspolitikken

Mens pengepolitikken ble lagt om umiddelbart etter framleggingen av St.meld. nr. 29 (2000-2001) 29. mars, fikk ikke de nye retningslinjene for finanspolitikken betydning for statsbudsjettet for 2001. Finansdepartementet benytter endringen i det såkalte strukturelle oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet, målt som andel av BNP, som indikator for etterspørselsimpulsen fra den diskresjonære delen av finanspolitikken, dvs. den delen av statens inntekter og utgifter som påvirkes av eksplisitte finansielle vedtak. Dette omfatter for eksempel bevilgninger til ulike for-

mål, endringer i skattesatser og andre regler som påvirker skatteinntekter og overføringer. Begrepet strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd avviker fra differensen mellom alle statens utgifter og inntekter ved å trekke fra netto kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten, og ved å korrigere for at visse inntekter og utgifter kan være påvirket av spesielle forhold som bidrar til å forstyrre bildet av hovedlinjen i den diskresjonære delen av finanspolitikken. En av korreksjonene, aktivitetskorrigeringen, søker å fjerne inntekter og utgifter som kan tilskrives avvik mellom den faktiske økonomiske aktiviteten og aktivitetsnivået i en nøytral konjunktursituasjon. Eksempelvis vil skatteinntekter være spesielt høye og utgiftene til ar-

Hovedtall for statsbudsjett og Statens petroleumsfond. 2000-2002

Milliarder kroner

	2000 ¹	2001 ²	2002 ³
Totale inntekter	643,6	757,3	717,6
Inntekter fra petroleumsvirksomhet	184,6	269,2	203,2
Inntekter ekskl. petroleumsinntekter	459,0	488,2	514,4
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	406,7	431,6	462,4
Andre inntekter	52,4	56,6	51,9
- Totale utgifter	490,2	515,5	567,7
Utgifter til petroleumsvirksomhet	23,3	27,0	16,4
Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	467,0	488,6	551,3
= Overskudd før overføring til Statens petroleumsfond	153,4	241,8	149,9
- Kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	161,4	242,2	186,8
= Oljekorrigert overskudd	-7,9	-0,4	-36,9
+ Tilbakeført fra Statens petroleumsfond	9,5	0,4	36,9
= Overskudd på statsbudsjettet før lånetransaksjoner	1,5	0	0
+ Netto avsatt i Statens petroleumsfond	151,9	241,8	149,9
+ Renter og utbytte, Statens petroleumsfond	10,9	18,4	23,6
= Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond	164,3	260,2	173,5

¹ Regnskap 2000, 2000-kroner.

² Anslag på regnskap 2001, 2001-kroner.

³ Vedtatt budsjett 2002, 2001-kroner.

Kilde: Finansdepartementet.

Beregning av det strukturelle oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet

Millioner kroner

	1999	2000	2001	2002
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet ¹	-12 066	-7 943	-4 041	-36 900
- Overføringer fra Norges Bank utover beregnet trendnivå	-2 022	5 358	5 473	3 770
- Netto renteinntekter fra Norges Bank og utlandet utover trendnivå	-2 402	-1 497	-139	-267
- Sæskilte regnskapsforhold	1 770	-6 712	2 586	-18 705
- Aktivitetskorreksjoner	10 757	12 160	6 798	4 277
= Strukturelt oljekorrigert budsjettoverskudd	-20 169	-17 252	-18 759	-25 975
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-2,1	-1,7	-1,8	-2,3
Endring fra året før i prosentpoeng ²	0,9	0,4	-0,1	-0,6

¹ Oljekorrigert underskudd for 2001 er hentet fra St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2000-2001). Anslaget er oppjustert til 0,4 milliarder kroner i St.prp.32 (2001-2002).

² Tilsvarende den tidligere olje-, rente og aktivitetskorrigerte budsjettindikatoren.

Kilde: Finansdepartementet. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2000-2001).

Noen sentrale begreper

Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer uttrykker den transaksjonsbaserte endringen i forvaltningens netto fordringer overfor husholdninger, foretak og utlandet. De fremkommer som differansen mellom offentlig forvaltnings totale inntekter og utgifter. Nasjonalregnskapets definisjon er: Nettofinansinvesteringer = Bruttosparing - Bruttorealinvestering i fast realkapital - Netto kjøp av tomt og grunn - Netto kapitaloverføringer.

Nettofinansinvesteringene for offentlig forvaltning er summen av nettofinansinvesteringene i stats- og kommuneforvaltningen. Nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning oppgis i påløpt verdi. Dersom nettofinansinvesteringene i stats- og kommuneforvaltningen oppgis i bokførte verdier, må det derfor korrigeres for forskjellen mellom bokførte og påløpte skatter. Bokført skatt er skatt som er innbetalt i en gitt periode, mens påløpt skatt er den skatt som er utlignet, men ikke nødvendigvis innbetalt i den samme perioden.

Det strukturelle oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet viser endringene i overskuddet på statsbudsjettet korrigert for inntekter og utgifter fra petroleumsvirksomheten, overføringer fra Norges Bank utover beregnet trendnivå, netto renteinntekter fra Norges Bank og utlandet utover beregnet trendnivå, særskilte regnskapsmessige forhold, samt virkninger på inntekter og utgifter av avvik mellom den faktiske økonomiske aktiviteten og aktivitetsnivået i en nøytral konjunktursituasjon. Korreksjonene gjøres av Finansdepartementet. For å få et anslag på hvor mye av endringen i budsjettbalansen som skyldes det sistnevnte forhold, gjøres følgende "aktivitetskorreksjon": For skatter og avgifter beregnes den isolerte effekten på budsjettbalansen av at veksten i produksjonen avviker fra trendutviklingen. Det blir også utført særskilte beregninger av hvordan budsjettet påvirkes av at førstegangsregistreringen av biler avviker fra en trendmessig utvikling. I tillegg korrigeres dagpengeutbetalingene ved å ta utgangspunkt i avvik fra et trendberegnet ledighetsnivå. Ved høyere ledighet enn dette, korrigeres balansen for beregnede ekstrautgifter til ledighetstrygd, og tilsvarende ved lavere ledighet.

Diskresjonær finanspolitikk er eksplisitte finanspolitiske vedtak som påvirker statens inntekter og utgifter direkte.

Indikatoren for den underliggende realveksten i statsbudsjettets utgifter er basert på statsbudsjettets utgifter fratrukket utgifter til petroleumsvirksomheten, dagpenger og renteutgifter. I tillegg er det korrigert for regnskapsmessige forhold som påvirker sammenliknbarheten av budsjettallene for påfølgende år.

beidsledighetstrygd spesielt lave i en høykonjunktur. Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddsbegrepet er forklart nærmere i egen boks og tabell.

Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet som andel av BNP er for årene 1999, 2000 og 2001 anslått til henholdsvis 2,1, 1,7 og 1,8 prosent. Endringene i denne indikatoren tyder på at finanspolitikken

var moderat kontraktiv i 2000 og tilnærmet konjunkturnøytral i 2001. Finansdepartementets aktivitetskorreksjon tilsier at i alle disse tre årene bidrar avvik fra en trendmessig utvikling til at budsjettunderskuddet er mindre enn det ville vært i en mer normal situasjon. Nominelt er det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskudd anslått til 18,8 milliarder kroner i 2001. Som påpekt nedenfor avviker ikke dette underskuddet radikalt fra det som ville fulgt av å anvende de nye retningslinjene for finanspolitikken også for 2001. Til sammenligning er det oljekorrigerte budsjettunderskuddet anslått til 0,4 milliarder, mens det samlede overskuddet på statsbudsjettet, inklusive netto petroleumsinntekter er anslått til 260,2 milliarder kroner for 2001.

Utslaget av økt samlet etterspørsel på den reelle økonomiske aktiviteten vil avhenge av i hvilken grad det finnes ledige eller mobiliserbare ressurser i økonomien. Med ledige ressurser vil en etterspørselsøkning normalt gi økt produksjon. Dersom balansen på statsbudsjettet svekkes i en situasjon med full utnyttelse av tilgjengelig arbeidskraft og andre ressurser, vil en generell etterspørselsøkning slå ut i økte lønninger og priser. En slik særnorsk kostnadsøkning vil svekke konkurranseevnen og over tid medføre at ressurser overføres fra konkurranseutsatte bedrifter til virksomhet som er skjermet mot internasjonal konkurranse, og da spesielt til de områder som prioriteres gjennom økningen i budsjettunderskuddet. Dersom pengepolitikken gjennom renteøkninger brukes til å hindre vekst i lønninger og priser, vil konkurranseutsatt sektor fortsatt få svekket sin konkurranseevne overfor utenlandske konkurrenter, fordi renteøkning bidrar til både å styrke kursen på norske kroner og til økte kapitalkostnader. Dessuten vil ressursene i større grad overføres fra forbruk som er følsomt overfor renteøkning, spesielt varige forbruksgoder, og fra husholdninger med stor netto gjeld.

Nærmere om etterspørselsvirkningen av ulike budsjettposter

Balansen på statsbudsjettet, også det strukturelle oljekorrigerte underskuddet, er en svært grov indikator på den samlede etterspørselsvirkningen av finanspolitikken. Særlig på kort sikt er det grunn til å hevde at etterspørselsvirkningen i betydelig grad avhenger av hvordan et økt underskudd framkommer. Beregninger utført på SSBs makroøkonomiske modell MODAG viser at en gitt økning i budsjettunderskuddet har en langt sterkere ekspansiv effekt på den økonomiske aktiviteten, målt ved BNP og sysselsetting for Fastlands-Norge, dersom økningen skjer ved økning i konsum og investeringer i offentlig forvaltning i stedet for ved skattelette eller økte overføringer til husholdningene. Det vises til egen boks for nærmere omtale av beregningene. Beregningene viser at den prosentvise økningen i BNP for Fastlands-Norge er om lag 10 ganger sterkere på kort sikt når budsjettsvekkelsen skyldes økt offentlig konsum og investeringer sammenlig-

Makroøkonomiske effekter av ulike måter å bruke mer oljepenger

I mars 2001 la regjeringen fram nye retningslinjer for den økonomiske politikken, som åpnet for økt bruk av oljeinntektene. Virkningene av økt bruk vil bli svært forskjellig, avhengig av om midlene nyttes til økt aktivitet i offentlig sektor, til skattelette for personer, eller til reduserte avgifter på varer og tjenester.

De nye retningslinjene innebærer at det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet over tid skal øke i takt med den forventede økte realavkastningen av Petroleumsfondet. Fondet vil likevel vokse, som følge av løpende overføringer av statens netto inntekter fra utvinning av olje og gass. Regelen har fått bred politisk oppslutning, og ble også lagt til grunn for budsjettet fra samarbeidsregjeringen som tiltrådte etter valget høsten 2001.

I en situasjon med ledige ressurser vil ulike måter å svekke budsjettet ha ulike makroøkonomiske virkninger. Økte utgifter til offentlig konsum og investeringer kan virke langt mer ekspansivt enn tilsvarende beløp brukt på skatte- og avgiftslettelse. Nedenfor demonstrerer vi dette ved å beregne effektene på kort og mellomlang sikt av tre ulike tiltak ved hjelp av SSBs makroøkonomiske modell MODAG: Økte utgifter til sivil, offentlig konsum og investeringer, reduserte inntektsskatter for personer og redusert merverdiavgift. Alle tiltakene er dosert slik at de svekker budsjettbalansen i årene 2002-2005 like mye som den forventede økningen i realavkastning, slik den ble beregnet i Revidert nasjonalbudsjett 2001.¹ For å fange opp mellomlangsigtede effekter er tiltakene deretter reelt sett videreført på 2005-nivået fram til 2010.

Samtidig med nye finanspolitiske retningslinjer, vedtok regjeringen å erstatte det pengepolitiske regimet med stabil valutakurs mot euro (med et implisitt inflasjonsmål på 2 prosent eller lavere) med en pengepolitikk basert på et eksplisitt inflasjonsmål for konsumprisene på rundt 2,5 prosent. I mangel på erfaringer om hvordan Norges Bank vil håndtere rentefastsettelsen og valutamarkedet vil reagere i det nye regimet, er det forutsatt at både renter og valutakurser holdes konstante. Referansebanen er for øvrig utformet slik at den i hovedsakelig er ment å avspeile en rimelig trendmessig utvikling i norsk økonomi, med en stabil arbeidsledighet på 3,5 prosent, nær det vi har hatt de senere år.

Det å øke offentlige utgifter, eller redusere inntektene, vil generelt virke tilbake på budsjettbalansen gjennom såkalte automatiske stabilisatorer, f.eks. økte skatteinntekter som følge av vekst i skattegrunnlaget, eller reduserte utgifter til arbeidsledighetstrygd som følge av lavere ledighet. Hvor sterke disse tilbakevirkningene blir, vil variere mellom de ulike finanspolitiske tiltakene. Det innebærer at de initiale finanspolitiske impulsene må ha ulik styrke dersom den effektive svekkelsen av budsjettet skal være lik. Som det framgår av tabellen vil det ved økte offentlige utgifter være finansielt grunnlag for om lag dobbelt så sterke budsjettimpulser som ved skatte- og avgiftslette. Kostnadene ved å videreføre utgiftsskiftet etter 2005 blir imidlertid større, noe som skyldes at den økte offentlige ressursbruken i større grad fortrenger annen virksomhet.

I alle beregningene øker aktivitetsnivået, om enn i ulik grad, særlig på kort sikt. Om samlet produksjon skal øke på lengre sikt må ressursutnyttningen kunne økes; hvis ikke vil mer ekspansiv politikk bare slå ut i økt prisenivå. I beregningen øker ressursutnyttningen dels ved at produktivetsveksten øker, dels ved at arbeidsledigheten synker og dels ved at arbeidstilbudet øker. Økt reallønn er nøkkelen bak disse endringene. Redusert arbeidsledighet fører til press oppover på reallønningene, noe som på den ene side setter i gang en lønn-/prisspiral, som gradvis presser ut konkurranseutsatt virksomhet. Økt reallønn vil på den annen side gi et lavere likevektsnivå på arbeidsledigheten og føre til at bedriftene øker innsatsen av realkapital og produktinnsats i produksjonen, relativt til arbeidskraft, noe som øker arbeidsproduktiviteten. Økt disponibel reallønn (øker også som følge av skatte- og avgiftslette) og lavere ledighet bidrar dessuten til økt arbeidstilbud; det samme gjør en eventuell opprettelse av flere arbeidsplasser i offentlig sektor. Dersom ressursutnyttningen kan økes på lengre sikt, vil også den konjunkturnøytrale vekstbanen i økonomien ligge høyere enn før.

I en artikkel i Økonomiske analyser 4/2001 (<http://www.ssb.no/emner/08/05/10/oa/200104/johansen.pdf>) gis det en fylldigere omtale av beregningene.

Virkninger av tre måter å svekke budsjettet på

Avvik fra referansebanen	2002	2003	2004	2005	2010
Budsjettimpuls (mrd. kr)					
- utgiftsøkning	11,6	28,4	41,7	59,3	87,3
- skattelette	4,5	13,9	23,1	32,7	39,2
- avgiftslette	4,6	13,3	20,9	29,7	32,8
Budsjettsvekkelse (mrd. kr)					
- utgiftsøkning	3,9	11,6	18,0	24,6	36,4
- skattelette	«	«	«	«	28,3
- avgiftslette	«	«	«	«	27,5
BNP Fastl.-Norge (pst)					
- utgiftsøkning	1,0	2,1	2,9	3,9	3,9
- skattelette	0,1	0,4	0,8	1,3	2,0
- avgiftslette	0,1	0,2	0,2	0,4	1,7
Bto. produkt industri (pst)					
- utgiftsøkning	0,3	0,4	0,3	0,1	-3,1
- skattelette	0,0	0,2	0,4	0,6	0,6
- avgiftslette	0,0	0,1	0,2	0,4	1,3
Arbeidstilbud (pst)					
- utgiftsøkning	0,4	1,3	2,0	2,7	3,2
- skattelette	0,0	0,1	0,2	0,4	0,9
- avgiftslette	-0,0	0,0	0,1	0,1	0,6
Arbeidsledighet (pst.p)					
- utgiftsøkning	-0,6	-1,0	-1,0	-1,2	-0,8
- skattelette	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
- avgiftslette	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
Konsumprisvekst (pst.p)					
- utgiftsøkning	0,1	0,4	0,6	0,7	0,3
- skattelette	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
- avgiftslette	-0,6	-1,1	-1,0	-1,1	0,2
Driftsbalansen (mrd. kr)					
- utgiftsøkning	-3,9	-9,0	-14,3	-22,0	-37,3
- skattelette	-0,7	-2,8	-6,4	-10,5	-17,5
- avgiftslette	-0,7	-1,3	-1,4	-2,8	-14,2

¹ I St.prp.nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001-2002) er banen for anslått realavkastning gjennomgående nedjustert noe, men samtidig er også anslaget for det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet for utgangsåret 2001 nedjustert, slik at budsjettsvekkelsen det er rom for i hht den nye regelen ikke er mye påvirket.

net med avgiftslettelse. På kort sikt er veksteffekten, regnet per krone, ved lettelse i inntektsbeskatningen også under tredjeparten av det man oppnår ved økt offentlig konsum og investeringer. Forskjellen skyldes først og fremst at husholdningene vil spare en del av skattelettelsen. Dermed blir den umiddelbare etterspørselsøkningen mindre enn når offentlig forvaltning bruker hele beløpet tilsvarende skattelettelsen direkte til ansettelser og kjøp av varer og tjenester. I tillegg er konsum og investeringer i offentlig forvaltning normalt mer arbeidsintensivt enn konsumet i husholdningene, bl.a. fordi den direkte og indirekte importandelen er vesentlig lavere. I begge tilfeller forsterkes de umiddelbare virkningene på henholdsvis offentlig og privat etterspørsel av indirekte (multiplikator) virkninger via inntektsveksten som følger av økt sysselsetting.

På lengre sikt vil virkningene på det makroøkonomiske aktivitetsnivået av økt offentlig kjøp av varer og tjenester og skattelette være mindre forskjellige. En økende del av skattelettelsen vil benyttes til økt privat forbruk over tid, og de minst lønnsomme bedriftene i konkurranseutsatt sektor vil etter hvert presses ut som følge av ekstra lønns- og prisvekst. Videre vil betydningen av ulikt importinnhold i ulike typer forbrukssøking spille mindre rolle på lengre sikt når økt import må motsvares av tilsvarende eksportøkning fra norske bedrifter for å ha langsiktig balanse i utenriksøkonomien. Et beslektet moment er at den finanspolitiske ekspansjonen før eller senere må finansieres gjennom en tilstramming av politikken.

Det bør imidlertid understrekes at slike makroøkonomiske forskjeller i utslaget på for eksempel BNP er av underordnet betydning for om en større del av fellesskapets ressurser bør disponeres til offentlig konsum eller direkte overføres til husholdningenes private konsum. Denne balanseringen krever en sammenlignende vurdering av hva som gir mest velferd igjen for ressursbruken, en vurdering der politiske preferanser spiller en viktig rolle. Virkningene på makroøkonomiske forhold, som for eksempel arbeidsledighet og lønns- og prisutvikling, bør imidlertid tillegges vekt når det gjelder rekkefølgen av og tidsforløpet for diskresjonære finanspolitiske endringer.

I det foreløpige nasjonalregnskapet er realveksten i offentlig konsum fra 2000 til 2001 anslått til 1,5 prosent. Dette er over vekstraten for Fastlands-Norges BNP i fjor, anslått til 1,0 prosent, men klart under den gjennomsnittlige veksten i Fastlands-Norge over de siste ti årene. Offentlig forvaltnings bruttoinvesteringer i fast realkapital gikk ned med 5,6 prosent, målt i faste priser. Offentlig forvaltnings totale utgifter, som i tillegg til konsum og investeringer også omfatter bl.a. kapitalutgifter og overføringer, økte nominelt med 6 prosent i 2001 og utgjorde 41,8 prosent av BNP i 2001. I Finansdepartementets beregning av den underliggende veksten i statens utgifter trekker en fra utgifter til petroleumsvirksomheten, dagpenger, renteutgifter og virkningen av spesielle regnskapsmessige

forhold fra statsbudsjettets utgifter. Den underliggende veksten i statens utgifter er i St.prp. nr. 32 (2001-2002) anslått til 31,6 milliarder kroner, tilsvarende 7,3 prosent nominelt og 2,7 prosent reelt.

De samlede bokførte skatte- og avgiftsinntektene til stats- og kommuneforvaltningen er anslått å øke nominelt fra 572,6 til 662,3 milliarder kroner fra 2000 til 2001. Målt som andeler av BNP tilsvarende dette en økning fra 40,2 prosent til 45,0 prosent. Av dette økte statskassens skatteinntekter fra 469,2 til 544,5 milliarder fra 2000 til 2001. I St.prp. nr. 32 (2001-2002) er statens påløpte skatteinntekter i 2001 i alt anslått til 543,7 milliarder kroner, hvorav 112,1 milliarder er skatter og avgifter på petroleumsvirksomhet og 431,6 milliarder er skatter og avgifter fra Fastlands-Norge. Bokførte skatteinntekter til kommuneforvaltningen er anslått å øke fra 93,6 milliarder i 2000 til 107,7 milliarder i 2001.

Automatiske stabilisatorer

Aktivitetsskorreksjonen av det oljekorrigerte budsjettunderskuddet er også en indikator på betydningen av såkalte *automatiske stabilisatorer* i norsk økonomi. I vurderingen av finanspolitikken stabiliserende virkning for samlet etterspørsel og aktivitetsnivå, må det tas hensyn til både den diskresjonære politikken og den automatiske stabiliseringen. I motsetning til aktivitetsstyring gjennom den diskresjonære finanspolitikken, skjer den automatiske stabiliseringen ved at offentlige utgifter og inntekter endres *uten* at det treffes nye finanspolitiske vedtak. De viktigste eksemplene på automatiske stabilisatorer er indirekte og direkte skatter, samt trygde- og overføringsordninger som gir den enkelte kompensasjon ved bortfall av inntekt. Selve eksistensen av slike regler bidrar til at endringer i etterspørsel i mindre grad blir selvforsterkende. Når aktivitetsnivået i økonomien ligger over det normale eller trendnivået, vil skatte- og avgiftsgrunnlagene være større og overføringene til for eksempel ledighetstrygd være mindre enn ved et normalt aktivitetsnivå.

St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2000-2001) anslår betydningen av aktivitetsskorreksjonen til om lag 6,8 milliarder. Senere er anslaget for det oljekorrigerte budsjettunderskuddet justert fra 4 til 0,4 milliarder. Dette skyldes i all hovedsak oppjusteringer av anslaget på skatte- og avgiftsinntekter fra Fastlands-Norge i 2001. Årsakene til oppjusteringen ligger imidlertid først og fremst i avvik mellom tidligere forventet og faktisk utvikling i 2000. Bl.a. viser statsregnskapet for 2000 høyere skatte- og avgiftsinntekter enn budsjettert, og denne forskjellen er i stor grad videreført i 2001. Videre var selskapsoverskuddene i 2000 høyere enn tidligere antatt, slik at faktisk betalte skatter fra etter-skuddspliktige i 2001 ble høyere enn tidligere lagt til grunn. Den sistnevnte årsaken til økt skatteinngang i 2001 bør ikke påvirke tidligere anslag på aktivitetsskorreksjonen av budsjettunderskuddet. Automatisk

Merverdiavgiftsreformen

En merverdiavgiftsreform ble gjennomført i Norge i løpet av 2001. Med reformen forstår vi både regelendringene og endringen i avgiftssatsene. Her presenteres hovedtrekk i merverdiavgiftsreformen og konsekvenser for offentlige skatteinntekter (proveny) fra merverdiavgiften som følge av denne reformen.

Merverdiavgiften er en avgift som skal betales av kjøperen med en bestemt avgiftssats på kjøperprisen uten denne avgiften. Til forskjell fra en sisteleddsavgift er merverdiavgiften utformet slik at alle ledd i omsetningskjeden er trukket inn i beregningen og innkrevningen av avgiften. Hvis en næringsdrivende er merverdiavgiftspliktig, medfører dette at den næringsdrivende skal beregne og kreve inn merverdiavgift av omsetningsverdien eksklusive avgift. Dette kalles utgående merverdiavgift og betales inn til staten. Den merverdiavgiftspliktige næringsdrivende har samtidig fradragsrett for inngående merverdiavgift. Dette betyr at merverdiavgift som den næringsdrivende har betalt på produktinnsats og investeringer, fås tilbake igjen i avgiftsoppgjøret med staten.

En kan også ha tilfellet hvor en næringsdrivende er merverdiavgiftspliktig, men med nullsats. Dette betyr at det ikke skal beregnes og betales utgående merverdiavgift, men den næringsdrivende har fradragsrett for inngående merverdiavgift. En næringsdrivende som *ikke* er merverdiavgiftspliktig, skal ikke beregne og kreve inn utgående merverdiavgift og har heller ikke fradragsrett for inngående merverdiavgift. Til slutt kan en ha tilfellet hvor kun en del av omsetningen til en næringsdrivende er avgiftspliktig. Fradragsrett for inngående merverdiavgift gjelder da kun merverdiavgift betalt på produktinnsats og investeringer brukt til produksjon av den avgiftspliktige delen av omsetningen. Oppsummert vil altså merverdiavgiften først virke som en økonomisk belastning for sluttforbrukeren i systemet. Dette vil ikke bare være ordinære forbrukere, men også næringsdrivende som ikke er merverdiavgiftspliktige.

Merverdiavgiftssystemet før reformen var karakterisert ved generell merverdiavgiftsplikt når det gjaldt omsetning av varer. Unntakene fra den generelle avgiftsplikten var få og gjaldt enkelte særskilte varer. For tjenester var det derimot ikke generell merverdiavgiftsplikt. Dette betydde at loven måtte gi en eksplisitt oppregning av hvilke tjenester som var avgiftspliktige. Tjenester som ikke var særskilt nevnt i loven, var dermed ikke merverdiavgiftspliktige. Sentrale merverdiavgiftspliktige tjenester før merverdiavgiftsreformen trådte i kraft var arbeid på vare eller fast eiendom (bilreparasjoner, snekkerarbeider, elektrikerarbeide og liknende), utleie av varer, godstransport, telekommunikasjon, reklame- og annonsevirkosomhet, frisørvirkosomhet, servering (kafé- og restauranttjenester), samt prosjektering, tegning (arkitekt og industridesign), konstruksjon og annen teknisk bistand.

Med merverdiavgiftsreformen innføres det generell merverdiavgiftsplikt når det gjelder omsetning av tjenester. Dette ble gjort gjeldende fra 1. juli 2001. Det er imidlertid mange unntak fra den generelle merverdiavgiftsplikten for tjenester, og merverdiavgiftsloven gir en oppregning av hvilke tjenester som ikke er avgiftspliktige. I hovedtrekk er disse unntakene knyttet til helsetjenester, sosiale tjenester, undervisningstjenester, finansielle tjenester, kulturelle tjenester, tjenester som gjelder personbefordring, formidling av personbefordring og romutleie i hotellvirkosomhet mv.

Med unntak av behandlingen av tjenester er reglene for merverdiavgiften i hovedsak videreført. Eksport og eksportliknende omsetning er et viktig område med nullsats, mens det som hovedregel skal beregnes merverdiavgift ved innførsel av alle typer varer. Nullsats gjelder også omsetning av enkelte varer og tjenester som forbrukes innen Norge (ett eksempel er omsetning av aviser og visse tidsskrifter samt omsetning av bøker). Her må imidlertid nevnes at merverdiavgiftsreformen medførte enkelte endringer som at det er innført nullsats på tjenester som gjelder personbefordring med luftfartøy.

Når en ser bort fra omsetning av enkelte varer og tjenester med nullsats, var det norske merverdiavgiftssystemet før reformen basert på én avgiftssats lik 23 prosent. Denne ble økt til 24 prosent fra 1. januar 2001. Samtidig som generell merverdiavgiftsplikt for omsetning av tjenester ble innført 1. juli 2001 ble merverdiavgiftssatsen for næringsmidler¹ satt lik 12 prosent.

Det er en nær sammenheng mellom betaling av investeringsavgift og merverdiavgift; ifølge investeringsavgiftsloven er det bare næringsdrivende som er merverdiavgiftspliktige som skal betale investeringsavgift. (Andre deler av investeringsavgiftsloven innsnevrer ytterligere i hvilke tilfeller det skal betales investeringsavgift.) Det er imidlertid bestemt at næringsdrivende som ble merverdiavgiftspliktige som følge av reformen, skulle ha fritak for investeringsavgift. Dette fritaket må ses i sammenheng med at Stortinget har vedtatt at investeringsavgiften skal avvikles fra 1. oktober 2002. Merverdiavgiftsreformen innebærer dermed ikke noen endring i proveny fra investeringsavgiften.

Tabellen viser proveny fra merverdiavgift splittet opp etter hva slags bruk avgiftsinntektene stammer fra. For produktinnsats og investeringer inkluderer tallene også proveny² fra investeringsavgiften for lettere å kunne sammenlikne med Statsregnskapets bokførte tall. I Statsregnskapet føres inntekter fra merverdiavgift og investeringsavgift til samme konto. Totalt bruttoproveny i tabellen er summen av proveny fra privat og offentlig konsum og produktinnsats og investeringer. Totalt nettoproveny er lik totalt bruttoproveny fratrukket proveny fra offentlig konsum og proveny fra offentlig forvaltningsvirkosomhets produktinnsats og investeringer.

Foreløpige nasjonalregnskapstall for 2001 eksklusive merverdiavgift og investeringsavgift er basis for skattegrunnlaget i alle tallkolonnene i tabellen. I alle tilfellene ligger Nasjonalregnskapets tolkning av merverdiavgiftsreglene til grunn. Den første tallkolonnen viser foreløpige nasjonalregnskapstall for påløpt merverdiavgifts- og investeringsavgiftsproveny i 2001. Dette betyr at merverdiavgiftssatsen er lik 24 prosent for hele året, unntatt for næringsmidler hvor den er lik 12 prosent fra 1. juli. I tillegg gjelder den generelle avgiftsplikten for tjenester også fra 1. juli. Den andre og tredje tallkolonnen viser merverdiavgifts- og investeringsavgiftsprovenyet hvis merverdiavgiftsreglene og -satsene fra henholdsvis før og etter merverdiavgiftsreformen hadde fått virke i hele 2001. Dette betyr at regelverk og satser for år 2000 er benyttet i den andre tallkolonnen, mens det i den tredje tallkolonnen er benyttet regelverk og satser gjeldende fra 1. juli 2001. Den siste kolonnen viser differansen mellom den tredje og andre tallkolonnen og gir dermed endringen i årlig proveny som følge av merverdiavgiftsreformen, gitt

forutsetningene som er lagt til grunn. Den presenterte provenyendringen er kun et resultat av endringer i merverdiavgiftsregler og -satter, og det er ikke tatt hensyn til eventuelle endringer i aktørenes økonomiske disposisjoner som følge av endret regelverk og satser.

Totalt nettoproveny på årsbasis går ned med 4,3 milliarder som følge av merverdiavgiftsreformen. Dette skyldes først og fremst nedgangen i proveny fra privat konsum som er på 3,6 milliarder. Nedgangen forklares ved redusert merverdiavgiftssats for næringsmidler; provenyet fra matvarer og drikkevarer faller med henholdsvis 5,6 milliarder og 0,9 milliarder. Provenyet fra andre varer øker med 1,6 milliarder pga. satsøkningen fra 23 til 24 prosent. Når det gjelder tjenester, øker provenyet med 1,3 milliarder. Dette forklares både ved at avgiftssatsen har økt, og ved at noen flere tjenester er blitt avgiftspliktige.

I tillegg reduseres det totale nettoprovenyet som følge av merverdiavgiftsreformen fordi provenyet fra bedriftenes produktinnsats og investeringer faller med 0,7 milliarder.

Denne reduksjonen skyldes at noen flere tjenesteproduserende bedrifter er blitt merverdiavgiftspliktige (eventuelt med nullsats) som følge av reformen og dermed har fått fradragsrett for inngående merverdiavgift. Det økte provenyet fra tjenesteproduserende bedrifter som verken var avgiftspliktige før eller etter reformen kompenseres ikke fullt ut for dette. Store deler av offentlig forvaltning var verken før eller etter reformen merverdiavgiftspliktige. Satsøkningen og det at noen flere tjenester er blitt avgiftspliktige slår dermed ut i økte merverdiavgiftskostnader og økt bruttoproveny, men ikke i nettoprovenyet slik det er definert.

¹ Som næringsmidler anses enhver mat- eller drikkevare og enhver annen vare som er bestemt til å konsumeres av mennesker, unntatt legemidler, vann fra vannverk, tobakksvarer og alkoholholdige drikkevarer. (Når næringsmidler kjøpes og konsumeres på serveringssteder, er dette å betrakte som konsum av serveringstjenester, og merverdiavgiftssatsen er dermed lik 24 prosent. Når næringsmidler kjøpes på et serveringssted, men tas med bort derfra, er dette å betrakte som kjøp av næringsmidler, og avgiftssatsen er lik 12 prosent.)

² Disse provenyene er netttotal i den forstand at de er differansen mellom utgående og inngående merverdiavgift.

Proveny fra merverdi- og investeringsavgift for 2001. Foreløpige nasjonalregnskapstall og beregnet proveny på årsbasis for gammelt og nytt regelverk

Milliarder kroner

	Påløpt for 2001	Før reform, sats lik 23 prosent	Etter reform, sats lik 24(12) prosent	Provenyendring
Privat konsum	69,9	70,3	66,7	-3,6
Varer	55,2	56,6	51,7	-4,9
Matvarer	10,5	13,1	7,6	-5,6
Drikkevarer	5,0	5,4	4,5	-0,9
Andre varer	39,7	38,1	39,7	1,6
Tjenester	14,6	13,7	15,0	1,3
Offentlig konsum	1,7	1,6	1,7	0,1
Produktinnsats og investeringer	55,5	54,1	54,7	0,6
Bedrifter	38,9	38,6	37,9	-0,7
Offentlig forvaltning	16,6	15,6	16,9	1,3
Totalt bruttoproveny	127,0	126,1	123,2	-2,9
Totalt nettoproveny	108,8	108,8	104,6	-4,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

stabilisering bidrar likevel i betydelig grad til å forklare at finanspolitikken i 2001 alt i alt, dvs. målt ved det oljekorrigerte budsjettunderskuddet, ble mindre ekspansiv enn det Regjeringen la opp til i Statsbudsjettet for 2001. For 2001 budsjetterte Regjeringen med et oljekorrigert budsjettunderskudd på 12 milliarder kroner, mens resultatet som nevnt, nå er anslått til 0,4 milliarder kroner.

Det er grunn til å hevde at aktivitetskorreksjonen av det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet er en relativt grov indikator for betydningen av den automatiske stabiliseringen som ligger i finanspolitikken. I prinsippet krever en tallfesting av den automatiske stabiliseringen at en kan beregne en hypotetisk utvikling for offentlig og privat etterspørsel dersom en kun

videreførte en gitt finanspolitikk. En slik beregning krever nødvendigvis at det gjøres mange diskutabile forutsetninger om den hypotetiske utviklingen. De nevnte beregningene på SSBs makroøkonometriske modell MODAG viser at ulike etterspørselsimpulser i ulik grad dempes gjennom automatisk stabilisering. Ved en gitt økning i offentlig konsum og investeringer (diskresjonær finanspolitikk) kommer grovt regnet halvparten av utgiftsveksten tilbake til det offentlige via økte skattegrunnlag og reduserte overføringer til arbeidsledige. Ved reduksjon i skattene er tilbakevirkningen på offentlige inntekter svakere, i størrelsesorden 20 prosent. Det vises for øvrig til boksen om modellberegningene.

Skattenivået i Norge

Skattenivået i et land har betydning for landets muligheter til å finansiere offentlige konsumutgifter og å drive omfordelingspolitikk. Landets samfunnsøkonomiske effektivitetstap knyttet til utformingen av skattesystemet avhenger også av skattenivået. Som summarisk mål på skattenivået brukes ofte de samlede skatter og avgifter målt som andel av bruttonasjonalproduktet (BNP). Målet brukes til å sammenligne skattenivåer i ulike land og til å måle utviklingen over tid. Nedenfor presenteres tall som belyser disse to problemstillingene. Som vi skal se, er det spesielle trekk ved den norske økonomien som gjør at det er problematisk å sammenligne skattenivået i Norge med skattenivået i andre land, som for eksempel andre OECD-land.

Et sentralt trekk ved den norske økonomien er petroleumssektorens store bidrag til BNP. Denne sektoren er kjennetegnet ved en betydelig grunnrente som skattlegges særskilt. Skattleggingen av sektoren er også kjennetegnet ved at staten er en betydelig medeier i kapitalen i sektoren blant annet via statens direkte økonomiske engasjement (SDØE), og at SDØE er fritatt for skatt (Fra 17. juni 2001 er det Petoro AS som forvalter disse eierandelene på statens vegne.) Kombinasjonen av store skattefritak og betydelige bidrag til BNP gjør at petroleumssektoren trekker totale skatter som andel av BNP ned.

En vanlig måte å holde petroleumssektoren utenfor ved beregninger av skattetrykket, er å beregne skatteandelen for Fastlands-Norge. Da tar man ut skatter og avgifter betalt av foretakene i petroleumssektoren og utenriks sjøfart fra de samlede skatter og avgifter, og sektorens bruttoprodukt fra BNP. Av tabell 1 ser man at denne måten å korrigere for betydningen av petroleumssektoren øker skatteandelen betydelig. Det er imidlertid vanskelig å skille ut alle inntekter og skatter som kan knyttes til petroleumssektoren, på en god måte. For bedre å få fram realitetene kan en konstruere et mål på skatteandelen hvor en korrigerer for den ekstraordinære avkastningen på ressursene anvendt i petroleumssektoren og den spesielle skattleggingen av sektoren. I Stortingsmelding nr. 1 2001-2002 (boks 4.1 side 113) presenteres en metode for dette. Metoden tar utgangspunkt i samlet BNP for Fastlands-Norge og utenriks sjøfart, og legger til en anslått normalavkastning på arbeid og kapital brukt i petroleumssektoren. I beregningen av skattene summerer man samlede (påløpte) skatter for Fastlands-Norge og beregnet skatt (etter vanlige regler for bedriftsbeskatning) på normalavkastningen på egenkapitalen til selskapene i petroleumssektoren og på kapitalen i SDØE. Linjen «petroleumskorrigert» i tabell 1 viser hvilken skatteandel vi får da. Vi ser at den petroleumskorrigerte skatteandelen ligger mellom andelen for Fastlands-Norge og andelen for hele økonomien med ukorrigerte tall. Vi ser også at den petroleumskorrigerte skatteandelen for alle år ligger nærmere andelen for hele økonomien med ukorrigerte tall enn andelen basert på Fastlands-Norge. Avvikene varierer fra år til år. For alle metodene gjelder det at påløpte skatter som andel av BNP viser en økning fra 1995 til 2000.

Tabell 1. Påløpte skatter i alt som andel av BNP. Prosent

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Norge ¹	42,5	43,0	42,9	42,8	43,5	43,4
Fastlands-Norge ²	46,3	47,4	48,2	47,7	49,0	49,4
Petroleumskorrigert ³	42,9	44,0	44,7	44,4	45,7	45,4

¹ Alle skatter og avgifter dividert med samlet BNP.

² Alle skatter og avgifter fratrukket skatter i petroleumssektoren og utenriks sjøfart dividert med BNP for Fastlands-Norge.

³ Se forklaring i teksten.

Kilde: St. meld. nr. 1 2001-2002.

Et annet problem som oppstår når man skal sammenligne skatteandeler over tid eller mellom land, er valget mellom å bruke bokførte eller påløpte skatter i beregningene. Omfanget av petroleumssektoren har betydning også for viktigheten av dette problemet. I Norge betaler petroleumsselskaperne halvparten av de beregnede skattene i det året de påløper og resten i året etter. Dette innebærer at dersom inntektene fra petroleumssektoren endres, vil bokførte petroleumsskatter endre seg relativt mindre enn bruttoproduktet i petroleumssektoren. Endringer i inntektene fra sektoren vil dermed bidra til spesielt store svingninger i skatt som andel av BNP dersom skattene er basert på bokførte verdier.

Tabell 2 gir grunnlag for å sammenligne skatteandelen i ulike land. Tallene er hentet fra OECD-publikasjonen Revenue Statistics 2000. For de fleste land foreligger tall bare for bokførte skatter, og bokførte skatter er derfor brukt for alle land. Det er ikke korrigeret for problemene knyttet til petroleumssektoren. Vi ser at skatteandelen i Norge ligger under skatteandelen i de andre nordiske landene, men over andelen i land som Tyskland, Storbritannia og USA. Dersom vi for Norges del i stedet brukte tallene for påløpte petroleumskorrigerte skatter i tabell 1, ville vi nærme oss nivået på skatteandelen i Finland.

Tabellene viser også et eksempel på at valget mellom å basere beregningene på påløpte eller bokførte skatter kan gi forskjellig konklusjon med hensyn til hvorvidt skatteandelen har økt eller avtatt over tid, se for eksempel tallene for 1995 og 2000.

Det er også andre forhold som bør tas hensyn til, når man skal sammenligne skattebyrden i ulike land. Skattebyrden påvirkes blant annet av hvorvidt trygde og andre overføringer er skattepliktige. Konjunktursituasjonen i det enkelte land har også betydning idet endringer i konjunktorene slår relativt forskjellig ut for BNP og nivået på samlede skatter og avgifter.

Et annet viktig moment er at skatter og avgifter målt som andel av BNP er gjennomsnittstall. Går vi nærmere inn på skattleggingen av ulike typer inntekt i ulike land, kan vi finne store forskjeller selv om skatteandelene samlet sett er relativt like. Til et gitt «skattenivå» kan dessuten den nøyaktige utformingen av skattesystemet ha store betydninger for omfordeling og effektivitetstapet knyttet til beskatningen.

Tabell 2. Bokførte skatter i alt som andel av BNP¹ for ulike land. Prosent

Land	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Sverige	49,0	47,9	49,8	51,5	51,6	52,2	53,3
Danmark	49,9	49,4	49,4	50,0	49,5	50,4	48,4
Finland	46,7	45,2	47,3	46,1	45,9	46,2	46,5
Norge	41,3	41,5	41,5	42,4	43,4	41,6	40,2
Tyskland	38,4	38,5	37,4	37,0	37,0	37,7	37,8
Storbritannia	34,5	35,2	35,1	35,3	37,1	36,3	37,7
USA ²	28,4	28,8	27,9	28,3	28,8	28,9	28,9
Japan	27,8	28,4	28,2	28,7	26,8	26,2	27,1
Veid gj.snitt ³							
Norden	46,8	46,0	47,1	47,8	47,9	48,3	47,8
EU 15	39,1	38,8	39,3	39,4	39,4	40,5	39,9
OECD	33,6	33,8	34,1	34,4	33,3	32,8	33,0

¹ Bruttonasjonalprodukt i markedspriser.

² Tallene i 2000-kolonnen er 1999-tall siden 2000-tall ikke er levert OECD.

³ Vektene er basert på BNP korrigeret for kjøpekraftspartitet.

Kilde: Revenue Statistics of OECD Member Countries, 2000 Edition.

Utviklingen i toppskatt

Toppskatten til staten er en viktig skattart når det gjelder proveny og skattesystemets omfordelende virkninger. Skatten innbrakte 15,6 mrd kr til statskassen i 2000, og bidro til at omkring 874 000 skattytere hadde minst 49,3 prosent marginalsatt på lønnsinntekt. Utformingen av toppskatten er derfor av stor interesse når det gjelder analyser av effektivitetsvirkningene av skattesystemet. I det følgende skal vi se litt nærmere på utviklingen i hvor mange personer som betaler toppskatt og utviklingen i statens samlede skatteproveny fra denne skattarten. Analysen bygger på data fra skattestatistikken, som er basert på registeropplysninger, og siste tilgjengelig statistikk er fra året 2000.

Den 13. mars 1987 la regjeringen fram en stortingsmelding om reformarbeidet med personskattesystemet (se St.meld. nr 35 1986-87, Reformen i personbeskatningen). Ifølge meldingen var det blant annet ønskelig at skattesystemet ble lagt om i retning av å redusere verdien av fradragene ved skatteligningen, gjøre verdien av fradragene mer uavhengig av inntektens størrelse, og muligjøre lavere skattesatser, særlig på nettoinntekten, ved å utvide skattegrunnlaget.

Toppskatten til staten, som ble innført i 1988, var en omlegging i denne retning. Skatten ble opprinnelig utskrevet på samme grunnlag som helsedelen av medlemsavgiften til folketrygden (nå samlet personinntekt), og regnes dermed som en del av bruttobeskatningen idet det ikke gis fradrag for utgifter til inntekts ervervelse for lønnstakere og trygdede. I 1988 var satsen 6 prosent på inntekt over 180 000 kr i skatteklasse 1, som er den vanligste skatteklassen, mens grensen for skatteklasse 2 var 225 000 kr. Ifølge skattestatistikken var det 610 000 skattytere (felleslignede ektefeller teller som en toppskattyter i statistikken) som betalte toppskatt det året den ble innført.

Fra å unngå skatteskjerpelser som følge av at de nominelle inntektene øker over tid, må innslagpunktene for inntektskattene justeres. I 1989 ble innslagpunktene økt relativt mer enn den gjennomsnittlige inntektsveksten, og antall

skattytere som betalte toppskatt falt til omkring 520 000. Siden den gang har antall toppskattytere økt jevnt og trutt fram til 1998, se figur 1.

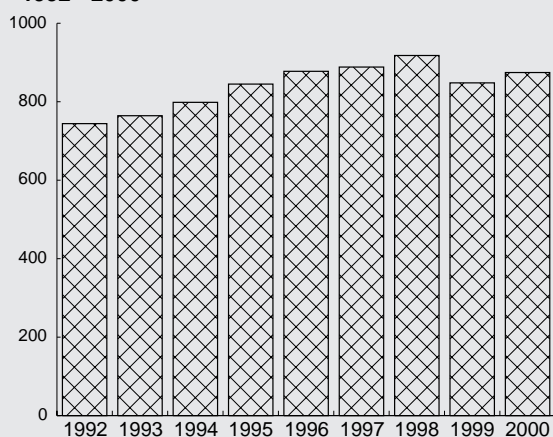
Som et ledd i skattereformen ble det innført to inntektstrinn i toppskatten i 1992. I skatteklasse 1 ble skatten utlignet med 9,5 prosent på inntekt i intervallet 200 000 - 225 000 kr (242 000 - 252 000 kr i skatteklasse 2), og 13 prosent på overskytende inntekt. (Det er særskilte regler for skattytere bosatt i Nord-Troms og Finnmark.) Dette året betalte drøye 743 000 skattytere toppskatt, og utlignet toppskatt utgjorde 9,1 milliarder kr målt i 2000-kroner, se figur 1 og 2.

I 1999 ble toppskatten lineær («flat») igjen. Nå var innslagspunktet 269 100 kr i skatteklasse 1 og 318 600 kr i skatteklasse 2, og satsen var 13,5 prosent. Omleggingen førte til at antall skattytere med toppskatt sank for første gang på 1990-tallet - med omkring 70 000 skattytere fra 1998 til 1999. Etter denne midlertidige omleggingen fikk toppskatten igjen to inntektstrinn i 2000, med satsen 13,5 prosent på inntekt mellom 277 800 kr og 830 000 kr i skatteklasse 1 (342 200 kr og 830 000 kr i skatteklasse 2) og 19,5 prosent på overskytende inntekt. Dette året var det omkring 874 000 skattytere som betalte toppskatt, og antall toppskattytere er dermed på nivå med tallet for 1996. Flesteparten av disse skattyterne hadde en samlet marginalsatt på lønn på 49,3 prosent, men for skattytere med inntekt over 830 000 kroner var marginalsatten 55,3 prosent.

I perioden 2001-2002 er skattesatsene for toppskatten holdt uendret. I 2002 er innslagpunktene henholdsvis 320 000 kr og 830 000 kr i skatteklasse 1 og 342 200 kr og 830 000 kr i skatteklasse 2.

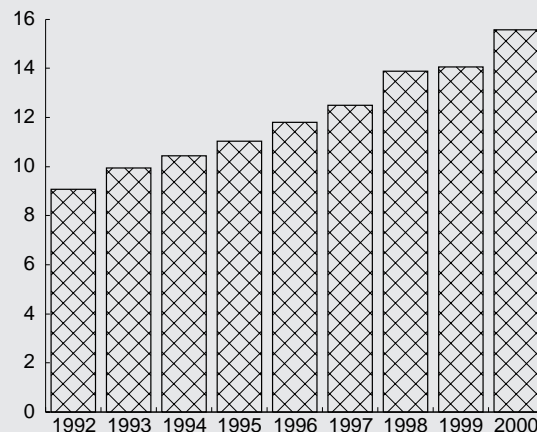
Fra et samfunnsøkonomisk effektivitetsynspunkt er det uheldig at mange personer har høy marginalsatt på lønnsinntekt. Hvor uheldig det er avhenger imidlertid av hvor følsomt arbeidstilbudet er overfor endringer i marginallønn (etter skatt). Enkelte studier tyder på at arbeidstilbudet til høyinnteksgruppene er relativt lite følsomt. Hvis dette er tilfelle, er effektivitetstapet beskjedent.

Antall skattytere med toppskatt (felleslignede ektefeller telles som en skattyter). 1000 personer 1992 - 2000



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Utlignet toppskatt for personer 17 år og over. 1992 - 2000
Milliarder 2000-kroner



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Finanspolitikkenes betydning for en stabil løpende økonomisk utvikling får ofte så stor oppmerksomhet at det er grunn til å minne om at statsbudsjettets hovedformål ikke er stabilisering. Det er opplagt ikke en følge av stabiliseringspolitiske ambisjoner at statens inntekter og utgifter i 2001 var henholdsvis 757,3 og 515,5 milliarder kroner, tilsvarende henholdsvis 51,4 og 35,0 prosent av BNP. Hovedformålene er å sørge for en fordeling av ressurser til offentlige formål som sikrer at man over tid får mest mulig velferd for de ressursene samfunnet disponerer, samt å korrigere den inntektsfordelingen som dannes i markedene. En stabil økonomisk utvikling der en unngår perioder med betydelig arbeidsledighet, store omstillinger, uoversiktighet og uønsket omfordeling via høy inflasjon, vil imidlertid bidra til at en lettere når målene for effektiv ressursbruk og inntektsfordeling.

Hvor mye oljepenger ble brukt i 2001?

Samtidig som det strukturelle oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet (som andel av BNP) er en grov indikator på etterspørselsvirkningen av finanspolitikken, er det også et mål på hvor mye av de løpende petroleumsinntektene som Regjeringen *planlegger* å bruke når statens inntekter og utgifter, utenom netto kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten, følger en trendmessig utvikling. Den *faktiske* bruken av petroleumsinntektene tilsvarende det beløpet som må tilbakeføres fra petroleumsfondet for å dekke underskuddet på statsregnskapet utenom netto kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten, dvs. det oljekorrigerte underskuddet. Den planlagte finanspolitikken for 2001 var altså å bruke 18,8 milliarder kroner av petroleumsinntektene (det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet). På grunn av "ekstraordinære" forhold ble imidlertid statens nettoinntekter i 2001 så høye at det kun var nødvendig å bruke og dermed tappe petroleumsfondet med 0,4 milliarder kroner (det oljekorrigerte underskuddet).

Utviklingen i offentlige finanser

Den statsfinansielle utviklingen bestemmes av det samlede overskuddet på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond. Dette overskuddet måler differansen mellom alle statens inntekter og utgifter når nettoinntektene (netto kontantstrøm) fra petroleumsvirksomheten og renteinntekter regnes med. Ifølge de siste anslagene økte dette samlede overskuddet fra 164,4 til 260,2 milliarder kroner fra 2000 til 2001, jf. tabell over hovedtall for statsbudsjettet og Statens petroleumsfond. Økningen skyldtes først og fremst at netto kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten økte med 80,8 milliarder kroner. Kapitalen i Statens petroleumsfond ved utgangen av 2001 er anslått til 646,5 milliarder kroner. Anslaget ble justert ned sammenlignet med anslaget i Nasjonalbudsjettet for 2002 som følge av at oljeprisen og dermed kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten ble lavere enn forventet. Anslaget kan bli ytterligere nedjustert når en innarbeider den svake utviklingen i de internasjonale verdipapirmarkedene i siste halvår av 2001.

For offentlig forvaltning, som i tillegg til statsbudsjettet og Statens petroleumsfond også omfatter andre stats- og trygderegnskap og kommuneforvaltningen, er overskuddet målt ved de *påløpte* netto finansinvesteringene anslått til 224,2 milliarder i 2001. Statsforvaltningens samlede netto finansinvesteringer målt i bokførte verdier ble for i fjor anslått til 260,2 milliarder kroner. Målt ved bokførte nettofinansinvesteringene ble kommuneforvaltningens underskudd i 2001 anslått til 5,2 milliarder.

Pengepolitikken og den finansielle utviklingen

Penge- og valutapolitikken

Retningslinjene for pengepolitikken ble lagt om i 2001. Tidligere tilsa retningslinjene at pengepolitikken skulle «rettes inn mot stabilitet i kronens verdi målt mot europeiske valutaer». I den nye forskriften av 29. mars 2001 sies det at «Det operative målet for pengepolitikken skal være en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 prosent. Det skal i utgangspunktet ikke tas hensyn til direkte effekter som skyldes endringer i rentenivået, skatter, avgifter og særskilte midlertidige forstyrrelser.» Videre sies det at pengepolitikken skal sikte mot «stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi, herunder også bidra til stabile forventninger om valutakursutviklingen.» Det operative målet i pengepolitikken gikk med andre ord over fra å være å holde en stabil valutakurs til et inflasjonsmål. Den europeiske sentralbanken (ECB) har som målsetting å holde inflasjonen mellom 0 og 2 prosent, det vil si noe lavere enn i Norge.

Endringen i forskriften for pengepolitikken må sees i sammenheng med de nye retningslinjene for bruken av oljeinntektene. Grovt sett sier de nye retningslinjene at forventet realavkastning på petroleumsfondet skal innføres i norsk økonomi (se egen boks). Det at Norge har et høyere mål for konsumprisveksten enn eurolandene følger av behovet for å skape rom for innfasingen av oljepengene i økonomien uten å legge opp til en appresiering av norske kroner. Endringen i forskriften medførte ingen umiddelbare utslag i valutakursen.

På bakgrunn av den nye forskriften har Statistisk sentralbyrå begynt å publisere en konsumprisindeks der det korrigeres for endringer i avgifter og energipriser (KPI-JAE). Denne er ment å i størst mulig grad fange opp de justeringer den nye forskriften legger opp til.

Det kan i praksis være vanskelig å påvirke konsumprisen på noen presis og god måte på kort sikt. Norges Bank har derfor presisert at to år er et rimelig tidsperspektiv for å nå målsettingen. Dette innebærer at Norges Banks rentesetting skal gjøres slik at en forventer en inflasjon på om lag 2,5 prosent på to års sikt. Gjennom første halvår i fjor lå tolv-måneders-veksten i konsumprisindeksen på mellom 3,4 og 4,3 prosent, mens den andre halvår falt ned til mellom 1,8 og 2,7

Underliggende inflasjon

29. mars i fjor fikk Norges Bank et nytt mandat for pengepolitikken, hvor det operative målet er en inflasjon på nær 2,5 prosent over tid. For å styre pengepolitikken etter et inflasjonsmål trenger sentralbanken et presist mål på inflasjonen - et mål det lar seg gjøre å styre mot. Et viktig argument for innføringen av et slikt mål er virkningen det kan ha på forventningene til fremtidig prisstigning. For at pengepolitikken skal kunne binde opp forventningene til et ønsket nivå, må inflasjonsmålsettingen være troverdig og målsettingen må være knyttet til en størrelse som det er mulig å styre mot og som aktørene oppfatter som relevant.

Normalt defineres veksten i konsumprisindeksen (KPI) som inflasjon. Denne størrelsen er imidlertid ikke egnet som mål for sentralbankens utøvelse av pengepolitikken. Forhold som kan betraktes som tilfeldige sjokk (som for eksempel store endringer i elektrisitetsprisene på grunn av nedbørforhold) eller avgiftsendringer vil medføre midlertidige endringer i prisnivået, som ikke kan betraktes som en del av inflasjonsprosessen som en ønsker å styre. Av denne grunn beregner de fleste sentralbanker som styrer etter inflasjonsmål såkalt «underliggende inflasjon», ved å justere KPI for tilfeldige og forbigående sjokk som en ikke skal ta hensyn til ved utformingen av pengepolitikken. Det er da altså denne såkalte underliggende inflasjonen sentralbanken skal styre mot.

Det finnes hovedsakelig tre aktuelle måter å beregne en indikator på underliggende inflasjon. Den mest subjektive metoden er *diskresjonær justering*, der man korrigerer KPI for ulike tilfeldige sjokk etter at de har oppstått. Diskresjonær justering kan være adekvat som en del av analysen av prisutviklingen, men kan vanskelig danne grunnlag for et inflasjonsmål. Et slikt mål vil i liten grad innebære klare rammer for sentralbankens utøvelse av pengepolitikken. Gjennom en passende justering av prismaterialet vil en alltid kunne få oppfylt målsettingen. *Permanent utelatelse* av ulike delkomponenter i KPI er en annen korrigeringsmekanisme hvor man må bruke skjønn, men skjønnet utøves her før observasjonene foreligger. Ideen er å trekke ut av KPI-komponenter som historisk fluktuerer mye (for eksempel energivarer), og som normalt bare i liten grad kan oppfattes som en del av inflasjonsprosessen. Denne metoden korrigerer imidlertid ikke for indirekte virkninger på lønninger og priser av tilfeldige og forbigående sjokk. Ved en *mekanisk/teknisk justering* kan man redusere betydningen av store svingninger i enkeltpriker, gjennom for eksempel å utelate priser som endres mer enn en på forhånd fastsatt grense. Også denne metoden vil innebære skjønn, men denne gang i form av valget av kriterier for utelatelse eller andre forhold knyttet til den tekniske justeringen.

I retningslinjene for den økonomiske politikken i Norge heter det at sentralbanken skal se bort fra direkte effekter

på konsumprisene som skyldes endringer i rentenivå, skatter, avgifter og særskilte, midlertidige forstyrrelser. Hva som ligger i begrepet særskilte, midlertidige forstyrrelser er imidlertid ikke spesifisert og gir betydelige rom for tolkninger. I Norges Banks inflasjonsrapport nr. 2/01 redegjorde sentralbanken for at den fortolker de direkte effektene som KPI skal justeres for til bare å gjelde endringer i avgifter og energipriser. Norges Bank presenterte også vekstrater for KPI som på en forenklet måte justerte for slike endringer. Fra oktober 2001 har Statistisk sentralbyrå publisert vekstrater for KPI justert for avgiftsendringer og energivarer (KPI-JAE). Norges Bank har deretter definert KPI-JAE som den operative inflasjonsmålingen i utøvelsen av pengepolitikken. Serien blir derfor av mange oppfattet som målet på underliggende inflasjon, men vi oppfatter den - noe mindre pretensjøs - som et godt utgangspunkt for å analysere prisutviklingen og som et fundament for Norges Banks utøvelse av pengepolitikken.

Andre land som styrer etter inflasjonsmål bruker forskjellige metoder for å beregne en indikator på underliggende inflasjon. Blant de enkleste er sentralbanken i Storbritannia, som korrigerer retail price index for renteendringer. En mer kompleks korrigerer står sentralbanken i New Zealand for, i det den definerer flere kategorier av inflasjonsforstyrrelser den kan ignorere når den beregner underliggende inflasjon.

Selv om disse beregningsmetodene hver for seg kan gi nyttig informasjon om pris- og kostnadsutviklingen, er det ikke opplagt at det en måler er helt i tråd med det en hensiktsmessig bør legge i begrepet underliggende inflasjon. Uten en klar forståelse av og definisjon på underliggende inflasjon er det ikke mulig å utvikle et formelt objektivt kriterium for valg av indikator. Dette har ført til at sentralbankene ofte ser på flere indikatorer i sammenheng, for å få et komplett bilde av inflasjonen. Med en slik tilnærming belyses forskjellige sider ved prisstigningen, men det å ha et sett med indikatorer er i seg selv problematisk for en sentralbank som skal styre etter ett inflasjonsmål. Problemet øker ytterligere dersom de forskjellige indikatorene peker i ulike retninger.

Et mer prinsipielt utgangspunkt enn å beregne underliggende inflasjon med ovennevnte justeringsmetoder, er å definere underliggende inflasjon med utgangspunkt i økonomisk teori, og identifisere den ved hjelp av en økonometrisk modell, jf. Bjørnland (2001). Dette utgangspunktet gir et mer presist grunnlag for å vurdere beregningsresultatene for underliggende inflasjon, samtidig som en unngår problemet med å måtte ta stilling til hvilke sjokk eller andre forhold en skal justere for.

Referanse:

Bjørnland, H.C. (2001): Identifying domestic and imported core inflation, *Applied Economics*, 33, 1819-1831.

prosent. Korrigert for endringer i avgifter og energipriser (KPI-JAE) lå tolv-måneders-veksten i konsumprisindeksen mellom 2,3 og 2,9 prosent i hele fjor.

I desember satte sentralbanken ned styringsrentene med 0,5 prosent, og begrunnet det med den negative økonomiske utviklingen internasjonalt gjorde det mer sannsynlig at inflasjonen på to års sikt blir lavere enn

2,5 prosent enn at den blir høyere. Styringsrentene hadde da vært uforandret siden renteøkningen i september 2000. Etter rentereduksjonen er Norges Banks innskuddsrente («foliorenten») 6,5 prosent, mens utlånsrenten («dagslånsrenten») er 8,5 prosent. Den norske pengemarkedsrenten var i første halvår i fjor om lag 7,3 prosent. Gjennom siste halvdel av fjoråret har den falt gradvis til 6,5 prosent i desember

Pengepolitikk og inflasjon

Pengepolitikken virker i hovedsak gjennom en valutakurskanal og en rentekanal. Det viktigste virkemiddelet Norges Bank har i pengepolitikken er signalrentene. Det er en nær sammenheng mellom signalrentene og rentene i pengemarkedet, som igjen i stor grad bestemmer utlåns- og innskuddsrenter publikum står overfor i private kredittinstitusjoner. En renteendring påvirker kostnadene norske husholdninger og bedrifter har ved å låne penger, og dermed den disponible inntekten. Verdien på finansielle aktiva og realformue, som for eksempel boliger, kan også *****. En renteendring vil derfor kunne påvirke etterspørselen i næringer der en stor del av produksjonen er rettet mot hjemmemarkedet. Dette kan enten direkte eller gjennom lønnsdannelsen påvirke konsumprisene. Konsumprisene kan endres også på grunnlag av overveltningseffekter som følge av høyere husleie og lagerkostnader.

En renteøkning vil sannsynligvis styrke kronen. Dette vil få en direkte effekt på konsumprisindeksen, da importerte varer utgjør en viktig del av varegrunnlaget for indeksen. I tillegg til å ha en direkte effekt på konsumprisindeksen vil billigere import og lavere eksportpriser i norske kroner lede til at norske produsenter taper markedsandeler på eksport- og hjemmemarkedet. Isolert sett bidrar dette til å redusere veksten i norsk produksjon. Arbeidsledigheten øker, noe som leder til lavere lønninger. Lavere produksjonskostnader for bedriftene bidrar til reduserte priser.

Beregninger foretatt på de makroøkonomiske modellene i Norges Bank og Statistisk sentralbyrå viser at effekten på konsumprisene er forholdsvis små gjennom begge disse kanalene. Effekten gjennom valutakurskanalen er avhengig av hvor stort utslag man får i valutakursen av renteendringen. Det er særlig vanskelig å anslå denne effekten, blant annet fordi den kan avhenge av årsaken til renteendringen og forventninger om fremtidig rentenivå.

I beregninger foretatt på Statistisk sentralbyrås modell Kvarts av Eika og Moum (1999) ses det på hver av disse kanalene. Hvis Norges Bank øker renten med ett prosentpoeng i to år frem i tid, innebærer en forutsetning om udekket renteparitet at norske kroner vil styrke seg med 2 prosent umiddelbart for deretter gradvis å svekke seg tilbake til utgangspunktet etter to år. Den isolerte effekten av valutakursendringen vil medføre et fall i konsumprisindeksen på nærmere 0,3 prosent-

poeng det første året, tilnærmet uendret konsumprisindeksen de neste to årene, før konsumprisen øker til et nivå som er om lag uendret i forhold til referansebanen etter 10 år. Grunnet høyere husleier blir effekten gjennom rentekanalene at konsumprisindeksen vokser med 0,1 prosentpoeng mer de to første årene, før konsumprisindeksen faller med 0,1 prosentpoeng. Totaleffekten på konsumprisindeksen blir dermed dominert av effekten gjennom valutakursen.

En tilsvarende beregning foretatt på Norges Banks modell Rimini, gjengitt i Inflasjonsrapport 4/2000, tyder på om lag de samme totalvirkningene de første 4 årene. Her er ikke effekten gjennom de to ulike kanalene splittet opp, og virkningen på lang sikt rapporteres heller ikke.

Bårdsen og Nymo (2001) ser på en forenklet versjon av Rimini. De argumenterer for at den umiddelbare effekten på valutakursen er mindre enn det udekket renteparitet tilsier, siden markedet vanskelig kan vite hvor langvarig renteendringen blir. Dermed vil effekten gjennom valutakanalen svekkes betraktelig. De finner at en permanent renteøkning på ett prosentpoeng fører til at prisveksten vil være om lag 0,2 prosentpoeng lavere to år frem i tid, og om lag 0,3 prosentpoeng lavere de neste tre årene.

De tre ovenfornevnte beregningene har til felles at virkningen av renteendringer på konsumprisindeksen synes å være lav. En annen fellesnevner er at den realøkonomiske effekten av renteendringer ikke er helt ubetydelige. For eksempel finner Eika og Moum (1999) at konsumet i husholdningene vil være 0,9 prosentpoeng lavere enn referansebanen i det andre året ved at Norges Bank øker renten med ett prosentpoeng. Tilsvarende vil Fastlands-Norges BNP være 0,6 prosentpoeng lavere enn referansebanen, og ledighetsnivået 0,1 prosentpoeng høyere.

Referanser

Bårdsen, Gunnar og Ragnar Nymo (2001): «Rente og inflasjon», Norsk Økonomisk Tidsskrift, 115:125-148.

Eika, Torbjørn og Knut Moum (1999): «Aktivitetsregulering eller stabil valutakurs: Om pengepolitikkenes rolle i den norske oljeøkonomi», Rapport 99/23, Statistisk sentralbyrå.

Norges Bank: «Virkninger av en renteendring» i Inflasjonsrapport 4/2000.

2001, og ligger ved utgangen av januar på nivå med foliorenten i Norges Bank.

Rentedifferansen mot tilsvarende rente i euro-området økte noe i fjor. Dette skyldes at euro—renten sank i hele fjor, og spesielt mye i september. Rentedifferansen økte derfor fra i overkant av 2,5 prosentpoeng i januar til 3,5 prosentpoeng november 2001, før den som følge av den norske rentenedsettelsen ble redusert til om lag 3,0 prosentpoeng.

Fra desember 1998 til mai 2000 svekket kronen seg noe målt i forhold til den importveide valutakursen, mens den styrket seg med 8 prosent målt mot euro. Etter mai 2000 og fram til desember 2001 har kronen styrket seg målt både mot den importveide valutakur-

sen og mot eurokursen, og styrkingen har vært mest markant målt mot førstnevnte (5,7 prosent mot 2,6 prosent). Styrkingen av den importveide valutakursen i det siste halvannet året har stort sett sammenheng med en kraftig svekkelse av den svenske kronens internasjonale verdi.

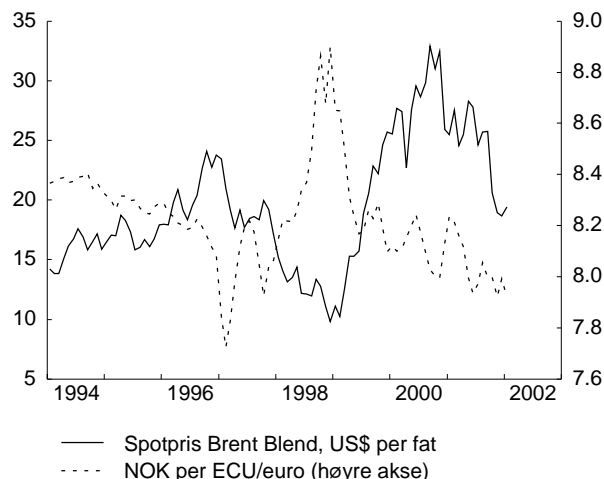
Finansiell utvikling

Renten på norske statsobligasjoner fulgte tilsvarende tyske og amerikanske statsobligasjoner fram til årsskiftet 1999/2000. De to siste årene har derimot differansen i avkastningen mellom norske og tilsvarende amerikanske og tyske statsobligasjoner økt. Mens norske statsobligasjoner med gjennomsnittlig 10 års gjestående løpetid de siste to årene stort sett har hatt en avkastning på 6 - 6,5 prosent, har avkastningen på

Importveid kronekurs

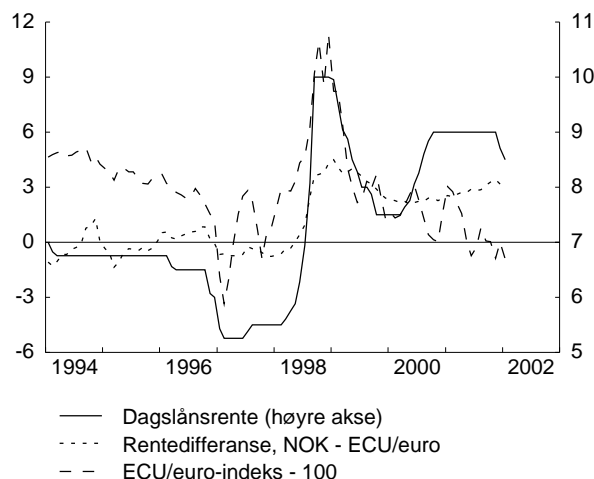
I underkant av 40 prosent av Norges utenrikshandel i tradisjonelle varer (dvs. import og eksport unntatt olje, gass, skip og plattformer) utgjør handel med land som er med i EUs pengeunion. Euro-kursen gir derfor kun i begrenset grad informasjon om norske kroners internasjonale verdi, og derigjennom dens innvirkning på norsk økonomi. Euro-kursen bør derfor suppleres med alternative valutakursindikatorer som i større grad gjenspeiler handelsmønsteret. Eksempler på slike indikatorer er importveid kronekurs, eksportveid kronekurs, handelsveid kronekurs og industriens effektive kronekurs. Figuren viser utviklingen i euro-kursen og importveid kronekurs, der vektene i sistnevnte er beregnet med utgangspunkt i sammensetningen av importen av tradisjonelle varer.

NOK per ECU/euro og spotpris Brent Blend 1994 - 2002



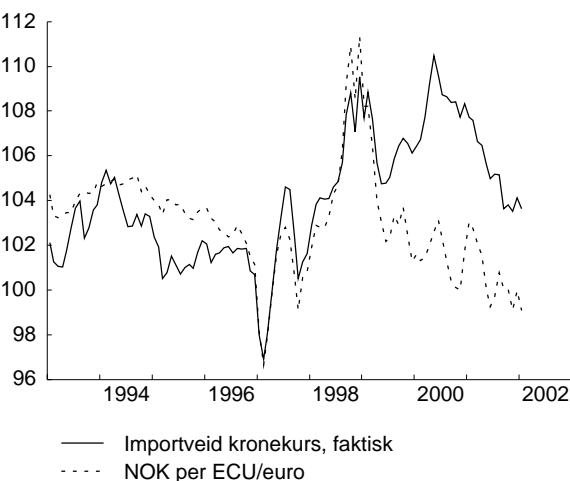
Kilde: Norges Bank.

Norges Banks dagslånsrente, rentedifferanse og valutakurs mot ECU/euro. 1994 - 2002



Kilde: Norges Bank.

Utviklingen i importveid kronekurs og NOK per ECU/euro. 1993 - 2002



Kilder: Norges Bank og Statistisk sentralbyrå.

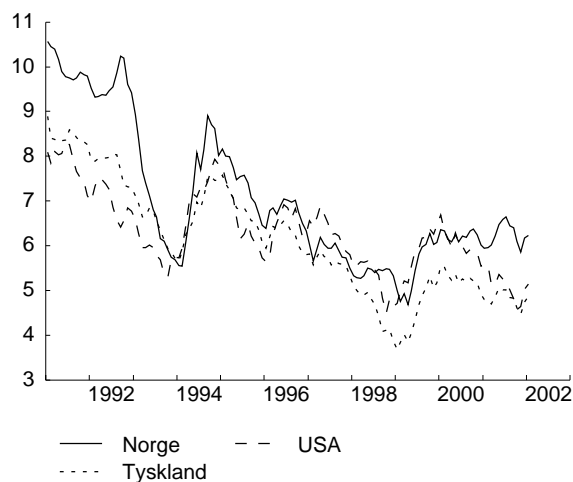
tilsvarende amerikanske statsobligasjoner falt fra 6,7 prosent til 5,0 prosent. Avkastningen på tilsvarende tyske statsobligasjoner lå i samme periode rundt 5 prosent. For statsobligasjoner med kortere gjenstående løpetid har differansen økt enda mer som følge av enda kraftigere fall i avkastningen på amerikanske obligasjoner og mindre fall i tyske. Statsobligasjoner med gjennomsnittlig 5 års gjenstående løpetid har ved utgangen av 2001 en avkastning på 6 prosent i Norge og 4,3 prosent i USA og Tyskland.

Finansinstitusjonenes gjennomsnittlige utlåns- og innskuddsrenter har de siste årene stort sett fulgt utviklingen i pengemarkedsrenten. I 1999 økte gjennomsnittlig utlånsrente fra 7,6 prosent i 1. kvartal til 8,9 i 2. kvartal, mens innskuddsrentene økte fra 4,4 til 5,8 i samme periode. Fram til 3. kvartal 2001 har det kun vært mindre endringer i utlåns- og innskuddsrentene. Renteforskjellen har falt fra 3,4 prosentpoeng i 1. kvartal 1999 til 3,0 prosent i 3. kvartal 2001.

Tolv-måneders-veksten i innenlandsk kreditt (K2) har falt fra en topp på 12,6 prosent i november 2000 til 9,8 prosent i november 2001. Målt som andel av Fastlands-Norges BNP har publikums bruttogjeld økt siden midten av 1990-tallet, og er nå nesten like høy som ved inngangen til 1990-tallet.

Hovedindeksen på Oslo Børs falt i løpet av 2001 med 14,7 prosent, som er det nest største årlige fallet i løpet av de siste 20 årene. Fra toppnoteringen 19. september 2000 til fjorårets bunnotering (21. september) falt hovedindeksen 40,4 prosent. Investeringer i IT-aksjer ga i fjor et gjennomsnittlig tap på 26,4 prosent, og var sammen med fall i flere av børsens store selskaper hovedgrunnen til den negative utviklingen på Oslo Børs. Mange utenlandske børser hadde en større negativ avkastning gjennom 2001 enn den norske. Den amerikanske Nasdaq-indeksen og den tyske Dax-indeksen falt begge med nesten 20 prosent, mens FTSE 100 i London falt med 16 prosent.

Renter på obligasjoner med om lag 10 års gjenstående løpetid. 1991 - 2002



Kilde: Norges Bank.

Finanspolitikken framover

Nye retningslinjer for finanspolitikken

Samtidig med at Stoltenberg-regjeringens la fram sitt Langtidsprogram 29. mars i fjor, introduserte den i St.meld. 29, 2000-2001 også nye retningslinjer (ofte omtalt som handlingsregler) for den økonomiske politikken. Disse retningslinjene har oppnådd bred tilslutning i Stortinget og ligger også til grunn for Samarbeidsregjeringens politikk. Retningslinjene omfatter både finans- og pengepolitikken. Ifølge retningslinjene for finanspolitikken skal

- petroleumsinntektene fases gradvis inn i norsk økonomi ved at det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet for det enkelte budsjettår om lag skal tilsvare forventet realavkastning av petroleumsfondet målt ved inngangen til budsjettåret;
- stabilisere den løpende makroøkonomiske utviklingen, slik at en sikrer høy kapasitetsutnyttning og lav arbeidsledighet.

I den løpende anvendelsen av denne retningslinjen anslås for tiden forventet realavkastning av petroleumsfondet med utgangspunkt i en rate på 4 prosent. Ved særskilt store endringer i fondskapitalen eller i faktorer som påvirker det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet fra et år til det neste, vil endringen i innfasingen av petroleumsinntektene bli fordelt over flere år, basert på et anslag på størrelsen på realavkastningen av petroleumsfondet noen år frem i tid.

Statsbudsjettet for 2002

Statsbudsjettet for 2002 er basert på et anslag på kapitalen i Statens petroleumsfond ved inngangen til 2001 på 650 milliarder kroner. Basert på 4 prosent forventet realavkastning innebærer den nye retningslinjen at det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet øker til 26 milliarder kroner for 2002. I for-

hold til anslaget på dette underskuddet for 2001, dvs. 18,8 milliarder 2001-kroner, planlegges dermed en *økning* i bruken av petroleumsinntekter tilsvarende om lag 6 milliarder 2001-kroner fra 2001 til 2002. Statens oljekorrigerte underskudd anslås til 36,9 milliarder kroner i 2002, men av dette skyldes 18,7 milliarder ekstraordinær nedbetaling av fylkeskommunal gjeld knyttet til sykehusene. Den økte bruken av petroleumsinntekter går bl.a. til å dekke en reell reduksjon i innbetalte skatter og avgifter på 7,2 milliarder kroner. I påløpt verdi reduseres skatter og avgifter med 11,8 milliarder kroner. I tillegg finansieres en reell underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på 1 1/4 prosent i forhold til anslag på regnskap for 2001, tilsvarende 6,2 milliarder 2001-kroner. Av dette utgjør veksten i Folketrygdens utgifter over halvparten. Kommunene gis en reell inntektsvekst på om lag 2 prosent, tilsvarende om lag 3 3/4 milliarder kroner i forhold til inntektsnivået i 2001 slik det ble anslått i Kommuneproposisjonen.

Handlingsregelen gir en jevn innfasing av petroleumsinntektene i norsk økonomi

Dersom den nye handlingsregelen for finanspolitikken hadde vært anvendt også for 2001, ville den gitt rom for et strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd på om lag 15,5 milliarder kroner i 2001. Tallet illustrerer at den nye handlingsregelen for bruk av petroleumsinntekter ble innført på et tidspunkt da Petroleumsfondets størrelse gir en realavkastning som ikke avviker radikalt fra anslått nivå på det strukturelle oljekorrigerte underskuddet i 2001, dvs. 18,8 milliarder. Hadde man ventet med å erstatte en konjunkturnøytral politikk med handlingsregelen, ville petroleumsfondet vokst og etterspørselsimpulsen fra finanspolitikken kunne i så fall blitt betydelig sterkere enn den nå faktisk blir. Budsjettvedtaket for 2002 innebærer som nevnt at anslaget på det strukturelle oljekorrigerte underskuddet øker fra om lag 18,8 til om lag 26,0 milliarder, dvs. fra 1,8 til 2,3 prosent av anslått BNP-trend. Den planlagte ekspansive impulsen fra finanspolitikken for 2002 blir dermed ikke særlig sterk, og den kommer i situasjon der veksten i samlet etterspørsel er dempet i forhold til tidligere anslag.

I takt med at kapitalen i petroleumsfondet vokser vil også forventet realavkastning og dermed det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet fortsette å øke i de kommende årene. Ifølge de siste framskrivningene fra Finansdepartementet på utviklingen i disse størrelsene øker det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet gradvis fra 25 milliarder i 2002 til 61,5 milliarder 2001-kroner i 2010. Når man skal vurdere hvor ekspansiv denne politikken er, må den sammenlignes med konkrete alternativer, og alle disse bør inneholde en plan for innfasingen av petroleumsinntekter i norsk økonomi. Den praksisen som syntes etablert gjennom årene fram til og med 2001 var at det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet i gjennomsnitt skulle ligge rundt om lag 1,8 prosent av

BNP, slik det gjorde i 2001. Diskresjonær stabilisering skulle skje rundt dette gjennomsnittsnivået. Problemet med en slik politikk er at den ikke bygger på en eksplisitt plan for når og hvor raskt petroleumsinntektene skal brukes i norsk økonomi. En politikk som lar dette stå åpent møter kontinuerlig press om økt bruk til bestemte formål uten å kunne konkretisere hvilke andre gode formål som da blir skadelidende.

Gir handlingsregelen en finanspolitikk som er opprettholdbar på lang sikt?

Samtidig som den nye handlingsregelen for finanspolitikken skal bidra til en jevn innfasing av petroleumsinntekter, er den også motivert av behovet for å ta hensyn til den framtidige veksten i offentlige utgifter som følger av den kommende aldringen av befolkningen. Potensialet for økt sysselsetting er ikke lenger stort i Norge, og det er forventet kun svak vekst i arbeidsstyrken over de kommende 50 årene. Gitt dagens pensjonssystem og offentlige ambisjoner innenfor pleie og eldreomsorg, vil aldringen øke de offentlige utgiftene sterkt etter 2015. Framskrivningene i Langtidsprogrammet 2002-2005 viser at alders- og uførepensjonsutgiftens andel av BNP vil øke fra om lag 7 prosent i dag til om lag 17 prosent rundt 2040. Nåverdien av disse framtidige forpliktelsene anslås i nasjonalbudsjettet 2002 til om lag 3 200 milliarder kroner ved inngangen til 2002. I faste priser anslås disse forpliktelsene å øke med 120 milliarder kroner i løpet av 2002. Videre vil offentlige utgifter øke som følge av veksten i antall eldre, spesielt fordi antall eldre over 80 år vil øke fra vel 4 prosent av befolkningen i 2001 til om lag 6 prosent i 2030 og 8 prosent i 2050. Gjennomføringen av vedtatte velferdsreformer vil også øke de offentlige utgiftene. Det offentliges netto inntekter vil ikke øke som følge av den produktivitsveksten som trolig vil øke realinntektene for norsk økonomi også i tiårene framover. Det skyldes at betydningen av økte skattegrunnlag blir oppveid av at offentlige overføringer i stor grad er indeksert i forhold til lønn, og at offentlig konsum også i stor grad består av lønnskostnader. Dagens høye petroleumsinntekter reflekterer bare at den begrensede mengden av olje og gass veksles om til finansielle fordringer på utlandet i et høyt tempo. I nasjonalbudsjettet 2002 er petroleumsformuen, definert som beregnet nåverdi av framtidige årlige netto kontantstrømmer fra petroleumsvirksomheten, på usikkert grunnlag anslått til 2 400 milliarder 2002-kroner. Statens andel av formuen anslås til noe over 2 100 milliarder 2002-kroner. Summen av statens andel av petroleumsformuen og kapitalen i Statens petroleumsfond utgjorde dermed om lag 2 750 milliarder kroner ved inngangen til 2002.

Den nye handlingsregelen for finanspolitikken innebærer at bruken av petroleumsinntekter gradvis øker til nivået for permanentinntekten av petroleumsformuen når denne i sin helhet er vekslet om til fordringer i Petroleumsfondet. Inntil all lønnsom olje og gass er solgt vil fondet bygges opp. Dette vil skje særlig

raskt fram til 2020. Petroleumsfondet målt som andel av BNP forventes å øke fra 56,8 prosent i 2002 til 116,4 prosent i 2010. Ifølge videre framskrivinger vil bruk av realavkastningen føre til at fondet når om lag 160 prosent av BNP i 2050. Etter 2020 vil realavkastningen av fondet være stor nok til å dekke et oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet tilsvarende om lag 7 prosent av BNP.

Eksistensen av petroleumsfondet og de drivverdige olje- og gassreservene i Nordsjøen innebærer et betydelig innslag av generell fondering av framtidige offentlige utgifter. Fonderingen bidrar til at skattesatserne og/eller det offentlige tjenestetilbudet kan holdes på et jevnere nivå enn det som er mulig ved løpende finansiering av offentlige utgifter når befolkningens eldes. Nedskjæringer av offentlige tjenestetilbud har alltid vist seg vanskelig å gjennomføre. Utjevning av skattesatser over tid bidrar isolert sett til økt samfunnsøkonomisk effektivitet, siden effektivitetstapet ved beskatning øker progressivt med størrelsen på skattesatsene. Imidlertid viser de framskrivningene som hittil har vært presentert i Langtidsprogrammet og det siste nasjonalbudsjettet at den nye handlingsregelen for finanspolitikken ikke er opprettholdbar på lang sikt. Med dette menes at den offentlige sparingen ikke er høy nok til at man både kan innfri pensjonsforpliktelsene, la realveksten i offentlig konsum følge den reelle BNP-veksten, beholde dagens reelle skattesatser, samt unngå en eksploderende utvikling av offentlig gjeld. Hvis skattesatsene skal beholdes på dagens nivå, viser framskrivningene at den nye handlingsregelen gir rom for en viss bedring av det offentlige tjenestetilbudet (standard og dekningsgrad) utover det som følger av vedtatte reformer fram mot 2020. Deretter må imidlertid det offentlige tjenestetilbudet skjæres ned hvis en ikke øker skattene eller andre offentlige inntekter. Framskrivningene viser at etter 2030 gir den nye handlingsregelen kombinert med dagens skattesatser en betydelig reduksjon av standard og dekningsgrad i offentlig tjenesteyting. Som sagt, vil ikke den veksten som norsk økonomi forventes å oppleve, i seg selv lette finansieringsproblemene for offentlig sektor. Derimot vil rikere husholdninger være bedre i stand til å bære en økt skattebyrde, men de vil også ha økte krav til omfanget og kvaliteten på offentlige tjenester.

Ny rollefordeling mellom finans- og pengepolitikken i stabiliseringen av norsk økonomi?

Selv om finanspolitikken fortsatt skal bidra til å stabilisere norsk økonomi, innebærer de nye retningslinjene samlet sett en viss forskyvning fra *diskresjonær* finanspolitikk til renteendringer når det gjelder bruken av stabiliserende virkemidler. I mange vestlige land har bruken av diskresjonære finansielle virkemidler avtatt gjennom flere år. Det skyldes blant annet at de fleste europeiske landene har en betydelig statsgjeld som begrenser handlingsrommet for finans-

politikken. Maastrichtkravene for EU- og søkerlandene og den kommende utgiftsveksten knyttet til eldrebølgen, har aksentuert denne begrensningen. I tillegg pekes det ofte på at det enkelte lands frihet til selv å velge skattenivå reduseres av at skattegrunnlagene er blitt mer internasjonalt mobile. Hensynet til at finanspolitikken må være opprettholdbar på lang sikt har kommet i forgrunnen. Med et press i retning av økt harmonisering av skattesystemer og skattenivåer mellom land har vurderingene av den diskresjonære finanspolitikken vridd seg fra ambisjoner om kortsiktig stabilisering til grensedraging for omfanget og sammensetningen av offentlig tjenesteyting og til kompensasjonsgraden i trygde- og overføringsordningene.

Også den fagøkonomiske holdningen til diskresjonær finanspolitikk har blitt vesentlig mer kritisk sammenlignet med den "styringsoptimismen" som dominerte makroøkonomiske fagmiljøer fram til midten av 1970-tallet. I forhold til ambisjonen om finstyring av samlet etterspørsel er det i praksis vanskelig å få vedtatt endringer i flere av de aktuelle virkemidlene tilstrekkelig raskt. I tillegg tar det tid før tiltakene virker, og det er betydelig usikkerhet knyttet til hvor raskt og hvor sterkt tiltakene virker. Faren er derfor at tiltakene ikke treffer presist nok i tid til å fungere stabiliserende. Den monetaristiske kritikken om at diskresjonær finanspolitikk snarere kan virke destabiliserende har fått bredere tilslutning. I tillegg har det vist seg at det i praktisk politikk kan være vanskelig å reversere ekspansive tiltak, det være seg både økte offentlige utgifter eller skattelettelser. På den annen side må en vurdering av finanspolitikken også ta hensyn til den automatiske stabiliseringen som ligger i for eksempel de skatte- og overføringsregler som allerede er innført. Slike automatiske stabilisatorer etableres ikke uten at det en gang er foretatt en diskresjonær finanspolitisk endring. Det er også viktig å undersøke den empiriske relevansen for norsk økonomi av de kvalitative argumenter som framføres i den akademiske diskusjonen om økonomisk politikk. Studier av faktorer bak konjunkturutviklingen i norsk økonomi på 1990-tallet tyder på at den diskresjonære finanspolitikken stort sett bidro til stabilisering. Motkonjunkturpolitikk synes imidlertid å være vesentlig lettere å gjennomføre

re når det er en ekspansiv finanspolitikk som trengs, enn når det bør foretas en innstramning.

Makroøkonomisk stabilisering gjennom pengepolitikk, dvs. renteendringer, kan være lettere å praktisere. Norges Bank beslutter med korte mellomrom og på selvstendig grunnlag om renten skal endres og hvor mye. Bare inflasjonsmålet er diktert av de politiske myndighetene. Erfaringene fra USA gjennom 1990-årene har styrket troen på bruk av pengepolitikk som stabiliserende virkemiddel. På den annen side har også pengepolitikken sine begrensninger. Utviklingen i Japan det siste tiåret har vist at pengepolitikkens potensiale kan være begrenset. For små åpne økonomier som den norske begrenser høy internasjonal kapitalmobilitet mulighetene for å føre en selvstendig nasjonal pengepolitikk. Effektene av en renteendring på den generelle etterspørselen og ikke minst på inntektsfordelingen, vil avhenge av husholdningenes og selskapenes gjeldssituasjon. Det er også grunn til å tro at markedsaktørens oppfatninger om varigheten av en renteendring vil være situasjonsbetinget. Slike forhold er det vanskelig å fange opp i kvantitative vurderinger av pengepolitikken sine virkninger. Avsnittet om pengepolitikken ovenfor inneholder en oppsummerende boks om resultater fra forskning basert på empiriske modeller for norsk økonomi om størrelsesordenen på makroøkonomiske effekter av renteendringer. Resultatene tyder på at virkningen på inflasjonen er moderat, men at det er relativt betydelige effekter på produksjon og sysselsetting. Beregningene tyder dessuten på at også pengepolitikken trenger relativt lang tid før effektene er uttømt.

Offentlig forvaltning

Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall steg konsumet i offentlig forvaltning med 1,5 prosent fra 2000 til 2001, målt i faste priser. Til sammenligning vokste BNP og BNP for Fastlands-Norge svakere, henholdsvis med 1,4 og 1,0 prosent, men konsumveksten var klart under den gjennomsnittlige BNP-veksten de siste 10 årene. Offentlig forvaltnings bruttoinvesteringer i fast realkapital gikk ned med 5,6 prosent, målt i faste priser. I statsforvaltningen falt investeringene med 11,3 prosent, mens nedgangen i kommuneforvaltningen er anslått til 1,8 prosent. Målt som andeler av BNP ut-

Nøkkel tall for offentlig forvaltning. 1997-2001

	1997	1998	1999	2000	2001
Nettofinansinvestering*					
Offentlig forvaltning, påløpte verdier, mrd. kr	85,8	39,6	71,0	212,7	224,2
Statsforvaltningen, bokførte verdier, mrd. kr	83,1	53,0	79,5	219,2	260,2
Kommuneforvaltningen, bokførte verdier, mrd. kr	-1,8	-6,2	-9,8	-5,5	-5,2
Offentlig forvaltning, påløpte verdier, prosent av BNP	7,9	3,6	5,9	14,9	15,2
Omfanget på offentlig forvaltning					
Utgifter i offentlig forvaltning, prosent av BNP	43,9	46,6	45,7	40,8	41,8
Konsum i offentlig forvaltning, prosent av BNP	19,9	21,4	21,3	19,0	20,0
Utførte timeverk, prosent av samlet sysselsetting	26,6	26,4	26,7	26,9	27,3
Skatter, bokførte, prosent av BNP*	42,4	43,4	41,6	40,2	45,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå og nysaldert budsjett for 2001.

Konsum i statsforvaltningen. Årlig volumendring i prosent

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Konsum i statsforvaltningen	-1,7	3,1	1,3	3,3	3,5	0,9	0,7
Konsum i statsforvaltningen, individuelt	-1,0	5,0	0,3	0,7	8,4	2,4	0,9
Konsum i statsforvaltningen, forsvar	-6,4	1,9	4,4	3,6	0,1	-4,0	-3,1
Konsum i statsforvaltningen, kollektivt	1,3	2,1	0,1	5,6	1,4	2,8	3,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

gjorde offentlig forvaltnings konsum og investeringer henholdsvis 20,0 og 2,7 prosent i 2001.

Sysselsettingen i offentlig forvaltning økte med 10 300 personer i fjor, til 722 100 personer. I perioden 1990-2001 sett under ett, er det dermed blitt 141 900 flere sysselsatte personer som utfører 99 500 nye årsverk i offentlig forvaltning. Mens forvaltningens andel av sysselsatte personer økte fra 28 prosent i 1990 til 31 prosent i 2001, økte den tilsvarende andelen av total utførte timeverk fra 25 prosent i 1990 til 27 prosent i 2001. Deltidsarbeid er altså noe mer utbredt i offentlig forvaltning enn i arbeidslivet for øvrig.

Statsforvaltningen

Konsumet i statsforvaltningen steg ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall med 0,7 prosent fra 2000 til 2001, målt i faste priser. Forsvarskonsumet gikk ned med 3,1 prosent, mens det individuelle sivile konsumet (undervisning, helse- og sosialomsorg) økte med 0,9 prosent. Konsumet av undervisningstjenester økte med 1,9 prosent, mens konsumet av helse, sosial- og omsorgstjenester økte med 0,2 prosent. Sterkest vekst hadde konsumet av sivile kollektive tjenester (administrasjon, transporttjenester, forskning og utvikling mv.) med en volumvekst på 3,0 prosent.

Statlig (og kommunalt konsum) beregnes som summen av lønnskostnader, kapitalslit og produktinnsats, fratrukket salg av offentlige tjenester (gebyrer). I perioden 1995-2001 var den årlige gjennomsnittlige volumveksten i statlig konsum på 1,6 prosent. Det individuelle og kollektive konsumet og forsvarskonsumet hadde en årlig gjennomsnittlig vekst på henholdsvis 2,3 prosent og -0,5 prosent. Det individuelle konsumet økte sterkest i 1996 og 1999 med henholdsvis 5,0 prosent og 8,4 prosent, mens det kollektive konsumet (eks. forsvaret) økte sterkest i 1998 med 5,6 prosent.

Antall sysselsatte i staten gikk ned med 0,8 prosent fra 2000 til 2001, mens nedgangen i antall utførte timeverk var på 1,8 prosent. Produktinnsatsen i statsforvaltningen vokste mer enn konsumet fra 2000 til 2001. Målt i faste priser var økningen på 3,9 prosent. I sivil statlig forvaltning vokste produktinnsatsen med 6,5 prosent, mens produktinnsatsen i forsvaret derimot gikk ned med 3,6 prosent.

Bruttoinvesteringene i fast realkapital ble redusert med 11,3 prosent i volum fra 2000 til 2001. Både de sivile investeringene og forsvarsinvesteringene gikk ned, med henholdsvis 12 prosent og 8,5 prosent. Det

var særlig utviklingen i investeringene i helse- og omsorgssektoren og annen tjenesteyting (inkl. offentlig administrasjon) som trakk tallene for sivil statlig forvaltning ned. Investeringsnedgangen i helse- og omsorgssektoren skyldes at byggingen av det nye Rikshospitalet er ferdig.

Kommuneforvaltningen

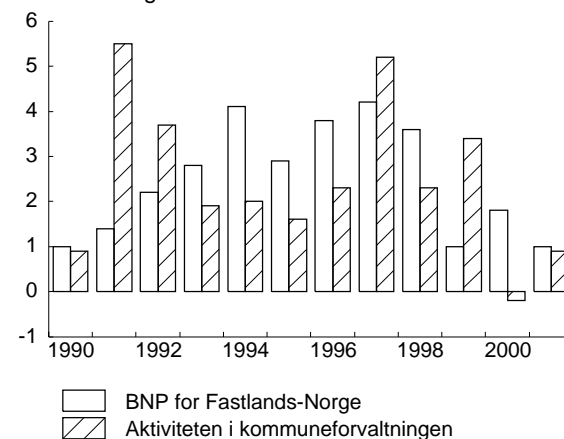
Foreløpige anslag for kommuneforvaltningen tyder på svak vekst i kommunenes aktivitet i fjor. Målt ved indikator som veier sammen veksten i utførte timeverk og realveksten i produktinnsatsen og bruttorealinvesteringer, økte aktiviteten i kommuneforvaltningen med 0,9 prosent fra 2000 til 2001. Både produktinnsatsen og antall utførte timeverk økte, mens investeringene gikk noe ned.

I 1991-1992, 1997 og 1999 var aktivitetsveksten i kommuneforvaltningen høyere enn veksten i BNP for Fastlands-Norge, mens forholdet var omvendt i årene 1993-1996 og 1998, i likhet med i 2000 og 2001, se egen figur. Den særskilte sterke aktivitetsveksten i kommuneforvaltningen i 1997 skyldes sterk volumvekst i investeringene og produktinnsatsen i forbindelse med gjennomføringen av grunnskolereformen.

I løpende priser økte lønnskostnadene i kommuneforvaltningen med 14,5 milliarder eller om lag 11 prosent fra 2000 til 2001. Det skyldes først og fremst en vekst i timelønnskostnadene på knapt 10 prosent. Dette kan i stor grad tilskrives sterk økning i lærerlønningene i 2001. Sviktede avkastning på aktiva i den

Aktiviteten i kommuneforvaltningen og BNP for Fastlands-Norge

Volumendring fra året før. Prosent. 1990-2001



1) Justert bakover for brudd i serien fra januar 1999.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Kilde: Aetat Arbeidsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå.

Kommuneforvaltningen. Inntekter og utgifter etter art. Foreløpige tall 2001. Millioner kroner

	1999	2000	2001*	Prosentvis endring 1999/2000	Prosentvis endring 2000/2001
A. Løpende inntekter	188748	202661	221074	7,4	9,1
1. Formuesinntekter, renter	6124	8058	8100	31,6	0,5
2. Skatteinntekter	89968	93634	107735	4,1	15,1
3. Andre løpende overføringer	88818	96628	101000	8,8	4,5
Overføringer innen offentlig forvaltning	86141	93878	98100	9,0	4,5
Andre overføringer	2677	2750	2900	2,7	5,5
4. Driftsresultat	3838	4341	4239	13,1	-2,3
C. Totale inntekter (=A)	188748	202661	221074	7,4	9,1
D. Løpende utgifter	183140	194810	213135	6,4	9,4
1. Formuesutgifter, renter	6053	6559	7000	8,4	6,7
2. Overføringer til private	20620	21534	22450	4,4	4,3
3. Andre løpende overføringer	1863	2048	1674	9,9	-18,3
Overføringer innen offentlig forvaltning	1607	1547	1474	- 3,7	-4,7
Overføringer til kommunal forretningsdrift	256	501	200	95,7	-60,1
4. Konsum i kommuneforvaltningen	154604	164669	182011	6,5	10,5
Lønnskostnader	125060	132052	147807	5,6	11,9
Produktinnsats	43345	46059	48248	6,3	4,8
Kapitalslit	9660	10611	11640	9,8	9,7
Produktkjøp til husholdninger	3624	3864	4077	6,6	5,5
Driftsresultat ¹	3838	4341	4239	13,1	-2,3
Gebyrer (-)	-30923	-32258	-34000	4,3	5,4
E. Sparing (A-D)	5608	7851	7939	40,0	1,1
F. Kapitalutgifter	15373	13358	13110	- 13,1	-1,9
1. Nettoinvestering i fast realkapital	15694	13618	13560	- 13,2	-0,4
Bruttoinvestering i fast realkapital	25354	24229	25200	- 4,4	4,0
Kapitalslit (-)	-9660	-10611	-11640	9,8	9,7
2. Netto kjøp av tomter og grunn	-279	-461	-400	65,2	-13,2
3. Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	-42	201	-50	- 578,6	-124,9
G. Totale utgifter (D+F)	198513	208168	226245	4,9	8,7
H. Nettofinansinvesteringer (C-G)	-9765	-5507	-5171	- 43,6	-6,1
2. Overskudd før lånetransaksjoner	-9765	-5507	-5171	- 43,6	-6,1

¹ Driftsresultat i kommunal vannforsynings-, avløps- og renovasjonsvirksomhet..

Kilde: Statistisk sentralbyrå

kommunale pensjonskassen innebærer merutgifter gjennom økte premier på om lag 3 milliarder kroner, som vil belaste kommunenes og fylkeskommunenes regnskap for 2001. Dette bidrar også til den sterke lønnskostnadsveksten i 2001. I tillegg økte antall utførte timeverk med 1,3 prosent, tilsvarende 8 700 årsverk.

Antall sysselsatte personer i kommuneforvaltningen økte med 2,1 prosent i fjor. Den sterkeste sysselsettingsveksten fant sted i helse- og omsorgssektoren, hvor antall sysselsatte personer økte med 2,7 prosent. I undervisningssektoren og annen tjenesteyting økte antall sysselsatte med henholdsvis 1,4 prosent og 1,0 prosent. Antall utførte timeverk økte noe svakere enn antall sysselsatte personer, med 1,3 prosent. Forskjellen må ses i sammenheng med at det var tre færre arbeidsdager i 2001 enn i 2000, hovedsakelig på grunn av ferieutvidelsen. I skoleverket var det ingen endringer i antall arbeidsdager i 2001.

I perioden 1990-2001 er det i kommunesektoren blitt 141 900 flere sysselsatte personer som utfører 100

200 nye årsverk. Sysselsettingsveksten har vært sterkest innenfor helse- og sosialomsorg med 118 100 sysselsatte personer. Kommunenes andel av total sysselsetting har dermed økt sterkt, fra 20,9 prosent i 1990 til 24,8 prosent i 2001. I undervisningsnæringen og i annen kommunal virksomhet har sysselsettingen økt med henholdsvis 18 800 og 4 900 personer i samme periode.

Ifølge foreløpige anslag for kommuneforvaltningen gikk investeringene ned med 1,8 prosent i 2001, målt i faste priser. Det var nedgang i investeringene i helse- og omsorgssektoren, noe som har sammenheng med at handlingsplanen for eldre snart er ferdigstilt. I undervisningssektoren og annen tjenesteyting var det en moderat vekst i investeringene.

Målt ved bokførte netto finansinvesteringer var kommuneforvaltningens underskudd på -5,2 milliarder kroner i fjor. Underskuddet er blitt redusert med 300 millioner kroner sammenlignet med året før. De kommunale utgiftene økte nominelt med 8,7 prosent, mens inntektene gikk opp med 9,1 prosent.