

# LANDBRUKETS UTREDNINGSKONTOR

THE CENTRAL RESEARCH OFFICE FOR AGRICULTURAL ASSOCIATIONS

Schweigaardsgt. 34 C, Postboks 3720 Gamlebyen,  
0135 Oslo 1. Tlf.: (02) 17 34 00. Fax: (02) 17 23 11

Oslo, november 1991  
111lu010.TE

## LANDBRUKETS UTREDNINGSKONTOR

NOTAT 9/1991

*AYSE M BULAK HAGELIA:  
OFFENTLIGE UTGIFTER OG INNTEKTER  
OG KONSEKVENSER AV EF-MEDLEMSKAP*

### FORORD

Norges forhold til EF er tatt opp til revisjon gjennom forhandlingene om EØS-avtalen. Denne situasjonen har skapt grobunn for på nytt å ta opp spørsmålet fra 1972 om Norge burde bli medlem av EF. Nå som dengang er spørsmålet om nasjonal handlefrihet til å kunne velge egne løsninger tilpasset lokale behov av største betydning.

Nasjonal handlefrihet kan begrenses av overnasjonale regler eller overnasjonale myndigheter. Men formell frihet kan ikke omsettes til praktisk politikk uten at man også har ressurser og fri adgang til å anvende disse ressursene på den måten man finner formålstjenlig. I spørsmålet om Norges forhold til EF blir det derfor viktig å vurdere hvilke endringer EF-medlemskap vil representere så vel i muligheten for å finansiere offentlig virksomhet som å kunne iverksette offentlige tiltak. Her vil man møte spørsmål både om hvem som har myndighet, regler for politikkutforming og man vil kunne erfare at bortfall av grenser avskjærer offentlige inntekter på nasjonalt nivå.

I dette heftet gir vi en oversikt over omfanget av offentlig virksomhet i Norge og en del land i EF, og peker på hvordan offentlige utgifter og inntekter vil bli begrenset ved et eventuelt norsk EF-medlemskap.

Heftet er skrevet av sosialøkonom Ayse M Bulak Hagelia, som arbeider som konsulent i Landbrukets Utredningskontor.

Oddvar M Nordnes

ISSN 0803-043 X

*Landbrukets Utredningskontor – administrativt underlagt Landbruksamvirkets Felleskontor – er et samarbeidsorgan for:*

*Norges Bondelag, Norske Melkeprodusenters Landsforbund, Norsk Kjøttamvirke, Norske Egg-sentraler, A.L. Gartnerhallen, Norske Fellekjøp, Norske Potetindustrier, Honningsentralen A/L, NRF-Avlslaget for Norsk Født Fe, Norsk Sveineavlslag, Landteknikk, Gjensidige Forstkring, Fokus Bank A/S, Landkreditt.*



LANDBRUKS  
SAMVIRKET

*OFFENTLIGE UTGIFTER OG INNTEKTER  
OG KONSEKVENSER AV EF-MEDLEMSKAP*

INNHold

I	INNLEDNING . . . . .	3
II.	DET OFFENTLIGES UTGIFTER OG INNTEKTER I NORGE . . . . .	5
II.1	INNTEKTER . . . . .	6
II.2	UTGIFTER . . . . .	9
II.3.	DET OFFENTLIGES DRIFTSRESULTATET . . . . .	15
III.	EF OG DET OFFENTLIGES INNTEKTER OG UTGIFTER . . . . .	16
III.1	HVORDAN EFs POLITIKK PÅVIRKER OFFENTLIGE INNTEKTER OG UTGIFTER I MEDLEMSLANDENE . . . . .	16
III.1.1	INNTEKTSSIDEN . . . . .	19
III.1.2	UTGIFTSIDEN . . . . .	23
III.2	DET OFFENTLIGES UTGIFTER OG INNTEKTER I EF- LANDENE . . . . .	28
IV.	KONSEKVENSER AV EF-MEDLEMSKAP FOR DET OFFENTLIGE I NORGE . . . . .	33
IV.1	INNTEKTER . . . . .	34
IV.2	UTGIFTER . . . . .	35
V.	OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER . . . . .	40

## I INNLEDNING

De siste årene har EF fått en økende oppmerksomhet i norsk innenriks- og utenrikspolitikk. Tilpasning til EFs indre marked er et avgjørende moment i utformingen av norsk regelverk på forskjellige områder. Dette skyldes bl. a. at EF-landene totalt sett er Norges viktigste handelspartnere (ca 65 % av Norges totale eksport er til EF). Norge har tradisjonelt hatt en åpen økonomi og adgang til det norske markedet har vært lett for andre lands bedrifter. I de siste årene har landet også fått mer liberale regler på kapitalmarkedet. Reglene for å ta kapital ut av landet er blitt forenklet. Man opplever at norske investeringer i utlandet har økt i det siste. Kapital flytter til utenlandske marked, bl. a. til EF. Skal man klare å øke investeringene i Norge, bør vilkårene ikke være mindre fordelaktig i Norge enn i andre land.

EFs reguleringer som går direkte på det offentlige inntekter og utgifter er i dag ganske begrenset, men utviklingen mot det indre marked og den monetære og økonomiske union krever betydelige tilpasninger i medlemslandenes finans-, økonomiske, og sosiale politikk. Man kom endelig til en enighet i EF om de viktigste punktene vedrørende harmonisering av indirekte skatter. Avskaffelse av grensekontrollen mellom EF-landene kan få betydning for det offentlige inntekter i medlemsland. Det blir vanskelig å opprettholde høye avgiftssatser og land med lavere sats kan også risikere å miste noe av sitt inntektsgrunnlag. Trygdeordninger og ordninger vedrørende nærings- og distriktsstøtte, handel med tredje land, osv. vil måtte omorganiseres i tråd med EFs regler. Samtidig får EF-organene myndighet til å begrense medlemslandenes mulighet til å operere med langvarig budsjettunderskudd etter gjennomføringen av monetær og økonomisk union.

I Norge har man bygd et velferdssamfunn hvor staten er hovedaktøren. Staten regulerer bl.a. inntektsfordelingen gjennom politiske midler som skattepolitikk etc. slik at alle borgerne blir trukket inn i systemet. Staten garanterer en viss levestandard for alle, og alle får lik mulighet til å benytte velferdsgodene som utdanning, helsetjenester, etc. EF har foreløpig ingen ordninger som kan hindre Norge å fortsette med dagens sosiale politikk ved et eventuelt medlemskap. For at Norge skal kunne opprettholde sine

velferdsordninger etter et eventuelt medlemskap, må imidlertid landet ha finansiell dekning for det. Hvordan det offentliges inntekter og utgifter vil forandre seg ved et medlemskap er derfor et avgjørende spørsmål.

Hva dagens utgifts- og inntektsnivå er, og hvordan et eventuelt medlemskap kan påvirke dette nivået vil være viktige spørsmål ved vurdering av en eventuell innmelding i EF. Konsekvensene av en rekke strukturelle tilpasninger kan også gi resultater som indirekte kan påvirke det offentlige inntekts- og/eller utgiftsnivå.

Offentlig sektor omfatter i prinsippet stats- og kommuneforvaltningen, statens forretningsdrift, selvstendige statlige og kommunale foretak. Statens forretningsdrift, f. eks. Postsparebanken, Statskraftverkene, og selvstendige stats- og kommunale foretak, f. eks. Norsk Hydro A/S, Statoil, er ikke av særlig interesse innen rammen av de spørsmål vi diskuterer i dette heftet. Vi konsentrerer oss om utgifter og inntekter som er relevant for den offentlige forvaltningen.

Stats-, kommune- og trygdeforvaltningen utgjør den offentlige forvaltningen. Den omfatter ikke-forretningsmessige virksomheter hvor det offentlige dekker mer enn 50% av de løpende utgifter og har aktiv kontroll. Dette omfatter helseinstitusjoner, barnehager, skoler, etc. En del institusjoner som er formelt private regnes med i offentlig forvaltning, dersom en vesentlig del av utgiftene dekkes av stats- eller kommuneforvaltningen, og de er opprettet etter vedtak i Stortinget og er kontrollert av myndighetene. Hvordan staten og kommunene disponerer sine inntekter er et resultat av ansvarsfordeling mellom staten og kommunene som varierer fra et land til et annet.

I dette heftet ser vi nærmere på de viktigste inntekts- og utgiftspostene i den offentlige forvaltning i Norge i den andre delen. Den tredje delen er om det offentliges viktigste inntekts- og utgiftsposter i en rekke EF-land og deres sammenligning med nivået i Norge. I samme del peker vi på de ordningene innen området som EF har gjennomført eller er i ferd med å gjennomføre. Hvordan disse ordningene kan påvirke det offentliges inntekter og utgifter i Norge diskuterer vi nærmere i kapittel IV. Den siste delen er en oppsummering av notatet.

## II. DET OFFENTLIGES UTGIFTER OG INNTEKTER I NORGE

Det offentliges utgifter og inntekter omfatter tall fra stats-, kommune og trygdeforvaltning. De viktigste postene i den offentlige forvaltningen kan kort grupperes slik;

Offentlige inntekter direkte skatter indirekte skatter trygde og pensjonspremier formuesinntekter (renter, aksjeutbytte, etc.) gebyrer, bøter overføringer fra Norges Bank
- Offentlige utgifter driftsutgifter (lønnskostnader og vareinnsats) overføringer til private, innenlandsk overføringer til utlandet formuesutgifter (renter, etc.)
= Bruttosparing bruttorealinvesteringer (nettorealinvesteringer og kapital slitt) nettokjøp av fast eiendom + Nettofinansinvesteringer

Det offentliges driftsutgifter sammen med de offentlige bruttorealinvesteringer utgjør det offentliges totale kjøp av varer og tjenester. Vi kommer til å konsentrere oss om postene som er viktigst i forhold til det offentliges inntekter og utgifter i rammen av sammenligning til EF. I del II.1 ser vi nærmere på det offentliges utgifter. Del II.2 er om det offentliges inntekter. I slutten av del II kommer vi til å se kort på det offentliges bruttosparinger (som er det offentliges driftsresultat) uten å gå videre i detaljer.

## II.1 INNTEKTER

De offentlige inntektene beløp seg i 1990 til 291 milliarder kroner som utgjør en 60% av brutto nasjonalproduktet (BNP) i Norge. Målt i faste priser (Tabell 1) har det offentliges inntekter svinget i perioden 1985-1990. Det er en nedgang på 4% fra 1985 til 1986. Fra 1989 til 1990 får man en økning på 4,4% slik at inntektene målt i faste priser stiger til nivået man hadde i 1985. Den sterke tilbakegangen i det offentliges inntekter i 1986 skyldes en reduksjon på 26,5% (26 617 mil.kr.) i direkte skatter. Forklaringen på dette er at direkte skatter fra petroleumsutvinning i 1986 gikk ned til 10 229 mil. kr. (i 1985 priser) fra 39 408 mill. kr. i 1985. Mindre økninger i de andre postene kompenserte delvis nedgangen i oljesektoren.

Det offentliges inntekter har de siste årene utgjort ca. 58-59% av BNP i Norge. Av det offentliges inntekter er direkte og indirekte skatter de viktigste kildene og utgjør til sammen ca 60% av inntektene. Andelen ble redusert fra 66,7% i 1985 til 58,2% i 1990. Direkte og indirekte skatter sammen med trygde- og pensjonspremier utgjør ca. 80% av de totale offentlige inntektene.

Indirekte skatter omfatter merverdiavgift, investeringsavgift, toll, avgift på utvinning av petroleum og andre indirekte skatter som f. eks. særavgift på alkohol, tobakk, bensin og motorkjøretøyer. Eiendomsskatt, regulerings- og konsesjonsavgifter som er en del av kommunale inntekter, omfattes også av indirekte skatter. Andelen av indirekte skatter i de totale inntektene for offentlig forvaltning har variert fra 33,8% i 1986 til 28,4% i 1990. De indirekte skattenes andel i BNP og de totale offentlige inntektene har blitt redusert gradvis i perioden 1986-1990. Verdien av indirekte skatter målt i faste priser avtok fra 1986 til 1989. Det er en nedgang på 11,7%. En sterkt nedgang i avgiften på utvinning av petroleum i 1986 ble ikke reflektert på de totale indirekte skattene i det samme året på grunn av økninger i de andre postene av de indirekte skattene, som f. eks. mva. og investeringsavgifter. Merverdiavgift og avgifter på investeringer har avtatt etter 1987, mens andre indirekte skatter som særavgifter, etc. begynte å avta allerede etter 1986. Reduksjon i mva. og investeringsavgifter skyldes redusert skattegrunnlag, dvs. redusert konsum og mindre investeringer. De totale indirekte skattene viser en svak oppgang fra

Tabell 1. Inntekter for offentlig forvaltning etter de viktigste kildene<sup>1</sup>

INNTEKTER FOR OFFENTLIG FORVALTNING, mil. kr., 1985 priser (% av BNP)						
	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Totale inntekter	287 512 (57,5%)	275 967 (57,6%)	282 361 (58,6%)	279 178 (59,4%)	278 392 (58,1%)	290 594 (59,4%)
1) Direkte skatter	100 599 (20,1%)	73 982 (15,4%)	75 430 (15,7%)	77 576 (16,6%)	82 375 (17,2%)	86 624 (17,7%)
Inntekt og formuesskatt	55 554	58 913	63 860	62 113	59 181	58 748
Skatt på petroleumsutv.	39 408	10 229	6 445	3 891	8 359	14 033
2) Indirekte skatter	91 037 (18,2%)	93 211 (19,5%)	92 190 (19,2%)	86 139 (18,3%)	82 326 (17,2%)	82 406 (16,8%)
Mva og investeringsavgift	49 328	52 934	53 162	50 544	46 680	45 846
Avgift på oljeutvinning	11 127	6 434	5 802	4 636	5 959	6 476
Toll	965	1 127	994	1 029	982	1 026
Andre indirekte skatter	29 617	32 716	32 231	29 930	28 705	29 057
3) Trygd- & pensjonspremier	57 304 (11,5%)	62 929 (13,1%)	68 369 (14,2%)	64 116 (13,7%)	58 911 (12,3%)	59 079 (13,5%)
Medlemspremie	23 046	26 552	30 136	24 810	21 395	21 503
Arbeidsgiveravgift	34 258	36 377	38 233	39 306	37 515	37 576
4) Renter	24 780	31 053	34 249	34 741	35 369	35 903

<sup>1</sup>Særtrykk fra statistisk ukehefte, SU nr. 19, 1990, tab. 2 og NOS, tab. 2.2.3-4, s.63

1989 til 1990.

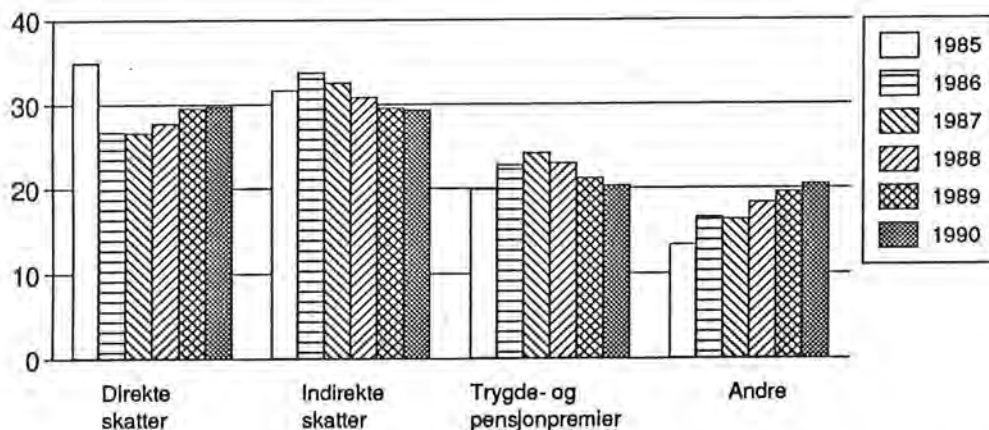
Direkte skatter består av ordinære skatter på formue og inntekt (inkl. toppskatt) for personer og selskaper, direkte skatt på inntekt og formue på utvinning av petroleum, avgift på arv og gaver, årsavgift på motorvogner og andre direkte skatter. I 1985 utgjorde direkte skatter 35% av de totale inntektene. Fra 1985 til 1986 falt andelen av direkte skatter 8.2 prosentpoeng til 26.8%. Det skyldes en 74% reduksjon i skatteinntekter fra utvinning av petroleum. Andelen av skatteinntekter fra utvinning av petroleum i de totale direkte skattene ble redusert fra 39% i 1985 til 13.8% i 1986 og 5% i 1988. Skatteinntekter fra utvinning av petroleum er svært avhengig av oljepriser. Økninger i de andre postene som utgjør direkte skatter forhindrer en tilsvarende reduksjon i inntektene fra de direkte skattene.

Skatt på inntekt og formue er den største posten av direkte skatter. Etter 1985 har betydningen av posten økt betydelig, fra 55,2% av de direkte skattene i 1985 til 79,6% i 1986. Økningen skyldes primært reduksjonen i andelen av skatteinntekter fra utvinning av petroleum. Egentlig avtar verdien av skatter på inntekt og formue målt i faste priser etter 1987. Etter 1987 falt andelen av inntekts- og formuesskatter i de totale direkte skatter fra 84,7% til 71,6% i 1989.

Trygde- og pensjonspremiene er det offentliges tredje viktigste inntektskilde. De utgjør over 20% av de totale offentlige inntekter (19,9% i 1985, 24,2% i 1987, 20,3% i 1990). Posten omfatter medlemsavgifter og arbeidsgiverandel av avgifter til offentlige trygdeordninger som folketrygden, Statens Pensjonskasse, pensjonstrygden for skogsarbeidere, pensjonsordningene for apoteketaten, sjømenn og fiskere. Innbetalinger til kommunale pensjonsordninger er ikke med i beregningen, fordi kommunale pensjonskasser ikke regnes med til offentlig forvaltning. Målt i faste priser registrerer man en nedgang i trygde- og pensjonspremier fra 1987 til 1989. Arbeidsgiveravgift har utgjort over 60% (61,3% i 1988, 63,7% i 1989) av trygde- og pensjonspremiene. Resten av premiene ble betalt av arbeidstakere. Ellers er trenden i medlemspremie og arbeidsgiveravgift målt i faste priser stort sett den samme.



Figur 1: Inntektsposter i % av offentlige inntekter  
(I Norge)



Det offentliges renteinntekter er betydeligere. De utgjør ca. 10% av de totale offentlige inntekter. Andelen har økt fra 8,6% i 1985 til 12,4% i 1990. I faste priser har verdien av renteinntekter økt i perioden 1985-1990 fra 24 780 mill. kr. til 35 903 mill. kr. i 1985 priser. Det er en økning på 45% og avspeiler den positive utviklingen i Norges betalingsbalanse med om verden.

Av de mindre postene kan man kort nevne gebyrer og overføringer fra Norges Bank som utgjorde henholdsvis 4,7% og 2,6% av de offentlige inntektene i 1990.

## II. 2 UTGIFTER

I Norge utgjør utgifter til offentlig forvaltning over 50% av BNP. I perioden 1985-1990 økte de offentlige utgiftenes andel av BNP fra 44,7% til 54,1%<sup>2 3</sup>. De offentlige utgiftene målt i 1985 priser har også økt gradvis fra 223 347 mill. kr. i 1985 til 264 663 mill. kr. i 1990. Det er en økning på 14%.

Av de offentlig utgiftene disponerer statsforvaltningen over 80%, kommunene ca. 20%.

<sup>2</sup> Særtrykk fra statistisk ukehefte, SU nr. 19, tab. 5 (for 1985 tall)

<sup>3</sup> SSB, Økonomiske Analyser, nr. 4-1991, s. 23, tab. 5

Den største andelen går til forskjellige innenlandske overføringer. Omtrent 18% av de statlige utgifter er overføringer til kommunene slik at kommunene disponerer 34% av offentlige utgifter tilsvarende 17% av BNP. Subsidier, stønader til private konsumenter og andre innenlandske overføringer utgjør ca. 50% av statens utgifter. Driftsutgifter er bare 20% av utgiftene. Når det gjelder kommunene, er lønnskostnader alene den viktigste posten og utgjør ca. 55% av de totale kommunale utgiftene. Kommunenes lønnskostnader utgjør altså et beløp som er mer enn to ganger høyere enn statens lønnskostnader. På den andre siden er kommunenes totale overføringer knapt 20% av sine totale utgifter.

**Tabell 2. Viktigste poster i det offentlige utgifter fordelt etter art <sup>4</sup>**

OFFENTLIGE UTGIFTER ETTER ART, mill. kr, 1985 priser (% av de totale offentlige utgifter)						
	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Utgifter i alt	223 347	233 607	243 181	249 933	254 687	264 663
Driftsutgift. Av hvilket	98 198 (44%)	100 757 (43,1%)	105 470 (43,4%)	106 001 (42,4%)	108 826 (42,7%)	112 012 (42,3%)
Lønnskostnader	64 173 (28,7)	66 282 (28,4)	69 230 (28,5)	69 648 (27,9)	70 839 (27,8)	72 500 (27,4)
Stønader til private konsumenter	73 819 (33,1%)	76 049 (32,6%)	78 965 (32,5%)	84 829 (33,9%)	90 885 (35,7%)	95 461 (36,1%)
Stønader til næringer	26 936 (12,1%)	27 583 (11,8%)	27 028 (11,1%)	27 189 (10,9%)	28 153 (11,1%)	29 207 (11%)
U-hjelp	4 210 (1,9%)	4 633 (2%)	4 531 (1,9%)	5 068 (2%)	4 807 (1,9%)	5 454 (2,1%)

<sup>4</sup> SU nr. 19, 1990, tab. 2

Av de offentlige utgiftene utgjør driftsutgiftene (lønnskostnader og vareinnsats medr. reparasjoner) den største parten. Det har nemlig vært ca. 43% av utgiftene i tiden 1987 - 1989.

Stønader til private konsumenter (pensjonsstønader, helsestønader, sykepenger, barne-trygd, dagpenger, osv.) er den andre viktigste posten av det offentliges utgifter. Andelen av stønader i utgiftene har økt fra 33% til 36% mellom 1987 og 1989. Samtidig økte stønader målt i faste priser. Pensjonsstønadene alene utgjør over 50% av stønadene til private og har økt i perioden 1985-1989. Stønader til næringer er den tredje viktigste posten. Den har ligget på ca. 11% av utgiftene i samme perioden. Overføringer til utlandet, dvs. u-hjelp, utgjør ca 2% av de totale offentlige utgifter og har vært forholdsvis stabil i perioden. Av de totale utgiftene er andelen til offentlig konsum 40%.

Utgiftstallene kan også grupperes etter formål. Gruppering etter formål blir ikke påvirket av administrative skillelinjer, tidsendringer og endringer i organisasjonsstruktur. Grupperingen gjør det derfor mulig å foreta sammenligninger over tid uavhengig av administrative endringer. De viktigste postene til offentlig forvaltning gruppert etter formål er tatt inn i tabell 3.

De sosiale trygde- og velferdsutgiftene utgjør den største delen av de offentlige utgiftene. Tallet omfatter trygdeoverføringer, sosialhjelp til personer og utgifter til drift av sosiale institusjoner som barnehage og aldershjem. I 1990 utgjorde det 35,8% av det offentliges utgifter (19,4% av BNP). Over 85% av posten går til sosial trygd og sosialhjelp. I 1985-1989 har sosial trygd- og velferdsutgifter økt med 30,7% fra 72 486 mill. kr. i 1985 til 94 757 mill. kr. i 1990. Samtidig økte andelen av sosial trygd- og velferdsutgifter i de offentlige utgiftene fra 32,5 % til 35,8%.

Utgifter til helsestell omfatter utgifter til alle typer sykehus, sykehjem, helsestasjoner, poliklinikker, annen helsetjeneste utenfor institusjon og refusjoner til private for utgifter til medisiner og medisinsk hjelpeutstyr. Det offentliges utgifter til helsestell i perioden 1985-1990 viser en økning ca. 13% i faste priser, mens andelen i de offentlige utgiftene har avtatt fra 13,6% i 1985 til 13% i 1990.

Tabell 3. Utgifter til offentlig forvaltning og de viktigste utgiftsposter<sup>5</sup>

OFFENTLIGE UTGIFTER ETTER FORMÅL, mill. kr., 1985 priser (% av BNP)						
	1985	1986	1987	1988	1989	1990*
Totale utgifter	223 347 (44,7%)	233 607 (48,8%)	243 181 (50,5%)	249 933 (53,2%)	254 687 (53,2%)	264 663 (54,1%)
Sosial trygd og velferds- utgifter	72 486 (14,5%)	75 167 (15,7%)	78 413 (16,3%)	84 516 (18%)	90 794 (18,9%)	94 757 (19,4%)
Helsestell	30 449 (6,1%)	31 645 (6,6%)	33 449 (7%)	33 746 (7,2%)	33 509 (7%)	34 392 (7%)
Undervisning	26 389	26 770	27 670	28 081	29 982	30 590
Næringsøk.formål av hvilket	34 482	34 660	33 496	33 362	33 910	35 199
i samferdsel	12 585	13 202	13 456	13 419	13 225	13 291
i primærnæringene	12 538	11 747	11 702	11 569	11 982	12 132
i sekundærnæring	2 418	3 141	2 307	2 461	1 961	2 877
i andre formål	6 941	6 570	6 031	5 913	6 742	6 899
Forsvar	15 215	15 329	16 333	15 398	16 479	17 558
Alminnelig tjenesteyting	12 177	12 871	13 265	14 337	14 292	14 997

\* Tall for 1990 er foreløpige

<sup>5</sup> SSB, Økonomiske Analyse, nr. 4-1991, s. 23, tab. 5

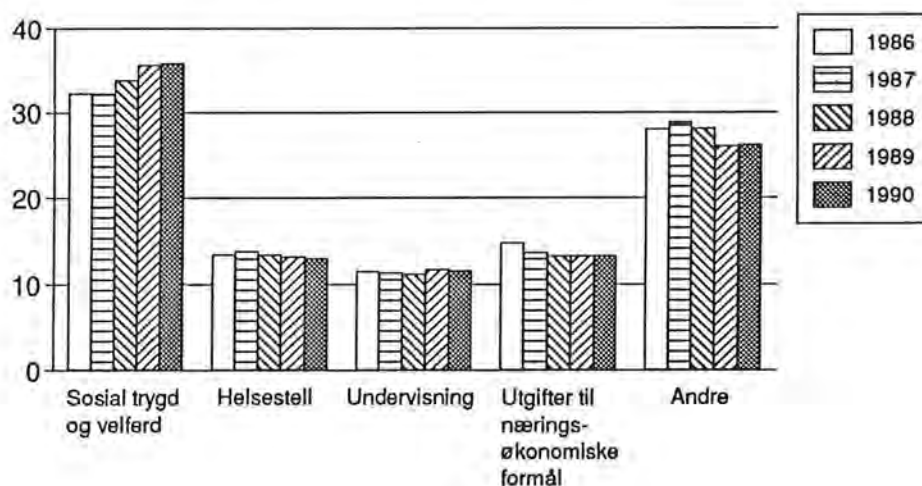
Utgifter til undervisning fra grunnskolenivå til universitets- og høyskolenivå samt voksenopplæring er tatt med under "undervisning". Undervisningsutgiftene har utgjort ca 11% av de totale offentlige utgiftene i perioden 1985-1990. Målt i faste priser har undervisningsutgiftene økt med 15,9%. Den største delen av undervisningsutgiftene går til grunnskoler og førskoler til tross for at andelen gikk ned fra 45% i 1985 til 39,2% i 1990. Det er en svak oppgang i andelen av utgifter til universiteter og høyskoler.

Utgifter til alle slags næringsøkonomiske formål avtok med 3,4% fra 34 482 mil. kr. i 1985 til 33 362 mill. kr. i 1988 og steg igjen med 5,5% til 35 199 mill. kr. i 1990. Stigningen fra 1989 til 1990 er særlig merkbar (3,8%). Utgiftens poster kan studeres nærmere i 4 hovedpunkter:

- i) Utgifter til næringsøkonomiske formål innen samferdsel omfatter utgifter til veier, sjø-, jernbane-, og lufttransport og utgjør den største delen av utgiftene til næringsøkonomiske formål. Andelen i de næringsøkonomiske utgiftene økte fra 36,5% til 37,8% i den samme perioden. Målt i faste priser har utgiftene i samferdsel vist en økning på 5,6% fra 1985 til 1990.
- ii) Utgifter til næringsøkonomiske formål innen primærnæringene omfatter bl.a. utgifter til pris- og inntektspolitiske tiltak knyttet til landbruk og fiskeriene. Målt i faste priser har de offentlige utgiftene til primærnæringene gått ned mellom 1985-1990. Fra 1988 til 1990 observerer man en svak oppgang. Postens andel i utgiftene til næringsøkonomiske formål gikk ned fra 36,4% i 1985 til 34,5% i 1990. Beregnet som andel av BNP utgjorde denne overføringen 2,5% av BNP både i 1985 og 1990.
- iii) Utgifter til næringsøkonomiske formål innen sekundærnæringene omfatter utgifter til bergverksdrift, industri og bygge- og anleggsvirksomhet. Målt i faste priser viser postens utgifter svingninger i perioden, mens andelen av utgifter til næringsøkonomiske formål har variert fra 9% i 1986 til 5,8% i 1989. I 1990 var postens andel 8,2%.
- iv) Utgifter til andre næringsøkonomiske formål omfatter forvaltningens utgifter til forbruker-, pris- og handelspolitikk og utgifter til arbeidsmarkeds- og distriktsutbyggings-tiltak. Målt i faste priser har postens utgifter gått ned 14,8% (fra 6 941 mill. kr. i 1985 til 5 913 mill. kr. i 1988 i 1985 priser). Man registrerer en oppgang med 16,8% fra 1988 til 1990.

Utgifter til samferdsel og primærnæringer er de største utgiftspostene til næringsøkonomiske formål. Deres andel ligger på ca 5% hver av de totale offentlige utgiftene. De andre postene av de totale offentlige utgiftene er forsvarsutgifter (6,6% av de totale offentlige utgiftene i 1990), utgifter til alminnelig tjenesteyting, dvs. utgifter til finans-, skatte- og avgiftsadministrasjon (5,7% i 1990), renteutgifter og overføringer av generelle karakter mellom ulike offentlige sektorer (7,6%), utgifter til kulturformål, kirkelige og andre religiøse formål (2,2%), og utgifter til bolig- og nærmiljøformål (1,7%).

**Figur 2: Utgiftsposter i % av offentlige utgifter**  
(I Norge)



Tabell 4 angir utgiftene pr. kapita i de viktigste postene for årene 1985, 1987 og 1989. I perioden har de totale utgiftene per kapita økt ca 12%. Den største økningen gjelder utgifter til sosial trygd og velferd med 23%. Økningen av utgiftene vedrørende helsestell var lavere enn den gjennomsnittlige økningen i de totale utgiftene.

Andelen av utgiftene til sosial trygd, velferd, helsestell og utdanning i de totale utgiftene var 63% i 1990.

**Tabell 4. Offentlige utgifter pr kapita**

OFFENTLIGE UTGIFTER PR KAPITA, 1985 priser i NOK				
	1985	1987	1989	% forandring
Totale utgifter	53 700	57 924	60 165	12%
Sosial trygd og velferd	17 429	18 677	21 441	23%
Helsestell	7 321	7 967	7 916	8,1%

### II.3. DET OFFENTLIGES DRIFTSRESULTATET

I perioden 1985-1990 gikk det offentlige med overskudd, dvs. at det offentliges inntekter har vært store nok til å dekke det offentliges utgifter. Differansen i faste priser har blitt redusert til 1989, i 1990 er det en svak oppgang i differansen. Man bør være oppmerksom på at oljesektoren er med i inntekts- og utgiftstallene. Anslagstall fra Finansdepartementet viser underskudd for 1991<sup>6</sup>.

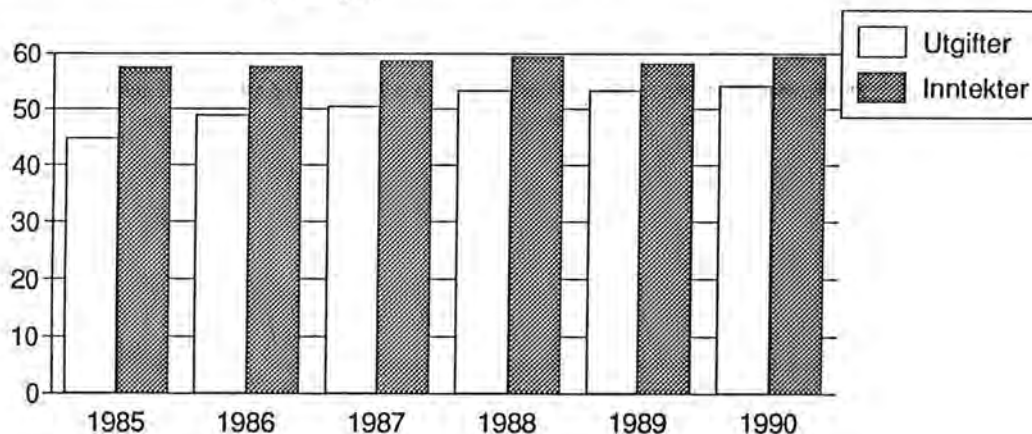
**Tabell 5. Det offentliges driftsresultat, 1985-1990**

DET OFFENTLIGES DRIFTSRESULTAT, mill. kr., 1985 priser					
1985	1986	1987	1988	1989	1990
64 165	42 360	39 180	29 245	23 705	25 931

Differansen mellom det offentliges inntekter og utgifter føres som bruttosparing i de offentlige budsjettberegningene. Posten består primært av bruttorealinvesteringer og nettofinansinvesteringer.

<sup>6</sup> St.meld. nr. 1 (1990-1991), Nasjonalbudsjettet 1991, s.122

Figur 3: Offentlige utgifter og inntekter i % av BNP.  
(I Norge)



### III. EF OG DET OFFENTLIGES INNTEKTER OG UTGIFTER

#### III.1 HVORDAN EFs POLITIKK PÅVIRKER OFFENTLIGE INNTEKTER OG UTGIFTER I MEDLEMSLANDENE

EF som organisasjon har et utgiftsbudsjett som ikke kan overstige 1,3 % av EF-landenes totale BNP før 1992. I 1990 hadde EF et utgiftsbudsjett på 395 mlr. kr.. Dette svarte til 1,2% av medlemslandenes BNP. Budsjettet finansieres hovedsakelig ved overføringer fra medlemslandene og brukes delvis til å finansiere prosjekter i medlemslandene. I tillegg har medlemslandene sine egne offentlige inntekter og utgifter. Disse utgjør langt den største delen av det totale offentlige budsjett som består av landets egne inntekter og utgifter og overføringer til og fra EF. Den vesentlige faktoren når det gjelder EF-landenes offentlige budsjett er spørsmålet om hvordan EF påvirker medlemslandenes egen politikkutforming og pengebruk.

Romatraktaten (1957) legger forholdene til rette for å danne en tollunion som har til mål en varig, balansert økonomisk vekst i medlemslandene. De sentrale EF-organenes makt og markedsmekanismen som skulle sikre at traktatens artikler settes i verk, har gitt



mindre spillerom for de offentlige myndighetene i medlemslandene. Samordning av sosiale ordninger slik at fri bevegelighet av arbeidskraft sikres, felles toll og jordbrukspolitik er noen eksempler på ordninger som direkte eller indirekte har påvirket offentlig politikk, og dermed de offentlige budsjettene i medlemslandene.

I 1972 ble Storbritannia, Irland og Danmark medlemmer, men oljekrisen og flere andre forhold førte til stagnasjon i EFs utvikling. I den andre delen av 70-årene valgte medlemslandene å finne nasjonale løsninger på problemene knyttet til oljekrisen. Det førte til en mindre aktiv periode i gjennomføringen av artiklene i Romtraktaten. I 80-årene ble Hellas, Spania og Portugal EF-medlemmer. Politiske, sosiale og økonomiske forskjeller mellom medlemslandene er blitt større. Samtidig registrerte man et ønske fra medlemslandene om å realisere et indre marked hvor EF-landene er knyttet nærmere til hverandre. Det førte til behov for nye traktater. I 1985 ledet en statusgjennomgang til "Hvitboken" som listet opp 300 tiltak som måtte settes i verk for at det indre markedet med sine fire friheter skulle kunne realiseres. En revisjon av de tre opprinnelige traktatene som danner grunnlaget for EF ble gjennomført ved "Enhetsakten" fra 1987. Av tiltakene som ble delvis ferdigbehandlet kan man forvente at en rekke kan påvirke det offentlige inntekts- og utgiftspostene.

Kommisjonens Hvitbok definerer tre typer handelshindringer som står i veien for "de fire frihetene" og som også har betydning for det offentlige;

- \* tekniske hindringer
- \* fysiske hindringer
- \* fiskale (skattemessige) hindringer

Tekniske hindringer innebærer normer og standarder som varierer fra et medlemsland til et annet. Offentlig innkjøpspolitikk, statlige subsidieordninger og hindringer for fri flyt av arbeidskraft og kapital defineres av EF som de tekniske hindringer. Grensekontrollen er en fysisk hindring som ligger i veien for både fri flyt av varer og mennesker. Når det gjelder fiskale (skattemessige) handelshindringer, er det snakk om varierende indirekte skatter, særlig moms og avgifter, fra et medlemsland til et annet.

Uansett om EF-vedtak tvinger medlemsland til å harmonisere sine regelverk eller ikke, er

medlemslandene nødt til å ta hensyn til vilkår/regelverket i de andre medlemslandene gitt det indre markedets forutsetninger. Ved fri bevegelighet av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital flytter produksjonsmidlene til land hvor det er mest lønnsomt. Et medlemsland bør derfor tilby vilkår som ikke er særlig dårligere enn det de andre tilbyr for å trekke produksjonsmidlene inn i landet. Det fører til at medlemslandene bringer sine regelverk nærmere til hverandre.

Samtidig er EF i ferd med å etablere en monetær og økonomisk union. Frihetene som EF legger til grunn krever en samordning av økonomiske og monetære politikk. Allerede i slutten av 60-årene og i begynnelsen av 70-årene registrerer man forslag til en økonomisk og monetær union (Werner-planen). I 1979 ble valutaslangesamarbeidet erstattet av det europeisk monetær system (EMS). Det førte til et mer bindende samarbeid mellom medlemsland som er med i EMS når det gjelder valutapolitikk. Etter Storbritannias tilknytning til EMS i oktober 1990 er det bare Hellas og Portugal av EF-landene som er utenfor det europeiske valuta samarbeidet.

Den monetære utviklingen må være avstemt med utviklingen på den økonomiske siden. I følge EFs planer kommer man til å gjennomføre en monetær og økonomisk union i tre trinn. Tidsplanene for de siste to trinn er ikke fastlagt ennå. Det kommer an på når man klarer det første trinn som ble iverksatt i 1991. Ved den økonomiske og monetære unionen binder medlemslandene seg til en mer sentralisert koordinering/styring av valutakurs, inflasjon, rentenivå, pengetilførsel, budsjettpolitikk, regional utvikling, etc. Medlemslandene forplikter seg til;

- å kjempe mot inflasjon,
- ikke å bruke devaluering som virkemiddel,
- ikke å tillate at det offentlige går med langvarig budsjettunderskudd.

Ved en eventuell gjennomføring av økonomisk og monetær union får EF myndighet over medlemslandene slik at medlemslandenes mulighet til å kunne gjennomføre en selvstendig politikk blir begrenset.

Vi kan oppsummere med å slå fast at EF av i dag ikke har kompetanse på det økonomiske

området som direkte berører det offentlige, men flere sider ved det indre marked får begrensende konsekvenser for medlemslandene. Dersom EF lykkes i sine planer om å utvikle seg til en økonomisk- og pengemessig union, vil det bli vesentlige endringer i medlemslandenes muligheter til å føre og finansiere nasjonal politikk ut over det man har blitt enige om i EF.

Hvordan EFs felles regelverk kan påvirke det offentliges budsjett i medlemslandene skal vi se nærmere på i neste avsnitt.

### III.1.1 INNTEKTSSIDEN

#### Harmonisering av indirekte skatter

I dag er det avgiftsforskjeller mellom EF-landene. I juni 1991 kom EF-landene til en politisk enighet angående harmonisering av indirekte skatter etter 1992. Felles avgiftssatser er viktig for at det indre marked skal fungere som planlagt. For det første har EF-landene i dag fortsatt en rekke begrensninger og kontroller ved grenseovergangene i EF-området. Det forhindrer til en viss grad handel over grensene. For det andre har EF til hensikt å iverksette beskatning i opprinnelseslandet, dvs moms skal betales i eksportlandet ved import fra et annet medlemsland etter 1997. I dag og i perioden 1992-1997 anvender man destinasjonsprinsippet, det vil si eksportlandenes momssats blir erstattet med importlandenes momssats. Destinasjonsprinsippet og grensekontrollene sørger for at moms- og avgiftsforskjellene ikke fører til konkurransevridninger og inntektsforskyvninger. Man har bestemt å avskaffe grensekontrollen etter 1992. I 1997 forventes de endelige momsreglene i EF å være på plass og man gjennomfører opprinnelsesprinsippet. Derfor er det et behov for å harmonisere de indirekte skattene i EF allerede nå.

Kommisjonen har jobbet med saken i flere år og kom allerede i august 1987 med et harmoniseringsforslag. I følge forslaget skulle medlemslandene kunne anvende to momssatser, nemlig en normalsats og en redusert sats. Normalsatsen skulle ligge på mellom 14 og 20%. Den reduserte satsen skulle ligge mellom 4 og 9%. Hvert land skulle

fritt fastsette sine egne satser innenfor de gitte intervallene. Kommisjonen mente at 4-5% forskjell i satsene ikke skulle skape større konkurransevriddinger.

Løsningen med to satser er et kompromiss som følge av at satsene er svært forskjellige fra et medlemsland til det andre. Man har i dag i Danmark og Irland en normalsats over 20% på en side og Luxembourg og Spania på den andre med en normalsats på 12%. Når det gjelder redusert sats, har Danmark ingen redusert sats, mens Belgia har 1% momssats for en del varer i dag.

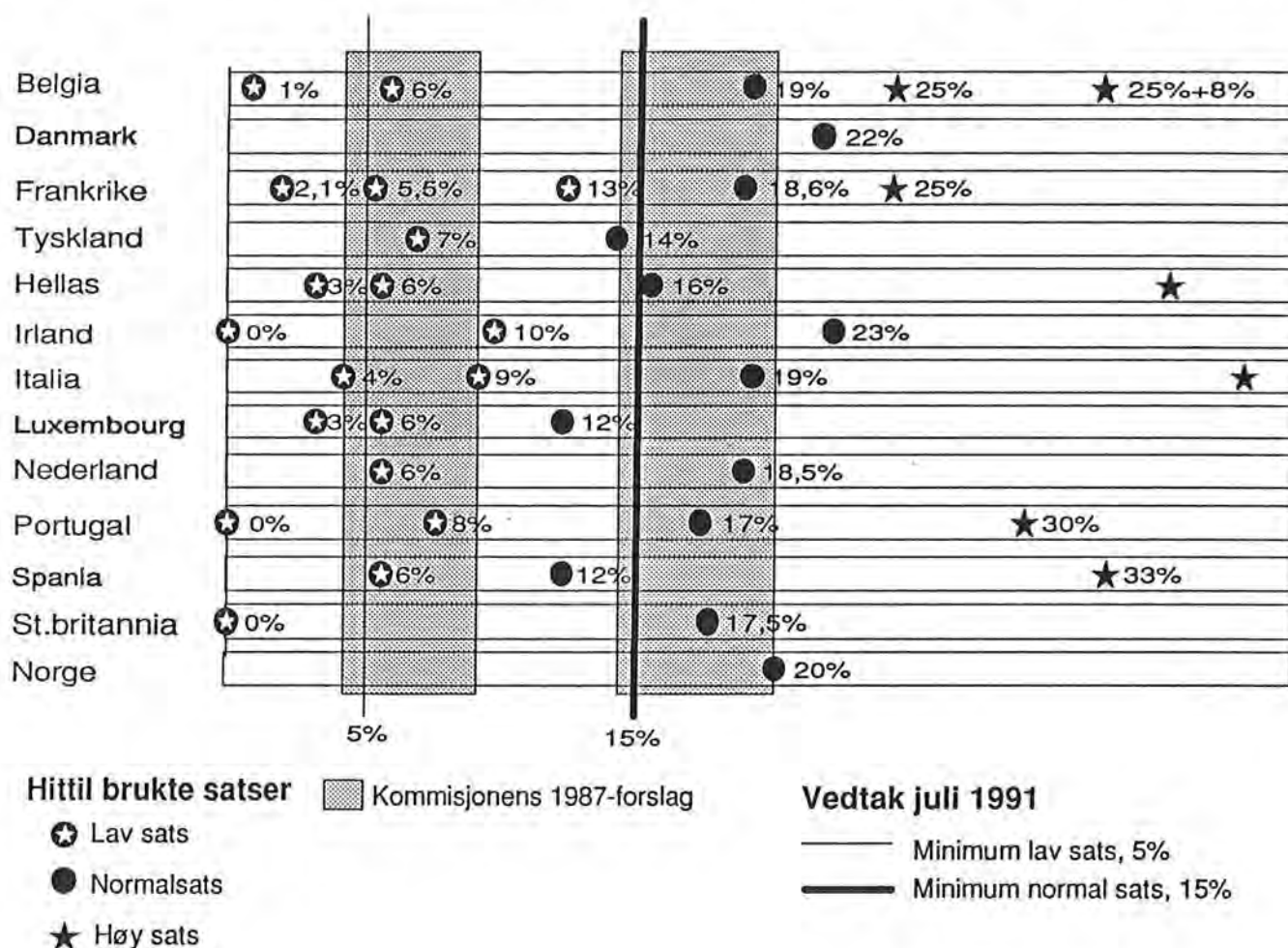
Den reduserte satsen skulle gjelde for en rekke nødvendighetsvarer som utgjør ca. en tredjedel av det felles momsgrunnlaget;

- fødevarer (unntatt alkoholholdige drikkevarer)
- energi til oppvarmings- og belysningsformål
- vann
- legemidler
- bøker, aviser, tidsskrifter
- persontransport

I følge Kommisjonens forslag skal særavgiftene for spirit, vin, tobakk, mineralolje og øl harmoniseres. Særavgifter begrunnes ikke alene med finanspolitiske hensyn, men også andre hensyn som helsemessige forhold og sosiale hensyn. Særavgifter unntatt de som er nevnte ovenfor og som motvirker fri flyt av varer skal fjernes. Kommisjonen er i et av sine forslag innstilt på skattlegging av biler i landet hvor de er registrert/tatt i bruk.

I juni 1991 ble medlemslandene enige om å fastsette en normalsats på minimum 15% og å la hvert medlemsland være fri til å anvende en redusert sats på minimum 5%. Den videre diskusjon i dag går på den konkrete gjennomføringen. Storbritannia insisterer på at man ikke trenger ytterligere konkretisering, mens de andre medlemmene ønsker å vedta et konkret direktiv.

Figur 4: Momssatser etter Kommisjonens 1987-forslag og vedtak juli 1991.



Når det gjelder særavgifter (avgifter på olje/bensin, alkohol, etc.), ble det bestemt minste-satser unntatt for en rekke mineral oljer som brukes til oppvarming og en del tobakktyper. Minimumssatser fra 1.1. 1993 for varer med særavgift er følgende;

- blyholdig bensin : kr. 2,96 pr. l.
- blyfri bensin : " 2,29 "
- diesel : " 1,96 "

- lett fyringsolje : kr. 0,- "
- tung fyringsolje : " 104,- "
- øl : " 15,- per % enhet alkohol
- vin : " 0,- pr. l.
- sigaretter : 57% av den endelige prisen

Landene med betydelige lavere (Luxembourg) og høyere (Danmark, Irland) avgiftssatser sto i mot forslagene fra EF-kommisjonen. Luxembourg var redd for å miste fordelene av å ha lav avgiftssatser, mens Danmark og Irland var bekymret over å miste en viktig del av sine offentlige inntekter. Et dansk embetsmannsutvalg beregnet skattetapet for den danske staten til 39 mrd danske kroner. Beregninger er basert på EFs 1987-forslag<sup>7</sup>, men man kan allikevel forvente et tap som resultat av markedstilpasningen.

Av medlemslandene er det Danmark og Nederland som ikke har noen lavere sats enn de minimumssatsene. Storbritannia, Portugal og Irland må øke sine avgifter på 0-sats for en del nødvendighetsvarer. Belgia, Frankrike, Hellas, Italia, Luxembourg må øke sin lave sats. I teorien gir ordningen med 15% minimumssats medlemslandene mulighet til å bruke høyere sats, men faren for konkurranseforvridning i det felles indre marked tillater ikke store differanser i satsene mellom medlemsland. Hvis Danmark insisterer på å opprettholde sine høyere satser kan landet risikere en økt handel over grensen til Tyskland. Tyskland har en redusert sats på 7% og normalsats på 14%. Normalsatsen kommer til å øke til 15% etter harmonisering, mens redusert sats kan beholdes på 7%. Som resultat kan Danmark miste en del av sine offentlige inntekter på grunn av redusert skattegrunnlag. På grunn av at grensekontrollen avskaffes mellom EF-landene kan Danmark og andre EF-land som i teorien kan anvende de høyere satsene, i praksis bli nødt til å tilpasse sine satser ved å redusere dem.

### **Rammer gitt av den økonomiske og monetære union**

Stabilitet i prisnivå og valutakurs er høyt prioritert i EF-landene. Midlene som settes i

---

<sup>7</sup> Paus, Espen og Pedersen, Axel West, FAFO, Arbeidsnotat 1990, oktober 1990, s.48

verk for å oppnå målene kan være i strid med politiske virkemidler mot arbeidsledighet. Her kan man nevne midler som devaluering, ekspansiv budsjettpolitikk, etc. Mens det første kan være en trussel for valutaens stabilitet, kan det andre øke inflasjonsraten. I tillegg forplikter medlemslandene seg til å unngå langvarig budsjettunderskudd etter gjennomføringen av den økonomiske og monetære unionen. Derfor kan man ikke uten videre benytte offentlige budsjetter og tiltak for å redusere arbeidsledigheten.

Et annet punkt som man kan nevne er at det hevdes at EFs indre marked kan øke inntektsgrunnlaget for det offentlige. Begrunnelsen er påstanden om at EFs indre marked kommer til å gi en økonomisk vekst i medlemslandene. Veksten forventes å øke skattegrunnlaget.

### **III.1.2 UTGIFTSIDEN**

#### **Sosiale utgifter**

Med sosialpolitikk i EF-sammenheng forstår man koordinering av sosiale ytelser, og likestilling. I de siste årene har EF gitt uttrykk for sin vilje til å utvide sosialpolitikken innhold til beskyttelse av de svakeste, men noe konkret direktiv har ikke kommet ennå.

#### **a) Likestilling**

EF har vedtatt fem direktiver på området likestilling. Gjennom femårige handlingsprogrammer beskrives mål og det avgis retningslinjer for anvendelser. Man er nå inne i det tredje handlingsprogram som gjelder perioden 1991-1995. For å oppnå målet har de til disposisjon 5 mill. ECU (40 mill. kr.) for 1991 og 5,3 mill. ECU (42,4 mill. kr.) for 1992. Pengene kommer fra bl.a de sosiale fondene. I tillegg bør landene finansiere sine egne prosjekter fra sitt nasjonalbudsjett. Relevante prosjekter finansieres av de respektive medlemslandene og midler fra EF-kassa. De felles midlene er rettet spesielt mot fattigere regioner/medlemsland.

#### **b) Trygdeordninger**

EF-landene forplikter seg til å gjennomføre i sine lovverk EF-forordning 1408/71 som

sikrer rettighetene til vandrende arbeidere og deres familie i alle EF-landene. I 1981 ble selvstendig næringsdrivende omfattet av disse rettighetene (forordning 1390/81). Reglene gjelder også for arbeidere fra tredjeland som har bilaterale avtaler med EF angående sosiale rettigheter. Legg merke til at personer fra land som ikke har avtaler med EF-land, flyktninger og statsløse ikke er medtatt.

Forordningen innebærer kun trygdeytelser som er knyttet til arbeidsforhold. EF er opptatt av å sikre fri bevegelse av arbeidskraft ved å koordinere trygdesystemet i medlemslandene og å sikre at ingen blir diskriminert på basis av nasjonalitet. Det er arbeidsstedet som gir rett til ytelsene i EF, m.a.o. har familiemedlemmer til arbeidstakere rett til trygdeytelser uansett hvor de bor. EFs bestemmelser om harmonisering sier ikke noe om hva slags omfang eller økonomisk nivå trygdeordningene skal ha. Sosialhjelp som går utover arbeidsforhold er ikke tatt med i EFs felles sosialpolitikk.

Effekten av EF-ordningene på det offentliges utgifter i enkelte medlemsland kommer an på inn- og utvandring av arbeidskraft fra de andre EF-landene. Undersøkelsene viser at mobiliteten på arbeidskraft i EF-området har vært ganske ubetydelig til nå. Det kan forventes at landene som mottar arbeidskraft fra andre medlemsland får økte trygdeutgifter, siden de samme rettighetene som landet har for sine egne arbeidstakere også må godkjennes for arbeidere fra andre EF-land. På den andre siden betaler arbeidere fra andre land skatt, pensjonspremier, etc. til landet de jobber i. Derfor er det ikke entydig å si noe om den totale effekten av inn- og utvandring av arbeidskraft.

### **Stønader til næringsvirksomheter og regionalstøtte**

Politikken for nærings- og regionalstøtte i EF-landene dirigeres av sentrale EF-organer. Godkjenning av næringsstøtte er underlagt visse vilkår. Først og fremst må en støtte ikke virke konkurransevridende eller forvri handelen mellom medlemsland. Bruk av regionalstøtte har til mål å oppnå balansert utvikling mellom medlemsland/regioner. For de relevante prosjektene hvor offentlig støtte er godkjent av Kommisjonen, får medlemslandene delvis dekning fra de strukturelle fondene, nemlig regionalfondet, sosialfondet og landbruksfondet. Omtrent 25% av EF-budsjettet vil gå til regionalpolitikk i perioden 1989-1993. Det er et beløp på 60 315 mill. ECU (458 400 mill. NOK) i 1989



priser. Det er ca. 0,3% av brutto nasjonalprodukt innenfor fellesskapets området. I tillegg innvilges penger fra nasjonalbudsjett i hvert enkelt medlemsland til egne prosjekter. I perioden 1989-1993 er nasjonale bidrag beregnet til å ligge på 365 000 mill. NOK i 1989-priser. Da blir den totale støtte 823 000 mill. NOK<sup>8</sup>. Størrelsen av nasjonale bidrag varierer fra et medlemsland til et annet. Sydlige EF-landene mottar høyest støtte fra de felles fondene (Spania, Italia, Portugal, Hellas, etter størrelsesorden). Støttebeløpene pr. innbygger blir mer likt fordelt hvis man tar hensyn til innbyggertallet i hver region der støtte blir mottatt<sup>9</sup>.

De viktigste kriterier for å få støtte til en region/medlemsland er<sup>10</sup>;

- relativt lav inntekt pr. innbygger i regionen (75% eller lavere av gjennomsnittsinntekt i EF målt i kjøpekraftspariteter) - 63,5% av den totale støtte brukes til dette formålet. Spania, Italia, Portugal, Hellas er de største bidragsmottakere.
- industriområder i tilbakegang - Områdene under denne kategorien får 8,5% av den totale støtte. Storbritannia, Spania og Frankrike motta de største bidragene.
- sysselsettingsprosjekter for langtidsledige og unge - 12% av den totale støtte går til dette formålet. Storbritannia, Frankrike, Italia og Vest-Tyskland er de største bidragsmottakere til formålet.
- jordbruksreformer - 4,6% av den totale støtte brukes til dette formål. Frankrike, Vest-Tyskland er de største bidragsmottakere.

#### **Medlemslandenes bidrag til EF-budsjettet**

Utgiftene til EFs felles politikk finansieres gjennom overføringer fra medlemslandene og inntekter fra ordninger på fellesskapetsnivå, f. eks. toll og avgifter på handel med tredje land. Utgiftspostene på felles nivå er (etter størrelsesorden);

- utgifter til felles jordbrukspolitikk - 60,8% av det totale utgiftene i 1989
- utgifter til fellesskapets strukturelle politikk - 20 % av det totale budsjett gikk til å finansiere de tre strukturelle fondene som ble nevnt ovenfor i 1989.

---

<sup>8</sup>Forsell, Leif, 1991, s.21

<sup>9</sup> Forsell, Leif, 1991, s. 78

<sup>10</sup> Forsell, 1991, s. 76

I tillegg finansierer fellesskapet en rekke andre strukturelle prosjekter med mindre budsjett, f. eks. program for Middelhavsområdet, støtte til tiltak innen fiskeri-, transport-, utdanningssektor, etc. Disse utgjorde 2,5% av det totale budsjett i 1989.

- utgiftene til energi, industri, teknologi og forskning - 4% av de totale utgiftene i 1989
- utgiftene til u-hjelpsprosjektene - 2,7% av budsjettet
- administrative utgifter og tilbakebetaling til medlemslandene - ca 3% av det totale i 1989.

Budsjettets kilder er;

- importavgifter på jordbruksvarer - Innen rammen av den felles jordbrukspolitikk får EF betalt en avgift for jordbruksvarer som er importert fra tredjeland. Avgiften skal kompensere forskjellen mellom lavere verdenspriser og fellesskapets priser. I tilfelle av eksport fra EF-land hvor verdenspriser er høyere, innkreves en avgift på eksport.

- tollinntekter - Felles tollsatser og andre avgifter ved handel med et ikke-medlemsland går til EF-kassen.

- opp til 1,4% av medlemslandenes merverdiavgiftsgrunnlag - Siden 1970 har en del av merverdiavgiftsinntektene til medlemsland blitt overført til fellesskapets budsjett.

Medlemslandene betaler opp til 1,4% av sitt merverdiavgiftsgrunnlag til fellesskapet. Hvis grunnlaget i et medlemsland er over 55% av BNP, som det er i Storbritannia,

Luxembourg og Irland i 1988, beregnes landets overføringsgrunnlag som 55% av BNP. I 1989 betalte medlemslandene i gjennomsnitt 1,28% av sitt merverdiavgiftsgrunnlag<sup>11</sup>.

Storbritannias andel tilsvarte til 0,809% av merverdiavgiften, mens satsene til andre land varierte fra 1,347% (Tyskland) til 1,4% (Belgia, Danmark, Hellas og Italia). I 1989 var EFs inntekter fra denne posten ca. 29 296 mill. ECU.. Tysklands bidrag utgjorde 27% av dette beløpet. Frankrike, Storbritannia, Italia og Spania er de andre stor bidragsyterne.

Danmark betalte ca. 585 mill. ECU ( 4 680 mill. NOK) i 1989. Det utgjorde 2,2% av denne posten.

- BNP basert inntektskilde - Den fjerde kildens størrelse varierer fra et år til et annet etter behovet for å dekke underskuddet til felles EF-budsjett. I 1989 betalte medlemslandene i

---

<sup>11</sup> Community public finance, The European budget after the 1988 reform, Luxembourg, 1989, s. 58

gjennomsnitt 0,0924% av sitt BNP<sup>12</sup>. Det tilsvarte ca. 3 904 mill. ECU (31 232 mill. NOK). Det største bidragsyterne var Vest-Tyskland, Frankrike og Italia. Danmarks andel av denne inntektskilden for EF var 2,3%, dvs. ca. 88 mill. kr. ECU (704 mill. NOK).

Med andre ord får EF en del av medlemslandenes offentlige inntekter. I tillegg betaler medlemslandene en del av sitt BNP for å dekke EFs mulige underskudd.

### **Innsparinger ved fjerning av grensehindringer mellom EF-landene**

I dag er det fortsatt en viss kontroll ved grensene imellom EF-landene. For eksempel er mengden av varer man kan ta med seg fra et medlemsland til et annet begrenset. Ved gjennomføring av det indre markedet i 1992 kommer man til å fjerne disse begrensningene. Cecchini-rapporten som ble utarbeidet for EF-kommisjonen i 1988 i forbindelse med prosjektet for gjennomføring av det indre marked spår betydelige administrative og statlige innsparinger (mellom 500 millioner til en milliard ECU) for det offentlige i de 12 medlemsland etter fjerningen av handelshindringer innenfor EF<sup>13</sup>.

### **Offentlig innkjøp**

I følge EF-direktiver angående offentlig innkjøp skal alle offentlige innkjøp over bestemte terskelverdier åpnes for anbud fra leverandører i alle medlemslandene. Terskelverdiene varierer fra ca 1,5 mill. kr. for varer og tjenester til 38 mill. kr. for bygg- og anleggsarbeid. Ideen bak å åpne offentlige innkjøp for internasjonale anbud er å unngå konkurransevridding og å redusere det offentliges kostnader. Importandelen av offentlige innkjøp varierer fra et medlemsland til et annet. I Belgia utgjør importandelen av offentlige innkjøp 21%, mens det bare er 1% i Italia (se figur 8).<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Community public finance, 1989, s. 59

<sup>13</sup>Cecchini, Paolo, Europa '92 Realisering av det indre marked, Dagens Næringslivs Forlag 1988, s.45

<sup>14</sup> Kjær, Knut N., Fagbevegelsen og offentlig innkjøpspolitikk i Europa, FAFO, 1990, s. 16 og 29

### **U-hjelpspolitik**

Tendensen i EF er å gi "Brussel" en økende rolle i utformingen av u-hjelpspolitik. Det øker EFs finansielle behov. I tillegg har medlemslandene mulighet til å opprettholde sine bilaterale avtaler med utviklingsland.

## **III.2 DET OFFENTLIGES UTGIFTER OG INNTEKTER I EF-LANDENE**

Reguleringer/harmoniseringsprosessen som ble presentert i det forrige avsnittet er delvis gjennomført i EF-området. Harmonisering av indirekte skatter blir ikke satt i gang før 1993. Andre ordninger som ikke kan opprettholdes etter avskaffelse av grensekontroll, forventes å bli avvirket i 1992/93. Den monetære og økonomiske union kommer også til å gi utslag på det offentlige budsjett. Man kan konkludere med at konsekvensene av EF-integrasjonen for det offentlige inntekter i medlemslandene ikke er endelig klarlagt.

I dag har EF en begrenset rolle i forhold til det offentlige budsjettstørrelse og struktur i medlemslandene. Medlemslandenes sosiale, økonomiske og politiske struktur er ganske forskjellig. Det offentlige rolle, og dermed inntekts- og utgiftsnivå i offentlig sektor, varierer fra et medlemsland til et annet. Dette kommer til syne ved for eks. varierende andel av det offentlige inntekter og utgifter som % av BNP og fordelingen mellom statenes og kommunenes andel i de totale utgiftene. I dette hefte går vi ikke inn i en diskusjon om strukturelle forskjeller mellom medlemslandene angående det offentlige budsjett, men vi ser på de viktigste postene vedrørende det offentlige inntekter og utgifter.

### **Utgifter**

Andelen av det offentlige utgifter og bruttorealinvesteringer av BNP har svingt i en rekke EF-land i perioden 1970-1987. Særlig i den første delen av 80-årene økte andelen. Senere er det en liten tilbakegang i utgiftenes andel, unntatt for Spania og Portugal. I disse landene har andelen økt ganske sterkt i perioden. I Spania økte andelen av det offentlige utgifter og bruttorealinvesteringer fra 31,4% i 1980 til 40,5% i 1986. I Portugal var

økningen fra 35,5% i 1979 til 50,0% i 1985. Spania og Portugal, som i utgangspunktet hadde de laveste andelene av BNP, har klart å redusere gapet mellom seg og de øvrige EF-landene. I 1987 var Luxembourg og Storbritannia de EF-landene hvor offentlige utgifter og brutto realinvesteringer utgjorde den laveste %-andelen av BNP, mens Nederland, Belgia og Danmark de høyeste andelene. Samme år utgjorde brutto realinvesteringer og de totale offentlige utgifter 54% av BNP i Norge.

Av de totale offentlige utgiftene utgjør driftsutgifter og overføringer til det private den høyeste andelen. Forskjeller i anvendelser og grupperinger fra et land til et annet er egentlig et problem ved sammenligninger.

Høye driftsutgifter sammen med realinvesteringer betyr høyt offentlig konsum i et land. Av EF-landene har Danmark det høyeste offentlige konsum. Det var 25,9% av BNP i 1987. I de andre EF-landene har andelen av det offentlig konsum ligget på ca 15% av BNP. Storbritannia og Frankrike hadde andel som var over 18%, mens andelen i Tyskland og Luxembourg var litt under 14% av BNP i 1987. I 1987 var det totale offentlige konsum i Norge 25,5% av BNP. Prosenttallene her tar ikke hensyn til gebyrer private må betale for å nytte offentlige tilbud. I Norge er gebyrer lavere enn i EF-land. Det betyr at det offentliges netto bidrag til sosiale goder er høyere i forhold til andre land hvor gebyrer/egenandel for private er høyere. Data angående gebyrer er ikke tilgjengelig for alle land.

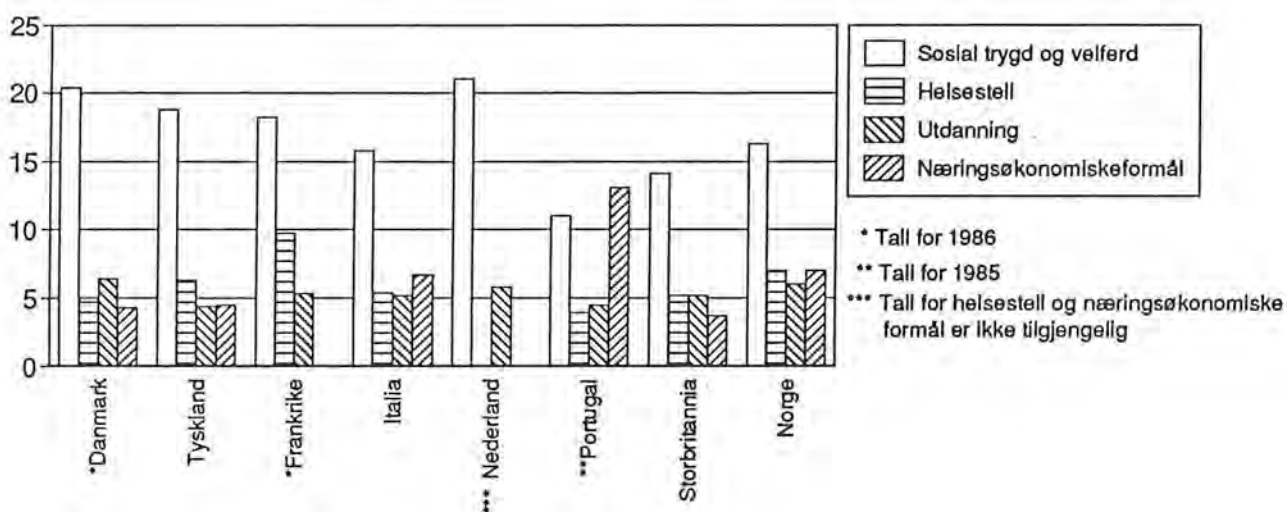
Når det gjelder overføringer, kan det være misvisende å sammenligne forskjellige land. Inntektsfradragsregler kan variere fra land til land. Tall som brukes i dette hefte tar ikke hensyn til det. Derfor kan nettooverføringer (overføringer minus skatt) til private være noe mindre for enkelte land enn hva som er oppgitt. Sykepenger er f. eks. skattepliktig inntekt i Norge, mens det ikke er tilfelle i Tyskland og Nederland. Andelen av subsidier og stønader til private konsumenter av BNP har stort sett vært over 20% i EF-landene unntatt for Storbritannia, Portugal og Spania. I 1987 var denne posten 19,5% i Danmark. Nederland, Belgia, Frankrike og Tyskland hadde de høyeste andelene i BNP når det gjaldt subsidier og stønader. Samme år var andelen 22% av BNP i Norge.

Tall for postene som er gruppert etter formål er ganske vanskelig å skaffe for alle EF-land. Derfor konsentrer vi oss om Danmark, Tyskland, Frankrike, Italia, Nederland og Storbritannia<sup>15</sup>. Utgifter til sosialtrygd og velferd utgjør den største andelen av det offentlige utgifter selv om andelen varierer fra medlemsland til medlemsland. Fattigere medlemslandene har lavere sosial trygd og velferdsutgifter. Storbritannia har også forholdsvis lavere sosiale utgifter. De har ligget på ca 14% av BNP i perioden 1982-1987. Det kan skyldes dereguleringspolitikken av Thatcher-regjeringen. Belgia, Nederland og Danmark har hatt de høyeste sosiale trygde og velferdsutgiftene med et nivå på ca 20% av BNP. Norge ligger på nivå med Frankrike og Tyskland. Andelen ligger på ca. 17%. Forskjellen mellom Norge og EF er at sosial trygd og velferdsutgiftene har vist en økende tendens i Norge, mens tendensen har vært avtagende i EF-landene.

De andre viktigste postene er utgifter til helse og undervisning. Andelen av utgifter til helse er høyest i Belgia og Frankrike blant EF-landene som i 1986 brukte 9,7% av sitt BNP til helseutgifter. Danmark og Tyskland har hatt omtrent samme andel av BNP som Norge, dvs. 6-7%. Andelen av det offentlige utgifter til utdanning er høyest i Belgia, Frankrike, Nederland og Danmark. Norge ligger i denne gruppen med en prosentandel på 6-7% av BNP.

Figur 5: De viktigste utgiftspostene i % av BNP.

(I 1987)

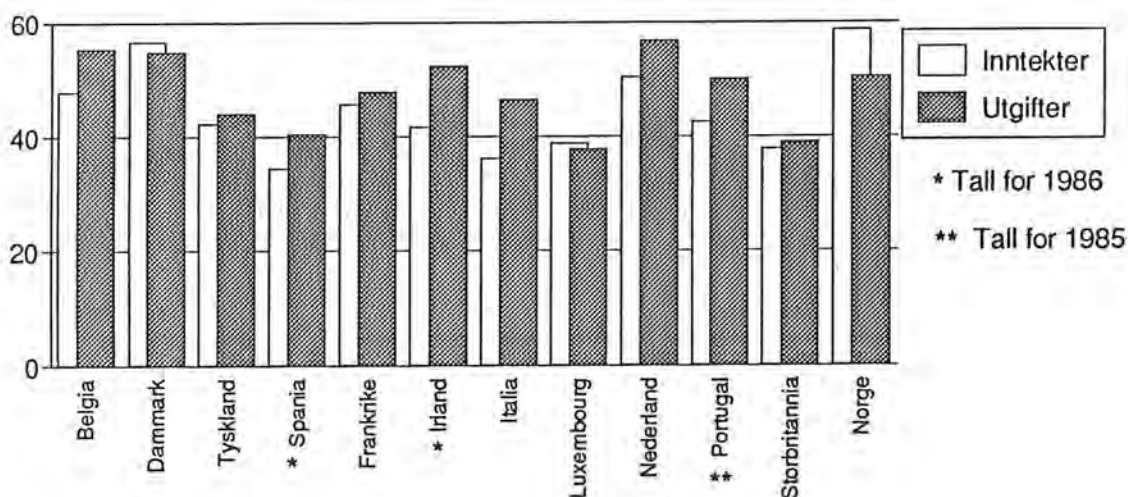


<sup>15</sup> Eurostat, Luxembourg 1990, tab. C, s. 7

## Inntekter

Eurostats undersøkelser<sup>16</sup> viser at andelen av totale offentlige inntekter beregnet i % av BNP er lavest i Spania, Italia, Storbritannia og Luxembourg. Den er lavere enn 40%. I Spania var andelen i 1986 bare 34,4%, men det er økning fra 28,8% i 1980. Danmark, Nederland og Belgia har på den andre siden de høyeste andelene av BNP når det gjelder det offentlige inntekter. I 1987 var det offentlige inntekter 56,6% av BNP i Danmark. Det var en økning fra 45,4% i 1970. Økningen skyldes primært trygde og pensjonspremier. Det offentlige inntekter utgjorde i Norge 58,6% av BNP i 1987. Den generelle trenden har vært en økning i det offentlige inntekter i EF-landene fra 1970 til 1987 unntatt for Storbritannia hvor inntektene gikk ned 1,2% poeng etter 1984 til 37,8% i 1987. I Portugal ser man den sterkeste økningen. Her økte det offentlige inntekter fra 29,2% i 1979 til 42,6% i 1985. Økningen er et resultat av økte inntekter fra direkte og indirekte skatter og trygde og pensjonspremier.

**Figur 6: Offentlige inntekter og utgifter i % av BNP**  
(I 1987)

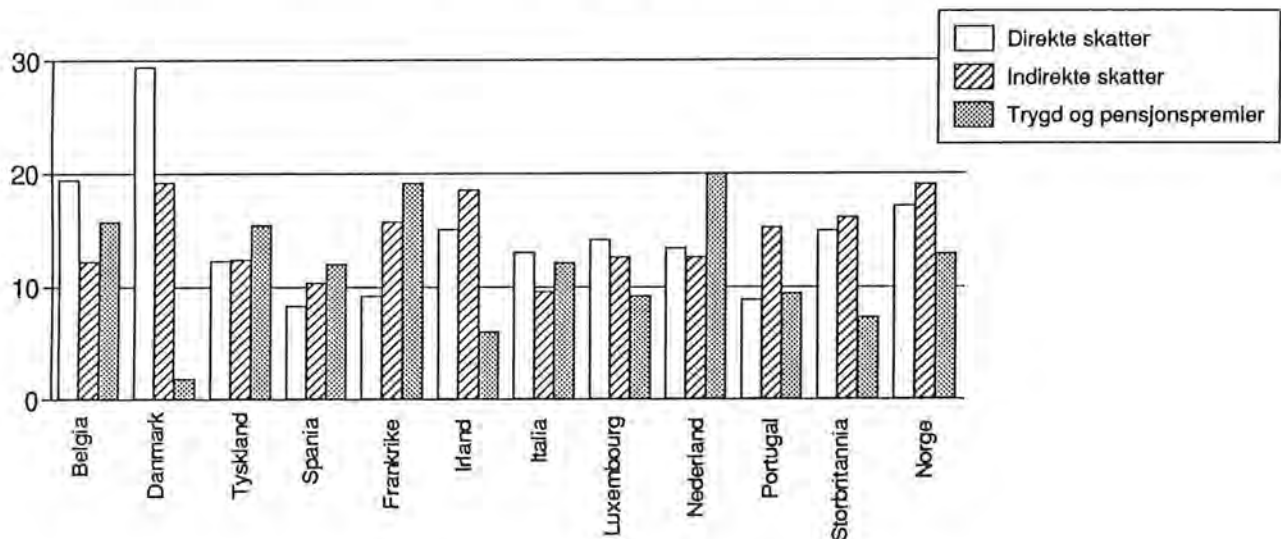


<sup>16</sup>Eurostat, 1990, tab. A, s.2

Av de offentlige inntektskildene varierer andelen av direkte og indirekte skatter, trygde- og pensjonspremier fra et medlemsland til et annet<sup>17</sup>.

**Figur 7: Direkte- og indirekte skatter og trygde- og pensjonspremier i % av BNP.**

(Gjennomsnitt i 1985-87.)



Belgia, Danmark og Italia får mesteparten av sine offentlige inntekter fra direkte skatter på inntekt og formue til tross for at andelen varierer betydelig. I Danmark utgjør direkte skatter ca. 30% av BNP, mens det er bare ca. 19 og 13% i henholdsvis Belgia og Italia. Direkte skatter ligger gjennomsnittlig på 12-13% av BNP i EF-landene. Danmark har også det høyeste nivå for indirekte skatter med ca. 19% av BNP. Indirekte skatter er viktigst i Irland, Storbritannia og Portugal med andel på henholdsvis 18, 16 og 15% av BNP. Trygde- og pensjonspremier utgjør den største posten i de offentlige inntekter i Nederland, Frankrike og Tyskland med andel på ca. 20, 19 og 15% av BNP. I Danmark er andelen (i BNP) av både inntekt- og formuesskatt og skatt på produksjon høye, mens andelen av trygde- og pensjonspremier er beskjeden, lavere enn 2% av BNP. I Spania har man et lignende mønster som Frankrike. Trygd og pensjonspremier utgjør den største

<sup>17</sup> Eurostat, 1990, tab. D, s.8



andelen, mens andelen av direkte skatter er lavest. Andelen av trygde- og pensjonspremier i BNP er litt høyere enn andelen av direkte og indirekte skatter i Tyskland, mens den er lavere i Norge.

Direkte og indirekte skatter pluss trygde- og pensjonspremier varierer fra 30% til 50% av BNP i EF-landene. Danmark, Belgia og Nederland har de høyeste andelene. I Norge utgjør disse postene tilsammen mer enn 45% av BNP. I tillegg kommer andre inntektskilder som f. eks. renter.

Med unntak av Danmark og Luxembourg går det offentlige i EF-landene med underskudd. Dette kan føre til en mer redusert rolle for det offentlige hvis det ikke er mulighet til å øke inntektene. I Danmark har det offentlige gått med underskudd i en lang periode før man klarte å komme på pluss siden og man derfor en meget stor utenlandsgjeld å betale ned.

#### **IV. KONSEKVENSER AV EF-MEDLEMSKAP FOR DET OFFENTLIGE I NORGE**

Ved et norsk EF-medlemskap kan man vente en rekke finansielle og strukturelle forandringer i det offentliges inntekter og utgifter i Norge. En del forhold følger direkte ved at EF har gjeldende regler eller som sekundære effekter av å slutte seg til EFs indre marked. Andre forhold er knyttet til framlagte planer som forventes å bli realisert utover i 1990 årene.

- Reglene EF har gjennomført i sine lovverk krever en tilpasning av det norske regelverk, som f. eks. koordinering av sosiale ytelser til arbeidere fra andre medlemsland.
- Konsekvensene av at EF vil gjennomføre en felles skatte- og avgiftspolitik.
- EF får myndighet til å begrense medlemslandenes mulighet til å operere med langvarig budsjettunderskudd etter gjennomføringen av monetær og økonomisk union. Det vil i tilfelle gi det offentliges budsjett en ganske stram ramme for sin budsjettering og finansielle dekning.

Om det offentliges budsjettbalanse i Norge sikres ved et EF-medlemskap er ikke entydig. Det kommer an på hvordan inntekt- og utgiftsiden forandrer seg. Skal Norge fortsette med dagens utgifter i tillegg til de utgiftene som kan bli pålagt av EF ved et medlemskap, må det finnes dekning for det.

Det er gjennomført en rekke studier, modellberegninger, etc. for å regne ut kostnadene og gevinstene ved det indre markedet. Man må være oppmerksom på at resultatene er beregnet under forutsetninger som egentlig er en forenklet modell av virkeligheten. Derfor har de beregnede kostnader og gevinster de samme svakhetene som forutsetningene/modellene har.

#### **IV.1 INNTEKTER**

##### **Harmonisering av indirekte skatter**

Indirekte skatter utgjør ca. 30% av de totale offentlige inntektene i Norge i dag. Av beløpet er 2,5% avgifter på utvinning av olje og tollinntekter (se tabell 4). Den delen av indirekte skatter som kan bli påvirket av harmonisering i EF ved et medlemskap utgjør bortimot 25 prosent av de totale offentlige inntektene.

En modellstudie utført av Ådne Cappelen og Erik Storm på basis av Kommisjonens 1987-forslag til felles satser for indirekte skatter viser at den norske staten får et tap på mellom 14,3-21,2 milliarder kr. gitt i 1987 priser (12,3-18,2 mrd. kr. i 1985 priser) ved en avgiftsharmonisering.

Beregningene viser provenytapet (i 1987 priser) etter ulike avgiftsarter slik<sup>18</sup>;

Moms.....5,7 milliarder kr.

Alkoholavgifter.....4,8 "

Tobakksavgifter.....1,2 "

---

<sup>18</sup>Cappelen og Storm, Harmonisering av indirekte skatter, tabell 6, s.19

Engangsavgift.....	0 - 6,8 "
Andre avgifter.....	2,6 "
Sum.....	14,3 - 21,1 "

Beløpet 12,3-18,2 mrd. kr (i 1985 priser) utgjør;

- 4-6% av de totale inntektene,
- 14-21% av de direkte skattene,
- 15-22% av de indirekte skattene,
- 4-7% av de totale utgiftene,
- 13-19% av de sosial trygd og velferdsutgiftene,

EF klarte i juni 1991 å bli enige om å gjennomføre en avgiftsharmonisering som i utgangspunktet er mer fleksibel enn i 1987-forslaget, men et norsk EF-medlemskap vil medføre at Norge må redusere merverdiavgiften på 20%. Beregningene som viste et provenyrtap på 5,7 mrd. NOK provenyrtap på moms kan fortsatt være gyldig. Når det gjelder særavgifter, f. eks. alkoholavgifter, tobakksavgifter, avgifter på mineralolje, etc. er mye fortsatt uklart. Diskusjoner og tendensen i EF viser at avgiftene på charterreiser, omregistrering av bil, årsavgift, kilometeravgift som Norge anvender kan beholdes, mens avgifter på sjokolade, parfyme, mineralvann, alkohol, batterier, etc. kommer til å bli berørt ved et medlemskap. Når det gjelder avgifter på mineraloljeprodukter, er forskjellen mellom Norge og EF ganske ubetydelig.

## **IV.2 UTGIFTER**

I lys av hvordan EF fungerer, tyder mye på at et eventuelt norsk EF-medlemskap kan komme til å forandre både verdien av og strukturen på de offentlige utgiftene i Norge;

### **Sosiale utgifter**

#### **a) Likestilling**

Tiltak for likestilling er svært integrert i systemet i Norge. For eksempel er rettighetene

og diverse støtteordninger til småbarnsmødre og enslige forsørgere regnet som en del av de sosial trygdeutgiftene. Det regnes altså ikke som utgifter til likestillingstiltak. I tillegg opererer de offentlige institusjoner/avdelinger som jobber for likestilling i arbeidslivet både på nasjonalt og lokalt nivå. Derfor er det ikke lett å ha en oversikt over hvor mye det brukes til "likestillingsformål" i Norge i dag ut fra EFs definisjon.

Av tiltakene som indirekte er rettet mot å sikre likestilling, men lagt under sosiale ordninger er det en rekke som kvinnelige arbeidstakere fra andre EF-land som jobber i Norge, får rett til å nytte. Det er nemlig ordninger som går på sosial trygd, dvs. rettigheter som er knyttet til arbeid. Man må være oppmerksom på at arbeidstakere fra andre EF-land ikke har rett til sosialhjelp i landet de jobber i. Romatraktaten krever at EF-landene ikke diskriminerer arbeidstakere fra andre EF-land på områdene vedrørende sosial trygd. Norge forplikter seg derfor til å gi de samme rettigheter -som er en del av sosial trygd, men likevel kan omfattes som en likestillingstiltak- til kvinnelige arbeidstakere fra andre EF-land i tilfelle av et medlemskap. Hvordan det kan påvirke statlige utgifter og inntekter kommer vi til å se nærmere på sammen med de andre tilpasningene vedrørende trygdeordninger.

Det kan tenkes at Norge kan få finansiell støtte fra EF-kassa til forskjellige prosjekter spesielt rettet mot kvinner, men støtten blir nok ganske beskjeden.

#### b) Trygdeordninger

Ved et eventuelt medlemskap må Norge tilpasse sine regelverk på området vedrørende sosialpolitikk til EFs *acquis* (lover og regler).

Den primære forskjellen mellom det norske og EF-systemet er at i Norge er det bostedet som er avgjørende for å få rett til trygdeytelser, mens det er arbeidsstedet som gir rett til ytelsene i EF. Familiemedlemmene til arbeidstakere får rett til trygdeytelser uansett hvor de bor etter EFs regelverk. Rettighetene omfatter også arbeidstakere fra land som EF har relevante avtaler med. Norge må altså godkjenne disse rettighetene til arbeidstakere etter et medlemskap. Med en rekke EF-land har Norge allerede lignende bilaterale avtaler, men reglene må godkjennes for de andre medlemmene og de tredje land som EF har avtaler

med. Om offentlige trygdeutgifter øker som resultat av medlemskap, kommer an på inn-/utvandring av arbeidskraft til Norge. Erfaringer viser at arbeidstakernes mobilitet er ganske lav i EF-området. Mobiliteten er også stort sett mot sør. Siden medlemskapet har Danmark hatt netto utvandring av arbeidskraft, mens Spania har fått netto innvandring. I tillegg må man ta hensyn til hvordan grunnlaget for skatte- og trygdepremier forandrer seg på grunn av arbeidernes mobilitet. Derfor kan man ikke si entydig om trygdeutgiftene kommer til å øke eller avta ved et norsk EF-medlemskap.

Tilpasningene som kan være nødvendig ved et eventuelt medlemskap krever ikke at norske velferdsordninger må nedlegges. Problemet er om inntektssiden kan være tilstrekkelig til å opprettholde nivået man har i dag. Trygdeutgiftene utgjør alene ca. 30% av de totale offentlige utgiftene. Det forventes også en rekke forandringer på inntektssiden. I tillegg til direkte harmonisering kan konkurranse mellom land for å trekke investeringer inn i landet være en trussel for sosiale ordninger, men man har allerede åpnet seg for denne konkurransen i Norge ved gjennomføring av fri kapitalflytt.

### **Stønader til næringsvirksomheter og regionalstøtte**

Subsidiertallene som er hentet fra SSB, omfatter alle slags tilskudd til næringsdrift, bl.a. tilskudd for å stimulere visse typer investeringer, tilskudd for å bedre lønnsomheten i visse næringer, overføringer til kultur, utbyggings- og boligformål. Man har diverse subsidier samtidig med gunstige vilkår til forskjellige næringer og overføringer til distriktsutbygging, men begrepene går stort sett over i hverandre. I 1989 brukte det offentlige (staten og kommunene sammen) 37 005 mrd. kr. målt i løpende priser til næringsstøtte.

Omfanget av næringssubsidiene i Norge er bredere enn i EF. Imidlertid skjer det i flere EF-land indirekte overføringer gjennom skattereglene i et vesentlig større omfang enn i Norge. Disse forholdene forventes å måtte utjevnes om EF blir en økonomisk union. Ved et medlemskap blir Norge nødt til tilpasse seg EFs politikk på alle felter. EF fastslår i Romatraktaten at offentlig støtte ikke kan være konkurransevridende. Derfor kan Norge ikke fortsette med en støtte som EF ikke godkjenner etter et medlemskap.

Når det gjelder kriterier for regional støtte, oppfyller ikke regionene i Norge kravet om "lav inntekt" (75 % av EFs gjennomsnittsinntekt målt i kjøpekraft) for å kunne gjennomføre dagens distriktpolitikk. En del regioner kan være kvalifisert etter kriteriene for å skape ny vekst i gamle industriområder, eks. Mo i Rana, Sør-Varanger og Tyssedal, men andelen av støtte som går til dette målet er bare 12 % av hele den regionale støtten i EF<sup>19</sup>. Sysselsetningsprosjekter for langtidsledige og unge er et annet område hvor man kan regne med å få godkjenning fra EF-organer. Pengene til distriktpolitisk mål skaffes delvis fra EFs felles fond. Resten må betales av Norge.

Norge må forvente å måtte omorganisere dagens subsidiepolitikk og samtidig redusere det totale subsidiebeløpet. Det fører til at utgiftsposten subsidier/overføringer til næringsøkonomiske formål går ned, men det er ikke entydig at det reduserer de totale utgiftene. I det minste kan omorganiseringen og reduksjonen av beløpet føre til økt arbeidsledighet, dermed til økte utgifter i posten stønader til private konsumenter.

#### **Norges bidrag til felles EF-budsjett**

Som en del av den felles jordbrukspolitikken vil EF belegge og ta hånd om importavgifter på jordbruksvarer som Norge importerer fra tredjeland. Størrelsen på dette beløpet kommer an på hvordan Norge tilpasser seg til de nye vilkårene. Det er sannsynlig at Norge vil importere mer fra andre EF-land enn hva det importerer i dag. Det kan føre til at importsprisen på en rekke matvarer blir dyrere enn hva det er tilfelle i dag.

Tollinntektene utgjorde i 1990 1 390 mill.kr. Disse inntektene vil bli direkte overført til EF-kassen. Grunnlaget for tollinntekter kommer også til å forandre seg. Man betaler ikke lenger toll for varer som er importert fra de andre EF-land. Toll for varer som er importert fra tredje land kommer til å gå til EF-kassa.

I tillegg til at Norge overfører noen av sine inntektskilder til EF, kommer Norge til å overføre en del av sin merverdiavgift direkte til EF-kassa og i tillegg kommer et bidrag beregnet ut fra en % av BNP. Et anslag ut fra dagens situasjon tyder på at Norges bidrag

---

<sup>19</sup>Forsell, Leif, Dagens Næringsliv, Temanummer om EF og EØS, 30. mai. 1991, s.6

vil beløpe seg til 5-6 mrd. kr. pr år.

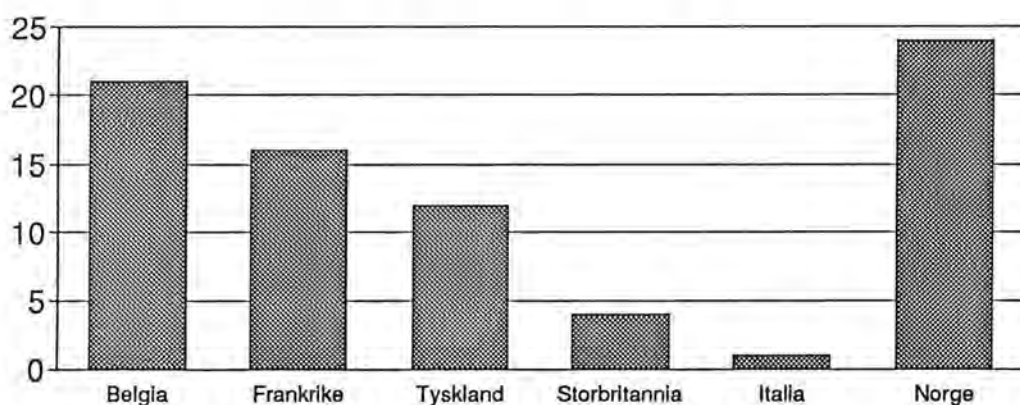
### **Innsparinger ved fjerning av grensekontroll**

En rekke nye ordninger (f. eks. harmonisering av indirekte skatter) forventes å avskaffe/ redusere byråkratiske utgifter ved grensen. Man fører i realiteten relevant byråkrati fra grensen til interne kontroll-organer. Det kommer nok til å skape nye byråkratiske kostnader.

Ved et medlemskap må Norge forsette med sine grensekontroller overfor statsborgere fra tredjeland. I dag er det fortsatt bagasjekontroll for statsborgere fra EF-landene i EF. I tillegg utfører tollstasjonene samtidig statistikk, veterinærmessig kontroll og oppgaver som kan ventes å fortsette etter et medlemskap. Derfor er det ikke så entydig at fjerning av grensekontroller fører til offentlige innsparinger for Norge.

### **Offentlig innkjøp**

**Figur 8: Importandeler i % av offentlige innkjøp**



Offentlig innkjøpspolitikk har vært mer åpen i Norge enn i mange EF-land. Importandelen for offentlige innkjøp er på ca. 24% (se figur 8). Ideen bak en mer åpen offentlig innkjøpspolitikk er at mer konkurranse fører til reduserte kostnader og priser. Usikre modellberegninger angir et prisfall på 3-5% som kan gi en årlig besparelse på 3.5 mrd.

kr. for Norge<sup>20</sup>.

### **U-hjelpspolitik**

En del av u-hjelpspolitikken som bestemmes på nasjonalt nivå i dag vil bli overført til EF. Det finansieres også av EF-budsjett som i stor grad er EF-landenes overføringer. Beløpssmessig behøver ikke det føre til en forandring.

## **V. OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER**

Utgiftene til offentlig forvaltning utgjør mer enn 50% av BNP i Norge (54% i 1990). De største utgiftspostene er utgifter til sosial trygd og velferd, helsestell og utgifter til næringsøkonomiske formål. Driftsutgiftene (lønnskostnader og vareinnsats) har alene utgjort mer enn 40% av de totale offentlige utgiftene. Stønader til private konsumenter har hatt en økende vekt i utgiftene. I 1990 var postens andel 36%.

Det offentliges inntekter har vært ca 58% av BNP (59,4% i 1990). De viktigste inntektskildene har vært direkte og indirekte skatter. De direkte skattenes andel av BNP har økt siden 1986, mens de indirekte skattenes andel har avtatt. Trygde- og pensjonspremier er en annen viktig inntektskilde for det offentlige.

I dag varierer størrelsen og strukturen til det offentliges inntekter og utgifter i EF fra et medlemsland til et annet. Videre utvikling av EF fra å være en toll-union til eventuelt å bli en økonomisk- og pengeunion vil i vesentlig grad begrense medlemslandenes handlefrihet innen finans og pengepolitikk. Harmonisering av regelverket i medlemslandene kommer til å påvirke det offentliges inntekter og utgifter. Koordinering av sosiale ytelser, statlige subsidieordninger, fjerning av grensekontrollen, offentlig innkjøpspolitikk og harmonisering av indirekte skatter vil ha betydning for det offentliges budsjett.

---

<sup>20</sup> Kjær, Knut N., FAFO, 1990, s.33



Et medlemskap ville kreve forandringer i regelverket i Norge. Dette vil gi utslag på det offentlige inntekter og utgifter. En kort gjennomgåelse av mulige konsekvenser viser at (oppsummert i Tab 6):

- Norge vil måtte tilpasse sitt regelverk angående sosialpolitikk. Samme rettigheter knyttet til arbeid som nordmenn har, må anvendes for alle EF-statsborgere som arbeider i Norge, dvs. hvis en arbeider fra et annet medlemsland jobber i Norge, får både han/hun og deres familier de rettighetene som gjelder for norske arbeider og deres familier. Samtidig betaler vedkommende sine trygdepremier til den norske staten. Om tilpasningen får negativt/positivt resultat for Norge kommer an på arbeidskraftens bevegelse (om det blir netto innvandring/utvandring til/fra Norge) og trygdepremiene som blir betalt i Norge. Virkningen på det offentlige driftsbalanse er ikke entydig.
- Norge vil måtte forandre sin subsidiepolitikk grundig. Subsidieposten i det offentlige utgifter reduseres. Regionalpolitikken vil stort sett bestemmes av sentrale EF-organer. Noen form for støtte vil godkjennes av EF. For prosjekter som er godkjent av EF kan Norge regne med å få delvis kompensasjon, men beløpet blir trolig ganske beskjedent. Resten må Norge betale selv. Det blir en for enkel konklusjon å si at det offentlige sparer subsidiene, og at det fører til forbedring i driftsbalansen. Tilpasningen av norsk distrikts- og subsidiepolitikk kan skape alvorlige konsekvenser for Norge. Det kan føre til nedleggelse av arbeidsplasser og dermed økt arbeidsledighet. Ringvirkningene av dette kan bli betydelige.
- Norge kommer til direkte å miste en del av sine inntektskilder i form av overføringer til EF-kassen. Tollinntektene fra handel med tredjeland og avgifter ved import av jordbruksvarer vil gå direkte til EF. Samtidig blir Norge nødt til å betale til EF-budsjettet en del av sine merverdiavgiftsinntekter og en andel av BNP. Det betyr en direkte reduksjon i det offentlige inntekter og dermed en negativ virkning på det offentlige driftsbalanse.
- Fjerning av grensehindre mellom EF-landene gir antagelig lite utslag for Norge etter et eventuelt medlemskap. Det kan føre til ubetydelig innsparinger for det offentlige,

dermed en ubetydelig forbedring i driftsbalansen.

- Tilpasning av offentlig innkjøpspolitikk hevdes å gi en besparelse på 3,5 mrd. kr. for Norge i følge en modelberegning. Forholdsvis høy importandel av offentlig innkjøp viser at Norge allerede fører en relativt åpent offentlig innkjøpspolitikk. En positiv virkning av en ytterligere mer åpen offentlig innkjøpspolitikk på driftsresultatet blir beskjedent. På den annen side kan det oppstå kostnader knyttet til arbeidsledighet og omstilling av norsk næringsliv. Det offentliges mulighet til å påvirke nasjonaløkonomien gjennom offentlig innkjøp (f.eks. for å øke sysselsetting) blir redusert.

- Harmonisering av indirekte skatter etter et medlemskap kommer sannsynligvis til å redusere det offentliges inntekter. Norge blir nødt til å redusere sine merverdiavgiftsats for å unngå handel over grensene. Etter beregningene gjennomført av Cappelen og Storm vil det offentlige måtte redusere sine utgifter med 4-6% for å oppnå budsjettbalanse, forutsatt ingen forandringer i de andre postene. Muligheten til å kompensere tapet gjennom økt direkte skatter er ganske uaktuelt for Norge, fordi skatt på inntekter allerede er forholdsvis høy. Dessuten har de siste skatteøkonomiske tendenser vært i motsatt retning. Økt beskatning av kapital kan føre til kapitalflukt til utlandet.

Man kan ikke si noe entydig om det offentliges driftsresultat ved et eventuelt EF-medlemskap. Mye tyder på at det ikke blir særlig forbedret. Forandringer ved et medlemskap kan føre til økt arbeidsledighet. Det kommer til å gi negativt utslag på det offentliges driftsbalanse. Nasjonalregnskapstall viser allerede underskudd i 1991 og 1992. En forverring i driftsresultatet kommer ikke til å gjøre saken enklere.

Som kjent får EF myndighet til å begrense medlemslandenes mulighet til å operere med langvarig budsjettunderskudd. Gitt at det offentlige i Norge har begrenset mulighet til å øke sine inntekter, må landet redusere sine utgifter. Imidlertid må det understrekes at Norge har et bedre statsfinansielt utgangspunkt enn de fleste EF-landene.

De høyeste utgiftpostene - sosial trygd og velferd, helsestell, undervisning og utgifter til næringsøkonomiske formål som alle sammen utgjør de ca. 75% av de totale utgiftene for

offentlig forvaltning i Norge - kan forventes å bli påvirket av reduserte inntekter, dvs. man kan forvente en forandring i dagens sosial- og velferdsordninger. Det offentliges mulighet til å spille en aktiv rolle for å påvirke forskjellige tendenser (f. eks. sysselsetting) i landet blir mindre. Tendensene viser en økt privatisering av sosiale goder som helsestell, utdanning, osv, og sosial trygdeordninger.

**Tabell 6. Mulige effekter av et EF-medlemskap på det offentliges driftsbalanse**

\* Tall fra 1990 i løpende priser

Viktigste poster	Nåværende* mil. kr.	Mulige forandringer ved medlemskap
Indirekte skatter	111 577	En reduksjon på 16-24 000 mil. kr., et provenyrtap for det offentlige
Stønader til næringsvirksomhet og regionalstøtte	39 546	Vil måtte omreguleres. Subsidiebeløpet må antagelig reduseres. På kort sikt blir driftsbalansen forbedret, men den langsiktige effekten vil være negativ.
Overføringer fra EF til Norge	0	Overføring kan være aktuelt som en del av regional- og landbrukspolitik, men beløpet er nok beskjedent. Effekten på driftsbalansen er positiv.

Overføringer til EF		
- tollinntekter	1 390	- EF får tollinntektene. Forverring på driftsbalansen.
- importavgifter på jordbruksvarer	-	- inntektskilde for EF, ikke for medlemsland, Statens kornforretning mister sine inntekter
- bidrag til EF maks. 1,4% av MVA-grunnlaget	4 166	- umiddelbart forverring av driftsbalanse
- et tilleggsbidrag til EF, en vilkårlig % av BNP	417	- "
Sosial trygd og velferdsutgifter, helsestell og undervisning	216 287	Ikke entydig om det øker eller går ned
Mulig sluttresultat		
- overføring til EF	-4 583	-konsekvensene på driftsbalanse? -økt arbeidsledighet?
-Provenytap	-17-25 390	-nedskjæringer på utgifter? -økt privatisering?

## LITTERATUR

Cappelen, Ådne og Storm, Erik, Norges tilpasning til EFs indre marked - harmonisering av indirekte skatter, LU notat nr. 13/89, 1989

Cecchini, Paolo, Europa '92 Realisering av det indre markedet, Dagens Næringslivs Forlag, 1988

Community public finance, The European budget after the 1988 reform, Luxembourg, 1989

Dagens Næringsliv, Temanummer om EF og EØS, nr. 120, 30. mai. 1991

Europæisk Dokumentation, Skatter og avgifter i EFs indre marked, Luxembourg, 1990

Eurostat, General government accounts and statistics, Luxembourg, 1990

Forsell, Leif, Regionalpolitikk i EF, Universitetsforlaget, 1991

Kjær, Knut N., Fagbevegelsen og offentlig innkjøpspolitikk i Europa, FAFO, 1990

Paus, Espen og Pedersen, Axel West, EF, skatteharmonisering og offentlig sektor, Arbeidsnotat 1990, FAFO, oktober 1990

SSB, Økonomiske Analyser, nr. 4-1991

St. meld. nr. 1 (1190-91), Nasjonalbudsjettet 1991

Særtrykk fra statistisk ukehefte, SU nr. 19, 1990

**PUBLIKASJONER FRA**  
**LANDBRUKETS UTREDNINGSKONTOR**

**LANDBRUKETS UTREDNINGSKONTORs NOTAT-SERIE:**

- NOTAT 1/89       STRØM, BJØRN: EF's INSTITUSJONER OG  
STYRINGSORGANER (revidert september 1989)
- NOTAT 2/89       STIKSRUD, HELGE: EF's LANDBRUKSPOLITIKK
- NOTAT 3/89       NORDNES, ODDVAR M: NORGE, LANDBRUKET OG EF
- NOTAT 4/89       NORDNES, ODDVAR M: EF 1992 - DE "300" DIREKTIVER  
(revidert august 1989)
- NOTAT 5/89       STRØM, BJØRN: TOLLUNION - ET SKRITT MOT  
STATSDANNELSE
- NOTAT 6/89       STRØM, BJØRN: NORSK NÆRINGSLIV, EKSPORT OG EF  
- EF SOM EKSPORTMARKED
- NOTAT 7/89       HELGESEN, HILDE: MILJØPOLITIKKEN I EF
- NOTAT 8/89       NORDNES, ODDVAR M: EF SOM ØKONOMISK OG  
MONETÆR UNION
- NOTAT 9/89       BOLLE, AKSEL: EFs INDRE MARKED OG  
TRANSPORTPOLITIKKEN
- NOTAT 10/89      KVAAL, GUDBRAND: NORSK SKOGBRUK OG  
UTVIKLINGEN AV EFs INDRE MARKED
- NOTAT 11/89      STRØM, BJØRN: NOEN PROBLEMSTILLINGER  
VEDRØRENDE FISKERISEKTOREN OG EF
- NOTAT 12/89      SELJEGARD, STEINAR: EFs STRUKTUR- OG  
REGIONALPOLITIKK
- NOTAT 13/89      CAPPELEN, ÅDNE og ERIK STORM:  
NORGES TILPASNING TIL EF's INDRE MARKED  
- HARMONISERING AV INDIREKTE SKATTER
- NOTAT 14/89      NORDNES, ODDVAR M: MEDLEMSKAPSAVTALEN I 1972  
ET TILBAKEBLIKK

- NOTAT 15/89      NORDNES, ODDVAR M: LANDBRUKET I BAYERN
- NOTAT 16/89      STRØM, BJØRN: NORGE OG EF-EFTA PROSESSEN
- NOTAT 1/90      STRØM, BJØRN: UTVIKLINGEN AV INTERNASJONALE ORGANISASJONER ETTER KRIGEN
- NOTAT 2/90      NORDNES, ODDVAR M: OECDs LANDBRUKSPOLITISKE ROLLE
- NOTAT 3/90      STRØM, BJØRN: NORGE, EF og EFTA
- NOTAT 4/90      HAGELIA, AYSE M BULAK: ROMATRAKTATEN - EN KORTFATTET PRESENTASJON
- NOTAT 5/90      STRØM, BJØRN: OPINIONSHOLDNINGER I EUROPASPØRSMÅLET (utgått - se nr 1/91)
- NOTAT 6/90      NORDNES, ODDVAR M (red): SAMLING AV KRONIKKER OM EF
- NOTAT 7/90      STRØM, BJØRN: OPINIONSHOLDNINGER I EF-SPØRSMÅLET (utgått - se nr 1/91)
- NOTAT 8/90      ECKHOFF, TORSTEIN: EF og GRUNNLOVEN
- NOTAT 9/90      NORDNES, ODDVAR M: EF OG NORGE - UNDERKASTELSE ELLER SAMARBEID (studiehefte)
- NOTAT 10/90      ECKHOFF, TORSTEIN: TRENGER VI EN EØS-AVTALE?  
(utgått - se nr 3/91)
- NOTAT 11/90      NORDNES, ODDVAR M (red): ARTIKLER OM NORGE OG EF
- NOTAT 12/90      HAGELIA, AYSE M BULAK: EFs SOSIALE DIMENSJON
- NOTAT 13/90      STRØM, BJØRN: GATT - EF - EFTA; KONKURRANSE-REGLER, STATSSTØTTE OG ANTI-DUMPING
- NOTAT 1/91      STRØM, BJØRN: OPINIONSHOLDNINGER TIL EF-MEDLEMSKAP OG EUROPAPOLITIKK HØSTEN 1990
- NOTAT 2/91      NORDNES, ODDVAR M: EF-UNION?
- NOTAT 3/91      ECKHOFF, TORSTEIN: TRENGER VI EN EØS-AVTALE?



- NOTAT 4/91 STRØM, BJØRN: OPINIONEN OG MENINGER OM EFFEKTEN AV EF-MEDLEMSKAP
- NOTAT 5/91 LANGVIK, IVAR: SVERIGE OG EF
- NOTAT 6/91 STRØM, BJØRN: OPINIONEN OM EF-MEDLEMSKAP OG EUROPAPOLITIKK VÅREN 1991
- NOTAT 7/91 STRØM, BJØRN: OLJESEKTOREN OG EF
- NOTAT 8/91 ODDVAR M NORDNES og BJØRN STRØM: FORSLAG TIL EØS-AVTALE
- NOTAT 9/91 HAGELIA, AYSE M BULAK: OFFENTLIGE UTGIFTER OG INNTEKTER OG KONSEKVENSER AV EF-MEDLEMSKAP

LANDBRUKETS UTREDNINGSKONTORs RAPPORTSERIE:

- RAPPORT 1/89 STEINAR HELGEN, NILS KRISTIAN NERSTEN og ODDBJØRN RISETH: KONSEKVENSER FOR JORDBRUKSINNTTEKTENE AV ET EVENTUELT EF-MEDLEMSKAP BEREGNET VED HJELP AV MODELLBRUKSSYSTEMET
- RAPPORT 2/89 NORDNES, ODDVAR M: RAMMEBETINGELSER FOR SVINEPRODUKSJONEN (Opplaget utgått)
- RAPPORT 1/90 STRØM BJØRN: FRA OEBC TIL EØS. HANDELSPOLITISKE ORGANISASJONER I VEST-EUROPA.  
(Utgitt som bok på Universitetsforlaget, under tittelen; VEIEN TIL EØS, pris kr 170,-)



