



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 8

(2004–2005)

Perspektivmeldingen 2004 – utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi



Innhold

1	En langsiktig bærekraftig økonomisk politikk.	5	3.6.5	Internasjonal handel	57
1.1	Utfordringer for den økonomiske politikken	5	3.6.6	Omstilling og innovasjon.	58
1.2	Hovedtrekk i meldingen	7	3.7	Natur- og miljøressurser	58
1.3	Bærekraftig utvikling.	12	3.7.1	Natur- og miljøressursenes rolle i produksjonen	58
			3.7.2	Nærmere om petroleumsressursene	59
2	Viktige internasjonale utviklingstrekk.	13	4	Drivkrefter bak utviklingen i offentlige velferdsordninger.	62
2.1	Internasjonal utvikling og rammebetingelser for norsk økonomi	13	4.1	Velferdsordningene og utviklingen i offentlige finanser	62
2.2	Globalisering av verdensøkonomien.	14	4.2	Utviklingen i offentlig finansiert forbruk	65
2.3	Betydningen av den sterke økonomiske veksten i Asia	16	4.3	Nærmere om utviklingen innenfor enkelte tjenestesektorer	69
2.4	Langsiktig utvikling i inntekter og fattigdom	17	4.4	Utviklingen for alderspensjon.	75
2.5	Utvikling i befolkning og sosiale forhold.	19	4.5	Utviklingen i andre overføringer til husholdningene.	77
2.5.1	Befolkningsutvikling	19	5	Noen mulige forløp for utviklingen i norsk økonomi på lang sikt	80
2.5.2	Ernæring, landbruk og vann.	21	5.1	Tallfesting av den økonomiske utviklingen på lang sikt	80
2.5.3	Utdanning	23	5.2	Forutsetninger for framskrivinger av norsk økonomi til 2060	80
2.6	Utviklingen i internasjonale kapitalmarkeder og avkastningen av Statens petroleumsfond	24	5.3	Hovedtrekk i de langsiktige framskrivingene	85
2.7	Oljemarkedet	25	5.4	Utfordringene for offentlige finanser	89
2.8	Trender og utfordringer i forhold til miljø.	27	5.4.1	Et udekket finansieringsbehov.	89
2.9	Norge og forholdet til EU	28	5.4.2	Finansieringsbehovet i de langsiktige makroøkonomiske framskrivingene	90
3	Drivkrefter bak utviklingen i verdiskaping og inntekt.	35	5.4.3	Generasjonsregnskapet.	93
3.1	Verdiskaping og inntekt	35	5.5	Regional utvikling i folketall og sysselsetting	95
3.2	Et vekstregnskap for norsk økonomi	40	5.6	Utviklingen i miljøskadelige utslipp til luft.	97
3.3	Befolkningsutviklingen og forsørgelsesbyrden	41	5.7	Nasjonalformuen – og beregninger av deler av denne.	98
3.4	Yrkesdeltaking og arbeidstid	46	6	Utfordringer og valgmuligheter for videreutvikling av velferdsordningene	100
3.4.1	Avveiningen mellom arbeid og fritid	46	6.1	Utfordringene.	100
3.4.2	Yrkesdeltaking	47	6.2	Skattefinansiering	101
3.4.3	Arbeidstid	49	6.3	Reform av pensjonssystemet	103
3.5	Kapital, investeringer og sparing	50			
3.6	Produktivitetsvekst	53			
3.6.1	Den betydningsfulle restfaktoren.	53			
3.6.2	Institusjoner, infrastruktur og velfungerende markeder.	54			
3.6.3	Utdanning og kvalifikasjoner	55			
3.6.4	Forskning og utvikling	56			

6.4	Større privat ansvar for annen inntektssikring	105	7.3.1	Konjunktursituasjonen for norsk økonomi i dag	118
6.5	Økt effektivitet og bedret kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon	107	7.3.2	En balansert utvikling for norsk økonomi fram mot 2010	119
6.6	Større innslag av brukerbetaling for offentlige tjenester	109	7.3.3	Oljeinntekter, konkurransevne og inflasjonsmål	122
6.7	Økt innvandring	111	7.3.4	Usikkerheten rundt konjunkturforløpet fram mot 2010	124
7	Ressursutnyttelse, stabilitet og omstillinger på mellomlang sikt	113	7.4	Omstillingsevne og stabiliseringspolitikk	128
7.1	Stabilitet, omstillinger og vekst. . .	113	Vedlegg		
7.2	Konjunktursvingninger og utviklingen i inntektsnivået	113	1	Tabelloversikt	132
7.3	Utfordringer på mellomlang sikt: Ressursutnyttelse og konkurransevne	118	2	Figuroversikt.	133
			3	Oversikt over bokser	135



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 8

(2004–2005)

Perspektivmeldingen 2004 – utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi

*Tilråding fra Finansdepartementet av 19. november 2004,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 En langsiktig bærekraftig økonomisk politikk

1.1 Utfordringer for den økonomiske politikken

Hovedmål og avveininger i den økonomiske politikken

Samarbeidsregjeringen har sin verdiforankring i rettsstatens og demokratiets prinsipper og den kristne og humanistiske kulturarv. Samarbeidsregjeringen vil føre en politikk som verner om menneskelivet, viser respekt for menneskeverdet, verdsetter personlig ansvar, gir frihet for enkeltmennesket, verner om familiene og ivaretar forvalteransvaret. For å bidra til en samfunnsutvikling i tråd med verdigrunnlaget, har Samarbeidsregjeringen satt seg høye politiske mål. Sem-erklæringen skisserer den politiske plattformen for Stortingssperioden 2001–2005.

Regjeringens hovedmål for den økonomiske politikken er arbeid til alle, økt verdiskaping, videreutvikling av det norske velferdssamfunnet, rettferdig fordeling og en langsiktig, bærekraftig utvikling. Et sterkt og konkurransedyktig næringsliv er en forutsetning for å nå disse målene. For å understøtte hovedmålene legger Regjeringen avgjørende vekt på langsiktighet i den økonomiske

politikken, og vil sørge for stabile rammevilkår for næringsvirksomhet. Alle delene av den økonomiske politikken må virke sammen for å sikre målene om høy, stabil og bærekraftig vekst.

I utformingen av den løpende økonomiske politikken må ulike hensyn og formål veies mot hverandre. Blant annet må dagens behov vurderes mot hensynet til en bærekraftig utvikling på lengre sikt. For å lykkes i slike avveininger må den økonomiske politikken bygge på en god forståelse av rammebetingelsene for den økonomiske utviklingen og av de hovedutfordringene norsk økonomi kan bli stilt overfor i årene som kommer.

Langsiktige utfordringer

Utviklingen i det norske samfunnet og i norsk og internasjonal økonomi framover er usikker. Noen utviklingstrekk framstår likevel klarere enn andre. Med utgangspunkt i forutsetninger på sentrale områder drøfter meldingen noen mulige forløp for norsk økonomi fram mot 2060. Drøftingen belyser enkelte hovedutfordringer for det norske samfunnet gjennom de kommende tiårene, og hvilken betydning disse utfordringene kan ha for politikkutformingen også de nærmeste årene. Som andre

vestlige land, skapte Norge gjennom det forrige århundret et godt grunnlag for et moderne velferdssamfunn. Selv om oljevirkosomheten har gitt et betydelig løft til norsk økonomi de siste tiårene, utgjør produksjonen i Fastlands-Norge rundt 80 pst. av landets samlede verdiskaping. Denne andelen vil øke etter hvert som utvinningen av petroleum gradvis avtar. Å sikre vekstevnen i fastlandsøkonomien framover er derfor en hovedutfordring for den økonomiske politikken.

Analysene i meldingen illustrerer at evnen til å utvikle og ta i bruk ny teknologi, nye produkter og nye organisasjons- og arbeidsformer er avgjørende for veksten i verdiskapingen, og dermed også for hvilket velferdsnivå Norge kan ha innenfor rammene av en bærekraftig utvikling. De underbygger samtidig hvor viktig det er at arbeidskraft og kapital benyttes der potensialet for verdiskaping er høyest. Den økonomiske politikken i vid forstand må legge til rette for innovasjon, omstilling og effektivisering både i næringslivet og i offentlig forvaltning. Arbeidsstyrkens kompetanse er også viktig i denne sammenheng. Det må derfor stilles høye krav til utdanningssystemet.

En viktig forutsetning for den gode økonomiske utviklingen gjennom forrige århundre har vært Norges utstrakte deltakelse i det internasjonale økonomiske samkvemmet. En stadig tettere sammenveving av land og verdensdeler bidrar til større fordeler ved utveksling av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital, og til utvidet politisk og kulturelt samarbeid. Norske bedrifter får muligheter til ytterligere å utnytte egne fortrinn, men samtidig øker kravene til omstillingsevne. Økt internasjonal integrasjon setter også nye rammer for utformingen av politikk på nasjonalt nivå.

Den økonomiske utviklingen i forrige århundre ble understøttet av vekst i andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder. Det ligger an til at denne trenden snart vil snu. Økende levealder og lavere fruktbarhet enn gjennom forrige århundre tilsier at antall personer i yrkesaktiv alder vil vokse langsommere enn befolkningen i alt, mens andelen eldre vil øke sterkt. Dette ventes å gi kraftig vekst i offentlige utgifter fra 2015–2020, først til alderspensjoner og noe senere til pleie- og omsorgstjenester.

Ved en videreføring av dagens pensjonssystem er utgiftene til alderspensjon i folketrygden alene anslått å øke til om lag 16 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien fram mot 2060, fra et nivå på om lag 6 pst. nå. Ifølge beregningene i denne meldingen vil ikke realavkastningen av Petroleumsfondet gi vesentlige bidrag til å dekke denne utgiftsveksten. Det er da lagt til grunn at petrole-

umsproduksjonen gradvis vil falle fra dagens høye nivå, og at oljeprisen på lang sikt blir liggende i området 130–230 2005-kroner pr. fat. Handlingsrommet i de årlige statsbudsjettene, som allerede i dag framstår som begrenset, vil dermed komme under ytterligere press.

Presset på offentlig budsjetter vil lette noe, dersom økende levealder i befolkningen samtidig innebærer at folk holder seg friske lenger, eller dersom det er mulig å produsere de offentlige velferdstjenestene med mindre ressursinnsats enn i dag. Analysene i denne meldingen indikerer likevel at offentlig sektor ved en videreføring av dagens skattnivå etter hvert kan få et betydelig, udekket finansieringsbehov. En ytterligere økning i skattnivået vil trolig ha uheldige effekter på arbeidstilbud og kapitaltilgang, og dermed bidra til å redusere verdiskapingspotensialet i økonomien. Økt arbeidsinnsats vil på den annen side kunne lette trykket på budsjettpolitikken. Endringer i skatte- og overføringssystemet som bidrar til økt arbeidsinnsats, må derfor ha høy prioritet. Overføringssystemet skal samtidig fortsatt sikre økonomisk og sosial trygghet ved bortfall av arbeidsinntekt.

Sterkere produktivitsvekst i privat sektor vil øke inntektsgrunnlaget, men ikke automatisk løse utfordringene for offentlig sektor. Dette skyldes at lønns- og pensjonsutgiftene langt på vei følger produktivitsutviklingen i økonomien, slik at ikke bare skatteinntektene, men også offentlige utgifter øker når produktiviteten går opp. En vekstkraftig økonomi vil likevel styrke mulighetene for å møte de budsjettpolitiske utfordringene, fordi det samlede økonomiske handlingsrommet øker.

Tiltak som bidrar til bedring av ressursbruken i offentlig finansiert tjenesteproduksjon er viktige i videreutviklingen av det norske velferdssamfunnet. Dels kan de gi bedre tjenester for hver krone som brukes, dels kan de redusere kostnadene ved et godt tjenestetilbud. Innføring eller utvidelse av brukerbetaling kan både bidra til finansiering og til en bedre dimensjonering av tjenestetilbudet, men må veies opp mot viktige sosiale hensyn. Alle innbyggere skal sikres grunnleggende offentlige velferdstjenester.

En politikk basert på god forståelse av de underliggende drivkreftene

Denne meldingen peker både på noen forutsetninger for fortsatt økonomisk vekst og på mulige skritt i retning av en bærekraftig offentlig sektor. De framtidige politikkvalg må bygge på en god forståelse både av utfordringene for norsk økonomi

og av hvilke valgmuligheter som foreligger. Denne meldingen søker å bidra til en slik forståelse ved å presentere og drøfte viktige utviklingstrekk i det norske samfunnet og i norsk og internasjonal økonomi. Den bør dermed også kunne tjene som viktig bakgrunnsinformasjon for deltakere i samfunnsdebatten.

Meldingen inneholder ikke konkrete forslag til politikk. Hensikten med meldingen er å analysere det framtidige handlingsrommet, ikke å skissere hvilke konkrete tiltak som bør iverksettes i framtiden. Analysene understreker likevel betydningen av Regjeringens arbeid med tiltak for å fremme økonomiens vekstevne og konkurransekraft, modernisere offentlig sektor, styrke deltakelsen i yrkeslivet og reformere pensjonssystemet. Regjeringen har allerede foreslått og gjennomført flere tiltak for å møte utfordringene, og vil fremme nye, viktige forslag blant annet i Pensjonsmeldingen og Forskningsmeldingen. Regjeringen vil også legge fram en melding som tar opp de framtidige utfordringene for pleie- og omsorgssektoren.

Nedenfor gis et sammendrag av hovedpunkter i de enkelte kapitlene i meldingen.

1.2 Hovedtrekk i meldingen

Viktige internasjonale utviklingstrekk

Kapittel 2 drøfter langsiktige internasjonale utviklingsrekk i et bredt økonomisk, sosialt og miljømessig perspektiv, og viser at det i de siste tiårene har vært betydelig økonomisk og sosial framgang både i industriland og i mange utviklingsland. Sett under ett har utviklingslandene tatt inn på industrilandene på viktige områder som levealder, ernæring, tilgang på rent vann og utdanningsnivå. FNs mål om halvering av andelen som lever under 1 USD pr. dag mellom 1990 og 2015, vil trolig nås, mens andre av de såkalte tusenårsmålene vil være mer krevende å oppfylle.

En heving av levestandarden for hele verdens befolkning innenfor naturens tålegrenser krever frakopling mellom økonomisk vekst og miljøbelastninger. Norge og andre industriland har greid å nå slik frakopling på mange områder knyttet til nasjonale og regionale miljøproblemer. Når det gjelder enkelte viktige globale problemer, er det hittil ikke oppnådd en slik frakopling. Det gjelder blant annet på viktige områder som klima, biologisk mangfold og kjemikalier.

Den relativt gode utviklingen i internasjonal økonomi etter annen verdenskrig har gått hånd i hånd med et mer omfattende internasjonalt økonomisk samkvem. Blant annet gjennom samarbeidet

innenfor GATT, WTO og OECD er handelshindre bygd ned og kostnadene ved kapitalbevegelser redusert.

Norge er en liten, åpen økonomi som er sterkt påvirket av utviklingen i internasjonale markeder. Utviklingen i prisene på internasjonale handelsvarer og endringer i den relative avlønningen av kapital og arbeidskraft er forhold av stor betydning for Norge, og kan drives fram både av endringer i handelen med varer og tjenester og gjennom internasjonal forflytning av arbeidskraft og realkapital. Utviklingen i prisen på olje og naturgass er av særlig betydning for Norge. Det er betydelig usikkerhet om framtidige oljepriser.

Sterkere integrasjon i verdensøkonomien av land som både har stor tilgang på billig arbeidskraft og høy økonomisk vekst, bidrar til å senke prisene på industrivarer basert på arbeidsintensiv produksjon, relativt til prisene på kunnskapsintensive produkter og energiråvarer. Norge, som produserer både industrielle råvarer, tjenester og energi, og har høyt utdannet arbeidskraft, vil lettere kunne høste fordeler av denne utviklingen enn land der næringssammensetningen ligger tettere opp til mønsteret i de nye vekstområdene. De mer arbeidsintensive delene av konkurranseutsatt norsk næringsliv vil likevel kunne bli utsatt for et betydelig omstillingspress som følge av økt konkurranse.

Også Europa preges av økt integrasjon, blant annet manifestert gjennom utvidelsen av EU/EØS-området med 10 nye medlemsland våren 2004. Det vil kunne ta flere tiår før levestandarden i nye medlemsland er på linje med gjennomsnittet i det gamle EU. Lave lønnskostnader i nye medlemsland kan dermed i lang tid framover gi incentiver til kapitalforflytninger til de nye medlemslandene, og til arbeidsutvandring til mer velstående land i EØS-området. De fleste av disse landene, herunder Norge, har imidlertid innført overgangsordninger for nye EU-/EØS-borgeres adgang til det felles, europeiske arbeidsmarked.

Med unntak for landbrukssektoren og fiskerisektoren gir EØS-avtalen tilnærmet like konkurransevilkår for norsk næringsliv og næringslivet i EU på Norges viktigste marked. Fordi Norge gjennom EØS i stor grad allerede er integrert i EUs indre marked, vil det økonomisk sett være av særlig betydning at Norge ved et eventuelt medlemskap i EU må erstatte kronen med euro.

Drivkrefter bak utviklingen i verdiskaping og inntekt

Høy årlig vekst i verdiskaping pr. innbygger har vært det normale i Norge og andre vestlige land de

siste 150 årene. Gjennom denne perioden har Norge beveget seg fra en plass under midten av inntektsfordelingen i den vestlige verden til en plass nær toppen. Det er likevel ingen selvfølge at den høye veksten i inntekt og velstand vil la seg videreføre. Det er blant annet lett å peke på eksempler der midlertidig rikdom knyttet til ikke-fornybare naturressurser har svekket viljen til å føre en politikk som støtter opp under verdiskapende virksomhet.

Rike energiresurser har satt preg på næringsmønsteret i Norge, og ga under industrireisningen i siste halvdel av 1800-tallet og første halvdel av 1900-tallet et markert bidrag til vekst i norsk økonomi. I dag står oljevirkksomheten i en særstilling, med ekstraordinær høy avkastning på innsats av arbeid og kapital. Siden næringen utnytter en ikke-fornybar ressurs, er det varige bidraget til inntektskapingen langt mindre enn det sektorens nåværende andel av nasjonalproduktet gir inntrykk av. På lang sikt er det derfor først og fremst vekstevnen i fastlandsøkonomien som vil bestemme velferdsutviklingen i Norge.

Både norske og internasjonale erfaringer underbygger at forbedringer i vår evne til å utnytte ressursene har vært hoveddrivkraften bak vekst i inntekt pr. innbygger. Å opprettholde samme vekst i nyskaping og kunnskapsnivå de neste 50 årene som i de foregående 150, kan by på utfordringer. Gode institusjoner for å løse konflikter og beskytte eiendomsrettigheter, velfungerende finansmarkeder, en stabilitetsorientert og bærekraftig makroøkonomisk politikk, bredt internasjonalt økonomisk samkvem og satsing på forskning og utdanning av høy kvalitet kan legge et godt grunnlag for å lykkes.

De siste hundre årene har befolkningsutviklingen i Norge gjennomgående vært preget av økende levealder og fallende fødselsrater. Økt andel av befolkningen i yrkesaktiv alder og vekst i yrkesaktiviteten har gjennom de siste 30–40 årene bidratt til at arbeidsinnsatsen pr. innbygger bare har avtatt moderat, til tross for betydelig nedgang i gjennomsnittlig arbeidstid. Med en stabilisering av fruktbarheten på dagens nivå og fortsatt økt levealder, vil andelen eldre i befolkningen øke raskt utover i dette århundret. Dette trekker i retning av at befolkningen i yrkesaktiv alder gradvis vil avta som andel av totalbefolkningen. Med utflating i yrkesdeltakingen på dagens internasjonalt sett høye nivå, vil arbeidsinnsatsen pr. innbygger gå ytterligere noe ned framover, selv om fallet i gjennomsnittlig arbeidstid stopper opp.

Drivkrefter bak utviklingen i velferdssamfunnet

De siste 50 årene har det i Norge og andre vestlige land funnet sted en omfattende utbygging av offentlige velferdsordninger. Dette har skjedd parallelt med en videreutvikling av viktige funksjoner innenfor rettspleie, regulerings- og konkurransepolitikk og utbygging av infrastruktur. Veksten i det offentlige tjenestetilbudet innenfor helsepleie, omsorg for barn, eldre, syke og uføre og innen videregående og høyere utdanning har vært særlig sterk. Samtidig er det bygget ut et pensjons- og inntektssikringssystem som dekker alle. Utbyggingen av velferdssamfunnet har sin motpost i en sterk vekst i utgiftene i offentlig forvaltning, fra i størrelsesorden 25 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 1960 til 55 pst. i dag. Utgiftsandelen økte særlig raskt fram til slutten av 1970-tallet. EU15-landene har vært gjennom en tilsvarende utvikling, men med unntak av de andre nordiske landene og Frankrike ligger utgiftsnivået gjennomgående lavere enn i Norge.

Både i Norge og andre europeiske land har utbyggingen av velferdsordningene medført høyere skattenivå. I EU15-landene har også den offentlige gjelden gjennomgående økt som andel av BNP. Utviklingen i de offentlige finansene i Norge har vært langt gunstigere, noe som må ses i sammenheng med inntektene fra olje- og gassvirksomheten. Med basis i disse inntektene er det bygd opp en betydelig finansiell formue, spesielt ved etableringen av Statens petroleumsfond. Avkastningen av denne formuen gjør det mulig å finansiere en større offentlig sektor enn i andre land, uten et tilsvarende høyere skattenivå.

Ved en videreføring av dagens velferdsordninger vil aldringen av befolkningen medføre en markert økning i finansieringsbehovet knyttet til offentlig sektor gjennom de kommende tiårene, både i Norge og i de fleste andre europeiske land. I perioden fram til 2060 vil antall brukere av helse- og omsorgstjenester gå sterkt opp. Selv om tallet på barn og unge etter hvert vil stabilisere seg, innebærer befolkningsutviklingen en kraftig økning i den samlede ressursbruken knyttet til de viktigste velferdstjenestene.

I Norge er velferdstjenester som utdanning, helse og omsorg i hovedsak offentlig finansiert. En beregning basert på middelalternativet i Statistisk sentralbyrås siste befolkningsframskriving indikerer at sysselsettingen i kommunene og i statlige helseforetak må øke med om lag 75 pst. fram mot 2060 for å opprettholde den samme dekningsgraden og ressursinnsatsen pr. bruker av tjenestene som i dag. Det er i denne beregningen skjønns-

messig justert for gjennomføring av allerede vedtatte reformer, og det er forutsatt at helsetilstanden i de enkelte årsklassene ikke bedres når levealderen stiger. Dersom det alternativt skulle vise seg at helsetilstanden er knyttet til gjenstående levetid, vil behovet for helsetjenester og pleie øke noe langsommere. Veksten i ressursbehovet blir i så fall mindre, men er også i dette tilfellet betydelig. På den annen side har økningen i ressursbruken i offentlig sektor historisk sett vært markert høyere enn det som isolert sett følger av befolkningsutviklingen. Framskrivningene av finansieringsbehovet er dermed basert på en forsiktig forutsetning om utviklingen i offentlig finansiert tjenesteproduksjon framover.

Gjennom de siste 50 årene er det bygget ut et omfattende offentlig system for inntektssikring i alderdommen og ved sykdom, uførhet, arbeidsledighet mv. Ved en videreføring av dagens trygdesystem vil aldringen av befolkningen gi en sterk oppgang i utgiftene under folketrygden. Dersom middelalternativet i Statistisk sentralbyrå befolkningsframskriving legges til grunn, kan utgiftene til alders- uføre- og etterlattepensjon alene anslås å øke fra 9,5 pst. av verdiskapningen i fastlandsøkonomien i 2003 til 19,3 pst. i 2050 og 20,5 pst. 2060. Usikkerheten i denne type anslag er betydelig. Konsekvensene av slik usikkerhet for statsfinansene omtales nærmere nedenfor, jf. også drøftingen i kapittel 5.

I 2003 omfattet de sykdomsrelaterte inntekts-overføringerne 510 000 personer i yrkesaktiv alder. De siste ti årene har det vært jevn vekst i antall personer i disse ordningene. Endringer i befolknings-sammensetningen trekker i retning av at dette tallet vil øke framover. Overgangen fra arbeidsstyrken til trygdeordningene influeres av regelverket for de ulike ordningene, praktiseringen av dette og av de krav arbeidslivet stiller til funksjonsdyktighet og omstillingsevne hos den enkelte.

Mulige forløp for norsk økonomi på lang sikt

Usikkerheten knyttet til tallfesting av den økonomiske utviklingen i et femtiårsperspektiv er betydelig. Denne meldingen presenterer derfor både en referansebane og et sett med virkningsberegninger som beskriver mulige utviklingsforløp fram mot 2060. Ingen av banene påstås å representere et mest sannsynlig forløp, men referansebanen for framskrivningene framstår på flere områder som godt i tråd med tidligere observerte utviklings-trekk.

I tråd med tidligere erfaringer er det i referansebanen forutsatt at bedring av evnen til å utnytte

tilgjengelige ressurser vil gi et bidrag til veksten i verdiskapningen på om lag 1,5 prosentpoeng i gjennomsnitt pr. år framover. Referansebanen bygger videre blant annet på at Norge fortsatt kan dra nytte av et omfattende internasjonalt varebytte og at oljeprisen på lang sikt blir 180 2004-kroner pr. fat. Endringer i befolkningssammensetningen bidrar til at andelen av befolkningen i tradisjonell yrkesaktiv alder reduseres fra 61 prosent i 2003 til 55 prosent i 2060, mens gjennomsnittlig arbeidstid og yrkesdeltaking for aldersgruppen 20–66 år sett under ett forutsettes nær uendret på dagens nivå.

Både referansebanen og alternativberegningene tar utgangspunkt i handlingsregelen for bruken av petroleumsinntekter, slik denne ble vedtatt av Stortinget våren 2001. I de fleste beregningene er det også lagt til grunn felles forutsetninger om hvordan utviklingen i de offentlige utgiftene bestemmes (videreføring av dagens folketrygdesystem og uendret dekningsgrad og ressursbruk pr. bruker for offentlig finansiert tjenesteproduksjon). Med utgangspunkt i disse forutsetningene angis et finansieringsbehov for offentlig forvaltning, som i beregningene rent teknisk er illustrert ved en tilpasning av det generelle skattenivået for husholdningene. Den anslåtte skatteøkningen er ment å illustrere størrelsen på utfordringene i finanspolitikken, og er i beregningene ikke forutsatt å få virkninger på arbeidstilbudet. Dersom finansieringsbehovet faktisk skulle dekkes på denne måten, vil trolig arbeidstilbudet og sysselsettingen bli påvirket i negativ retning.

Beregningene viser at produktivitetsveksten i stor grad bestemmer utviklingen i verdiskaping pr. innbygger. Betydningen av endringer i befolknings-sammensetningen er belyst ved et ungdomsalternativ og et aldringsalternativ. Ungdomsalternativet skiller seg fra referansebanen ved at det er forutsatt høyere fruktbarhet og lavere levealder. Det motsatte gjelder for aldringsalternativet. Innenfor tidshorizonten for beregningene er det små forskjeller mellom de tre alternativene når det gjelder utviklingen i verdiskaping pr. innbygger. Det skyldes at en lavere andel eldre utenfor arbeidsstyrken i ungdomsalternativet i stor grad motsvares av en større andel barn og unge. For aldringsalternativet er det omvendt.

Dersom produktivitetsveksten i økonomien holder seg på et nivå i nærheten av det som er observert historisk, vil produksjon og forbruk pr. innbygger vokse betydelig i tiårene framover. Ved en videreføring av dagens ansvarsdeling mellom offentlig og privat sektor er det likevel forhold som trekker i retning av enda raskere vekst i utgiftene til offentlige tjenestetilbud og overføringer. Både

aldringen av befolkningen og forventninger om økt standard på arbeidsintensive tjenester kan bidra til en slik utvikling. Framskrivningene indikerer at selv når det legges til grunn at dekningsgrad og ressursbruk pr. bruker av offentlige tjenester ikke skal øke framover, er det behov for ytterligere tiltak for å begrense utgiftene eller øke inntektene. Referansebanen viser et udekket finansieringsbehov for offentlige forvaltning økende til om lag 8 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2060. Utfordringene for offentlige finanser er også illustrert ved generasjonsregnskapsberegninger, som viser et samlet innstrammingsbehov på 75–105 mrd. kroner, dersom tilpasningene tas nå.

Størrelsen på det beregnede finansieringsbehovet er avhengig av forutsetninger om blant annet økonomisk vekst, rentenivå, befolkningsutvikling, yrkesdeltaking, arbeidstid og oljepris. Beregningene etterlater samlet sett liten tvil om at det er påkrevd med tiltak for å sikre den langsiktige balansen i offentlige finanser.

Størstedelen av det beregnede innstrammingsbehovet kan føres tilbake til de forventede endringene i befolkningens alderssammensetning. Der som veksten i levealder skulle avta sammenliknet med utviklingen de siste tiårene, samtidig som fruktbarheten igjen øker, vil de statsfinansielle utfordringene reduseres. Utviklingen kan imidlertid like gjerne gå i motsatt retning.

Den norske petroleumsproduksjonen er nå på sitt høyeste, samtidig som oljeprisen er på et høyt nivå. Statens inntekter fra petroleumsvirksomheten vil etter hvert falle. For perioden fram til 2060 under ett, ligger forventet realavkastning av Petroleumsfondet som andel av fastlands-BNP i beregningene bare om lag 1½ prosentpoeng over nivået på det strukturelle budsjettunderskuddet i 2004. Med en langsiktig, bærekraftig forvaltning av inntektene i tråd med handlingsregelen for budsjettpolitikken, kan disse inntektene dermed bare gi et relativt beskjedent bidrag til økt varig finansiering av offentlige utgifter. 50 kroner høyere oljepris gjennom perioden 2010–2060 vil ifølge beregningene kunne redusere finansieringsbehovet med vel 1½ prosentpoeng.

De siste tiårene har andelen av befolkningen som bor i byer og storbyer økt kraftig, mens befolkningen på landsbygda har blitt redusert. De langsiktige makroøkonomiske framskrivningene i denne meldingen er ikke egnet til en grundig analyse av regional utvikling framover, men peker isolert sett i retning av relativt små endringer i fylkesfordelingen av sysselsettingen gjennom de neste 10–15 årene. Regjeringen legger våren 2005 fram en egen stortingsmelding om regionalpolitikken,

hvor det vil bli presentert brede analyser av den regionale utviklingen.

Perspektivmeldingen gir ikke en bred beskrivelse av miljøvirkningene av alternative utviklingsbaner for økonomien, men presenterer oppdaterte framskrivninger av en del viktige miljøskadelige utslipp til luft. Ifølge framskrivningene, vil de samlede klimagassutslippene i Norge uten nye tiltak vokse med om lag 17 pst. fra 2002 til 2010. Dette gir utslipp som er 12 mill. tonn høyere enn utslippsforpliktelsen under Kyoto-protokollen. Beregninger indikerer at Norge kan spare betydelige kostnader ved å oppfylle deler av forpliktelsen gjennom å delta i det internasjonale kvotemarkedet. I tråd med regelverket under Kyotoprotokollen, la Semerklæringen opp til at en vesentlig del av de nødvendige utslippsreduksjonene vil komme gjennom nasjonale tiltak. Overholdelse av Norges NO_x-forpliktelse i henhold til Gøteborg-protokollen vil ifølge framskrivningene kreve nye tiltak. For andre gasser som reguleres av denne avtalen vil effekten av allerede vedtatte tiltak og frivillige avtaler kunne være tilstrekkelig.

Nasjonalformuen består av finans- og realkapital, menneskelig kapital og natur- og miljøkapital. Verdien av nasjonalformuen er bestemt av den framtidige velferd de ulike formueskomponentene kan gi. Beregninger av enkelte komponenter i nasjonalformuen indikerer at naturressursene er mindre viktig for den framtidige økonomiske utviklingen i 2003 enn i 1970, mens betydningen av den menneskelige kapitalen har økt sterkt. Beregningene illustrerer at den menneskelige kapitalen har avgjørende betydning for framtidig velferd, mens petroleumsressursene relativt sett har liten betydning.

Utfordringer og valgmuligheter for videreutvikling av velferdssamfunnet

Endringene i befolkningens alderssammensetning trekker i retning av at utgiftene knyttet til etablerte velferdsordninger vokser vesentlig raskere enn skatteinntektene, selv uten forbedringer i velferdsordningene. Dette stiller offentlig sektor og den økonomiske politikken overfor store utfordringer.

Den forventede svekkelsen av offentlige finanser kan ikke møtes ved større skatteøkninger uten betydelig risiko for at skattegrunnlagene påvirkes i negativ retning. Mens økt beskatning av arbeid kan redusere arbeidstilbudet, kan høyere skatt på kapitalavkastning redusere skattegrunnlaget ved å gjøre det mindre lønnsomt å investere i Norge. Sammenhengen mellom skattesatser og skattegrunnlag har trolig blitt forsterket gjennom

internasjonaliseringen av norsk økonomi. Det nære økonomiske samkvemmet med andre land setter grenser for hvor mye skattesatsene i Norge kan avvike fra skattesatsene i utlandet. Det norske skattenivået er i dag relativt høyt i europeisk sammenheng.

Beregningene i denne meldingen viser at tiltak for å stimulere arbeidstilbudet kan gi vesentlige bidrag til å møte utfordringene for offentlige finanser. Tiltak som samtidig reduserer tilgangen til trygde- og stønadsordninger vil være særlig viktige. Arbeidstilbudet kan økes ved at den enkelte arbeidstaker arbeider flere timer pr. uke, velger å utsette tidspunktet for pensjonering, fortsetter i deltidsarbeid som pensjonist, eller ved lavere sykefravær, redusert overgang til uføretrygd eller ved tidligere start i yrkeslivet. Endringer av skatte- og pensjonssystemet som øker den økonomiske gevinsten for den enkelte ved å arbeide, er viktige for å motivere til arbeid. Dessuten kan det gjøres endringer i systemene for uføretrygd og sykepenge som bedrer incentivene til yrkesaktivitet der dette er et mulig alternativ. I denne sammenheng er det også aktuelt å vurdere alternative etterspørselsstimulerende tiltak som kan bidra til å få flere vanskeligstilte i arbeid og ut av fattigdom.

Ved siden av pensjonsutgiftene, representerer ordningene for syke og uføre de største utgiftene til overføringer. Det har i flere år vært sterk vekst i disse overføringene. Utgiftene kan begrenses ved å:

- Endre finansieringssystemet, slik at arbeidsgiver får sterkere incentiver til å utnytte arbeidsvænen til alle arbeidstakere.
- Bedre samordningen mellom trygd, arbeidsformidling og sosialhjelp.
- Skjerpe kravene som stilles vedrørende sykdom og uførhet for å oppnå trygd.
- Stramme inn praktiseringen av kravene.
- Stille krav til den enkelte (for eksempel møteplikt for sykemeldte).
- Skjerpe arbeidsgivers plikt til tilrettelegging av arbeidsplasser for personer med redusert funksjonsevne.
- Unngå at personer med helseproblemer venter unødige på relevante behandlingstilbud.

Med strammere offentlige budsjetter øker betydningen av å få mest mulig igjen for hver krone. Modernisering av offentlig sektor kan bidra til dette, ved å videre styrke rammebetingelser som stimulerer til effektivitet og brukerorientering. Nyere analyser av enkeltsektorer antyder et potensial for effektivisering på mellom 10 og 26 pst., dersom alle tjenesteleverandører var like effektive

som den beste på sitt område. Blant tiltak som kan bidra til å realisere slike effektiviseringsgevinster, er konkurranseutsetting, reformer av finansieringssystemene, delegering og desentralisering av oppgaver, bedre arbeidskraftmobilitet mellom offentlig og privat sektor, samt endringer i kompetanse og innen organisasjon og ledelse.

Økt innslag av brukerbetaling for tjenester som i dag i hovedsak er offentlig finansiert, vil redusere finansieringsbehovet gjennom økte inntekter. I tillegg kan utgiftene gå ned som følge av mer kostnadstilpassede avveier på etterspørselssiden.

Større årlig innvandring av grupper med høy yrkesdeltaking kan bidra til å bedre balansen mellom yrkesaktive og yrkespassive, og dermed også til å bedre offentlige finanser. Innvandringspolitikken har hatt, og skal ha, en humanitær begrunnelse. En betydelig del av innvandringen til Norge har som følge av det bestått av flyktninge- og familieinnvandring fra fattige land. Personer i disse gruppene har gjennomgående hatt lavere yrkesaktivitet enn befolkningen ellers, og dermed bidratt relativt mindre til den økonomiske verdiskapingen og finansieringen av offentlige utgifter.

Dersom en unnlater å gjennomføre nye tiltak, vil det økte finansieringsbehovet i offentlig sektor måtte dekkes opp ved å tære på kapitalen i Statens petroleumsfond. Dette svarer til strategien med gjeldsoppbygging som mange EU-land fulgte på 1980-tallet og første halvdel av 1990-tallet. En slik strategi for å utsette nødvendige tiltak på utgifts- eller inntektssiden av offentlige budsjetter reduserer avkastningen av fondet og innebærer at behovet for tilpasninger lenger fram i tid øker sterkt.

Ressursutnyttelse, stabilitet og omstillingsevne på mellomlang sikt

De langsiktige analysene i denne meldingen forutsetter at bedriftene, husholdningene og myndighetene lykkes med å utnytte de mulighetene som produktivitetsutviklingen og tilgangen på arbeidskraft og andre ressurser gir. Historiske erfaringer fra vårt eget og andre land har imidlertid vist at uventede hendelser kan sette økonomiens omstillingsevne på prøve. Slike endringer kan ha en varig karakter, som introduksjon av nye produkter, ny teknologi og nye organisasjonsmønstre, eller være av mer forbigående art. Variasjoner i ressursutnyttelsen er problematiske i et kort- og mellomlang-siktig perspektiv, men kan også føre til inntektstap for samfunnet og en svekkelse av offentlige finanser på lengre sikt. Erfaringer fra OECD-området antyder at land med store svingninger i aktivitetsnivået har hatt noe lavere ressursutnyttelse og

litt svakere vekst over tid enn land med en mer stabil utvikling.

Fram til 1970-tallet fulgte konjunkturbevegelsene i norsk økonomi i stor grad de internasjonale konjunktursvingningene. Endringer i etterspørselsimpulsene mot eksportnæringene bidro, gjennom endringer i inntekter og investeringer, til konjunkturbevegelser i hele økonomien. Samtidig bidro tilpasninger i lønns- og inntektsdannelsen til å dempe utslagene i aktivitetsnivået i konkurranseutsatt virksomhet. Også de siste 30 årene har internasjonale konjunkturbevegelser hatt betydning for kapasitetsutnyttningen i norsk økonomi, men konjunktursvingningene i denne perioden har likevel i større grad enn tidligere blitt utløst av innenlandske forhold. Svingningene har også økt sammenliknet med mønsteret fram mot 1970. En viktig forklaring er den økte betydningen av petroleumssektoren for norsk økonomi. Tilpasningen til et markedsbasert regime for penge- og kredittpolitikken ga også betydelige konjunkturutslag. Finanspolitikken har gjennom de siste 10–15 årene gitt viktige bidrag til å stabilisere konjunktursvingningene i norsk økonomi.

Fram mot 2010 er det først og fremst utviklingen i nettoeksporten og relativt sterk vekst i husholdningenes etterspørsel som antas å gi vekstimpulser til fastlandsøkonomien de nærmeste årene. Investeringene i fastlandsforetakene antas å vokse om lag på linje med den underliggende utviklingen gjennom de siste 30 årene. Beskjedne etterspørselsimpulser fra finanspolitikken og nedgang i oljeinvesteringene kan på sin side isolert sett bidra til å dempe veksten i fastlandsøkonomien. Samlet sett viser de mellomlangsigte framskrivningene i denne meldingen en balansert utvikling for norsk økonomi i årene fram mot 2010.

I de mellomlangsigte framskrivningene er utviklingen i den kostnadmessige konkurranseevnen forenlig med at arbeidsledigheten vil holde seg på et relativt lavt nivå. Dersom næringslivet i mindre grad lykkes med å omstille virksomheten knyttet til økt internasjonal konkurranse og endringer i sammensetningen av innenlandsk etterspørsel, vil veksten i aktivitetsnivået og utnyttelsen av våre samlede ressurser kunne bli en annen enn vist i denne meldingen. Det er også usikkerhet knyttet til utviklingen i oljeinvesteringene og husholdningenes spareatferd.

Beskrivelsen av de langsigte utviklingstrekkene i denne meldingen illustrerer et behov for tilpasninger i den økonomiske politikken for å sikre langsigte bærekraft i offentlige finanser. Hvis slike tilpasninger skjer brått, kreves det god omstillingsevne i økonomien for å unngå lengre perioder med

lav kapasitetsutnyttning og tilhørende risiko for mer varig reduksjon i produksjonspotensialet. Kostnadene knyttet til arbeidsledighet og svak ressursutnyttelse kan imidlertid reduseres dersom de ulike delene av den økonomiske politikken spiller på lag. Mulighetene for å stabilisere konjunktursvingningene gjennom budsjettpolitikken begrenses av hensynet til det finanspolitiske handlingsrommet lengre fram i tid. Dette stiller høye krav til pengepolitikken for å oppnå stabiliseringspolitiske mål. God omstillingsevne vil i betydelig grad kunne avlaste byrdene på den makroøkonomiske politikken. Det er derfor av stor betydning at også politikken på andre områder bidrar til å opprettholde og øke økonomiens omstillingsevne og fleksibilitet.

1.3 Bærekraftig utvikling

I Nasjonalbudsjettet 2004 la Regjeringen fram Nasjonal Agenda 21, den nasjonale handlingsplanen for bærekraftig utvikling. Dette reflekterte Regjeringens syn om at bærekraftig utvikling må knyttes til sentrale politisk-økonomiske dokumenter.

I handlingsplanen legges det avgjørende vekt på at verdiskapingen skjer innenfor rammene av en bærekraftig utvikling. En økonomisk utvikling bygget på bærekraftige produksjons- og forbruksmønstre framstår som et overordnet strategisk mål i arbeidet med bærekraftig utvikling. Dette arbeidet må ha en langsiktig horisont og må derfor tuftes på langsiktige analyser. Perspektivanalysen i denne meldingen presenterer oppdaterte vurderinger av viktige internasjonale utviklingstrekk og analyser av langsiktige utviklingstrekk for Norge knyttet til befolkning og økonomi, samt anslag for nasjonalformuen og nye framskrivninger av utslipp til luft.

I handlingsplanen ble det gitt en bred omtale av betydningen av bærekraftig utvikling, Regjeringens målsettinger på de sentrale politikkområdene og viktige problemstillinger i oppfølgingen av planen. Handlingsplanen følges i første rekke opp i det enkelte departements meldinger og proposisjoner som omhandler konkrete politikkforslag knyttet til bærekraftig utvikling. Oppfølgingen av handlingsplanen ble også omtalt i Nasjonalbudsjettet 2005.

Regjeringens handlingsplan presenterte et foreløpig og begrenset sett indikatorer på områder som er sentrale for bærekraftig utvikling. I desember 2003 ble det nedsatt et ekspertutvalg for å videreutvikle arbeidet med indikatorene. Utvalget vil legge fram sin utredning tidlig i 2005. Årlige rapporter om hvordan indikatorene utvikler seg vil være et viktig grunnlag for myndigheter og andre for å vurdere utviklingen.

2 Viktige internasjonale utviklingstrekk

2.1 Internasjonal utvikling og rammebetingelser for norsk økonomi

Kapitlet drøfter langsiktige internasjonale utviklingstrekk i et bredt økonomisk, sosialt og miljømessig perspektiv. Utviklingen i norsk økonomi er i stor grad påvirket av internasjonale forhold. Spesielt vil utviklingen i internasjonale priser, herunder oljeprisen, kunne få betydning for utviklingen i Norge. Også hovedtrekk innen internasjonal migrasjon vil være viktige i den grad de smitter over på migrasjon til og fra Norge.

Kapitlet beskriver globaliseringen og den raske økonomiske veksten i Asia, og betydningen dette har for priser og inntektsforskjeller internasjonalt, jf. avsnitt 2.2 og 2.3. Integrasjonen av land med stor tilgang på lavt kvalifisert arbeidskraft, høy økonomisk vekst, og lite råvarer i verdensøkonomien, kan bidra til å øke prisene på avanserte varer og tjenester og energiråvarer. Norge som har høyt utdannet arbeidskraft, og produserer industrivarer, tjenester og energiråvarer kan få bedret sitt bytteforhold og kan tjene på denne utviklingen. Samtidig bidrar økt internasjonal konkurranse, spesielt når det gjelder arbeidsintensive produkter, til omstillinger. Også videre handelsliberalisering gjennom WTO-avtalen vil ha stor betydning for norsk næringsliv. Dette gjelder ikke minst handel med landbruksvarer, tradisjonelt et av de mest sensitive områdene i det multilaterale handelssamarbeidet.

I avsnitt 2.4 gis en oversikt over den økonomiske utviklingen i ulike regioner av verden og i avsnitt 2.5 over befolkning og sosiale forhold. Det er betydelig økonomisk og sosial framgang både i industriland og i mange utviklingsland. Sett under ett tar utviklingslandene inn på industrilandene på viktige områder som levealder, ernæring, tilgang på rent vann og utdanningsnivå. Avsnittene drøfter utfordringer for bærekraftig utvikling og status for viktige deler av FNs tusenårsmål. Målet om halvering av andelen som lever for under 1 USD pr. dag mellom 1990 og 2015 vil trolig nås, mens andre av målene vil være mer krevende å realisere.

Aldringen av befolkningen i Europa og migrasjon til Europa kan påvirke innvandringen til

Norge. Også integrasjonen av flere land i EU kan påvirke bevegelsene av arbeidskraft. Det kan ta flere tiår før levestandarden i alle nye medlemsland er på nivå med gjennomsnittet i det gamle EU. Relativ lavere inntektsnivåer i nye medlemsland vil dermed i lang tid framover være et incentiv til arbeidsutvandring til mer velstående land i EU/EØS. Store forskjeller i lønn, sysselsetting og velferdsordninger er også bakgrunnen for at de fleste gamle EU/EØS-land, herunder Norge, har innført overgangsordninger for nye EU-/EØS-borgeres adgang til det felles europeiske arbeidsmarkedet.

Innvandringen til Norge fra land utenfor Europa vil avhenge av innvandringspolitikken i Norge og i andre europeiske land. Innvandringen vil også i betydelig grad avhenge av hvor raskt folkerike utviklingsland nærmer seg inntektsnivået i industrilandene.

Aldringen av befolkningen i industrilandene vil gi nedgang i arbeidsstyrken i de fleste av disse landene, og påvirke investeringer og spareatferd. Spare- og investeringsrater ventes å falle, og den økonomiske veksten vil påvirkes. Lavere vekst trekker isolert sett i retning av lavere rente og kapitalavkastning. Imidlertid vil utviklingsland med lite kapital pr. sysselsatt og høy økonomisk vekst utgjøre en økende del av verdensøkonomien, og bidra til å trekke opp både den globale veksten og etterspørselen etter kapital. Internasjonalt rentenivå og kapitalavkastning er viktig for bruken av kapital i Norge og for avkastningen på Statens Petroleumsfond, og drøftes i avsnitt 2.6. I denne meldingen legges det som før til grunn en realavkastning på 4 pst. på fondet, men konsekvensene av høyere og lavere avkastning belyses også.

Med utgangspunkt i oljemarkedets betydning for internasjonal og særlig norsk økonomi gis dette en omtale i avsnitt 2.7. Norge vil påvirkes av utviklingen i internasjonale energipriser. Utviklingen i prisen på olje og naturgass er særlig viktig for Norge. Det er betydelig usikkerhet om prisleiet for olje og gass. Avhengigheten av energiprisene er imidlertid avtakende for Norges del, fordi en økende andel av olje- og gassressursene blir utvunnet, og inntektene plassert i oljefondet, og fordi veksten i fastlandsøkonomien over tid reduserer petroleumsressursenes relative betydning.

Utviklingstrekk i forhold til miljøet omtales i avsnitt 2.8. Industrilandene har langt på vei greid å oppnå frakopling mellom økonomisk vekst og miljøbelastninger på mange områder knyttet til nasjonale og regionale miljøproblemer. Når det gjelder viktige globale miljøutfordringer som klima, biologisk mangfold og bruken av kjemikalier har en hittil ikke oppnådd en slik frakopling. FNs klimapanel venter en global temperaturøkning på 1,4–5,8 grader Celsius de neste 100 år. Fattige land vil kunne bli spesielt sterkt rammet av klimaendringer. Foreløpige beregninger fra RegClim-prosjektet antyder at vi også kan forvente et varmere klima i Norge, med økning i middeltemperaturen på 1–2 grader Celsius fra perioden 1980–2000 til perioden 2030–2050, med økt fare for intens nedbør over deler av kysten og tilhørende kostnader for lokalsamfunn og næringsliv.

Avslutningsvis i kapitlet, i avsnitt 2.9, diskuteres ulike aspekter ved Norges forhold til EU. Gjennom EØS-avtalen er Norge en del av det europeiske indre marked og følger på mange områder de samme regler og bestemmelser som EUs medlemsland. Med unntak av landbrukssektoren og fiskerisektoren gir EØS-avtalen tilnærmet like konkurransevilkår for norsk næringsliv og næringslivet i EU på Norges viktigste marked. Fordi Norge gjennom EØS i stor grad allerede er integrert i EUs indre marked vil det økonomisk sett være av særlig betydning at Norge ved et eventuelt medlemskap i EU må erstatte kronen med euro.

2.2 Globalisering av verdensøkonomien

Globalisering kan ses som en prosess der verden knyttes tettere sammen gjennom reduksjon av hindringer for samkvem mellom mennesker. Prosessen har økonomiske, teknologiske, rettslige, kulturelle og politiske dimensjoner. På det økonomiske området dreier globalisering seg om nedbygging av hindringer for bevegelser av varer, tjenester, kapital og personer og økt omfang av slike bevegelser.

Vi er inne i den andre globaliseringsprosessen som begynte å skyte fart i industrilandene rundt 1950. Fra 1950 til 2000 ble verdens produksjon av varer og tjenester seksdoblet, mens verdenshandelen ble atten ganger større. Fra midten av 1980-tallet har det vært en sterk vekst i grenseoverskridende kapitalbevegelser.

Den første globaliseringsprosessen i moderne tid fant sted fra siste del av attenhundretallet fram til første verdenskrig. Perioden var kjennetegnet

av lave tollgrenser og omfattende frihandel, faste valutakurser (gullstandard), omfattende migrasjon og store kapitalbevegelser fra Europa til den nye verden. Første verdenskrig og depresjonen i mellomkrigstiden bidro til økt proteksjonisme. Hvert enkelt lands forsøk på å beskytte eget næringsliv økte krisens omfang i industrilandene sett under ett. De økonomiske og politiske skadevirkningene dette medførte, gjorde at det vokste fram et ønske om å sikre økonomisk stabilitet og gode vilkår for økonomisk integrasjon. I Bretton-Woods-konferansen i 1944 ble Verdensbanken og Det internasjonale valutafondet (IMF) opprettet. Verdensbanken ble opprettet for å bidra til gjenoppbygging etter krigen. IMF skulle medvirke til stabile valutakurser og makroøkonomisk stabilitet. Opprettelsen av GATT i 1947 medførte en viktig start på nedbygging av handelshindringer. OEEC og etterfølgeren OECD var viktige for nedbygging av hindringer for kapitalbevegelser.

Proteksjonismen i mellomkrigstiden viser at globalisering ikke er en «naturlov», men en prosess som kan reverseres. Små land, slik som Norge, har en særlig interesse av et åpent og godt fungerende internasjonalt handelsregime. Felles globale regler reduserer transaksjonskostnader og svekker store lands muligheter til å legge et bilateralt press på handelspartnere.

Handelsliberaliseringen har vært en viktig drivkraft for økonomisk vekst. Den har gitt land en økt mulighet til å utnytte sine relative fortrinn og til å utnytte stordriftsfordeler. Dette har vært spesielt viktig for små land, siden disse har et lite hjemmemarked, og dermed begrenset mulighet for oppbygging av næringsklynger og utnyttelse av stordriftsfordeler dersom en ikke får tilgang til et større marked gjennom handel. Det er spesielt store gevinster ved handel for land med en ressurstilgang som avviker mye fra tilgangen hos handelspartnerne. Ved handel slipper slike land å konsumere ressursene intensivt selv, men kan bruke dem til å finansiere import av varer og tjenester som er relativt dyre å framstille hjemme. Norge har både et lite hjemmemarked og en annen ressursutrustning enn handelspartnerne (f.eks. olje, vannkraft, fisk og skog), og kan således høste betydelige gevinster av handel. De siste årene har det blitt fokusert på at internasjonal handel også er en svært viktig kilde til teknologispredning mellom land. Dette er særlig knyttet til import av kapitalvarer og til økningen i direkte investeringer som kan følge av handel. Blant de utviklingslandene som har nærmet seg industrilandenes levestandard, som de «asiatiske tigre» (Republikken Korea, Taiwan, Hong Kong og Singapore) og senere Kina,

har økt handel vært en viktig del av den økonomiske strategien.

I gjennomsnitt falt prisene på råvarer utenom energi med 1–2 pst. pr. år i forrige århundre. Etter spørnelsen i verden har blitt vridd i retning av varer og tjenester med høyt kompetanseinnhold og lavt råvareinnhold. Det har derfor vært en satsing i utviklingslandene på å øke velstanden ved og erstatte import av industrivarer med egenproduksjon (såkalt importsubstitusjon). Dette var den dominerende handelsstrategien i utviklingslandene fra 1950-tallet til 1980-tallet. Mange land beskyttet industri som produserte for hjemmemarkedet gjennom høye tollsatser, importkvoter, og restriksjoner på import av konsumvarer. Dette ga et høyt kostnadsnivå og begrenset eksporten.

På 1950- og 1960-tallet, med en relativt god utvikling i råvarepriser og enkel industrialisering, så importsubstitusjon ut til å fungere relativt godt. Imidlertid bidro svak eksportutvikling og lav produktivitetsvekst i skjermede hjemmemarkeder etter hvert til lav økonomisk vekst. Høye oljepriser, men lave priser på andre råvarer og økt internasjonalt rentenivå tidlig på 1980-tallet førte til at politikken måtte legges om. Sovjetunionens sammenbrudd, Berlin-murens fall og erfaringer fra Øst-Asia, hvor Japan fra 1950-tallet og de «asiatiske tigre» fra 1960-tallet med stort hell satset på eksportledet vekst, bidro til omleggingen.

I løpet av 1980- og 1990-tallet skjedde det en betydelig omlegging vekk fra importsubstitusjon, slik at utviklingsland ble mer integrert i verdensøkonomien. Mens toll relativt til importverdi var 12 prosent i 10 store utviklingsland med 60 prosent av utviklingslandenes vareimport på slutten av 1980-tallet, var denne andelen nær 4 prosent i 2000. I India falt tollene i perioden fra 55 prosent til 25 prosent av importverdien.

Utviklingslandene har de siste tiårene hatt en klart høyere vekst i eksporten av varer og tjenester enn industrilandene. På 20 år har deres andel av verdenshandelen økt fra knapt en fjerdedel til rundt en tredjedel.

De fattigste utviklingslandene har ikke tatt del i den positive utviklingen. De 49 minst utviklede landene (MUL) hvorav de fleste er i Afrika sør for Sahara, sto for 1,7 pst. av verdenshandelen i 1970. Andelen falt til 0,6 pst. i 2002. Årsakene er sammensatte; proteksjonisme, dårlig økonomisk politikk, svak kapasitet til å drive handel, dårlig infrastruktur, dårlig beliggenhet med hensyn til vanntransport og prisfall på råvarer som disse landene produserer. Land som har blitt hengende igjen i råvareeksport, har fått svekket bytteforhold. Tre av Norges hovedsamarbeidsland i Afrika er eksem-

pler på dette. Fra 1980 til 2001 falt eksportprisene i forhold til importprisene med 50 pst. i Mosambik, 52 pst. i Zambia og 38 pst. i Malawi.

Da GATT ble opprettet i 1947, var tollsatsene på industrivarer mellom medlemslandene, i stor grad dagens industriland, rundt 40 pst. Disse tollsatsene mellom industrilandene er nå redusert til rundt 1 pst. Nedgangen skyldes i all hovedsak reduksjoner under GATT/WTO-avtalen, men reflekterer også effekten av regionale handelsområder som EU/EØS og NAFTA. Utviklingsland står overfor om lag dobbelt så høye tollsatser ved industrivareeksport til industriland. Beskyttelsen utviklingslandene imellom er enda høyere.

Fra GATT startet og til den 6. runden med forhandlinger (Kennedy-runden 1964–67) dreide forhandlingene seg bare om å redusere tollene på industrivarer. I Tokyo-runden (1973–79) kom en et stykke når det gjaldt regelverk og andre handelshindringer. Uruguay-runden (1986–94) ga et stort skritt framover. Den ledet fram til etablering av Verdens handelsorganisasjon (WTO) og inkluderte tjenestehandel, landbrukshandel og intellektuelle rettigheter i det multilaterale handelsregimet. I tillegg til landbruk, ble to andre områder av spesiell interesse for utviklingslandene, klær og tekstiler, inkludert i handelsregimet.

På WTOs 4. ministermøte i Doha i november 2001 startet en ny runde med forhandlinger. Forhandlingsrunden kalles gjerne «Doha Development Agenda». Forhandlingene omfatter blant annet forhandlinger om markedsadgang for industrivarer, landbruksvarer og tjenester og om regler blant annet knyttet til anti-dumping, miljøspørsmål, intellektuell eiendom og tvisteløsning.

Nedbygging av handelshindringer for landbruksvarer er et helt sentralt tema for utviklingslandene. Rundt 70 pst. av verdens fattige lever på landsbygda. Tollbeskyttelsen av landbruket er relativt lik i rike og fattige land, men det er betydelige subsidier i de rike landene. Landbrukssubsidiene i OECD-landene er anslått til rundt 330 mrd. USD. Den samlede handelsbarrieren som utviklingslandene står overfor ved jordbrukseksport til industrilandene, er dermed to til tre ganger høyere enn utviklingslandenes eget beskyttelsesnivå. Det er også et spesielt problem at tollsatser knyttet til bearbeidingsgrad kan være spesielt høye mot enkelte landbruksprodukter fra utviklingsland, noe som reduserer gevinsten for utviklingslandene ved å øke bearbeidingsgraden.

Verdensbanken har søkt å beregne effektene av en omfattende handelsliberalisering i tilknytning til de pågående WTO-forhandlingene. Beregningene forutsetter at de høyeste tollsatsene på

landbruksvarer i industrilandene kuttes til 10 pst., og de høyeste satsene for industrivarer til 5 pst., samt at utviklingsland kutter tilsvarende satser til henholdsvis 15 og 10 pst. Det forutsettes mellom 2010 og 2015. Det forutsettes samtidig at landbrukssubsidiene gjøres produksjonsuavhengige, inklusive at eksportsubsidier fjernes. Verdensbanken anslår at slike tiltak vil utløse om lag $\frac{3}{4}$ av gevinstene av full handelsliberalisering på vareområdet. Den anslår at bedringen i utnyttelsen av relative fortrinn som tiltakene medfører kan gi en årlig gevinst i 2015 på 159 mrd. USD for utviklingslandene og 132 mrd. USD for industrilandene. I tillegg anslås økningen i produktivitetsveksten som følge av økt konkurranse, teknologioverføring og direkte investeringer å kunne bidra til 349 mrd. USD i gevinst for utviklingslandene og 169 mrd. USD for industrilandene.

Forhandlingene i WTO tok et langt steg framover i juli 2004, da medlemslandene samlet seg om et rammeverk for de videre forhandlingene. Selv om mye arbeid gjenstår, er grunnlaget lagt for en omfattende ny WTO-avtale.

På landbruksområdet har medlemslandene innenfor rammen av en ny bred avtale vedtatt avvikling av alle eksportsubsidier innen en nærmere fastsatt dato, samt prinsipper om betydelige reduksjoner og harmonisering av tollsatser og handelsvridende støtte. De konkrete forpliktelsene vil bli avklart gjennom videre forhandlinger. Selv om det såpass tidlig i forhandlingene er vanskelig å anslå virkningene av en eventuell ny avtale i WTO, er det grunn til å anta at behovet for strukturtilpassning og effektivisering i norsk landbruk og landbruksbasert næringsmiddelindustri vil tilta.

2.3 Betydningen av den sterke økonomiske veksten i Asia

Et av de viktigste bidragene til globalisering de siste tiårene er at flere folkerike land i Asia har valgt å integreres i den internasjonale økonomien. Dette innebærer at etterspørselen etter varer og tjenester og forholdene i arbeidsmarkedene i disse landene påvirker priser, lønninger og kapitalavkastning internasjonalt.

Handelsmønstre ser ut til å følge mønstre preget av «gravitasjon». Handelen mellom to geografiske områder øker med størrelsen på økonomien i de to områdene og avtar med geografisk avstand. Det er likevel ikke slik at den økonomiske utviklingen i et lands nærområder eller viktigste handelspartnere nødvendigvis har størst økonomisk betydning for et lands eksportinntekter. Prisene på

varer og tjenester et land selger avhenger i stor grad av tilbud og etterspørsel i verdensmarkedet. Den sterke økonomiske veksten i råvarefattige land i Asia har medvirket til den kraftige økningen i oljeprisene og til at råvareprisene utenom energivarer internasjonalt økte med rundt 25 pst. fra 2002 til inngangen av 2004.

IMF anslår at BNP-veksten i Kina, verdens mest folkerike land med over 1,3 mrd. innbyggere, i gjennomsnitt har vært 9 pst. pr. år de siste 20 årene, og at dets andel av verdenshandelen i samme periode er økt fra mindre enn 1 pst. til nesten 6 pst. Kina sto i 2002 for 18 pst. av importen til Japan, 11 pst. av importen til USA og 8 pst av importen til EU. Når det gjelder økonomiske vekstrater og økningen i andelen av verdensmarkedet tilsvarende utviklingen det en tidligere har sett i Japan og de «asiatiske tigre». Men fordi den teknologiske og økonomiske avstand fram til de rikeste landene i utgangspunktet er større, er potensialet for høy og langvarig vekst som følge av økonomisk oppheving størst i Kinas tilfelle. Utdanningsnivået øker raskt, det er en høy sparerate, og landbruksområdene, hvor hoveddelen av befolkningen bor, er preget av undersysselsetting. Landet har derfor et stort potensial for overflytting av arbeidskraft til sektorer med høyere produktivitet de neste tiårene.

En årlig økonomisk vekst på 8 pst. innebærer at størrelsen på økonomien dobles på et knapt tiår. Dersom den økonomiske veksten i Kina holder seg på dette nivået fram til 2020, vil Kinas andel av verdenshandelen trolig mer enn dobles. Fortsatt høy vekst med videre integrasjon i verdensøkonomien vil ha betydelige konsekvenser. Den store tilgangen på ufaglært arbeidskraft vil kunne bidra til å holde prisene på enkle industrivarer nede. Råvareeksporterende land vil kunne tjene på økt råvareetterspørsel og høyere råvarepriser og billigere industrivarer. Kina har blant annet en stor og raskt voksende import av råolje, kopper og soyabønner. Kinas import av avanserte tjenester og industriprodukter vil trolig øke. De fleste land vil også ha en gevinst av Kinas utvikling. Men økt etterspørsel etter produkter produsert av høyt utdannet arbeidskraft samtidig som prisnivået på enklere produkter settes under press, kan bidra til økte omstillinger i industrilandene.

Utviklingen i Kina bidrar til nyttige erfaringer og har trolig inspirert reformer i andre land, men innebærer også at de må tilpasse seg til økt konkurranse. Store fattige land i regionen som India, Pakistan, Bangladesh og Vietnam har også opplevd en periode med relativt høy økonomisk vekst. India, som ligger langt framme når det gjelder tek-

nisk utdanning, har hatt en rask økning i eksporten av kunnskapsbaserte tjenester. India og flere av de andre asiatiske landene har hatt en økonomisk vekst på rundt 6 pst. pr. år det siste tiåret. Med vellykkede økonomiske reformer kan veksttakten opprettholdes eller til og med øke. Det er gjennomført reformer for å forbedre styresettet i flere asiatiske land. Dette har ført til større økonomisk og politisk åpenhet, og flere land har fått en mer demokratisk styreform.

2.4 Langsiktig utvikling i inntekter og fattigdom

Inntekt pr. innbygger i verden har aldri økt raskere enn i perioden etter 1950. Verdens bruttoprodukt var i 2000 over 6 ganger høyere enn i 1950, mens befolkningen bare ble litt mer enn doblet. Den økonomiske veksten har vært høyest i utviklingslandene, men fordi disse også har hatt høy befolkningsvekst, har vekstraten i bruttoprodukt pr. innbygger vært om lag som i industrilandene. I Asia var BNP pr. innbygger i 2000 rundt 5 ganger så høyt som i 1950. I Latin-Amerika og Nord-Afrika var inntektsnivået doblet. I Afrika sør for Sahara var økningen rundt 20 pst.

Human Development Report 2004 har anslått at den årlige veksten pr. innbygger fra 1990 til 2002 var 2,8 pst. i utviklingslandene, og 1,7 pst. i OECD-landene. Tabell 2.1 viser Verdensbankens anslag for årlig vekst i BNP pr. innbygger i ulike grupper land fra 1970-årene til 2015. For utviklingslandene ventes tiltakende og høy vekst i inntekt pr. innbyg-

ger. I mange av landene har institusjoner og økonomisk politikk bedret seg betydelig de siste årene. Framover vil andelen barn falle sterkt i forhold til andelen yrkesaktive. Dette bidrar i seg selv til et løft i BNP pr. innbygger. Nedgang i familiestørrelse bidrar også til økt sparing og investering. Verdensbanken ventet at spare- og investeringsratene vil øke i mange utviklingsland.

2/3 av utviklingslandenes befolkning bor i Asia. I Øst-Asia og Stillehavet, med Kina som det befolkningsmessig dominerende landet, har veksten pr. innbygger vært rundt 6 pst. pr. år de siste 20 årene. Også Sør-Asia, med India som det mest folkerike landet, har hatt klart høyere vekst i BNP pr. innbygger enn industrilandene. I begge regionene ventes en fortsatt sterk opphenting av industrilandene.

Den økonomiske utviklingen i Afrika sør for Sahara, hvor om lag 10 pst. av verdens innbyggere bor, har lenge vært svak. Fra begynnelsen på 1980-tallet til midten av 1990-tallet vokste økonomien i gjennomsnitt rundt 2 pst. pr. år. Befolkningen vokste imidlertid med rundt 3 pst., og BNP pr. innbygger falt med rundt 1 pst. årlig. I siste del av 1990-tallet tok den økonomiske veksten seg opp til over 3 pst. pr. år, og BNP pr. innbygger startet å vokse. Til tross for enkelte tilbakeslag har institusjoner og økonomisk politikk bedret seg klart i regionen de siste årene.

I FNs tusenårsmål, vedtatt høsten 2000, er det mest sentrale målet å redusere fattigdommen. Når det gjelder inntektsfattigdom, er målet å halvere andelen av befolkningen som lever i ekstrem fattigdom, dvs. under 1 USD pr. dag, fra 1990 til 2015.

Tabell 2.1 Årlig vekst i BNP pr. innbygger i ulike grupper av land

	1970-tallet	1980-tallet	1990-tallet	2001–2005	2006–2015
Høyinntektsland	2,6	2,5	1,8	1,4	2,5
OECD	2,6	2,5	1,8	1,4	2,4
Andre høyinntektsland	5,1	3,1	3,8	1,1	4,2
Lav- og mellominntektsland	2,6	0,7	1,7	2,7	3,4
Lav- og mellominntektsland eksklusive Sør- og Øst-Europa og tidligere Sovjet	3,1	0,9	2,9	–	–
Øst-Asia og Stillehavet	4,6	5,6	6,4	5,4	5,4
Europa og Sentral-Asia	2,5	0,6	-1,8	3,8	3,3
Latin-Amerika og Karibia	3,3	-0,9	1,7	0,3	2,5
Midt-Østen og Nord-Afrika	3,6	-0,6	1,2	1,4	2,5
Sør-Asia	0,7	3,6	3,3	3,4	4,1
Afrika Sør for Sahara	0,5	-1,1	-0,2	1,0	1,6

Kilde: Verdensbanken (2002 og 2003) Global Economic Prospects.

Fra 1990 til 2000 falt antall ekstremt fattige med nær 140 millioner mennesker, og andelen av utviklingslandenes befolkning som lever under 1 USD pr. dag, falt fra 28,3 til 21,6 pst., jf. tabell 2.4. Verdensbanken venter at andelen faller videre til 12,5 pst. i 2015, og at målet om halvering av andelen ekstremt fattige derfor nås.

Økonomisk vekst er avgjørende for reduksjon av fattigdom. Erfaringsmessig faller andelen ekstremt fattige i et land med 1–2 pst. når inntekt pr. innbygger øker med 1 pst. En dobling av inntekt pr. innbygger i et land reduserer i gjennomsnitt andelen ekstremt fattige til 25–50 prosent av opprinnelig nivå. Halveringen i andelen ekstremt fattige i Øst-Asia i løpet av 1990-tallet reflekterer den sterke økonomiske veksten i regionen. Også i Sør-Asia var det en klar nedgang i andelen ekstremt fattige. At andelen ekstremt fattige holdt seg om lag uendret i Latin-Amerika, til tross for økonomisk vekst, reflekterer at inntektsforskjellene økte på 1990-tallet.

De fattigste landene har lavest økonomisk vekst, høyest befolkningsvekst og har dermed en økende andel både av utviklingslandenes befolkning og av andelen som lever i ekstrem fattigdom. I 1990 befant om lag 20 pst. av verdens ekstremt fattige seg i Afrika sør for Sahara. I 2015 ventes halvparten av verdens ekstremt fattige å bo i dette området.

Den svake utviklingen i Afrika sør for Sahara reflekterer en kombinasjon av mange faktorer; svakt styresett med korrupsjon og dårlig økonomisk politikk, lavt utdanningsnivå, høy befolkningsvekst, effekter av hiv/aids og generelt høy sykkelighet, undernæring, konflikter innenfor og mellom land og dårlig beliggenhet i forhold til vannveier og handel. Fordi sjøtransport er klart billigere enn landtransport er kystområder og områ-

der ved store vannveier oftest mer utviklet enn innlandsområder som har en tendens til å bli økonomisk marginalisert. Dette kan ses i sentral-Asia, det indre av Latin-Amerika og i Afrika sør for Sahara. I Afrika sør for Sahara bor en spesielt stor del av befolkningen langt fra kyst eller vannveier.

BNP pr. innbygger vokser saktere i land som rammes hardt av hiv/aids. En stor andel av de som rammes, er i yrkesaktiv alder, slik at arbeidsstyrken påvirkes og forsørgelsesbyrden øker. Produktiviteten går ned pga. sykdom og fravær, og myndighetene må bruke mer ressurser i helsevesenet.

I Afrika sør for Sahara har kamp om ressursinntekter bidratt til å vedlikeholde konflikter. I gjennomsnitt har land med mye naturressurser hatt svakere økonomisk vekst over tid, enn land med lite ressurser. Mange av de raskt voksende økonomiene i Asia har svært begrenset med naturressurser. Store «ressursgaver» kan ta fokus vekk fra langsiktig vekst. Stor bruk av ressursinntekter kan gjøre en økonomi sårbar for prisfall, bidra til korrupsjon og redusere presset for økonomiske reformer. Erfaringen synes å være at land som skal tåle store ressursinntekter, allerede på forhånd må ha gode institusjoner og en god økonomisk politikk for å kunne håndtere situasjonen.

Gjeldsletten under Highly Indebted Poor Countries (HIPC)-initiativet legger bedre til rette for en positiv utvikling enn tidligere runder med gjeldslette for fattige land. Målet med gjeldsletten er at gjenværende gjeld skal være bærekraftig (grensen er normalt 150 pst. av landets eksport). Dette innebærer at gjeldsbelastningen for landene mer enn halveres. En forutsetning for å få gjeldslette er at landene utarbeider og gjennomfører nasjonale strategier for fattigdomsreduksjon med økt satsing på helse og utdanning.

Tabell 2.2 Utviklingen i antall (mill.) og andel (pst.) av befolkningen som lever på mindre enn 1 USD pr. dag

	Mill. som lever under 1 USD pr. dag			Pst. av befolkningen som lever under 1 USD pr. dag		
	1990	2000	2015	1990	2000	2015
Øst-Asia og Stillehavet	470	261	44	29,4	14,5	2,3
Europa og Sentral-Asia	6	20	6	1,4	4,2	1,3
Latin-Amerika og Karibia	48	56	46	11,0	10,8	7,6
Midt-Østen og Nord-Afrika	5	8	4	2,1	2,8	1,2
Sør-Asia	466	432	268	41,5	31,9	16,4
Afrika sør for Sahara	241	323	366	47,4	49,0	42,3
Totalt	1237	1100	734	28,3	21,6	12,5

Kilde: Verdensbanken (2003): Global Economic Prospects 2004.

Kvaliteten på offisiell utviklingsbistand er i klar bedring, og en økende andel av bistanden rettes inn mot land med høy fattigdom som har vilje og evne til å redusere fattigdommen. Fram til 1990-tallet fikk land med godt styresett, men høy fattigdom, ikke mer bistand enn land med dårlig styresett. Fordelingen av bilateral bistand reflekterte strategiske interesser, prioriteringer knyttet til den kalde krigen og bånd til tidligere kolonier. De nordiske landene skilte seg klart ut med en bistand rettet mot fattige land. Utviklingsbistanden til fattige land falt med 7 pst. i 1990-årene trass i bedring i styresettet i mange mottakerland. Denne trenden er nå snudd.

Det er knyttet stor usikkerhet til den videre utviklingen i de fattigste landene. Bedring i styresett knyttet til reform av institusjoner, reduksjon av korrupsjon, bedring i den økonomiske politikken og i offentlig ressursbruk gjør at det kan ventes at den økonomiske veksten vil ta seg opp.

Etter en negativ økonomisk utvikling gjennom store deler av 1990-tallet, har det de siste årene vært en sterk økonomisk vekst i Russland. Dette reflekterer økonomiske reformer, en svakere valutakurs og høye oljepriser. Den russiske regjeringens politikk er rettet mot økonomiske reformer, integrasjon og samarbeid med vestlige land og internasjonale organisasjoner. Den russiske økonomien er imidlertid avhengig av en ensidig utnyttelse av naturressurser og trenger flere bein å stå på. Et WTO-medlemskap vil bidra til mer stabile rammebetingelser for investeringer i Russland.

De første tiårene etter 2. verdenskrig hentet Japan og landene i Vest-Europa opp deler av USAs forsprang i levestandard målt ved BNP pr. innbygger, og arbeidsproduktiviteten målt ved BNP pr. timeverk. Det siste tiåret har BNP og BNP pr. innbygger imidlertid vokst raskere i USA enn i Vest-Europa. BNP pr. innbygger i Vest-Europa er nå rundt 70 pst. av nivået i USA. Forskjellen i inntektsnivå skyldes en kombinasjon av at produktiviteten pr. timeverk er lavere i de aller fleste vest-europeiske land enn i USA, at andelen av befolkningen som er sysselsatt er langt høyere i USA enn i landene på kontinentet og at arbeidstiden er høyere i USA enn i Vest-Europa.

BNP-veksten kan fortsette å være høyere i USA enn i Vest-Europa og Japan. Folketallet i Vest-Europa og Japan ventes å falle, samtidig som andelen eldre øker kraftig fram mot 2050. I USA ventes befolkningen å øke med over 40 pst. fra 2000 til 2050, samtidig med at andelen i yrkesaktiv alder holder seg bedre oppe.

EU fikk 1. mai 2004 10 nye medlemsland, mens Romania og Bulgaria ventes å bli medlemmer

innen få år. Det er gitt klarsignal for oppstart av medlemskapforhandlingene med Kroatia. På sitt møte 17. desember vil det europeiske råd ta stilling til Kommisjonens anbefaling om å innlede medlemskapsforhandlinger med Tyrkia. Den økonomiske integrasjonen i EU vil ventelig bidra til en konvergens i levestandard mellom nye og gamle medlemsland. EUs 10 nye medlemsland hadde et BNP pr. innbygger i 2002, justert for forskjeller i kjøpekraft, på litt under halvparten av gjennomsnittet for EU-15. Rikest var Kypros med 77 pst., og fattigst var Polen og de baltiske land med rundt 40 pst. av gjennomsnittet for EU-15. Studier av tidligere EU-utvidelser viser at Irland, Spania og Portugal gjennomgikk en kraftig opphenting etter tiltredelsen i EU. For Irland begynte denne prosessen først en god del år etter innlemmelsen. De fleste nye medlemslandene har hatt klart høyere vekst enn de gamle EU-landene de siste årene. Prognoser fra EU-kommisjonen og andre institusjoner legger til grunn at de nye medlemslandene også framover vil ha høyest vekst.

2.5 Utvikling i befolkning og sosiale forhold

2.5.1 Befolkningsutvikling

Mens verdens befolkning bare ble doblet fra starten på vår tidsregning til 1600-tallet, ble den firedoblet på 1900-tallet. Dette skyldes særlig at dødeligheten, og spesielt barnedødeligheten, falt sterkt. Utviklingen går fra en situasjon med både høy dødelighet og høy fruktbarhet til en situasjon med lav dødelighet og lav fruktbarhet. Dødeligheten faller først, og deretter fruktbarheten. Befolkningsveksten har derfor økt, for så å avta. Den årlige vekstraten i verdens befolkning nådde en topp i slutten av 1960-årene, med vel 2 pst. Nå er den nede i drøyt 1,2 pst., tilsvarende en økning på 77 mill. personer pr. år. Ifølge middelalternativet i FNs befolkningsframskrivning fra 2002 vil den årlige veksten avta gradvis til 0,3 pst. eller 27 mill. personer i 2050. Folkemengden i verden anslås til 8,9 mrd. i 2050, jf. tabell 2.3. Hele befolkningsveksten på 2,6 mrd. til 2050 ventes å finne sted i utviklingslandene. Europas folketall ventes å falle og utgjøre 7 pst. av verdens befolkning i 2050. I 1900 var Europas befolkning tre ganger større enn Afrikas. I 2050 ventes Afrikas befolkning å være nesten tre ganger større enn Europas.

De siste 100 årene er dødeligheten redusert og levealderen økt kraftig i alle regioner i verden. Dette skyldes medisinske fremskritt, bedre ernæring, økt tilgang på rent vann og bedre sanitær-

Tabell 2.3 Folkemengden i verden fordelt på regioner. Middellalternativet i FNs befolkningsframskriving 2002

	Mill. personer			Andel av befolkningen. Prosent		
	1950	2003	2050	1950	2003	2050
Verden	2519	6301	8919	100,0	100,0	100,0
Industrilandene	813	1203	1220	32,3	19,1	13,7
Utviklingslandene	1706	5098	7699	67,7	80,9	86,3
Afrika	221	851	1803	8,8	13,5	20,2
Asia	1398	3823	5222	55,5	60,7	58,5
Europa	547	726	632	21,7	11,5	7,1
Latin-Amerika	167	543	768	6,6	8,6	8,6
Nord-Amerika	172	316	448	6,8	5,0	5,0
Oceania	13	31	46	0,5	0,5	0,5

Kilde: United Nations Population Division (2003): 2002 Revision of the official United Nations population estimates and projections.

forhold. Bare de siste 50 år er barnedødeligheten i verden redusert med to tredjedeler. I 1900 var forventet levealder i utviklingslandene rundt 30 år. I 1950 var den i overkant av 40 år. Forventet levealder i utviklingslandene ble anslått til rundt 63 år i FNs befolkningsframskriving 2002, og ventes å øke til 73 år i 2050. I industrilandene ventes forventet levealder å øke fra 76 år til 82 år i 2050.

De siste 25 årene har forventet levealder i utviklingslandene økt med om lag 9 år, jf. tabell 2.4. I OECD-landene har økningen vært om lag 7 år. De siste 30 årene er andelen barn i utviklingslandene som dør før fylte 5 år, nesten halvert, men det er fortsatt høy barnedødelighet i enkelte regioner. Over 7 mill. barn døde før fylte 5 år i 1998. Rundt 5

Tabell 2.4 Viktige trekk ved befolkningsutviklingen

	Befolkning 2002, millioner	Årlig befolkningsvekst, prosent		Fruktbarhet (barn pr. kvinne)		Forventet levealder ved fødsel, år		Andelen barn som dør før de fyller 5 år, prosent	
		1975–2002	2002–2015	1970–1975	2000–2005	1970–1975	2000–2005	1970	2002
Verden	6225	1,6	1,1	4,5	2,7	59,8	66,9	14,6	8,1
Utviklingsland	4937	1,9	1,3	5,4	2,9	55,5	64,7	16,6	8,9
Arabiske land	297	2,7	2,1	6,7	3,8	51,9	66,4	19,7	6,2
Øst-Asia og Stille havet	1918	1,4	0,8	5,0	2,0	60,5	69,9	12,2	4,2
Latin-Amerika og Karibia	530	1,9	1,2	5,1	2,5	61,1	70,6	12,3	3,4
Sør-Asia	1480	2,1	1,5	5,6	3,3	49,8	63,3	20,6	9,5
Afrika Sør for Sahara	641	2,7	2,1	6,8	5,4	45,2	46,1	23,1	17,8
Øst-Europa og det tidligere Sovjet	409	0,4	-0,2	2,5	1,4	69,2	69,6	4,3	2,2
OECD	1148	0,8	0,5	2,5	1,8	70,4	77,2	5,3	1,4
Rike OECD-land	912	0,6	0,4	2,2	1,7	71,6	78,4	2,8	0,7
Norge	4,5	0,4	0,3	2,2	1,8	74,4	78,9	1,5	0,4

Kilde: UNDP (2004): Human Development Report.

mill. av dødsfallene fant sted i Sør-Asia og Afrika sør for Sahara.

På grunn av hiv/aids har forventet levealder i Afrika sør for Sahara falt de siste årene. Uten hiv/aids hadde levealderen økt om lag som gjennomsnittet for utviklingslandene de siste 25 år. De langsiktige økonomiske konsekvensene av aids er langt større enn tidligere antatt. Om ikke effektive tiltak settes i verk vil det ha meget alvorlige følger for de mest berørte landenes økonomi. Antallet hiv-smittede i verden fortsetter å øke, og økningen er prosentvis høyest i deler av Asia og Øst-Europa. Hvis ikke denne trenden blir brutt, vil hiv-aids pandemien kunne få store demografiske konsekvenser.

Den globale helsesikkerheten vil også i framtiden bli truet av utbrudd av kjente og hittil ukjente smittsomme sykdommer. Med økt globalisering og menneskelig mobilitet vil utbrudd og epidemier spres fort over landegrensene. Det vil være avgjørende at det internasjonale samarbeidet om beredskap og overvåkning styrkes.

Nedgang i barnedødelighet, økt utdanning for kvinner og økt utbredelse av prevensjon har bidratt til et stort fall i fruktbarheten. I utviklingslandene utenom Afrika sør for Sahara er fruktbarheten i gjennomsnitt om lag halvert de siste 30 år. Fallet i fruktbarheten bidrar til at andelen i yrkesaktiv alder i befolkningen er økende. Forsørgelsesbyrden, som reflekterer forholdet mellom antall i yrkespassiv og yrkesaktiv alder, ventes å falle fra 60 forsørgete pr. 100 i yrkesaktiv alder i 2002 til 52 i 2015, likt med nivået i OECD. Det vil ha viktige positive økonomiske og sosiale konsekvenser.

Både i Europa og Nord-Amerika var den årlige nettoinnvandringen på nær 1 mill. personer i perioden 1995–2000. Til tross for innvandringen økte befolkningen i Europa bare med 200 000 personer pr. år i samme periode. En fruktbarhet på 2,1 er nødvendig for å opprettholde nivået på befolkningen på lang sikt dersom det ikke er netto innvandring. I Europa har fruktbarheten falt til 1,4. Det er en viktig årsak til at det kan ventes en nedgang i størrelsen på befolkningen i denne regionen trass i betydelig innvandring. Nedgangen i befolkningen ventes å være spesielt stor i Øst-Europa, som har netto utvandring. Befolkningen i Russland ventes å falle med 45 mill. fra 2000 til 2050. I USA, som har en fruktbarhet på 2,1, ventes befolkningen å øke fra 285 mill. til 409 mill. i samme periode.

Nedgangen i fruktbarhet og dødelighet øker gjennomsnittsalderen i befolkningen. I OECD-området vil andelen eldre øke framover. Forsørgelsesbyrden vil endres lite fram mot 2015 fordi økningen i andelen eldre nesten motsvares av ned-

gangen i andelen barn. Deretter vil en sterk økning i andelen eldre øke forsørgelsesbyrden utover i århundret. I Europa ventes andelen over 60 år å øke fra 20 pst. i 2000 til 35 pst. i 2050. I USA ventes andelen å øke fra 16 pst. til 26 pst. i samme periode.

I de fleste OECD-land var den viktigste årsaken til innvandringen på 1990-tallet familiegjenforening. Antallet asylsøkere økte også sterkt i mange land. Økt utdanningsnivå bidrar til økende arbeidskraftmobilitet. Samtidig vokser antall studenter som tar hele eller deler av sin utdanning i utlandet.

Innvandringen til industrilandene avhenger av innvandringspolitikken. Innvandringspotensialet avhenger også av den økonomiske og sosiale utviklingen i utviklingslandene. Mange utviklingsland er i ferd med å hente inn industrilandenes økonomiske forsprang, noe som over tid kan redusere migrasjonen. Flere mer utviklede land i fattige regioner har innvandring fra fattigere naboland. Dette gjelder blant annet Korea, Singapore, Malaysia, Hong Kong, Thailand og Taiwan og flere arabiske land. I et lengre tidsperspektiv virker det trolig at flere utviklingsland vil gå fra netto utvandring til netto innvandring. Innvandringen vil sannsynligvis komme fra fattigere naboland. Dette vil kunne bidra til å begrense innvandringen til dagens industriland.

Utvidelsen av EU/EØS-området med 10 nye medlemsland fra 1. mai 2004, vil bidra til økt arbeidskraftmobilitet i Europa. Sammenlignet med i dag, vil fri bevegelse av personer mellom nye og opprinnelige medlemsland utgjøre den viktigste endringen som følge av utvidelsen, ettersom handels- og kapitalhindringer i stor grad allerede er fjernet. Store inntektsforskjeller mellom gamle og nye medlemsland vil bidra til øst-vest migrasjon. Studier som er gjort på dette området, tilsier imidlertid at sannsynligheten for en massiv vestgående strøm av arbeidere ikke er stor. De fleste EU-land har dessuten valgt å benytte seg av overgangsordninger for arbeidsinnvandring.

Migrasjonen vil over tid avhenge av i hvilken grad de nye medlemslandene greier å nærme seg de gamle EU-medlemmene økonomisk. På lang sikt vil også migrasjonspotensialet sterkt påvirkes av den lave fruktbarheten og aldringen av befolkningen i disse landene.

2.5.2 Ernæring, landbruk og vann

Ernæringssituasjonen i verden har bedret seg kraftig de siste tiårene. Siden midten av 1960-årene har kaloriinntaket pr. innbygger i utviklingslandene økt med rundt 600 kilokalorier, eller 30 pst., og har nærmet seg kaloriinntaket i industrilandene, jf.

tabell 2.5. FAO venter at kaloriinntaket vil fortsette å nærme seg inntaket i industrilandene. Utviklingen har vært spesielt positiv i Øst-Asia, der kaloriinntak pr. innbygger har økt med hele 50 pst.

FAO anslår at produksjon og forbruk av matvarer i verden økte med 2,2 pst. årlig i perioden 1969–1999. I perioden 1999–2030 ventes produksjon og forbruk å vokse prosentvis saktere. Det reflekterer at befolkningsveksten er avtagende, samtidig som en økende andel av verdens befolkning ventes å bo i land som har nådd et høyt matforbruk. Produksjonen ventes å øke med 0,8 pst. årlig i industrilandene og 2 pst. i utviklingslandene. I lys av at utviklingslandene ventes å ha høyere vekst i forbruk enn produksjon av mat antas netto matvareimport i utviklingslandene å øke fra 9 pst. av forbruket i slutten av 1990-årene til 14 pst. i 2030.

Det meste av økningen i produksjonen vil komme fra økt arealproduktivitet. FAO anslår at en gjennomsnittlig kornavling var på 190 kilo pr. dekar i utviklingslandene rundt 1980, 260 kilo på slutten av 1990-årene og vil øke til 310 kilo i 2015.

Samlet produksjon av fisk og sjømat økte fra 85 mill. tonn i 1970 til 130 mill. tonn i 2000. Gjennomsnittlig inntak av fisk pr. person i verden var i 2000 på 16 kilo. FAO anslår at forbruket i 2030 vil nå 150 mill. tonn, eller 19–21 kilo pr. person. Organisasjonen anslår at 47 pst. av verdens viktigste fiskebestander er utnyttet til sitt potensial, og at 28 pst. er overbeskattet eller sterkt nedfisket. Videre vekst i fiskefangstene vil derfor være svært begrenset. På verdensbasis har fiskefangstene over de siste 10 årene ligget på gjennomsnittlig 80 mill. tonn. Akvakultur har i samme periode mer enn doblet sin andel av verdens fiskeproduksjon. FAO venter at produksjonen i akvakultur vil øke med 5–7 pst. pr. år fram til 2015.

Andelen underernærte i utviklingslandene falt fra 37 pst. rundt 1970 til 17 pst. på slutten av 1990-årene. Andelen underernærte har ligget relativt stabilt over 30 pst. i Afrika sør for Sahara. I sin langsiktige analyse fra 2002 venter FAO at både andel og antall underernærte vil fortsette å gå ned i utviklingslandene, jf. tabell 2.6. Analysen innebærer at nedgangen ikke vil være rask nok til å nå tusenårs-målet om halvering av andelen underernærte mellom 1990 og 2015. Nyere tall viser også at dårlige avlinger i India, og svak utvikling i Afrika, bidro til å øke antallet underernærte rundt århundreskiftet, selv om andelen underernærte fortsatt ble redusert. Antallet underernærte var 798 mill. i perioden 1999–2001.

Reduksjon av underernæring vil være viktig for å øke arbeidskraftens produktive evne og for å øke motstandskraft mot sykdommer. FAO anslår at vel halvparten av barnedødeligheten i verden direkte skyldes underernæring eller svekket motstandskraft mot sykdommer pga. underernæring. Mesteparten av sult og underernæring i verden skyldes langvarig fattigdom. Kun ca. 5–10 pst. skyldes spesielle hendelser som tørke, oversvømmelse, væpnet konflikt, politisk, sosial og økonomisk uro.

Landbruket står for nesten 70 pst. av verdens forbruk av vann. I mange regioner er det økende knapphet på vann. FAO anslår at et titalls utviklingsland er i en kritisk situasjon mht. vannforbruk. Tilgang på vann vil være en viktig begrensende faktor for landbruksvekst i Sør-Asia og Nord-Afrika. Både her og i flere andre regioner kompliseres vannforvaltningen av at en rekke vannressurser er grenseoverskridende.

Andelen av utviklingslandenes befolkning uten tilgang til rent drikkevann falt ifølge Verdensbankens World Development Indicators Database fra 27 pst. i 1990 til 21 pst. i 2000. I Afrika sør for

Tabell 2.5 Matvareforbruk kcal/innbygger/dag

	1964–66	1974–76	1984–86	1997–99	2015	2030
Verden	2358	2435	2655	2803	2940	3050
Utviklingsland	2054	2152	2450	2681	2850	2980
Afrika sør for Sahara	2058	2079	2057	2195	2360	2540
Nære Østen og Nord-Afrika	2290	2591	2953	3006	3090	3170
Latin-Amerika og Karibia	2393	2546	2689	2824	2980	3140
Sør-Asia	2017	1986	2205	2403	2700	2900
Øst-Asia	1957	2105	2559	2921	3060	3190
Industriland	2947	3065	3206	3380	3440	3500
Overgangsøkonomier	3222	3385	3379	2906	3060	3180

Kilde: FAO (2002): World Agriculture: towards 2015/2030.

Tabell 2.6 Underernærte i utviklingsland i mill. og prosent

	Underernærte i prosent av befolkning				Mill. undernærte			
	1990–92	1997–99	2015	2030	1990–92	1997–99	2015	2030
Utviklingsland	20	17	11	6	815	776	610	443
Afrika sør for Sahara	35	34	23	15	168	194	205	183
Nære Østen og Nord-Afrika	8	9	7	5	25	32	37	34
Latin-Amerika og Karibia	13	11	6	4	59	54	40	25
Sør-Asia	26	24	12	6	289	303	195	119
Øst-Asia	16	11	6	4	275	193	135	82

Kilde: FAO (2002): World Agriculture: towards 2015/2030.

Sahara, regionen med dårligst dekning, falt andelen uten rent drikkevann fra 51 til 45 pst. fra 1990 til 2000. FNs tusenårsmål og målsettingen i gjennomføringsplanen fra toppmøtet i Johannesburg i 2002 er å halvere andelen uten rent drikkevann mellom 1990 og 2015. Med den nåværende utviklingen har alle regioner, utenom Afrika sør for Sahara, gode muligheter til å nå dette målet.

FAO venter ikke at global oppvarming vil ha vesentlige konsekvenser for verdens samlede landbruksproduksjon. I tempererte og nordlige områder kan avlingene øke. I deler av tropiske og subtropiske områder vil klimaendringer kunne lede til lavere avlinger, redusere matvaresikkerheten og øke behovet for matvareimport. Økt havnivå vil kunne true jordbruksproduksjonen i lavtliggende land som Bangladesh og Egypt.

2.5.3 Utdanning

Både i utviklingsland og i industriland mottar barn og ungdom et stadig bedre utdanningsstilbud. Det

sterke fallet i fruktbarheten bidrar til at antall barn i grunnskolealder i verden bare er ventet å øke med 9 mill. fra 1998 til 2015. I 1998 var 113 mill. barn i verden i grunnskolealder uten skoletilbud, hvorav 46 mill. både i Afrika sør for Sahara og i Sør-Asia. Mens antallet barn i skolealder ventes å falle i Øst-Asia, ventes antallet å øke med 34 mill. i Afrika sør for Sahara. Full grunnskoledekning i denne regionen i 2015 krever derfor at det etableres hele 80 mill. nye elevplasser. Det er også en stor utfordring, spesielt i denne regionen, å sikre at elevene fullfører grunnskoleutdanningen. Andelen elever som i normal avgangsalder gikk ut av grunnskolen økte bare fra 50 pst. til 55 pst. fra 1990 til 2000.

Kjønns sammensetningen i grunn- og videregående skole er i bedring, jf. tabell 2.7. Mange land vil likevel ikke greie å nå tusenårs målet om full likhet innen 2005.

Andelen som påbegynner utdanning ut over grunnskolen, er doblet for gutter og nesten tredoblet for jenter i utviklingslandene siden 1970. Noe

Tabell 2.7 Andelen barn i grunnskolen, og kjønnsulikhet i skolesystemet

Region	Andel av barna i normal grunnskolealder som er i skolen, prosent		Antall jenter i forhold til antall gutter i grunn- og videregående skole, prosent	
	1990	1998	1990	1997–2001
Øst-Asia og Stillehavet	96	97	85	97
Europa og Sentral-Asia	86	93	94	97
Latin-Amerika og Karibia	84	94	96	102
Midt-Østen og Nord-Afrika	82	86	79	91
Sør-Asia	66	73	68	81
Afrika sør for Sahara	54	60	79	82

Kilde: 2000 A Better World for All og Verdensbanken

Tabell 2.8 Andel (pst.) av befolkningen over 15 år som er analfabeter i utviklingsland

	1970	1980	1990	2000	2015
Alle utviklingsland	52	42	33	26	19
–menn	40	31	24	19	14
–kvinner	65	53	42	34	24
Afrika sør for Sahara	72	62	51	40	26
Latin-Amerika og Karibia	26	20	15	11	7
Øst-Asia og Stillehavet	43	30	20	14	7
Sør- og Vest-Asia	68	61	53	45	34
Arabiske land og Nord-Afrika	71	61	50	40	28

Kilde: UNESCO.

over halvparten av guttene og noe under halvparten av jentene påbegynner nå slik utdanning. Utdanningsnivået og kompetansen i arbeidsstyrken øker derfor sterkt. I Kina økte gjennomsnittlig antall år med utdanning i arbeidsstyrken fra under 1 år i 1950, da den overveiende delen av den voksne befolkningen ikke hadde noe skolegang, til 6 år tidlig på 1990-tallet. International Institute for Applied Systems Analysis anslår at mer enn 70 pst. av befolkningen i Kina og andre sentralplanlagte land i Asia vil ha utdanning ut over grunnskolen i 2030 mot 47 pst. i 2000. I Afrika sør for Sahara ventes andelen å øke fra 19 pst. i 2000 til 35 pst. i 2030.

Andelen voksne i utviklingslandene som er analfabeter, er halvert på 30 år, jf. tabell 2.8. Fordi befolkningsveksten har vært høy i mange utviklingsland, har antallet ligget relativt stabilt over 800 mill. personer. UNESCO venter en fortsatt klar nedgang i andelen analfabeter, og antallet ventes også å falle.

Andelen av ungdomskullene som påbegynner høyere utdanning, er doblet i industrilandene i løpet av 30 år, jf. tabell 2.9. Andelen blant kvinner er nesten tredoblet og er nå klart høyere enn blant menn.

Tabell 2.9 Andel av årskull som påbegynner høyere utdanning i industrilandene. Prosent

	1970	1980	1990	1997
I alt	26	36	45	52
Menn	32	36	43	48
Kvinner	20	36	46	56

Kilde: UNESCO.

2.6 Utviklingen i internasjonale kapitalmarkeder og avkastningen av Statens petroleumsfond

Eksistensen av internasjonale kapitalmarkeder innebærer at et land kan frikople sine investeringer fra egen sparing. Samtidig knyttes kostnadene ved å bruke kapital til utviklingen i avkastningen i internasjonale finansmarkeder. Erfaringsmessig vil kapitalkostnaden øke med usikkerheten knyttet til en investering.

Økonomisk teori gir grunner til å anta at realavkastningen på sikre investeringer på lang sikt bør ligge om lag på linje med den trendmessige økonomisk veksten. Mens det ventes svakere vekst i industrilandene de nærmeste tiårene, ventes utviklingslandenes å ha relativt høy vekst, noe som gjør at deres andel av verdensøkonomien øker og bidrar til å trekke opp den økonomiske veksten globalt.

Det er knyttet betydelig usikkerhet til den langsiktige utviklingen i verdens kapitalmarkeder. Usikkerheten er blant annet knyttet til effektene av aldringen av befolkningen i de rike landene og den høye økonomiske veksten i store utviklingsland. Det ventes at sparing og investering som andel av BNP vil gå ned i industrilandene som følge av aldringen. Spareraten synes å være høyest i den yrkesaktive delen av befolkningen, slik at en aldring av befolkningen isolert sett reduserer samfunnets sparerate. Svak vekst i arbeidsstyrken og i mange land en nedgang, vil redusere investeringenes andel av BNP. Avhengig av hvilken av effektene som blir sterkest i ett land vil balansen i landets utenriksøkonomi styrkes eller svekkes.

Usikkerheten knyttet til langsiktige vurderinger av kapitalavkastningsrater illustreres også av utviklingen gjennom forrige århundre. For hele

århundret sett under ett er den årlige realavkastningen i en global statsobligasjonsportefølje blitt anslått til 1,6 pst. Denne avkastningen er påvirket av begivenhetene knyttet til krise, krig og statsoppløsning i første del av århundret. De siste 30 årene har realrenten på statsobligasjoner i USA, Storbritannia og Frankrike stort sett ligget i området 3–4 pst, men er nå lavere. I samme periode har BNP-veksten i industrilandene ligget i overkant av 3 pst. Svakere befolkningsvekst vil kunne trekke denne veksten noe ned framover. IMF's anslag på ti års realrente fra World Economic Outlook september 2004 er 3,4 pst for perioden 2006–2009.

Historisk har avkastningen på aksjer vært høyere enn på obligasjoner. Avkastningen inneholder en risikopremie. Med risikopremien i aksjer menes her den forventede meravkastningen investorer forlanger for å påta seg den risikoen det er å kjøpe en portefølje av aksjer fremfor statsobligasjoner. Det er beregnet en gjennomsnittlig realavkastning i en global aksjeportefølje på 5,7 pst årlig siden 1900. Det tilsvarte en meravkastning (risikopremie) i forhold til statsobligasjoner på 4 prosentpoeng. En vanlig oppfatning synes å være at meravkastningen vil være lavere enn dette framover, og at risikopremien over tid kan komme til å ligge i området 2½–3 pst.

Petroleumsfondet har 40 pst. aksjer og 60 pst. obligasjoner. Deler av fondets portefølje er plassert i ikke-statsgaranterte obligasjoner med en meravkastning. En realavkastning i statsobligasjoner på 2½–3 pst. kombinert med 2½–3 pst. risikopremie i aksjer vil for eksempel gi en forventet realavkastning på om lag 4 pst. For aksjer innebærer det en vesentlig lavere risikopremie enn de siste 104 år mens en realavkastning av obligasjoner på 2½–3 pst. er høyere enn gjennom denne perioden.

I St.meld. nr. 29 (2000–2001) la en til grunn en forventet realavkastning i Petroleumsfondet på 4 pst. Anslaget på 4 pst. er også brukt i andre meldinger, bl.a. i de to siste langtidsprogrammene, og videreføres også i den meldingen. For å illustrere konsekvensene av den usikkerheten som knytter seg til anslaget, er det også gjennomført beregninger med realavkastningsrater på 3 og 5 pst.

2.7 Oljemarkedet

Verdensøkonomien er avhengig av tilgang på råolje. Et plutselig bortfall av produksjonen i et land eller et selskap kan få alvorlige økonomiske og sikkerhetspolitiske konsekvenser. De store oljeressursene i Midt-Østen innebærer at den poli-

tiske utviklingen i denne regionen er svært viktig for oljeprisen.

Den samlede etterspørselen etter olje avhenger i første rekke av utviklingen i verdensøkonomien. Muligheter for substitusjon av andre energikilder, utvikling i energieffektivitet og prisutvikling for olje og andre energibærere vil også ha betydning. Etterspørselen etter råolje har økt kraftig i 2003 og 2004 som følge av sterk økonomisk vekst i verden. Det Internasjonale Energibyrådet (IEA) har stadig oppdatert sine anslag for etterspørselsveksten, og anslår i sin siste rapport at den globale etterspørselsveksten etter råolje var på 2,3 pst. i 2003, og at veksten i 2004 blir 3,4 pst. For 2005 anslår IEA en vekst i oljeetterspørselen på 1,8 pst. IEA har anslått den langsiktige veksten i oljeetterspørselen til 1,6 pst. pr. år fram til 2030.

Det er særlig i Kina og Nord-Amerika at veksten i etterspørselen etter råolje har vært sterk i 2003 og 2004. Den har også vært sterk i det øvrige Asia og i Midt-Østen. IEA antar at 2/3 av veksten i oljeetterspørsel fram mot 2030 vil komme fra utviklingsland.

Selv om energietterspørselen vris mot mindre energieffektive økonomier, faller energiintensiteten globalt. IEA har i sin World Energy Outlook 2004 antatt at energiintensiteten, målt som energikonsum i forhold til BNP, vil falle med 1,2 prosent pr. år på verdensbasis i perioden 2000–2030. Dette er en fortsettelse av trenden som er observert de siste 30 årene, og reflekterer at produksjon blir mer energieffektiv som en følge av bedre og nyere produksjonsmetoder, og at sammensetningen i verdens BNP vris mot lettindustri og servicenæringer på bekostning av tungindustri hvor energiintensiteten er høyere.

En høy oljepris kan redusere veksten i verdensøkonomien og bidra til at sluttforbrukerne tilpasser oljekonsumet og bytter til andre energikilder. Dette vil ha en negativ effekt på framtidig oljeetterspørsel. På kort sikt er slike effekter små. I 2004 har det vært relativt høye oljepriser samtidig med en meget sterk vekst i etterspørselen. Det tar noe tid før høye oljepriser gir utslag i inflasjon, økonomisk vekst og konsumentadferd. I en studie fra IEA og OECD anslås en økning i oljeprisen fra 25 USD pr. fat til 35 USD pr. fat å føre til en reduksjon i den økonomiske veksten i OECD-området på 0,4 prosentpoeng de to første årene etter prisoppgangen. Fordi verdensøkonomien i dag er mindre avhengig av olje enn på 1970- og 1980-tallet, er effektene av høye oljepriser også mindre.

Olje konkurrerer med andre energikilder som kull, gass, atomenergi og fornybar energi. Sett i forhold til på 1970- og 1980-tallet har mulighetene

for å erstatte olje med andre energikilder blitt endret vesentlig. Høy oljepris førte på denne tiden til at olje mistet markedsandeler, særlig til gass. Olje ble brukt til å produsere elektrisitet, og det var relativt enkelt å legge om denne produksjonen fra olje til gass. I dag er elektrisitetsproduksjonen basert på olje liten i forhold til produksjonen basert på gass og kull.

Halvparten av dagens oljeetterspørsel er fra transportsektoren. Dette er også den sektoren hvor det er ventet sterkest vekst i fremtiden. Det er ingen opplagte alternativer til oljeprodukter i sektoren. Oljeforbruk i industrien står for om lag 30 pst. av oljeetterspørselen. Olje til industribruk kan i mange tilfeller erstattes med gass. Dette har til en viss grad funnet sted og ventes å fortsette. Vekst i industriproduksjonen, spesielt innen petrokjemi, bidrar likevel til økt etterspørsel etter råolje.

Det framtidige tilbudet av råolje avhenger av tilgang på oljeressurser, oljeprisen og politiske, teknologiske og finansielle forhold. US Geological Survey gjennomførte i 2000 en studie som konkluderte med at gjenværende reserver av olje og NGL utgjør om lag 960 mrd. fat. I tillegg kommer et potensial for økt utvinning fra eksisterende felt på 730 mrd. fat og uoppdagede olje/NGL-ressurser på 940 mrd. fat. Disse tallene kan sammenlignes med et verdensforbruk i 2004 på om lag 30 mrd. fat. Anslagene fra USGS indikerer at ressursene ikke vil være en viktig begrensende faktor for oljeproduksjonen de nærmeste tiårene.

Den geografiske fordelingen av ressursene har imidlertid betydning. Nærmere 2/3 av verdens oljereserver finnes i OPEC, som har et potensial til å øke produksjonen betydelig utover dagens nivå. Produksjonen fra land utenfor OPEC ventes ikke å øke vesentlig etter 2010 grunnet begrenset ressurspotensial og økte kostnader. Flere petroleumsprovinser har nådd toppen av sin produksjon. Framtidig produksjonsvekst er ventet i Russland, den kaspiske regionen og Vest-Afrika, men dette vil ikke kunne erstatte produksjonsbortfall utenfor OPEC forøvrig. De senere årene har lete- og produksjonskostnadene pr. fat vært økende utenfor OPEC, og oljeselskapene har vært forsiktige med å investere til tross for høye oljepriser. En vedvarende høy oljepris kan endre bildet noe ved at mer olje vil produseres utenfor OPEC. Over tid vil OPEC uansett få en stadig større markedsandel.

Som en konsekvens av Midt-Østens økte rolle som leverandør vil interregional handel med olje, og transport av olje og oljeprodukter, øke. Ifølge IEA vil slik handel mer enn dobles fram til 2030. Dette vil sette større søkelys på sikkerheten til havs.

Finansiering av ny transport-, produksjons- og raffineringkapasitet kan begrense framtidig produksjon. Store beløp må investeres i både produsent- og konsumentland for å møte framtidig etterspørsel. IEA har anslått investeringsbehovet til 3 milliarder USD i perioden 2003–2030. Tradisjonelt har OPEC hatt ledig produksjonskapasitet og evne til å forsyne markedet med olje også i perioder hvor produksjonen har falt bort fra én eller flere produsenter. Det vil i fremtiden være en utfordring for OPEC å sikre tilstrekkelig ledig kapasitet. Det kan ikke utelukkes at markedet i perioder opplever knapphet eller ser begrenset ledig kapasitet som et problem. Dette kan gi perioder med høye oljepriser og svingninger i markedet. Begrenset ledig kapasitet har vært en viktig faktor bak prisoppgangen i 2004.

Oljeprodukter vil framover i økende grad produseres fra andre kilder enn vanlig mineralolje. Det produseres i dag 1,5 mill. fat pr. dag med olje fra oljesand i Canada og Venezuela. Disse to landene har ressurser av oljesand som er betydelige sammenliknet med reservene av vanlig mineralolje i de største OPEC-landene. Kostnadene har tidligere gjort utvikling av oljesand ulønnsomt, men kostnadene er over tid blitt redusert samtidig som oljeprisen har økt. Det forventes god lønnsomhet i nye oljesandprosjekter. Produksjonsveksten vil likevel neppe være av en art som endrer markedsbildet for konvensjonell olje. Det ventes også at det vil produseres oljeprodukter basert på gass som innsatsfaktor, blant annet fra Qatar. Samlet kan produksjonen av olje fra oljesand og gass dobles fram mot 2015 hvis prisene holder seg relativt høye.

Andre teknologier som representerer alternativer til konvensjonelle oljeprodukter, er biodrivstoff og hydrogen. Produksjon av biodrivstoff har tradisjonelt vært bundet opp til landbrukspolitikken. Politikken i EU og USA, sammen med kostnadsreduksjoner, vil ventelig føre til større produksjon av både etanol og biodiesel. Det er store utfordringer knyttet til bruk av hydrogen som alternativ til olje, og det er ikke ventet at hydrogen vil representere et viktig alternativ til olje de nærmeste tiårene.

Kostnadene ved å framskaffe oljeprodukter fra alternative kilder representerer et langsiktig tak for oljeprisen. OPEC og oljeselskapene må derfor ta hensyn til kostnadene for disse alternativene ved utforming av sine investeringsplaner.

Nivået på oljeprisen begrenses av en rekke faktorer:

- Høy oljepris gir lavere økonomisk vekst, og dermed lavere etterspørsel etter olje.

- Høy oljepris gir større overgang til andre energibærere (kull, gass, biodrivstoff).
- En høy oljepris vil gjøre økt utvinning av ikke-konvensjonell olje mer økonomisk interessant.
- Teknologisk utvikling vil bidra til mer energieffektivt kapitalutstyr. Denne utviklingen vil forsterkes dersom oljeprisen lenge blir værende på et høyt nivå.
- Tiltak for å redusere utslippene av klimagasser og andre tiltak for å begrense miljøproblemer kan bidra til å redusere etterspørselen etter olje.

I denne meldingen anslås oljeprisen til 250 kroner pr. fat i 2004 og 230 kroner pr. fat i 2005. Departementet har beregningsteknisk lagt til grunn en langsiktig oljepris på 180 2005-kroner fra og med 2008. Dette er om lag på linje med de langsiktige anslagene fra EIA og IEA, men er noe under futuresprisene. I lys av den store usikkerheten knyttet til utviklingen i oljemarkedet ser en også på konsekvenser av to alternative oljeprisbaner, henholdsvis 130 og 230 2005-kroner pr. fat.

Norge produserer svært store mengder med gass for salg – 72 mrd. standard kubikkmeter (Sm^3) tørrgass i 2003. Gassproduksjonen er i sterk vekst og antas å komme opp mot 120 mrd. Sm^3 i 2010. Hovedmarkedene for norsk gass er tett befolkede områder med en velutviklet infrastruktur for distribusjon av gass. Naturgass har også klare miljømessige fortrinn i disse markedene, hvor alternative energikilder tradisjonelt har vært kull, olje og kjernekraft.

For Norge vil prisen på naturgass etter hvert bli vel så viktig som råoljeprisen. Hittil har disse petroleumsprisene stort sett beveget seg temmelig parallelt, men siden markedene for naturgass er mer regionale enn oljemarkedene, kan naturgassprisen i Europa komme til å få en avvikende utvikling i forhold til råoljeprisen. En faktor som kan medvirke til sterkere gassprisvekst, er strengere utslippskrav til varmekraftverk i Europa. En mulig sterk øking i tilbudet av naturgass fra Russland og Nord-Afrika kan derimot gi lavere prisvekst for europeisk naturgass.

2.8 Trender og utfordringer i forhold til miljø

Dersom hele verdens befolkning skulle oppnå gjennomsnittlig vestlig levestandard ved hjelp av et energiforbruk og en energisammensetning tilsvarende dagens nivå i industrilandene, ville belastningene gå langt utover naturens tålegrenser. En

hovedutfordring i arbeidet for bærekraftig utvikling er derfor å kombinere økonomisk vekst med miljøbelastninger som holder seg innenfor naturens tålegrenser. Å få til frakopling mellom økonomisk vekst og miljøbelastninger står sentralt i EUs, OECDs og norsk strategi for bærekraftig utvikling. Industrilandene har greid å nå slik frakopling på mange områder knyttet til nasjonale og regionale miljøproblemer. Et viktig eksempel er problemet med sur nedbør i Europa, som er kraftig redusert blant annet gjennom en regional avtale.

Av globale problemer har en gjennom internasjonalt samarbeid kommet langt i retning av kontroll over bruk og utslipp av ozonnedbrytende stoffer. Når det gjelder andre viktige globale miljøutfordringer som klima, biologisk mangfold og bruken av kjemikalier har en hittil ikke oppnådd en slik frakopling.

Menneskeskapte klimaendringer kommer i tillegg til de naturlige klimaendringene. De menneskeskapte klimaendringene er forårsaket av økt konsentrasjon av klimagasser i atmosfæren som i hovedsak skyldes forbrenning av fossilt brensel siden den industrielle revolusjon startet på slutten av 1700-tallet.

Menneskeskapte klimaendringer er en direkte følge av vår historisk sett nye evne til å utvinne og forbrenne hydrokarboner i stor skala. Selv uten nye klimatiltak ventes det at karbonintensiteten i verdensøkonomien (CO_2 -utslipp i forhold til landenes BNP) vil synke, men at utslippene samlet sett vil fortsette å øke pga. økonomisk vekst. Karbonintensiteten synker, blant annet som følge av at industriproduksjonens andel i verdensøkonomien avtar og tjenesteproduksjonens andel øker.

Ifølge det internasjonale energibyrådet (IEA) vil globale *klimagassutslipp* kunne øke med 45 pst. fra 2000 til 2020 og 70 pst. fra 2000 til 2030 dersom nye klimatiltak ikke iverksettes. Fire femtedeler av verdens primære energiforsyning er basert på fossile brensel, og over tid vil andelen synke noe. Energi- etterspørselen ventes å øke med to tredjedeler de neste 30 år, og to tredjedeler av økningen ventes å komme i utviklingslandene. Fornybare energikilder utgjør om lag 15 pst. av verdens energiforsyning. Under forutsetning av at det ikke gjennomføres nye klimatiltak vil andelen trolig være relativt stabil.

Selv om alle industrilandene oppfyller sine forpliktelser under Kyoto-protokollen, vil de globale utslippene kunne øke betydelig. Viktige industriland står utenfor avtalen, og ingen utviklingsland har tallfestede utslippsforpliktelser i avtalen. Dette understreker behovet for nye og mer omfattende internasjonale klimaavtaler etter Kyotoprotokol-

lens første forpliktelsesperiode (2012). Ifølge FN's klimapanel (IPCC) har den globale middeltemperaturen steget med 0,6 grader Celsius siden 1860. I sin tredje hovedrapport fra 2001 anslår IPCC en videre temperaturøkning på 1,4–5,8 grader Celsius i løpet av de neste 100 år. I de nordlige deler av verden ventes økt middeltemperatur, økt nedbør og mer ekstremt vær. Mange land vil kunne bli rammet av havnivåstigning. Fattige land vil kunne bli spesielt hardt rammet av klimaendringer, blant annet fordi jordbruk utgjør en stor andel av økonomien, og fordi de har minst ressurser til å tilpasse seg klimaendringer.

Kyoto-protokollen åpner for handel med klimavoter, og setter dermed en pris på det å forurense det globale miljøet. Alle som tar del i det internasjonale kvotesystemet, står overfor en felles pris på klimautslipp. Dette stimulerer til å redusere utslippene der det koster minst, dvs. at utslippsreduksjonen skjer på en kostnadseffektiv måte. I mange land har deler av næringslivet i stor grad vært unntatt for klimapolitiske virkemidler, bl.a. for å unngå at virksomheter flyttes ut. Dette vil også kunne medføre at utslippene flyttes, såkalt karbonlekkasje. Et internasjonalt kvotesystem reduserer dette problemet.

Det globale tapet av biologisk mangfold er omfattende. Denne utviklingen skyldes blant annet tap av leveområder gjennom avskoging, overutnyttelse av enkelte arter, miljøgifter og annen forurensing, arealbruksendringer og introduksjon av fremmede arter. Bare i Norge regner vi med at mer enn 100 plante- og dyrearter har forsvunnet i løpet av de siste 150 år. Ifølge en internasjonal undersøkelse (Nature) vil en tredjedel av klodens arter kunne bli utryddet som følge av menneskeskapte klimaendringer.

FN påpeker at det globale tapet av biologisk mangfold er urovekkende høyt og så omfattende at det etter hvert vil kunne undergrave grunnlaget for en bærekraftig utvikling. Når arter eller økosystemer forsvinner, svekkes også mulighetene for verdiskaping.

Varierte økosystemer er en forutsetning for en bærekraftig utvikling. Det biologiske mangfoldet sørger for livsbærende prosesser og økologiske tjenester. Planter produserer mat, skogen renses luft, våtmarker demper flom og mikroorganismer bidrar til karbonets og nitrogenets kretsløp. Det biologiske mangfoldet gir også grunnlag for utvikling av medisiner, brensel, klær og byggematerialer. Mangfoldig og variert natur gir grunnlag for rekreasjon og friluftsliv, turisme og undervisning. Et rikt biologisk mangfold gir større motstandskraft mot endringer i det fysiske og kjemiske miljøet.

World Summit on Sustainable Development (WSSD) i Johannesburg i 2002 vedtok at landene skal redusere tapet av biologisk mangfold betydelig innen 2010. Norge har som mål å stanse tapet av biologisk mangfold innen det tidspunktet.

Mennesket har til alle tider nyttiggjort seg den genetiske variasjonen i levende organismer, for eksempel ved krysning av planter med særlige egenskaper eller avl på dyr. Muligheten for utnyttelse av naturlige organismers arvemateriale – genressurser – har økt i takt med utviklingen innenfor bio- og genteknologi. Genetisk materiale har fått økt verdi som «råvare» i en rekke sektorer. Parallelt med den teknologiske utviklingen har det oppstått spørsmål, både internasjonalt og nasjonalt, om hvordan en skal regulere utveksling og bruk av verdiene som ligger i genressursene.

Bruken av kjemikalier har økt sterkt de siste 50 årene og vil ifølge bl.a. OECD fortsette å øke. I dag finnes om lag 50 000 kjemikalier på det europeiske markedet. De siste tiårene er utslippene fra industrien vesentlig redusert. Men samtidig har både antall kjemikalier og antall bruksområder økt. De farligste kjemikaliene – miljøgiftene – er tungt nedbrytbare og blir værende i miljøet i lang tid, eller de konsentreres i næringskjedene.

Miljøgifter er en trussel både mot helse, biologisk mangfold og mot framtidige generasjoners livsgrunnlag. Kjemikalier kan være giftige eller kreft- og allergifremkallende, eller de kan skade nervesystem og forplantningsevne og immunforsvar hos både dyr og mennesker.

Kunnskapen om kjemikaliers virkning på levende organismer er imidlertid mangelfull. Komplekse årsakssammenhenger gjør det i tillegg vanskelig å synliggjøre alle virkninger. Enkelte skader er likevel tydelige. Økte nivåer av kvikksølv i nordområdene har gitt helseskader. Det er registrert forhøyede verdier av kvikksølv i fisk over hele verden, også i Norge. Gjennom vind- og havstrømmer blir Norge og nordområdene «dumpingplass» for miljøgifter fra hele den nordlige halvkule.

På grunnlag av internasjonale avtaler er det fastsatt et mål om å stanse utslippene av de farligste kjemikaliene innen 2020. Som et første skritt har Norge vedtatt at utslipp av et tjuetalls stoffer skal stanses innen 2005 eller reduseres vesentlig innen 2010.

2.9 Norge og forholdet til EU

I årene etter annen verdenskrig er det knyttet stadig tettere økonomiske og politiske bånd mellom landene i Europa. I Vest-Europa innebar framvek-

sten av EF og EFTA en sterk økonomisk integrasjon med omfattende tollfri samhandel. Integrasjonen i EF er senere styrket gjennom utviklingen av et indre marked og den europeiske union (EU). EØS-avtalen mellom EU og EFTA knytter i dag 28 land sammen i et europeisk, økonomisk samarbeidsområde. Det europeiske samarbeidet er også styrket gjennom brede samarbeidsorganer som OECD, Europarådet og Organisasjonen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa (OSSE).

Gjennom EØS-avtalen er Norge en del av det europeiske indre marked og følger på mange områder de samme regler og bestemmelser som EUs medlemsland. EØS-samarbeidet omfatter i dag om lag 460 millioner mennesker i 25 EU- og tre EFTA-land. Med unntak av landbrukssektoren og fiskerisektoren gir EØS-avtalen norsk næringsliv tilnærmet like konkurransevilkår som næringslivet i EU på Norges viktigste marked. Avtalen eliminerer faren for antidumpingtiltak og straffetoll mot industrivarer, og betyr at det er blitt tryggere å investere i industriarbeidsplasser i Norge. For et lite land som Norge, og i en situasjon der økonomien er stadig mer globalisert, er ensartede konkurranseregler som overvåkes og håndheves likt i hele EØS-området av stor betydning. Det er spesielt viktig for å sikre små og mellomstore bedrifter like konkurransevilkår med større bedrifter, og for å sikre hensynet til forbrukerne.

EU og EØS ble 1. mai 2004 utvidet med ti land, åtte i Sentral-Europa samt Kypros og Malta. Bulgaria, Romania og Kroatia kan komme med i løpet av de nærmeste årene. Kommisjonen har anbefalt at det innledes medlemskapsforhandlinger med Tyrkia. Videre har Makedonia i år søkt om medlemskap. EØS-avtalen dekker nå mer enn to tredjedeler av Norges tradisjonelle utenriksmarkeder, men omfatter blant annet ikke fisk og fiskeprodukter og landbruksprodukter.

Mens den regionale integrasjonen i mange geografiske områder har dreid seg om nedbygging av hindringer for bevegelse av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft, har en i EU også en betydelig integrasjon når det gjelder økonomisk politikk. 12 av EUs 15 «gamle» medlemsland har avskaffet egne valutaer og innført euro som felles valuta. To av EU-landene, Sverige og Storbritannia, har beholdt en egen pengepolitikk med inflasjonsstyring, mens Danmark har et fastkursregime mot euro. Nye medlemsland er imidlertid forpliktet til å delta i valutaunionen når de oppfyller kriteriene.

EØS-samarbeidet har gitt Norge et innpass i den europeiske integrasjonsprosessen. Et eventuelt norsk EU-medlemskap vil forsterke en slik integrering, men i tillegg ytterligere påvirke norsk

økonomi og rammene for den økonomisk politikken. Et eventuelt medlemskap vil sikre Norge deltakelse i alle EUs institusjoner og organer. Norge vil som medlem bidra til finansieringen av EUs fellesbudsjett. Størrelsen på det norske nettobidraget (differansen mellom innbetaling og utbetaling) vil øke i forhold til dagens EØS-relaterte overføringer. Ved et eventuelt medlemskap blir Norge en del av EUs penge- og valutaunion og dermed underlagt den felles pengepolitikken i eurosone. Et eventuelt norsk EU-medlemskap vil også innebære at vi omfattes av EUs felles politikk på andre viktige saksområder, som EUs tollunion med felles tollsatser og handelspolitikk overfor tredjeland samt felles landbruks- og fiskeripolitikk, herunder det felles marked for matvarer.

Fordi Norge gjennom EØS i stor grad allerede er integrert i EUs indre marked vil det økonomisk sett være av særlig betydning at Norge som medlem av EU må erstatte kronen med euro. Nedenfor gis derfor en nærmere drøfting av fordeler og ulemper ved et felles valutaområde og av hvordan euroområdet har fungert som valutaområde. Videre diskuteres konsekvenser for den økonomiske politikken av om Norge blir en del av eurosone og konsekvenser av et eventuelt EU-medlemskap for andre deler av den økonomiske politikken og for det norske bidraget til EUs fellesbudsjett. Formålet er å peke på ulike følger av et norsk EU-medlemskap sammenliknet med dagens EØS-avtale.

Fordeler og ulemper ved felles valuta

Fordelen for et land av å inngå i en valutaunion er at det fjerner kostnader ved omveksling, letter prisammenlikninger og fjerner valutakursrisikoen overfor andre deltakere i unionen. Størrelsen på reduksjonen av omvekslingskostnader for et land avhenger av hvor mange av handelspartnerne som deltar i valutaunionen, og av hvor åpen økonomien er. EU-kommisjonen anslo i 1990 at om alle de daværende medlemmene av EU inngikk i en valutaunion, ville det medføre en gjennomsnittlig innsparing på 0,4 pst. av landenes BNP.

Ulempen ved å delta i en valutaunion er at landet må oppgi en egen pengepolitikk, herunder et nasjonalt tilpasset rentenivå. Kostnaden ved dette avhenger av hvor godt den felles pengepolitikken er tilpasset den økonomiske situasjonen i det aktuelle landet, og av i hvilken grad det finnes mekanismer som kompenserer i tilfeller der den felles pengepolitikken ikke er godt tilpasset landets behov. En valutaunion kan gjennom økt økonomisk integrasjon bidra til synkronisering av konjunkturer.

Dette trekker isolert sett i retning av at den felles pengepolitikken blir bedre tilpasset deltakernes behov. Samtidig kan reduksjon i handelshindringer og økt konkurranse som følge av valutaunionen bidra til økt arbeidsdeling.

Følgende faktorer kan bidra til å kompensere for mulige ulemper ved felles pengepolitikk:

- At den enkelte deltaker har tilstrekkelige solide offentlige finanser, slik at finanspolitikken kan benyttes til å stabilisere den økonomiske utviklingen.
- En fleksibel lønnsdannelse kan gi et viktig bidrag til økonomisk justering, når muligheten for endring av konkurranseevnen gjennom valutakursen er bortfalt.
- Høy geografisk mobilitet i arbeidskraften.
- Finansielle overføringer fra regioner med sterke konjunkturer til regioner med svake konjunkturer.

I en valutaunion er det samtidig viktig at finanspolitikken er koordinert mellom landene. Hvis ikke vil medlemmene samlet sett kunne føre en for ekspansiv politikk i perioder, noe som kan svekke den felles valutaen, øke inflasjonen og øke finansielle risikopremier. Dette er bakgrunnen for Stabilitets- og vekstpakten i EU, som er nærmere omtalt i boks 2.1.

USA trekkes ofte fram som et eksempel på et godt fungerende valutaområde. Økonomien er preget av stor grad av integrasjon. Samtidig er landet næringsmessig svært heterogent. Produksjon av olje, kull, landbruksvarer, industrivarer og finansielle tjenester er konsentrert i ulike delstater, slik at ulike regioner har opplevd store, lokale økonomiske svingninger. Høy mobilitet i arbeidskraften har dempet effekten av slike svingninger. Det er også relativt stor lønnsfleksibilitet, og det føderale budsjettet blir i noen grad brukt til å støtte vanskeligstilte delstater.

Euroområdet som valutaområde

Reduksjonen av transaksjonskostnader og fjerning av valutakursrisiko mellom euro-medlemmene kan betraktes som en ytterligere nedbygging av handelshindringer i forhold til tollunionen og det indre marked. Felles valuta bidrar til et finansmarked med større dybde og likviditet og fremmer utviklingen av en finansiell tjenestesektor. Euroens internasjonale rolle som transaksjons- og reservevaluta kan øke inntekter av pengeutstedelse. Ved at euroen tydeliggjør prisforskjellene mellom land bidrar den også til å skjerpe konkurransen.

Landene i kontinental-Europa er relativt tett økonomisk integrert, har relativt lik næringsstruk-

tur og økonomisk utviklingsnivå, relativt synkronisert konjunkturutvikling og sammenfallende bevegelser av bytteforhold overfor omverdenen. Dette reflekterer blant annet at landene er store importører av energi. Storbritannia har en annen næringsstruktur, med en betydelig olje- og gassproduksjon, er mer økonomisk integrert med andre engelskspråklige land utenfor EU, og har i perioder hatt et noe annet konjunkturmønster. Som følge av dette har pengepolitikken hatt en annen innretning enn i kontinental-Europa de siste årene.

Mekanismene som kan kompensere for at felles pengepolitikk ikke er tilpasset det enkelte lands behov, er foreløpig relativt svake i kontinental-Europa. Arbeidskraftsmobiliteten på tvers av land er lav pga. barrierer knyttet til språk, kultur og utdanningssystem. Lønnsfleksibiliteten er lavere enn i USA. Det er ingen målrettet mekanisme for finansielle overføringer til land i lavkonjunktur. Mange av medlemslandene har også et begrenset finanspolitisk handlingsrom.

I euroområdet utgjør den europeiske sentralbanken (ECB) og de nasjonale sentralbankene til sammen Eurosystemet (ESCB), som er euroområdets sentralbanksystem. ECB har i Maastrichttraktaten fått som hovedmål å opprettholde prisstabilitet. Uten å svekke dette hensynet, skal ECB understøtte den generelle økonomiske politikken i unionen. ECB har selv definert prisstabilitet som en årlig prisstigning i euroområdet på mellom null og 2 pst. på mellomlang sikt. I arbeidet med å oppfylle målsetningen om prisstabilitet sikter sentralbanken mot å holde inflasjonen på nær 2 pst.

Et viktig strukturelt trekk er at de mindre velstående eurolandene er i ferd med å hente inn de rikere landene økonomisk. Det skjer også en konvergens i prisnivå, som forsterkes av at rentenivåene i Sør-Europa falt da eurosonen ble opprettet. Spania, Portugal, Hellas og Italia har alle lavere prisnivå og høyere inflasjon enn gjennomsnittet. Dette innebærer at et gitt prismål for eurosonen som helhet stiller krav om klart lavere prisvekst i de mest utviklede landene. Prisveksten i eurolandene sett under ett var 2,1 pst. i 2003. Den var 4 pst. i Irland og drøyt 3 pst. i Portugal og Hellas. Samtidig var prisveksten i Tyskland 1 pst. Dette innebærer at Tyskland har den høyeste realrenten i eurosonen og at pengepolitikken her er relativt stram i forhold til konjunktursituasjonen.

Mange av eurolandene har begrenset handlefrihet i finanspolitikken. Dette reflekterer at de har bygget opp stor statsgjeld og betydelige budsjettunderskudd samtidig som det er et behov for å styrke statsfinansene for å møte offentlige kostnader ved aldring av befolkningen. En viktig bak-

Boks 2.1 Stabilitets- og vekstpakten i EU

Gjennom 1980-tallet og inn på 1990-tallet vokste offentlig gjeld som andel av BNP i mange industriland, inklusive landene i kontinental-Europa. Offentlige renteutgifter økte, og handlingsrommet for å drive motkonjunkturpolitikk gjennom finanspolitikken minket. Samtidig ble det vanskelig å opprettholde fast valutakurs i en verden med høy kapitalmobilitet. Dette bidro til en endret rollefordeling mellom finans- og pengepolitikken i mange OECD-land. Pengepolitikken fikk økt ansvar for stabilisering gjennom inflasjonsstyring, mens finanspolitikken ble mer innrettet mot langsiktige hensyn knyttet til gjeldsutviklingen og til framtidig aldring av befolkningen. I det som skulle bli euroområdet var en i tillegg spesielt opptatt av at enkeltlands gjeld, budsjettpolitikk og inflasjon ikke skulle undergrave felles valuta og pengepolitikk. Denne utfordringen ble møtt ved stabilitets- og vekstpakten, som innebar enighet om en finanspolitisk handlingsregel for EU-landene.

Pakten innebærer at:

- Alle land skal sikte mot budsjettbalanse eller overskudd i offentlige finanser, og land som ikke har dette skal stramme inn budsjettet med 0,5 pst. av BNP pr. år.
- Hensynet til budsjettbalanse knytter seg til balansen over konjunktursykelen.
- Det er en grense på 3 pst. nominelt budsjettunderskudd som ikke skal overskrides. Det ble lagt til grunn at denne grensen er tilstrekkelig til å ta høyde for normale konjunktursvingninger fordi landene over tid er forutsatt å ha et budsjett i overskudd eller balanse. Ved overskridelse av 3 prosentgrensen settes det i verk en underskuddsprosedyre med sanksjoner. Sanksjonene er midlertidige og tar først form av et innskudd fra medlemslandet til Kommisjonen. Innskuddet blir gjort om til bot dersom Rådet finner at underskuddet ikke er brakt ned under 3 pst. i løpet av to år. Overskridelse av 3 prosentgrensen gir ikke grunnlag for sank-

sjoner dersom en uvanlig hendelse utenfor medlemslandets kontroll har hatt stor virkning på budsjettbalansen, eller dersom BNP faller med 2 pst. eller mer.

Tyskland og Frankrike hadde i 2002 og 2003 et offentlig budsjettunderskudd på over 3 pst. av BNP, som er nivået som kan utløse underskuddsprosedyrer under Stabilitets- og vekstpakten. EUs Råd (ved finansministrene, også kalt Ecofin) hadde derfor pålagt dem underskuddsprosedyrer med krav om innstramminger for å sikre at underskuddene skulle komme under 3 pst. i 2004. Nye prognoser viste imidlertid at landene ville få et underskudd på over 3 pst. også i 2004. Kommisjonen anbefalte derfor med grunnlag i Stabilitetspakten at Ecofin skulle vedta at i) landene ikke hadde fulgt opp påleggene om å bringe underskuddet under 3 pst. i 2004 og ii) at de skulle underlegges tettere oppfølging. Anbefalingene fikk ikke kvalifisert flertall på Ecofin-møtet i november 2003. Ecofin vedtok imidlertid at Tyskland skulle stramme inn med 0,6 pst. av BNP både i 2004 og 2005. For Frankrike ble innstrammingen fastlagt til henholdsvis 0,8 og 0,6 pst. i de to årene. Begge land påtok seg å bringe underskuddet under 3 pst. i 2005. Kommisjonen klaget Ecofin-møtets beslutning inn for EF-domstolen, som i sin beslutning i juli 2004 støttet Kommisjonen. Blant annet på bakgrunn av de store EU-landenes problemer med å holde budsjettgrensene, ønsker Kommisjonen å gjøre stabilitets- og vekstpakten mer fleksibel, og den foreslo 3. september 2004 at tidsfristen for å redusere budsjettunderskuddet blir mer tilpasset det enkelte lands problemer. Etter dette er det lagt fram anslag som viser at Tyskland og Hellas vil overskride 3 prosentgrensen i perioden 2003–2005, at Frankrike vil gjøre det i 2003, 2004 og 2006, Portugal i 2005 og 2006 og Italia i 2006. Nederland som ble underlagt underskuddsprosedyren for 2003, vil være under grensen fra og med 2004.

grunn for Maastricht-kriteriene og stabilitets- og vekstpakten har vært å bedre den statsfinansielle situasjonen til medlemmene i pengeunionen. Forsøk på etterlevelse av pakten har ført til at enkelte land har måttet stramme inn i finanspolitikken i en

lavkonjunktur. Den begrensede handlefriheten i finanspolitikken i mange euroland innebærer at pengepolitikken må ta et hovedansvar for å stabilisere økonomien.

Noen konsekvenser for den økonomiske politikken dersom Norge skulle bli en del av eurosone

Fordelene ved at Norge eventuelt blir en del av eurosone er særlig knyttet til effektivitetsgevinster gjennom fjerning av omvekslingskostnader og bedre muligheter for prissammenlikninger. Dette kan gi økt konkurranse over landegrensene og dermed lavere priser for forbrukerne. Dessuten slipper man svingninger i valutakursen overfor eurolandene, som i noen sammenhenger kan bidra til vesentlige forstyrrelser i økonomien. Selv om handelshindringer kan bygges ned også uten felles valuta, er det sannsynlig at en felles valuta vil bidra til å stimulere samhandelen mellom de europeiske landene. En ulempe ved å være en del av eurosone er at man mister muligheten til å bruke pengepolitikken til å dempe svingninger i den nasjonale økonomien. Både ECBs rentesetting og svingninger i eurokursen vil reflektere forholdene i euroområdet som helhet.

Pengepolitikkenes langsiktige oppgave er å gi økonomien et nominelt ankerfeste. Over tid er lav og stabil inflasjon en viktig forutsetning for vekst og velstand. På kort og mellomlang sikt kan en i pengepolitikken avveie hensynet til lav og stabil inflasjon opp mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting. I Norge er dette hensynet ivaretatt i forskriften for pengepolitikk av 29. mars 2001 som etablerer et fleksibelt inflasjonsmål for Norges Banks styring av pengepolitikken. Måten pengepolitikken styres på i eurosone har likhetstrekk med systemet som er etablert i Norge. Hovedforskjellen er at pengepolitikken i euroområdet tar hensyn til den økonomiske utviklingen i hele euroområdet, og ikke bare i ett enkelt land. I tillegg er prismålet klarere definert i den norske forskriften.

Som råvareeksportør har Norge tradisjonelt hatt en næringsstruktur som er en del forskjellig fra eurolandenes. Mens høye råvarepriser kan gi økt lønnsomhet og vekstimpulser for norsk økonomi, bidrar økte priser på råvareimport i stor grad til redusert kjøpekraft og negative impulser til økonomien i kontinental-Europa.

Både investeringsaktiviteten i Nordsjøen og bruken av oljeinntektene innenlands har medvirket til at norsk økonomi de siste tiårene har hatt en annen konjunkturutvikling enn landene i euroområdet. Her har det imidlertid skjedd vesentlige endringer siden 1980-tallet og første del av 1990-tallet. Norges sårbarhet for oljeprissvingninger er klart lavere i dag enn tidligere. Dette skyldes to forhold:

- For det første sørger Petroleumsfondet for at hoveddelen av valutainntektene fra oljevirk-

somheten plasseres i utlandet. Dermed reduseres virkningene på norsk økonomi og den norske kronen av svingninger i oljeinntektene. Formålet med handlingsregelen for bruken av oljeinntekter er blant annet at finanspolitikken skal være mer robust overfor svingninger i oljeprisen.

- Oljevirkningsomheten er nå inne i en mer moden fase der en stor andel av de framtidige kostnadene forventes å være knyttet til modifikasjons- og vedlikeholdinvesteringer og driftskostnader på eksisterende installasjoner. Dette fører trolig til at den totale etterspørselseffekten fra olje- og gassvirksomheten vil være mer robust overfor lave oljepriser sammenlignet med tidligere.

Oppbyggingen av Petroleumsfondet medfører at Norges inntekter fra petroleumsformuen i økende grad vil være knyttet til avkastningen på internasjonale verdipapirer, mens utviklingen i oljeprisen vil bety mindre. Samlet gjør dette at konjunkturutviklingen i Norge framover vil kunne bli mer i takt med utviklingen i andre land enn det som har vært tilfelle de siste par tiårene. Integrasjon og økt arbeidskraftmobilitet i EØS-området kan trekke i samme retning. Det at Norge også utenom petroleum har en betydelig ressursintensiv eksport vil likevel kunne bidra til forskjeller i konjunkturutvikling mellom Norge og kontinental-Europa. Forskjellene i statsfinansiell formuesposisjon vil også gjøre at renteendringer virker ulikt på statsfinanser og finanspolitisk handlingsrom.

For å styrke målet om prisstabilitet og muligheten for økonomisk vekst innen euroområdet, vil deltakelse i ØMU også innebære at finanspolitikken må tilpasses de krav som EUs stabilitets- og vekstpakt stiller. Både EU-kommisjonen og ECB har understreket at innretningen av finanspolitikken i området sett under ett bør være i samsvar med målet om stabile priser. Finans- og pengepolitikken må dermed virke sammen for å bidra til en stabil økonomisk utvikling. En for ekspansiv finanspolitikk vil kunne lede til tiltakende prisstigning og en innstramning i pengepolitikken.

For det enkelte land kan imidlertid finanspolitikken bli et mer effektivt virkemiddel til å stabilisere den økonomiske utviklingen. Dette skyldes at finanspolitiske endringer i et enkelt land i mindre grad slår ut i markedsrenter enn tilfellet er med selvstendig valuta. På den annen side er erfaringene både fra Norge og andre land at det er enklere å få gjennomslag for en finanspolitisk stimulering når økonomien er i en lavkonjunktur enn for en innstramning i en høykonjunktur. I tillegg kan omfattende konjunkturstabilisering gjennom

budsjettpolitikken innebære mindre stabile rammebetingelser for offentlig og privat virksomhet.

Deltakelse i ØMU vil innebære at finanspolitikken må ta et større ansvar i stabiliseringspolitikken når konjunktorene i Norge er i utakt med konjunktorene i resten av euroområdet. Samtidig må finanspolitikken ha et mellomlangsigte perspektiv, og tilpasses de utfordringer økonomien står over for på lengre sikt, ikke minst knyttet til veksten i pensjonsutgifter. For Norges del må retningslinjene fortsatt utformes for å ivareta de spesielle utfordringene som knytter seg til en bærekraftig forvaltning av petroleumsinntektene.

Konsekvenser for enkelte andre deler av den økonomiske politikken

Ved et eventuelt medlemskap i EU vil nye saksområder falle inn under EUs kompetanse. Viktige deler av EU-samarbeidet som ikke omfattes av dagens EØS-avtale, er bl.a. EUs tollunion med felles tollsatser og felles handelspolitikk overfor tredjeland, og EUs felles landbruks- og fiskeripolitikk. Ved et eventuelt medlemskap vil norsk politikk på disse områdene måtte tilpasses EUs politikk. Av disse områdene er det trolig den felles landbrukspolitikken som på kort sikt vil gi de største samfunnsøkonomiske konsekvensene. Markedsadgang for oppdrettsfisk, bortfall av toll på fisk og videreforedlede fiskeprodukter, antas å få økende økonomisk betydning. Betydningen av et EU-medlemskap vil imidlertid i stor grad avhenge av utviklingen innenfor andre internasjonale avtaler hvor Norge er part. Særlig vil endringer i WTO-avtalen kunne endre utgangspunktet for en sammenlikning.

Ved et eventuelt EU-medlemskap må landbrukspolitikken utformes i tråd med EUs felles landbrukspolitikk. Dette vil trolig kreve betydelige endringer i både nivå og spesielt i utforming av landbruksstøtten. Importvernet i forhold til EU-landene faller bort, Norge vil overta det felles og lavere importvernet i EU overfor resten av verden, og det blir felles prisdannelse på landbruksvarer. Norske produsentpriser i næringen vil i så fall kunne bli klart lavere. Prisfall vil i sin tur gi en gevinst i form av økt kjøpekraft for husholdningene på den ene siden, men lavere salgsinntekter for landbruksnæringen på den andre siden¹. Mens prisfallet vil

komme når importvernet blir redusert, vil hastigheten på omstillingen i landbruket i stor grad avhenge av overgangsordningene for direkte landbruksstøtte som blir framforhandlet og av rommet for nasjonale tilpasninger ved et medlemskap. Utfallet av den pågående WTO-runden vil sterkt påvirke hvor stor betydning en omlegging av landbrukspolitikken i tråd med EUs politikk isolert sett vil ha.

De finske støtteordningene for landbruket hadde forut for EU-medlemskapet 1. januar 1995 mange likhetstrekk med de norske. I tillegg har landbruk i Finland flere av de samme klimatiske utfordringene som norsk landbruk. Erfaringene fra Finland kan derfor gi en viss pekepinn på hvilke utfordringer norsk landbruk vil stå overfor ved et eventuelt EU-medlemskap. Tilpasningene til EU-medlemskapet er trolig en hovedårsak til at strukturendringene i perioden 1994–2003 har vært raskere i finsk landbruk enn i norsk. Gjennomsnittsareal pr. bruk har økt raskere, og det har vært større endringer i sammensetningen av produksjonen. Utviklingen i samlet landbruksproduksjon har imidlertid vært relativt lik. Samtidig har prisene på matvarer til forbrukere falt. De nåværende overgangsordninger for landbruket i Finland utløper i 2007, og næringens framtidige utvikling vil påvirkes av de rammevilkår som deretter blir gjeldende.

Hvert år fornyer EU og Norge de bilaterale avtalene om de aktuelle fiskebestandene. Avtalene omfatter fellesbestandene i Nordsjøen, fellesbestander i andre områder, kvote til EU i eksklusive norske områder og kvote til Norge i eksklusive EU-områder. Avtalene har to hovedkomponenter, nemlig det totale lovlig fiskeuttaket (Total available catch) for hver art, samt den prosentuelle fordelingen mellom de to parter av dette uttaket. EU fordeler sin del på medlemslandene etter på forhånd gitte prosentandeler for hvert fiskeslag (i diskusjonen blir dette systemet referert til som relativ stabilitet). I de siste 10 år har det skjedd en gradvis harmonisering av de ulike fiskerireguleringene. Begge parter øker innsatsen på overvåking av faktisk fiske, mens det fortsatt er vesentlige forskjeller i systemet for håndtering av bifangst.

Ved et norsk medlemskap vil beslutningene om totaluttaket (total available catch) bli tatt av Rådet ved kvalifisert flertall. I eventuelle medlemskapsforhandlinger vil Norges andel av hver fiskeart sannsynligvis bli bestemt slik at Norge inngår i EUs relative stabilitet på samme måte som de nåværende medlemsland. I de bilaterale forhandlingene har den prosentuelle fordeling vært meget stabil de siste 10 år. Dette vil være en føring for hvilke resultater en vil kunne oppnå i slike forhandlinger. Til-

¹ Prisene på enkelte produkter som i dag importeres tollfritt til Norge fra verdensmarkedet, vil imidlertid stige når Norge omfattes av EUs tollunion. Dette gjelder for eksempel sukker, bananer og ris. Prisøkningen vil representere en skjermingsstøtte fra norske konsumenter til produsenter av disse varene i EU.

svarende som med landbruk vil handelshindringer bli fjernet ved et medlemskap. Dette vil bedre markedsadgangen for norsk fisk og fiskeprodukter, noe som ikke minst er viktig for oppdrettsnæringen.

EUs interesser innenfor energisektoren er i hovedsak import- og forbrukerorientert, mens Norge også har produsent- og eksportinteresser. Ressursforvaltningen er et nasjonalt anliggende. Imidlertid faller aktiviteten i energisektoren i stor grad inn under det indre marked og er dermed EØS-relevant. De relevante direktivene av betydning for energisektoren er tatt inn i EØS-avtalen og gjennomført i norsk regelverk.

Bidrag til EU

Som følge av EU/EØS-utvidelsen 1. mai 2004 har Norge påtatt seg å overføre til sammen 1,2 mrd. euro til sosial og økonomisk utvikling i fattigere EU/EØS-land de neste 5 årene. Med en kurs på i overkant av 8 NOK pr. euro tilsvarer det knappe 2 mrd. kroner pr. år. Dessuten innbetaler Norge hvert år et betydelig beløp for å delta i EUs ulike

samarbeidsprogrammer. I 2002 var innbetalingen 715 mill kroner. Tre fjerdedeler av dette gikk til deltakelse i forskningsprogrammer. Ved et eventuelt norsk medlemskap i EU vil dagens overføringer til EU erstattes av et BNP-relatert bidrag til EUs fellesbudsjett. Medlemslandenes bidrag til EU er styrt av et regelverk som nye medlemmer vil måtte tilpasse seg. Innbetalingen fra EU-medlemmene til EU utgjorde om lag 1 prosent av EU-landenes BNI før utvidelsen med 10 nye medlemsland. EUs råd har for perioden 2000–2006 satt et tak på EU-landenes bidrag på 1,27 pst. av BNI. De reelle overføringene har ligget på om lag 1 pst av BNI. 1 pst. av Norges BNI er anslått til om lag 17,6 mrd. kroner i 2005. Som medlem vil Norge imidlertid også motta overføringer fra EU. Nettobidraget, som er forskjellen mellom inn- og utbetalinger, er derfor et mer interessant mål for de finansielle konsekvenser av EU-medlemskap enn bruttobidraget. De største netto bidragsyterne i forhold til BNI før EU-utvidelsen var Sverige, Nederland og Tyskland, med rundt 0,5 pst. av BNI. Et nettobidrag på 0,5 pst. av BNI for Norge ville tilsvare nærmere 9 mrd. kroner.

3 Drivkrefter bak utviklingen i verdiskaping og inntekt

3.1 Verdiskaping og inntekt

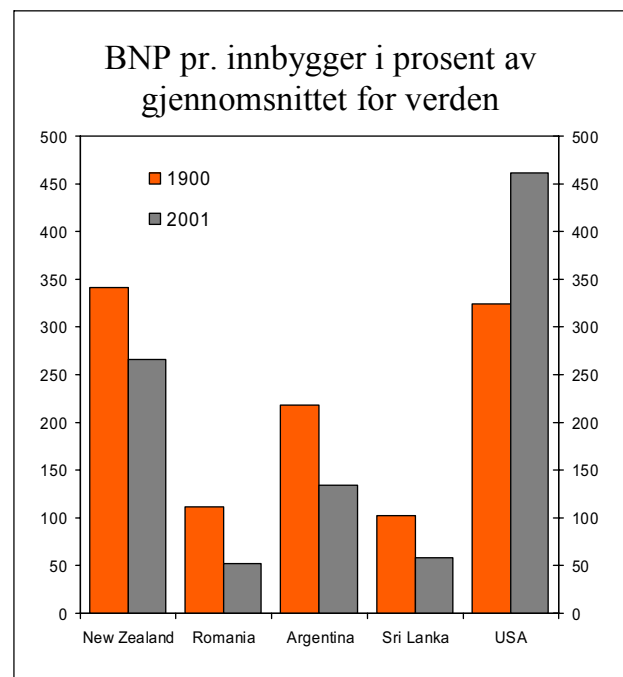
Gjennom de siste 150 årene er verdiskapingen pr. innbygger i Norge blitt mer enn tjuedoblet. Omregnet til årlige vekstrater innebærer dette en tidobling av veksttakten sammenliknet med de foregående 350 årene, fra knapt 0,2 til drøyt 2 pst. pr. år. Opplysninger om produksjon og inntekt langt tilbake i tid må regnes som svært usikre. Likevel illustrerer tallene at den vestlige verden de siste 150 år har opplevd en rask vekst i det materielle velstandsnivået som tidligere ikke var noen selvfølge. Dette gjelder også for resten av verden. Oppsvinget i den økonomiske veksten startet imidlertid tidligere i Storbritannia og enkelte andre land enn i Norge. Som det framgår av boks 3.1, var velstandsnivået i Norge langt ut i forrige århundre lavere enn gjennomsnittet for den vestlige verden. Veksten i verdiskapingen pr. innbygger har imidlertid gjennomgående vært høyere, og mot slutten av århundret lå Norge nær toppen av den internasjonale inntektsfordelingen.

Gjennom de siste 150 årene er Norge forandret fra et land der halvparten av befolkningen fant sitt utkomme i jordbruk, skogbruk, fiske og fangst, til et moderne industri- og tjenestesamfunn. Industrireisningen i siste halvdel av 1800-tallet og første halvdel av 1900-tallet var først basert på utnyttelse av fossekraft og andre lokale ressurser og etter hvert på bruk av elektrisitet og bearbeiding av importerte råvarer. Samtidig ga skipsfarten viktige impulser til oppbyggingen av et teknisk og finansielt miljø.

Norges rike energiressurser har preget næringsmønsteret og ga i utbyggingsfasen et markert bidrag til vekst. Etter hvert som tilgangen på uutnyttede ressurser avtar, må imidlertid nye vekstveier finnes. Denne utfordringen illustreres i særlig grad av situasjonen til oljevirkomheten, som utnytter en ikke-fornybar ressurs. Det varige bidraget fra oljevirkomheten til å dekke befolkningens behov for varer og tjenester er langt mindre

enn sektorens nåværende andel av nasjonalproduktet gir inntrykk av. På lang sikt er det først og fremst vekstevnen i fastlandsøkonomien som bestemmer velferdsutviklingen i Norge.

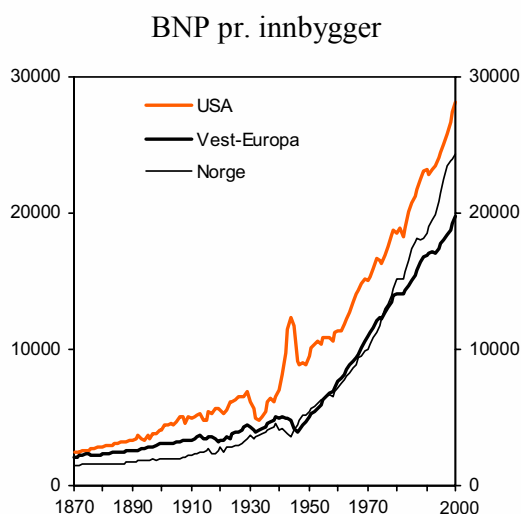
Det er ikke gitt at veksten i verdiskapingen gjennom de siste 150 årene vil la seg videreføre. Det finnes flere eksempler på land som har gått fra å være relativt velstående til å bli relativt fattige. Noen eksempler er vist i figur 3.1, der også utviklingen i USA er tatt med som referanse. Blant landene som har forverret sin relative posisjon de siste 100 årene, finnes flere som har opplevd midlertidig rikdom knyttet til ikke-fornybare naturressurser, eller som av andre grunner har unnlatt å føre en politikk som støtter opp under verdiskapende virksomhet.



Figur 3.1 BNP pr. innbygger relativt til gjennomsnittet for verden. Utvalgte land. Prosent

Kilde: OECD.

Boks 3.1 Norges velstandsnivå sammenliknet med andre vestlige land



Figur 3.2 BNP pr. innbygger. Kjøpekraftsjusterte tall. 1990-dollar

Kilder: OECD og Finansdepartementet.

Anslag for verdiskaping i form av tall for BNP pr. innbygger gir et utgangspunkt for å sammenlikne materiell levestandard mellom land. Figur 3.2 viser at Norges plassering i den internasjonale inntektsfordelingen er markert endret siden 1870. Norge har gått fra et velstandsnivå på knapt 70 pst. av det vesteuropeiske gjennomsnittet i 1870 til over 120 pst. av gjennomsnittet i 2000, målt ved BNP pr. innbygger. Det innebærer også at avstanden til USA er knappet markert inn.

Tabell 3.1 viser vekstratene bak figuren etter at perioden er delt i to. Tabellen illustrerer at veksttakten har tatt seg opp i alle de tre områdene. Videre framgår det at Norge vokste sterkere enn det vesteuropeiske gjennomsnittet i begge delperiodene, men at forskjellen var størst i perioden etter 1940. Hele inntekten overfor USA har funnet sted i denne perioden.

Et nærmere studium av de siste tre tiårene, viser at tallene for Norge for tiden etter 1970 er betydelig påvirket av innfasingen av oljevirkosomheten i norsk økonomi. I en begrenset periode gir oljevirkosomheten opphav til en ekstra avkastning av arbeid og kapital utover avkastningen i annen virksomhet. I en del sammenhenger kan det derfor være mer opplysende å bruke tallene for Fastlands-Norge i en sammenlikning med utviklingen i

Tabell 3.1 Gjennomsnittlig årlig vekst i BNP pr. innbygger. 1870–1940 og 1940–2000

	1870–1940	1940–2000
Norge	1,5	3,0
Vest-Europa	1,3	2,3
USA	1,5	2,3

Kilde: OECD.

andre land, jf. boks 3.2. Tabell 3.2 illustrerer at veksten både i økonomien totalt og i fastlandsøkonomien var høy i forhold til øvrige vestlige land på 1970-tallet og på 1990-tallet. På 1980-tallet var den norske veksten relativt lav, men for perioden sett under ett ligger Norge godt plassert i denne rangeringen.

Tabellen viser også det relative velstandsnivået i 2000, når USA brukes som referanse slik at tallene for verdiskapingen i de andre landene oppgis i prosent av verdiskapingen i USA. I beregningen er det tatt hensyn til forskjellene i prisnivå (kjøpekraftsjustering). For året 2000 viser en sammenlikning av alle OECD-land utenom Island og Luxemburg at Norge kommer ut som nummer to etter USA, med et BNP pr. innbygger på 90 pst. av USAs. Nivået faller til under 70 pst. ved bruk av Fastlands-Norges BNP. Det mest relevante sammenlikningsgrunnlaget ligger et sted i mellom, jf. boks 3.2. De fleste andre vestlige land har en verdiskaping målt ved kjøpekraftsjustert BNP som ligger på mellom 50 og 80 pst. av USAs nivå, og en del av disse er referert i tabellen. Disse tallene sier ingenting om inntektsfordelingen innen det enkelte land, og gir dermed ikke et fullstendig bilde av velstanden til noe flertall i befolkningen.

Tabell 3.2 viser markerte forskjeller i ulike OECD-lands velstandsnivå selv etter mange år med frie kapitalbevegelser og betydelig internasjonal handel. Noe av forskjellen kan imidlertid føres tilbake til forskjeller i gjennomsnittlig arbeidstid og har dermed et motstykke i ulikt omfang av fritid. Mindre fritid i USA forklarer for eksempel mesteparten av forskjellen mellom USA og de rikeste EU-landenes velstandsnivå. Norge har et antall arbeidede timer pr. innbygger på linje med EU-15, jf. figur 3.8, noe som tilsier at vårt relative velstandsnivå inkludert nytten av fritid, ligger nærmere nivået i USA enn tabellen viser.

Tabell 3.2 Kjøpekraftsparitetsjustert¹ bruttonasjonalprodukt pr. innbygger. Vekstrater 1970–2000 og nivå relativt til USA i 2000

	1971–1980	1981–1990	1991–2000	1971–2000	Nivå 2000
USA	2,1	2,2	1,9	2,1	100
Norge	4,2	2,0	2,8	3,0	90
Danmark	1,8	1,9	2,2	2,0	80
Sveits	1,1	1,4	0,3	0,9	79
Japan	3,3	3,4	1,2	2,6	73
Nederland	2,1	1,6	2,3	2,0	72
Sverige	1,6	1,7	1,4	1,6	69
Storbritannia	1,8	2,4	1,9	2,1	68
Tyskland	2,7	1,2	1,6	1,8	67
Frankrike	2,6	1,8	1,4	1,9	66
Italia	3,1	2,2	1,4	2,2	64
Spania	3,8	2,7	2,4	3,0	53
<i>Memo:</i>					
Fastlands-Norge ²	3,1	1,1	2,7	2,3	67 ³

¹ Tallene er justert for å ta hensyn til forskjeller i prisenivået mellom land.

² Volum vekstrater pr. innbygger basert på reviderte nasjonalregnskapstall.

³ Beregnet ved å multiplisere OECDs anslag for Norge med forholdet mellom nominelt BNP for Fastlands-Norge og nominelt totalt BNP ifølge nasjonalregnskapet.

Kilder: OECD, Penn World Tables, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Selv om kraftige tilbakeslag unngås, vil relativt små forskjeller i årlig veksttakt få store effekter over tid. Figur 3.3 illustrerer utviklingen i verdiskapingen i fastlandsøkonomien målt pr. innbygger framover under to alternative forlengelser av tidligere observerte vekstrater. Dersom gjennomsnittlig vekst i Fastlands-BNP pr. innbygger fram til 2060 skulle bli som på 1990-tallet (2,7 pst. pr. år), vil hver nordmann ha om lag 4,5 ganger mer til disposisjon i 2060 enn i dag. Det tilsvarer økningen i den materielle levestandarden fra 1950 til i dag. Dersom veksten i stedet skulle falle tilbake til nivået på 1980-tallet (1,1 pst. pr. år), vil hver innbygger i 2060 ha om lag 1,9 ganger så mye til disposisjon som i dag. Ved begge disse vekstforløpene vil den norske befolkningens materielle velstand være høy i et historisk perspektiv, og trolig også sammenliknet med forholdene i de fleste andre land.

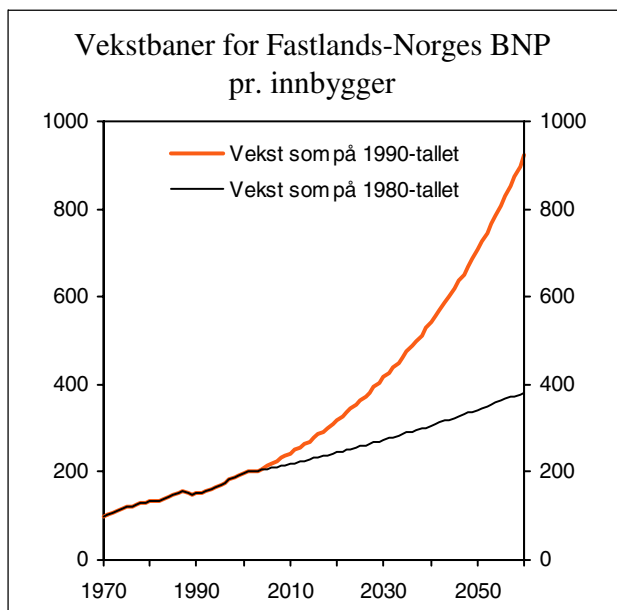
Med stigende velstand følger imidlertid også stigende forventninger. Selv om velstanden har økt kraftig i de siste tiårene, er de fleste enige om at det fortsatt finnes behov som ikke tilfredsstilles, og oppgaver som ikke løses godt nok. Forventninger påvirkes også av utviklingen internasjonalt. Hvis Norge i 2060 skulle være klart fattigere enn de fleste andre europeiske land, vil trolig de færreste

synes det er en trøst at de absolutt sett har det minst like bra som deres forfedre hadde det i 2004.

En utvikling som viderefører de gode vekstlinjene fra annen halvdel av forrige århundre stiller blant annet krav til en ansvarlig og framoverskudende økonomisk politikk. En slik politikk må tuftes på en god forståelse av de sentrale faktorene bak økonomisk vekst og av hva slags tiltak som kan fremme en gunstig utvikling i norsk økonomi utover i dette århundret.

Drivkreftene bak økonomisk vekst er sammensatte og kompliserte. Produksjonen foregår i den enkelte bedrift, og nyvinninger er resultatet av mange enkeltpersoners ideer og innsats. Samspillet mellom disse personene, bedriftene og samfunnet generelt er avgjørende for å sette ideene ut i livet, og den samlede økonomiske veksten er resultatet av en lang rekke enkelthandlinger. Kulturelle, juridiske og andre institusjonelle forhold utgjør viktige rammer for den enkeltes virksomhet.

For en arbeidstaker er det å øke arbeidsinnsatsen den mest opplagte måten å tjene mer på. En bedrift som vil utvide produksjonen, kan øke sine investeringer eller ansette flere personer. Også for et land vil bruk av mer realkapital eller mer arbeidskraft føre til større verdiskaping. Det er



Figur 3.3 To mulige vekstbaner for Fastlands-Norges BNP pr. innbygger. Indeks 1970 = 100

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

likevel teknologisk utvikling i vid forstand som har vært hoveddrivkraften bak den økonomiske veksten. Dette illustreres i avsnitt 3.2 av et såkalt *vekstregnskap* for norsk økonomi. Vekstregnskapet fører mesteparten av BNP-veksten tilbake til forbedringer i vår evne til å utnytte knappe ressurser, bl.a. manifestert gjennom tekniske og organisatoriske nyvinninger, økt kunnskap og bedre kapitalutstyr. Denne evnen omtales gjerne som *total faktorproduktivitet* og må stå sentralt i en vurdering av vekstpotensialet framover, jf. avsnitt 3.6.

Potensialet for innsats av arbeidskraft og kapital må også vurderes. Arbeidstilbudet avhenger av befolkningens størrelse og sammensetning, yrkesdeltaking og arbeidstid. Et tydelig trekk ved samfunnsutviklingen både historisk og framover, er endringene i befolkningssammensetningen. Økt levealder og færre barn pr. kvinne trekker i retning av at en mindre andel av befolkningen vil være i tradisjonell arbeidsdyktig alder utover i dette århundret. Samtidig har yrkesdeltakingen økt de siste tiårene, mens gjennomsnittlig arbeidstid har falt. Hvorvidt denne utviklingen fortsetter, vil være avgjørende for tilgangen på arbeidskraft gjennom de neste 50 årene. Befolkningsutviklingen og arbeidstilbudet drøftes i henholdsvis avsnitt 3.3 og 3.4.

I et moderne industri- og tjenestesamfunn er også tilgang på realkapital viktig for produksjon og velferd. Jo lavere rentenivået er, desto flere investeringer er lønnsomme, og desto større blir realka-

pitalmengden. Samtidig vil lavt rentenivå internasjonalt over tid gi lav avkastning på finansinvesteringene gjennom Statens petroleumsfond. Det betyr at for Norge er det viktig å se på utviklingen i disponibel realinntekt, ikke bare bruttonasjonalproduktet, jf. boks 3.2. Petroleumsfondet er dessuten et uttrykk for en frikobling mellom sparing og realinvesteringer innenlands som er muliggjort av Norges deltakelse i de internasjonale vare- og kapitalmarkedene. Som nevnt i kapittel 2, øker dette potensialet for velstandsvekst. Avsnitt 3.5 omtaler disse og andre spørsmål rundt betydningen av sparing og investeringer.

Endringer i tilgangen på knappe naturressurser gjennom uttømming av kjente reserver eller oppdagelse av nye, har i perioder spilt en betydelig rolle for den økonomiske utviklingen i både Norge og en del andre land. Mange land har likevel greid seg godt uten stor tilgang på egne naturressurser. Når en ser bort fra ringvirkningene av petroleumsproduksjonen, har dessuten tilgangen på naturressurser hatt relativt lite å si for veksten i samlet produksjon i Fastlands-Norge gjennom de siste 30–40 årene. For næringssammensetningen har derimot naturressursene hatt større betydning, jf. avsnitt 3.7.

Selv om produksjonskapasiteten vokser over tid, er det ikke gitt at et land klarer å utnytte denne fullt ut på alle tidspunkter eller gripe alle nye muligheter som byr seg. Dette understreker betydningen av en god evne til å takle de omstillingene som er en naturlig del av den økonomiske utviklingen. Manglende omstillingsevne har i mange land ført til betydelige svingninger i produksjon og sysselsetting, noen ganger med langvarige kostnader i form av arbeidsledighet og annen ressursløsning som resultat. Utfordringer knyttet til den økonomiske utviklingen de nærmeste årene diskuteres i kapittel 7, mens dette kapitlet fokuserer på de langsiktige utviklingstrekkene. Det betyr ikke at problemstillingene er uavhengige av hverandre. Hvis evnen til omstilling svikter, slik at ressurser langvarig holdes utenfor produktiv virksomhet, kan også den langsiktige vekstevnen svekkes, jf. omtale i avsnitt 3.6.

Gjennom de siste 150 årene har det foregått en vedvarende overgang fra hjemmeproduksjon til markedsproduksjon, først for varer som mat, klær og redskaper, og senere i perioden hovedsakelig for pleie- og omsorgstjenester. Hjemmeproduksjonen regnes stort sett ikke med i verdiskapingen målt ved bruttonasjonalproduktet. Veksten i bruttonasjonalproduktet gjennom denne perioden overvurderer derfor veksten i den samlede produksjonen.

Boks 3.2 Bruttonasjonalprodukt og disponibel inntekt

Verdiskapingen i et land måles i nasjonalregnskapet ved *bruttonasjonalproduktet* (BNP). Dette er et samlemaal på de inntektene arbeidskraft, realkapital (bygninger, maskiner, transportmidler etc.) og naturressurser i landet gir opphav til. For Norge beregnes i tillegg *BNP for Fastlands-Norge*, der en holder sektorene utvinning av råolje og naturgass og tjenester knyttet til disse, samt utenriks sjøfart og oljeboring utenom. De store inntektene fra petroleumsutvinningen har delvis en motpost i uttapping av petroleumsreservene. Det kan derfor argumenteres for at samlet BNP overvurderer nivået på verdiskapingen i Norge. Tilsvarende kan det argumenteres for at BNP for Fastlands-Norge undervurderer verdiskapingen, fordi en her ser helt bort fra avkastningen på de ressursene som brukes i oljevirk-somhet, oljeboring og utenriks sjøfart. Det er derfor interessant å anslå verdiskapingen i norsk økonomi inklusive normalavkastningen av disse ressursene, omtalt som *oljekorrigert BNP*. Et slikt oljekorrigert verdiskapingsmål kan beregnes ved å summere bruttoproduktet i Fastlands-Norge og utenriks sjøfart og et anslag på normalavkastningen på arbeidskraften og realkapitalen i petroleumsutvinning og oljeboring. Dette verdiskapingsmålet gir et anslag på hva BNP kunne vært uten grunnrenteinntektene fra petroleumssektoren.

I tillegg til produksjonen i Norge eier både offentlig og privat sektor kapital i utlandet, mens deler av realkapitalen i Norge eies av utlendinger. Ved beregning av *brutto nasjonalinntekt* (BNI) må derfor netto formuesinntekter og lønn fra utlandet legges til inntektene fra den innenlandske verdiskapingen. Hvis en i tillegg trekker fra nettooverføringene fra Norge til utlandet og slitasjen på realkapitalen, framkommer *den disponible nasjonalinntekten*. Den forventede økningen i Statens petroleumsfond, og dermed i Norges nettofordringer overfor utlandet, innebærer at netto formuesinntekter trolig vil gi et betydelig bidrag til nasjonalinntekten de neste tiårene.

Kjøpekraften til den disponible inntekten avhenger av forholdet mellom eksport- og importpriser. En bedring i dette bytteforholdet innebærer at et gitt eksportvolum kan finansiere et høyere importvolum. Ved beregning av *disponibel realinntekt* tas det hensyn til dette. Alt i alt gir disponibel realinntekt et mer dekkende bilde av landets materielle forbruksmuligheter enn BNP. Normalt vil likevel utviklingen i forbruksmulighetene over tid i hovedsak være bestemt av BNP-veksten.

Siden materiell levestandard ikke bare avhenger av størrelsen på verdiskaping og inntekt, men også av hvor mange personer inntektene skal fordels på, illustreres velstandsutviklingen i denne meldingen ved å måle utviklingen *pr. innbygger*.

Størrelsesforholdet mellom de ulike verdiskapings- og inntektsmålene ved oljealderens begynnelse og i dag framkommer i tabell 3.3.

Tabell 3.3 Verdiskapings- og inntektsmål. Prosent av samlet BNP for Norge

	1970	2003
Samlet BNP for Norge	100,0	100,0
–Netto renter mv. fra utlandet	–1,4	0,6
BNI for Norge	98,6	100,6
–Netto overføringer til utlandet	0,1	1,4
–Kapitalslit	16,3	14,1
Disponibel inntekt	82,3	85,2
<i>Memo:</i>		
Fastlands-Norges BNP	92,4	79,7
Oljekorrigert BNP ¹	–	88,6

¹ Oljekorrigert BNP = Fastlands-Norges BNP + bruttoproduktene i sektorene utenriks sjøfart og tjenester i tilknytning til olje + kapitalslitet i petroleumssektoren + observert realavkastning i Fastlands-Norge*realkapitalen i petroleumssektoren + gjennomsnittlig time-lønnskostnad i Norge*timeverksinnsatsen i petroleumssektoren

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Velferden avhenger dessuten ikke bare av tilgangen på markedsomsatte varer og tjenester. Trygge omgivelser, naturmangfold, fritid og et bredt spekter av rekreasjonsmuligheter er også viktige goder for mange. På en del områder kan det være konflikt mellom ønsket om vekst i den mate-

rielle velstanden og utviklingen i miljøtilstanden. Samtidig er miljøtilstanden en viktig forutsetning for utviklingen av materiell velstand, men den økonomiske virkningen av endret miljøtilstand vil i økonomiske oppstillinger vanligvis være skjult i restfaktoren total faktorproduktivitet. Graden av

konflikt mellom materiell velstand og miljø kan både avhenge av vekstens omfang og av dens innhold. De siste hundre årene har eksempelvis produksjonen vokst langt raskere enn bruken av energi og råvarer.

I dette kapitlet rettes oppmerksomheten hovedsakelig mot utviklingen i de materielle forutsetningene for forbruk slik disse bestemmes av produksjon og inntekt, og mot hvilke muligheter myndighetene har til å legge til rette for vekst i verdiskapingen over tid. Miljøressurser omtales kort i avsnitt 3.7. Enkelte store miljøutfordringer er nærmere omtalt i kapittel 2. I kapittel 5 belyses sammenhengen mellom økonomisk vekst og utviklingen i miljøskadelige utslipp, og det gis en drøfting av hvordan miljø- og naturressurser bør behandles i forbindelse med beregninger av nasjonalformue.

3.2 Et vekstregnskap for norsk økonomi

For å vurdere framtidige vekstutsikter, må en identifisere de faktorene som driver veksten, og hva som bestemmer disse faktorenes utvikling. Utviklingen i produksjonskapasiteten over tid kan oppsummeres i et *vekstregnskap*. Vekstregnskapet fører utviklingen i produksjonen tilbake til utviklingen i realkapitalens størrelse og sammensetning, utviklingen i arbeidskraftens størrelse og sammensetning, og utviklingen i evnen til å utnytte ressursene. Sistnevnte samlepost omtales gjerne som vekst i *total faktorproduktivitet (TFP)*. Slik faktorbruken måles i det norske nasjonalregnskapet, omfatter veksten i denne posten også gevinsten av økt kompetanse hos de sysselsatte, bedre kvalitet på kapitalutstyret og økt utnyttelse av naturressurser. Veksten i total faktorproduktivitet påvirkes dermed bl.a. av utdanningsnivå, forskning og utvikling, åpenhet for handel og institusjonelle og kulturelle forhold, jf. omtale i avsnitt 3.6.

Tabell 3.4 gir en vekstregnskapsoppstilling for utviklingen i bruttoproduktet i norske fastlandsnæringer (Fastlands-Norge utenom offentlig sektor¹) for perioden 1970–2003. Denne viser:

- En gjennomsnittlig årlig vekst i bruttoproduktet i fastlandsnæringene i alt på 2,6 pst.
- Et bidrag fra veksten i beholdningen av realkapital på 0,7 prosentpoeng pr. år.
- Et bidrag fra veksten i sysselsettingen målt i timeverk på -0,2 prosentpoeng pr. år.
- Et bidrag fra vekst i total faktorproduktivitet på 2,1 prosentpoeng pr. år.
- En gjennomsnittlig vekst i befolkningen på 0,5 pst. pr. år. Veksten i bruttoproduktet i fastlandsnæringene regnet pr. innbygger blir dermed 2,1 pst. pr. år.

Økt mengde av innsatsfaktorene arbeidskraft og kapital kan altså i liten grad forklare den økonomiske veksten i norske fastlandsnæringer de siste 30 årene. Kapitalmengden har vokst omtrent på linje med bruttoproduktet i fastlandsnæringene, mens sysselsettingen i timeverk har falt svakt. Samlet yrkesdeltaking i Norge økte kraftig i denne perioden, men gjennomsnittlig arbeidstid gikk samtidig ned. Dessuten ble en betydelig del av veksten i samlet sysselsetting kanalisert til offentlig forvaltning, som er holdt utenom beregningen. Selv om sysselsettingsutviklingen historisk har betydd lite for utviklingen i bruttoproduktet i fastlandsnæringene, vil eventuelle store endringer i bruken av arbeidskraft framover bety mye for velstandsutviklingen, jf. omtale i avsnitt 3.3 og 3.4.

Det meste av produksjonsveksten de siste 30 årene kan dermed tilskrives den sammensatte restfaktoren vekst i total faktorproduktivitet. Et vekstregnskap er imidlertid ikke en årsaksanalyse, men et forsøk på en første sortering av faktorer bak vekst. De ulike faktorene vil ofte være gjensidig avhengige av hverandre. Noe av den observerte veksten i bruk av arbeidskraft og realkapital kan skyldes teknisk framgang, i den forstand at ressursbruken ville vokst langsommere med en lavere TFP-vekst. I tillegg må kunnskapsmessige, tekniske eller organisatoriske nyvinninger omsettes til praktisk handling for å kunne bidra til økt økonomisk vekst. I noen sammenhenger kan det skje nesten uten bruk av ressurser, andre ganger trengs betydelige endringer i kvaliteten på arbeidskraft eller kapital i virksomhetene, og atter andre kan det være behov for tilpasning av utdannings-systemet o.l. Utnyttelse av naturressurser kan også være avhengig av ny forskning eller av tilgang på arbeidskraft med en gitt type utdanning.

I tabell 3.4 er bidraget fra arbeidskraft anslått med utgangspunkt i utviklingen i timeverksinnsatsen. Denne forenklingen innebærer at høyere kvalitet på arbeidskraften reflekteres som vekst i TFP. Tilsvarende fanger anslagene for utviklingen i bru-

¹ Dvs. veksten i volumet av bruttoproduktet for Fastlands-Norge utenom offentlig forvaltning, målt i basispriser. For bestemmelse av bruttoproduktet i offentlig forvaltning gjelder spesielle nasjonalregnskapskonvensjoner som tilsier at sektoren holdes utenom denne typen vekstregnskap. Inklusive offentlig forvaltning var veksten i bruttoproduktet i fastlandsøkonomien 2,7 pst. pr. år i gjennomsnitt for perioden 1970-2003.

Tabell 3.4 Vekstregnskap for bruttoproduktet i Fastlands-Norge utenom offentlig sektor.

	1970–1980	1980–1990	1990–2003	1970–2003
Vekst i bruttoproduktet	3,2	1,5	3,0	2,6
Bidrag til veksten fra ¹ :				
Kapital	1,1	0,7	0,4	0,7
Arbeidskraft (timeverk)	-0,3	-0,4	0,1	-0,2
Total faktorproduktivitet	2,3	1,2	2,5	2,1
<i>Memo:</i>				
Befolkningsutviklingen	0,5	0,4	0,6	0,5
Vekst i bruttoproduktet pr. innbygger	2,7	1,1	2,4	2,1

¹ Avrunding innebærer at summen av bidragene ikke nødvendigvis er lik veksten.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ken av realkapital ikke opp endringer i realkapitalens kvalitet. Forenklingen er gjort fordi kvaliteten på faktorene er vanskelig å måle og ikke framkommer av nasjonalregnskapet. I en analyse av åtte medlemsland for perioden 1980–2000 prøver OECD å ta hensyn til at kvaliteten på arbeidskraft og realkapital endres over tid. Ved å justere for den generelle utviklingen i utdanningsnivå og for noen kvalitets- og sammensetningsendringer for realkapitalen, finner OECD at den anslåtte TFP-veksten i gjennomsnitt reduseres med 40 prosent (uveid gjennomsnitt). Med mer nøyaktige metoder for måling av utviklingen i kvaliteten på arbeidskraft og realkapital ville sannsynligvis anslaget for TFP-veksten blitt ytterligere redusert og betydningen av (kvaliteten på) arbeid og kapital tilsvarende justert oppover.

3.3 Befolkningsutviklingen og forsørgelsesbyrden

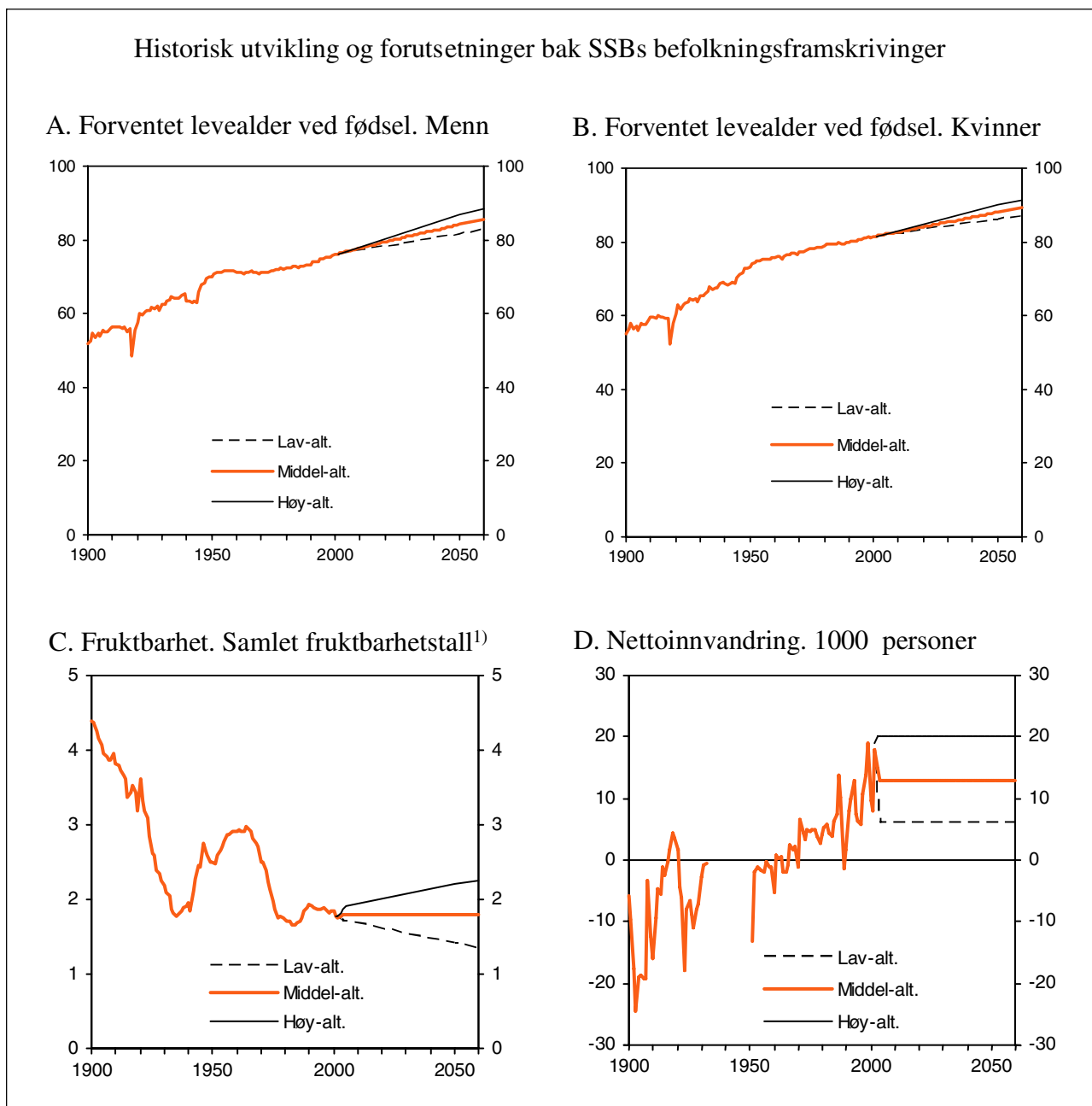
Befolkningens størrelse har i seg selv relativt liten betydning for nivået på inntekt pr. innbygger i et land. Høyere BNP, som følge av at flere kan delta i produksjonen, motvirkes av at det blir flere som skal dele på verdiskapingen, inkludert inntektene fra naturressurser, eksisterende realkapital eller finansformue. *Befolkningssammensetningen*, herunder andelen av befolkningen som er i yrkesaktiv alder, kan imidlertid bety mye for inntekten pr. innbygger og for bærekraften i de offentlige velferdsordningene, jf. drøfting i kapittel 5.

Antall barn og eldre i befolkningen sett i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder, omtales gjerne som *den demografiske forsørgelsesbyrden*. Yrkesaktiv alder er konvensjonelt satt til 20–66 år.

Riktignok er mange av de yngste i denne gruppen under utdanning, og mange av de eldste er pensjonert under ulike trygdeordninger. Utdanning kan imidlertid ses på som et valg om å avstå fra deler av den potensielle arbeidskraften i dag i bytte mot bedre kvalifikasjoner i fremtiden. Kostnadene ved at de som tar utdanning ikke er i arbeid i dag, må veies mot gevinstene ved en bedre utdannet befolkning på lengre sikt. På tilsvarende måte er tapet av arbeidsinnsats en viktig kostnad ved uføre- og tidligpensjonering.

Gitt dagens yrkesmønster vil en demografisk utvikling som reduserer andelen av befolkningen mellom 20 og 66 år, isolert sett også redusere forventet vekst i disponibel realinntekt pr. innbygger. Andelen av befolkningen som er yrkesaktiv, avhenger imidlertid ikke bare av aldersfordelingen i befolkningen, men også av økonomiske og kulturelle forhold som påvirker inngangs- og avgangsalder fra arbeidslivet og sannsynligheten for avbrudd i arbeidsdeltakelse i yrkesaktiv alder. Den faktiske arbeidsinnsatsen avhenger i tillegg av hvor mange timer hver sysselsatt jobber i gjennomsnitt. Yrkesdeltaking og arbeidstid er omtalt i avsnitt 3.4.

Befolkningsutviklingen på lang sikt er usikker. Likevel er dette et område der det er mulig å ha velbegrunnede oppfatninger om sannsynlige utviklingstrekk i et 50-års perspektiv. Befolkningsutviklingen bestemmes av fruktbarhetstall (antall barn pr. kvinne gitt videreføring av gjeldende fødselsmønster), levealder og nettoinnvandring. Figur 3.4 viser den historiske utviklingen i disse tre viktige demografiske størrelsene. Den viser også tre alternativer for den framtidige utviklingen basert på framskrivninger fra Statistisk sentralbyrå. De tre alternativene for de tre befolkningsvariablene kan kombineres til i alt 27 mulige befolkningsalternati-



Figur 3.4 Historisk utvikling og forutsetninger bak SSBs befolkningsframskrivinger

¹ Samlet fruktbarhetstall, dvs. det antall barn som fødes av en kvinne hvis årets aldersspesifikke fruktbarhetsrater gjelder gjennom hele hennes fruktbare periode, og hun ikke dør i denne perioden.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

ver. Denne meldingen ser nærmere på tre av disse: et *middelalternativ* med middels fruktbarhetstall og middels vekst i levealderen, et *ungdomsalternativ* med høyere fruktbarhetstall og lavere vekst i levealderen, og et *aldringsalternativ* med lavere fruktbarhetstall og høyere vekst i levealderen enn i middelalternativet. Nettoinnvandringen følger SSBs midtre alternativ i alle de tre befolkningsalternativene.

Ettersom aldersgruppen 20–30 år erfaringsmessig er klart overrepresentert blant innvandrere, kan størrelsen på nettoinnvandringen ha betydning for befolkningens alderssammensetning. Innvandrernes levealder og fødselstall spiller også en rolle. Konsekvensene for den økonomiske utviklingen avhenger i tillegg av om yrkesdeltaking og arbeidstid avviker fra gjennomsnittet for den øvrige befolkningen, jf. omtale i avsnitt 6.7.

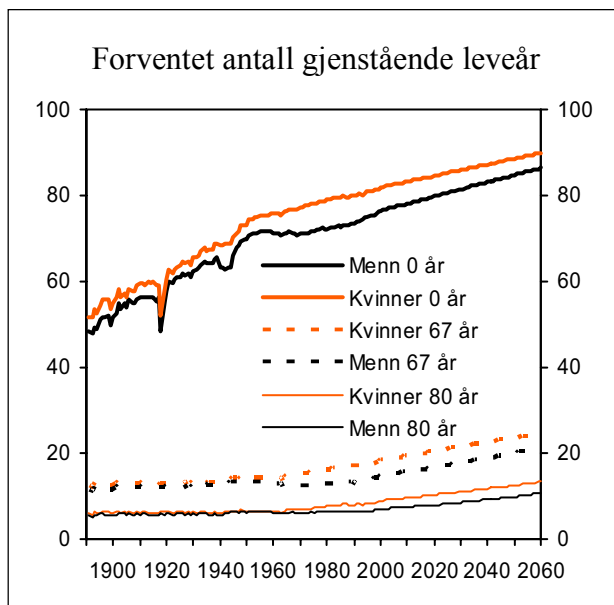
Innvandring er også den av de demografiske komponentene som mest direkte påvirkes av politiske beslutninger.

Bedret helsetilstand i befolkningen og nye teknologiske muligheter innenfor medisinfaget har bidratt til at forventet levealder har økt med 26 år for kvinner og med 24 år for menn de siste 100 årene. I alle SSBs framskrivinger legges det til grunn at levealderen ved fødselen vil fortsette å øke fra dagens nivå.

Figur 3.5 viser hva levealderforutsetningen for middelalternativet gir for forventet gjenstående leveår for nyfødte, 67-åringer og 80-åringer, og sammenlikner dette med historiske observasjoner. Forventet levealder for nyfødte jenter og gutter er forutsatt å stige omtrent på linje med den observerte veksten fra 1970. Dette innebærer at forskjellen i leveår mellom kjønnene gradvis avtar. Gjennom 1900-tallet gikk blant annet barnedødeligheten kraftig ned, og potensialet for ytterligere nedgang i dødelighet blant de yngre er nå lite. Det trengs derfor en relativt sett større nedgang i døde-

ligheten blant eldre for å fortsette den historiske trendveksten i levealder for nyfødte. Forventet levealder for både kvinner og menn over 67 år har vist en slik utvikling etter rundt 1970. Usikkerheten om hvorvidt den forutsatte utviklingen vil kunne realiseres er stor, men sannsynligheten styrkes av utviklingen i forventet gjenstående levealder for 67-årige menn og kvinner gjennom det siste tiåret. I denne perioden har økningen i forventet levealder vært større enn den gjennomsnittlige økningen i noen av de tre alternativene fram til 2060. Sammenliknet med internasjonale framskrivinger av levealder, ligger SSBs forutsetninger i den mer optimistiske enden, men flere enkeltanslag overstiger likevel SSBs anslag for levealderen, jf. boks 3.3.

Fruktbarhetstallet har falt sterkt i de fleste vestlige land de siste tiårene. Dette må ses i sammenheng med store endringer i samfunnsstrukturen og familiemønstret. Særlig er det grunn til å peke på økningen i kvinners yrkesdeltaking, framfor alt i de nordiske landene. I Norge er antall barn pr. kvinne redusert fra 4,4 i 1900 til 2,5 i 1950 og videre ned til 1,8 i 2003, jf. figur 3.4. Fruktbarhetstallet i Norge er nå høyt sammenliknet med andre OECD-land, mens det motsatte var tilfelle for noen tiår siden, jf. figur 3.6. Det er naturlig å se dette i sammenheng med større utbredelse av velferdsordninger som legger til rette for å kombinere yrkesdeltaking med omsorg for barn, jf. også omtale av arbeidstilbud i avsnitt 3.4. I middelalternativet er fruktbarhetstallet antatt å holde seg konstant på 1,8. Det er det samme som gjennomsnittsnivået etter 1980. I alternativet med høyere fruktbarhet vokser fruktbarheten jevnt, og når et nivå på 2,3 barn pr. kvinne i 2060. Dette er over det barnetallet hver kvinne må få i gjennomsnitt (2,1 barn) for å holde folketallet konstant på lang sikt, når vi ser bort fra inn- og utvandring, og høyere enn observert i noe OECD-land i 2000. Alternativet med lavere fruktbarhet antar at antall barn pr. kvinne kommer ned i 1,3 i 2060. Dette er et lavere nivå enn det som er observert i Norge de siste 100 årene, og nærmer seg nivået i landene med de laveste fruktbarhetstallene i OECD.



Figur 3.5 Forventet antall gjenstående leveår. Middelalternativet

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 3.3 Forutsetningene bak Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger

Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra 2002 legger til grunn en klart sterkere økning i levealderen enn det som var tilfelle ved framskrivingene fra 1999. Metoden som ble brukt i 2002, vurderes av SSB som mer systematisk. I tillegg framheves det at erfaringen fra tidligere norske og utenlandske framskrivninger er at forutsetningene om levealder gjennomgående har vært for pessimistiske. I de siste framskrivingene bygger forutsetningene om levealder i 2002–2050 på en statistisk analyse av levealderen for perioden 1970–2000, mens utviklingen fra 2050 til 2060 mer har preg av å være en mekanisk forlengelse. Siden økningen fra forrige framskriving er såpass stor, kan det være interessant å sammenlikne SSBs siste anslag med internasjonale framskrivninger for Norge og andre OECD-land.

Tabell 3.5 presenterer en slik sammenlikning med fokus på situasjonen rundt 2045–2050. For alle land forventer både FN og det nasjonale stati-

stikkbyrået at levealderen vil øke framover. Tabellen viser at SSBs middelalternativ for 2050 er høyere enn FNs alternativ, og også i den høyere enden internasjonalt. Samtidig er det nasjonale franske anslaget høyere enn SSBs middelalternativ for menn, mens FNs anslag for Japan og de nasjonale anslagene for Belgia, Frankrike og Italia er høyere eller lik SSBs middelalternativ for kvinner. Tabellen viser i tillegg at det er forskjeller mellom ulike institusjoners anslag for det enkelte land, og at FNs anslag stort sett er lavere enn de nasjonale anslagene. Variasjonen i anslagene illustrerer usikkerheten knyttet til framskriving av levealder. Prosentvis er ikke forskjellen regnet fra fødselen så stor, men ser vi på antall leveår etter pensjonsalderen blir usikkerheten viktigere. I beregningene i kapittel 5 analyseres derfor utviklingen i norsk økonomi og offentlige finanser framover for tre ulike befolkningsframskrivninger, bl.a. basert på SSBs tre alternativer for levealder.

Tabell 3.5 Levealdersforutsetninger

	Observert (2002)		FN (2045–50)		Nasjonal framskriving (2050) ¹	
	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
Belgia	75,1	81,1	81,1	86,7	83,9	88,9
Danmark	74,8	79,5	79,0	83,9	81	84
EU-15	75,8	81,6	80,1	85,8	–	–
Frankrike ²	75,8	82,9	80,6	87,3	84,3	91,0
Island	78,5	82,3	81,2	85,7	–	–
Italia ³	76,8	82,9	79,5	85,6	81,4	88,1
Japan	78,3	85,2	83,7	92,5	–	–
Nederland	76,0	80,7	79,6	84,9	79,6	82,6
Norge ⁴	76,5	81,5	80,8	86,7	84,2	88,1
Spania ⁵	75,7	83,1	81,0	87,3	77,7	85,5
Storbritannia ⁶	75,7	80,4	80,6	85,6	–	–
Sverige ⁷	77,7	82,1	82,1	87,1	83,6	86,2
Tyskland ⁶	75,4	81,2	80,6	86,3	81,1	86,6
USA ⁸	74,1	79,8	79,2	84,1	81,2	86,7
Østerrike	75,8	81,7	80,8	86,6	–	–
<i>Memo:</i>						
Lavalternativ, Norge	–	–	–	–	81,6	86,0
Høyalternativ, Norge	–	–	–	–	86,7	90,0

¹ Basert på materiale fra SSB.

² Den nasjonale framskrivingen som refereres er et middelalternativ. Lavalternativet er 82,6 år for menn og 87,7 år for kvinner, mens høyalternativet er 86,0 år for menn og 94,0 år for kvinner.

³ Den nasjonale framskrivingen som refereres gjelder 2030.

⁴ Middelalternativet

⁵ Den nasjonale framskrivingen som refereres gjelder 2026–2050.

⁶ Observerte tall er fra 2001.

⁷ Den nasjonale framskrivingen som refereres er et middelalternativ. Lavalternativet er 77,9 år for menn og 82,3 år for kvinner, mens høyalternativet er 87,5 år for menn og 89,9 år for kvinner.

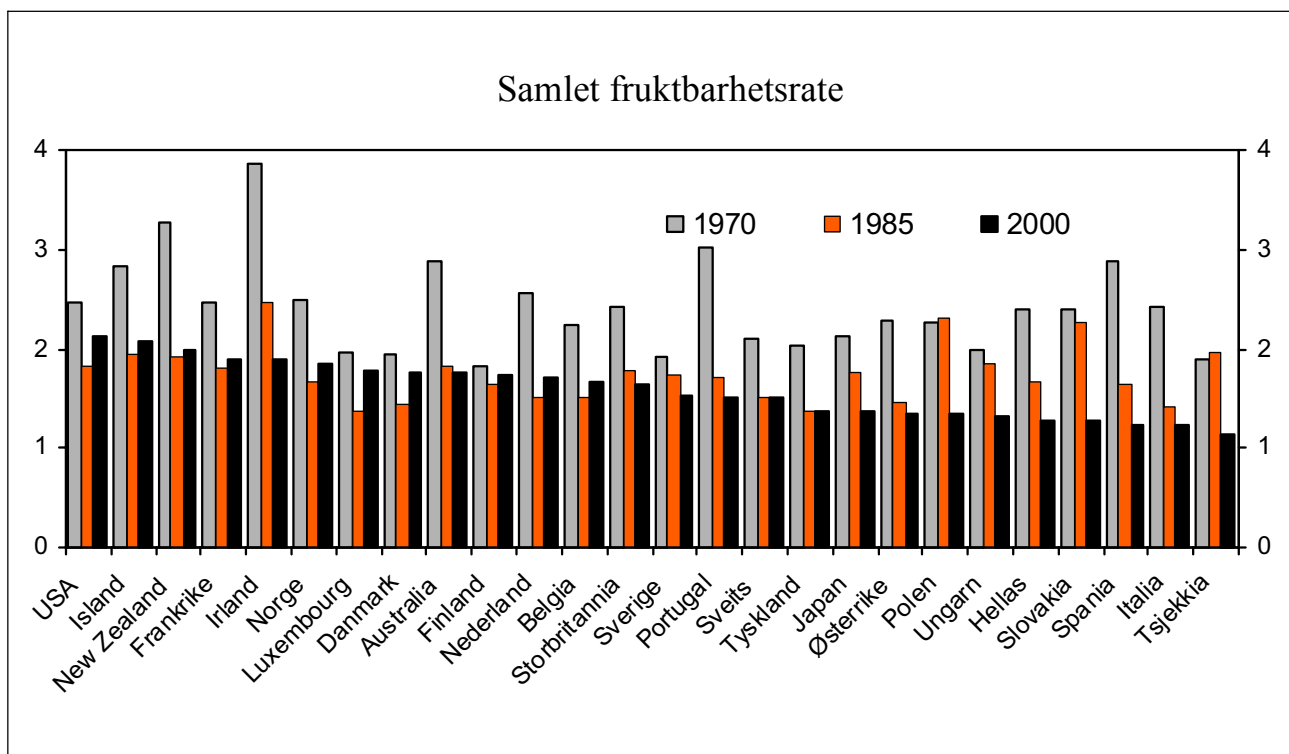
⁸ Observerte tall er fra 1999.

Kilder: FN, Statistisk sentralbyrå og andre nasjonale statistikkbyråer

Ved en fortsatt økning av levealderen, og fruktbarhetstall og innvandring på dagens nivå, vil alderssammensetningen forskyves i retning av flere gamle og færre barn. Økt levealder og fallende fruktbarhetstall er utviklingstrekk som er felles for alle OECD-land. Figur 3.7 viser utviklingen i befolkningssammensetningen ved de tre alternativene. Fram til 2010 synker forsørgelsesbyrden pga. små fødselskull på 1930-tallet. Gjennom resten av framskrivingsperioden øker forsørgerbyrden i alle alternativene, dvs. forholdet mellom antall barn og eldre som skal forsørges og antall personer i yrkesaktiv alder stiger. Det er liten forskjell i samlet forsørgelsesbyrde mellom de tre alternativene. Forskjellen i andelen eldre i forhold til den yrkesaktive befolkningen er derimot markert. I ungdomsalternativet vil antall personer som er 67 år eller eldre i 2060 utgjøre 34 pst. av antallet personer i yrkesaktiv alder, mens i aldringsalternativet vil de utgjøre 54 pst. Siden antall eldre personer i

dag er 21 pst. av antall personer i yrkesaktiv alder, innebærer alle alternativene en kraftig økning i eldreforsørgelsesbyrden. Økningen i eldreforsørgelsesbyrden utgjør en stor utfordring for offentlige finanser, jf. omtale i kapittel 4 og avsnitt 5.4. Det skyldes at eldre mennesker både har krav på pensjoner og i gjennomsnitt bruker helse- og omsorgstjenester i større grad enn resten av befolkningen. Barn medfører offentlige utgifter til tilsyn, utdanning og barnetrygd, men forsørges for øvrig først og fremst av sine foreldre, jf. omtale i kapittel 4.

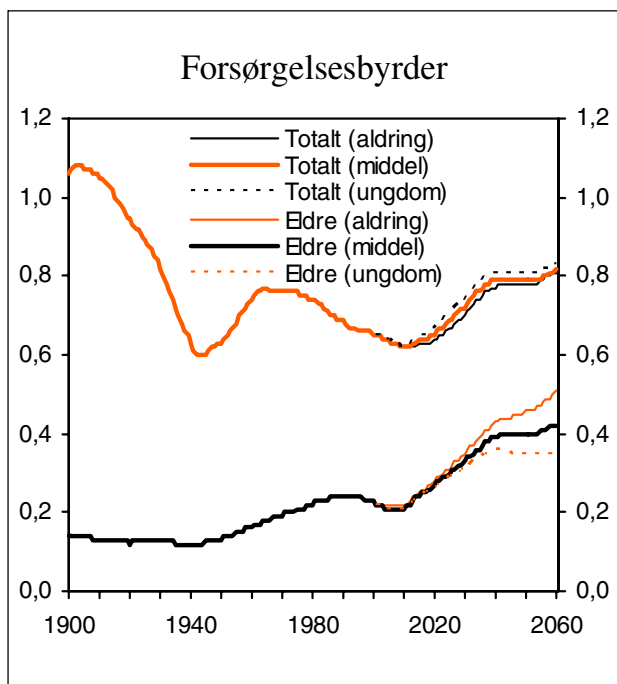
I tillegg til økt forsørgelsesbyrde, viser framskrivingene en forskyvning av alderssammensetningen innenfor befolkningen i arbeidsdyktig alder. Fallet i fruktbarhetstall etter 1970 bidrar til at andelen over 55 år øker markert. Dette har betydning for gjennomsnittlig yrkesdeltaking, jf. avsnitt 3.4.2.



Figur 3.6 Samlet fruktbarhetstall i OECD-land¹

¹ Anslag på det antall barn som fødes av en kvinne hvis årets aldersspesifikke fruktbarhetsrater gjelder gjennom hele hennes fruktbare periode, og hun ikke dør i denne perioden.

Kilde: OECD.



Figur 3.7 Forsørgelsesbyrder. Antall forsørgede pr. person i yrkesaktiv alder

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

3.4 Yrkesdeltaking og arbeidstid

3.4.1 Avveiningen mellom arbeid og fritid

Fritid er en sentral del av velferden, og det utføres mye viktig ubetalt arbeid. Det er derfor ikke et mål at alle skal delta mest mulig i det betalte arbeidslivet. Flere faktorer kan imidlertid føre til at tilbudet av arbeidskraft blir mindre enn befolkningen ville ha ønsket dersom den kunne velge fritt, men samtidig måtte bære de fulle konsekvensene av sine valg.

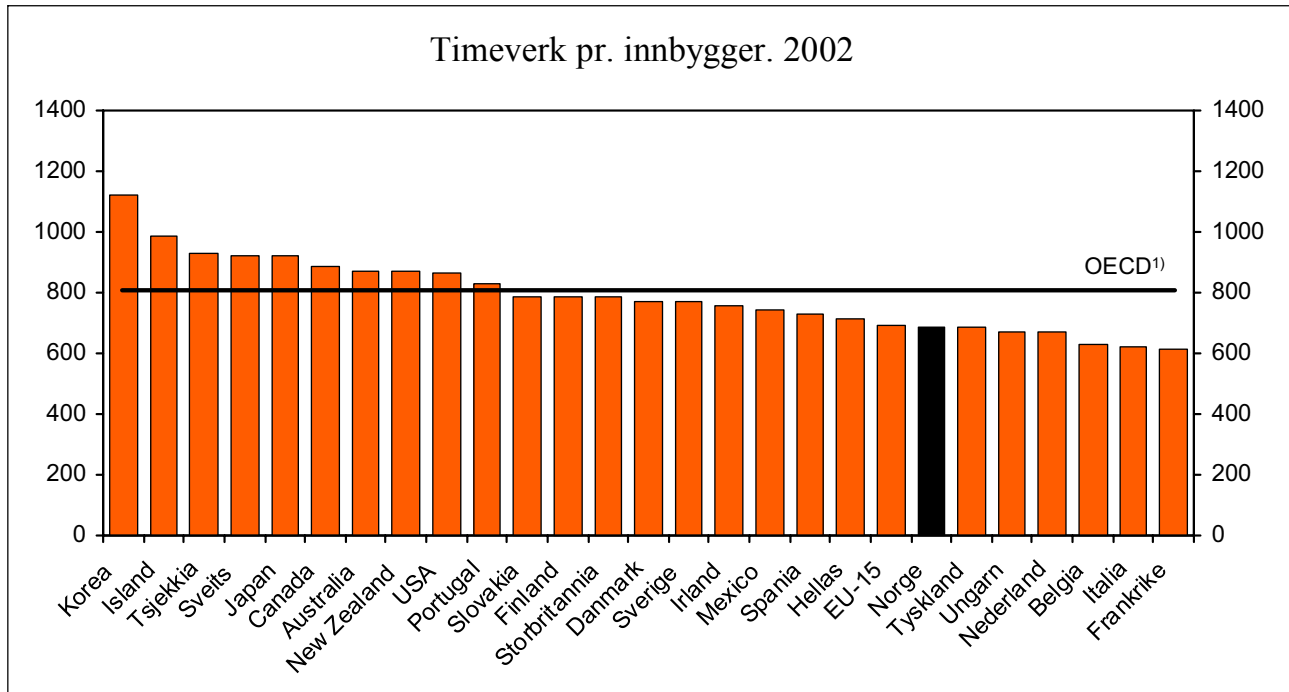
De ulike trygdeordningene har en viktig rolle i å sørge for et tilfredsstillende inntektsnivå for dem som av ulike årsaker ikke er i arbeid. Utformingen av dem kan samtidig påvirke tilbudet av arbeid. I tillegg innebærer skattefinansiering av velferdsordningene at den enkelte bare mottar en del av verdiskapingen ved eget arbeid. Det betyr at en arbeidstaker som velger å arbeide mindre, bare vil bære en del av kostnadene ved å redusere sitt arbeidstilbud. Et høyt skattenivå kan derfor gene-

relt ha negative effekter både på yrkesdeltaking og arbeidstid. Lavere skatt vil samtidig bety høyere disponibel inntekt, som også kan innebære økt etterspørsel etter fritid. De samlede effektene vil kunne variere mellom skatte- og husholdningstyper, noe som innebærer at ikke bare det gjennomsnittlige skattenivået, men også utformingen av skattesystemet er viktig. En stor og velkvalifisert arbeidsstyrke er viktig for framtidig verdiskaping og velstandsutvikling. Dette tilsier at skatte- og trygdeordningene utformes slik at de ikke gir incentiver til å redusere arbeidsinnsatsen, jf. kapittel 6.

Riktig utformede velferdsordninger vil kunne øke yrkesdeltakingen og redusere slitasjen i arbeidslivet. Godt utbygde barnehager, skolefritidsordninger og eldreomsorg, betalte permisjoner, mulighet for fleksibel arbeidstid og deltidsordninger gir større mulighet til å kombinere privat omsorg og lønnet arbeid. Tilrettelegging på arbeidsplassen og lengre ferie for eldre arbeidstakere bidrar til et inkluderende arbeidsliv. I tillegg økes arbeidsinnsatsen og folketrygdens utgifter avlastes.

Denne politikken må antas å være en medvirkende årsak til at yrkesdeltakingen i Norge er høy i forhold til gjennomsnittet for OECD-land, jf. avsnitt 3.4.2. Den samlede arbeidsinnsatsen er imidlertid mindre enn det den høye yrkesdeltakingen isolert sett skulle tilsi. Det skyldes lav gjennomsnittlig arbeidstid, jf. avsnitt 3.4.3. Faktisk antall arbeidede timer kan være vanskelig å måle og å sammenlikne mellom land. Figur 3.8 peker likevel i retning av at antall arbeidede timer pr. innbygger i Norge ligger klart under OECD-gjennomsnittet og på linje med EU-15. Dette målet på arbeidsinnsats tar hensyn både til yrkesdeltaking, lengden på et normalarbeidsår, graden av deltidsarbeid og fravær knyttet til sykdom og fødselspermisjoner. Disse faktorene påvirkes i sin tur både av aldersspesifikk adferd og av befolkningens aldersstruktur.

I Norge falt antall arbeidede timer pr. innbygger med knapt 10 pst. fra 1970 til 2003, jf. figur 3.9. Dette må ses i sammenheng med at produktivitetsvekst med påfølgende reallønnsvekst har gitt mulighet til å oppnå både mer fritid og økt materiell levestandard. Nedgangen kan dekomponeres i en reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid pr. sysselsatt med 25 pst., og en økning i antall sysselsatte

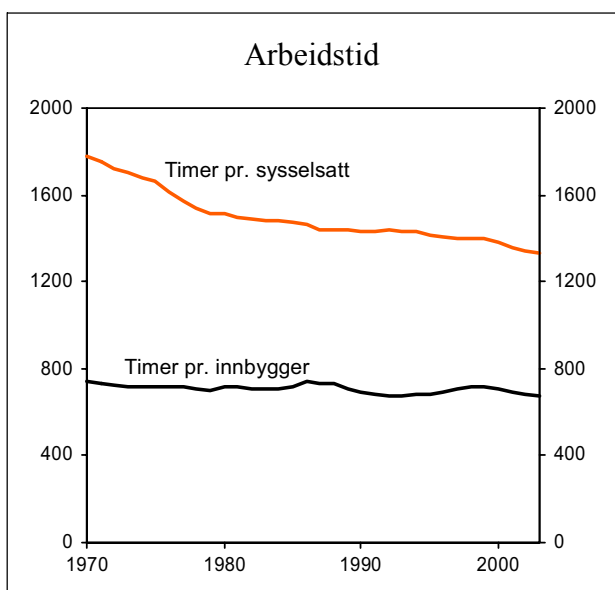


Figur 3.8 Timeverk pr. innbygger i OECD-området. 2002

¹ Befolkningsveid gjennomsnitt

Kilde: OECD.

pr. innbygger med 20 pst. De siste tre tiårene har dermed en stadig større del av befolkningen deltatt i inntektsgivende arbeid, men med stadig kortere gjennomsnittlig arbeidstid.

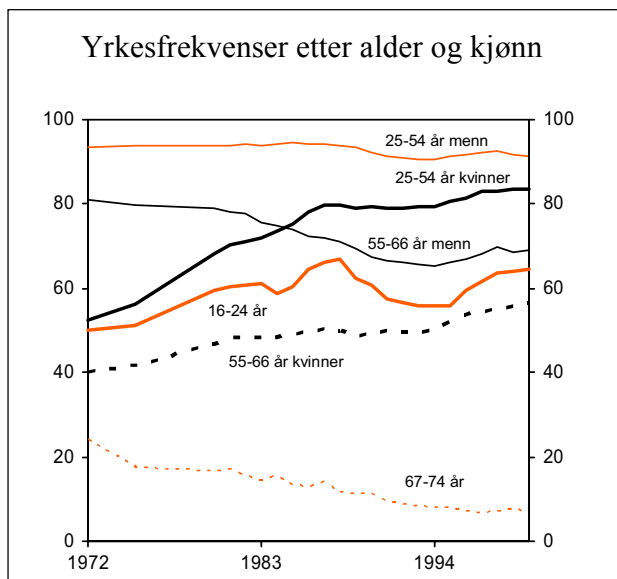


Figur 3.9 Arbeidstid

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

3.4.2 Yrkesdeltaking

Den sterke veksten i antall sysselsatte pr. innbygger de siste tiårene skyldes dels vekst i andelen av befolkningen som er i arbeidsdyktig alder og dels økt yrkesdeltaking, først og fremst blant kvinner. Siden 1972 har det samlet sett vært sterk vekst i yrkesaktiviteten for aldersgruppen 16–66 år. Som figur 3.10 viser, skyldes dette først og fremst sterk vekst i yrkesandelene for kvinner i alder 25–54 år. I tillegg økte yrkesdeltakingen for menn og kvinner i alder 16–24 år fra 1972 til 2000, til tross for en sterk stigning i andelen i denne aldersgruppen som er under utdanning. Denne økningen må ses i lys av at svært mange unge kombinerer utdanning med deltidsarbeid. Figuren viser samtidig at det de siste årene har vært en betydelig nedgang i yrkesdeltakingen for menn i aldersgruppen 55–66 år, mens utviklingen blant kvinner har gått motsatt vei. Den lavere yrkesdeltakingen blant eldre menn skyldes at flere menn er blitt uførepensjonister, samt overgang til AFP-ordningen. Antallet uføre og AFP-pensjonister har økt også blant kvinner, men dette er mer enn oppveid av at nye årskull i denne aldersgruppen har hatt en sterkere arbeidsmarkedstilknytning enn dem som pensjoneres. For gruppen 67–74 år var det en sterk nedgang i yrkesfrekvensen etter at pensjonsalderen i folketrygden



Figur 3.10 Yrkesfrekvenser etter alder og kjønn. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

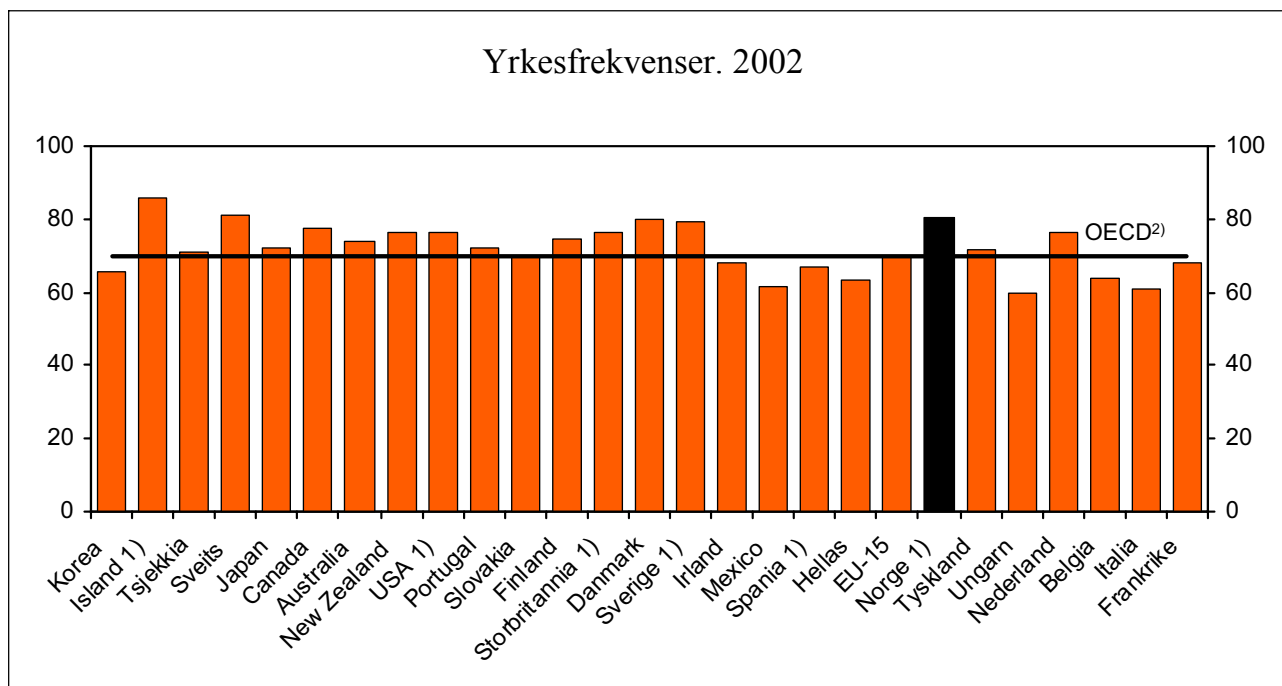
ble senket til 67 år i 1973, og deretter har tendensen vært svakt fallende.

Utviklingen fra 1970 har brakt norsk yrkesdeltaking opp på et høyt nivå i internasjonal sammenheng, jf. figur 3.11. Det skyldes dels høy kvinnelig yrkesdeltaking, og dels at ulike ordninger for førtidspensjone-

ring til dels er mer utbredt i andre OECD-land enn i Norge. Den internasjonalt sett høye yrkesdeltakingen betyr at et eventuelt potensial for større arbeidsinnsats trolig først og fremst ligger i økt gjennomsnittlig arbeidstid, jf. avsnitt 3.4.3. Det er en fare for at utviklingen i yrkesdeltaking snarere kan komme til å bidra negativt. Spørsmål knyttet til utformingen av de offentlige stønadsordningene og potensialet for økning av det samlede arbeidstilbudet drøftes nærmere i kapittel 6.

Kvinner har fortsatt lavere gjennomsnittlig yrkesdeltaking enn menn. Forskjellen er imidlertid vesentlig mindre enn tidligere og også mindre enn i de fleste andre OECD-land. Det er nærliggende å se dette i sammenheng med bedre muligheter for å kombinere arbeid og familieliv i Norge enn i en del andre av landene. Forskjellen mellom kvinners og menns yrkesdeltaking er vesentlig mindre i yngre aldersgrupper enn i eldre, noe som sammen med høy utdanningsfrekvens blant kvinner kan trekke i retning av en fortsatt utjevning. Forskjellen er imidlertid ikke stor nok til å gi rom for en fortsettelse av den sterke veksten i kvinnelig yrkesdeltaking fra de siste tiårene.

Netto innvandring til Norge har de siste fem årene ligget rundt 13 000 personer i gjennomsnitt pr. år. Til sammenlikning var nettoinnvandringen i gjennomsnitt 7 500 pr. år i den foregående tiårsperi-



Figur 3.11 Yrkesfrekvenser i OECD-området. Personer i arbeidsstyrken i prosent av befolkningen. 15–64 år. 2002

¹ 16–64 år

² Gjennomsnitt for OECD-landene

Kilde: OECD.

oden. Innvandrere fra Norden og fra resten av Vest-Europa har en arbeidsmarkedstilknytning om lag som befolkningen uten innvandringsbakgrunn. Innvandrere fra land utenfor EØS-området har derimot en vesentlig lavere andel sysselsatte enn befolkningen ellers, selv etter mange år i Norge, jf. kapittel 6.

Gjennomsnittlig alder ved avsluttet utdanning har stor betydning for det samlede arbeidstilbudet. I tillegg er det i dag relativt vanlig å kombinere arbeid og utdanning. Deltidsarbeid gir ungdom en anledning til å skaffe seg den første arbeidserfaringen og kan derfor være viktig som inngangsport til arbeidsmarkedet. Lettelsene i åpningstidsbestemmelsene siden midten av 1980-tallet har medvirket til at ungdom i større grad enn tidligere har kommet inn i slike jobber.

Eldre med høy utdanning har gjennomgående høyere yrkesaktivitet enn eldre med lav utdanning. Det gjelder både personer som nærmer seg pensjonsalderen og personer som er berettiget til alderspensjon. Isolert sett burde dette tilsi økende yrkesdeltaking blant personer over 55 år etter hvert som utdanningsnivået øker, men figur 3.10 viste at utviklingen så langt har gått i motsatt retning. Dette mønsteret kan dels skyldes frivillig tidligpensjonering, dels utstøting fra arbeidslivet. Tilrettelegging på arbeidsplassen og lengre ferie er eksempler på tiltak som kan bidra til å dempe denne utviklingen. Dersom den sterke reduksjonen i yrkesfrekvensene blant menn i øvre del av arbeidsdyktig alder fortsetter, vil det redusere den økonomiske veksten framover. Ettersom generasjonseffekten av flere yrkesaktive kvinner ebber ut, kan yrkesfrekvensene også blant eldre kvinner tenkes å falle. Betydningen av størrelsen på yrkesfrekvensene i øvre del av arbeidsdyktig alder forsterkes av aldringen av befolkningen, som innebærer at en økende andel av befolkningen i arbeidsdyktig alder vil tilhøre aldersgruppen over 55 år, jf. avsnitt 3.3.

En tiendedel av befolkningen i arbeidsdyktig alder i Norge er nå uføretrygdet. Endringer i befolkningssammensetningen tilsier isolert sett at andelen uføretrygdete vil fortsette å vokse framover. Tiltak som bidrar til at flere kan forbli i arbeid i stedet for å bli uføretrygdet, er derfor svært viktige for utviklingen i arbeidsstyrken. Undersøkelser viser at en betydelig andel av uførepensjonistene mener at de har god helse. Dette antyder muligheten for at flere uførepensjonister kan føres tilbake til arbeidslivet. For å få til dette må blant annet forholdene i arbeidslivet legges til rette for å inkludere utviklingshemmede, psykisk syke og personer med nedsatt funksjonsevne, samtidig som utstøting av eldre arbeidstakere må unngås. I

tillegg er det mulig at den forventede økte levetiden vil føre med seg en generell bedring av helse-tilstanden for gitt alder. Det kan i så fall antas å slå ut i redusert omfang av uførepensjonering. Redusert omfang av uførepensjonering vil øke det samlede tilbudet av arbeid og dermed den gjennomsnittlige materielle levestandarden.

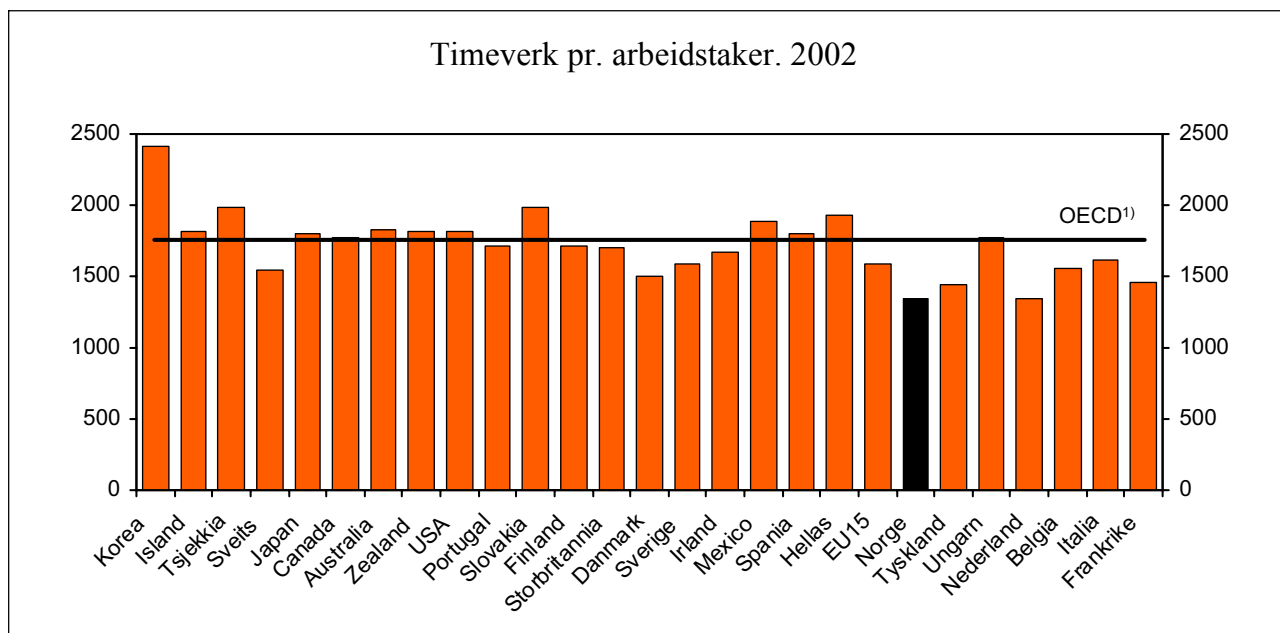
Siden folketrygden ble innført har levealderen økt. Samtidig har den reelle pensjonsalderen falt, noe som bl.a. må ses i lys av at omfanget av uføretrygd har trukket gjennomsnittlig pensjoneringsalder ned til under 60 år. På det gjennomsnittlige pensjoneringstidspunktet (knappt 63 år) var forventet gjenstående levetid om lag 17 år i 1970. I 2003 var forventet gjenstående levetid oppe i om lag 24 år på gjennomsnittlig pensjoneringstidspunkt (drøyt 58 år). Det innebærer en markert økning i lengden på en gjennomsnittlig pensjonisttilværelse.

3.4.3 Arbeidstid

Tilgangen på arbeidskraft målt i timeverk har langt fra økt så sterkt som utviklingen i antall sysselsatte kunne tilsi. Fra 1970 til 2003 falt den gjennomsnittlige arbeidstiden med 25 pst. på årsbasis. En viktig grunn til dette er at høyere kvinnelig yrkesdeltaking historisk har gått sammen med mer deltidsarbeid. I tillegg har gjennomsnittlig arbeidstid for fulltidsarbeidende falt, dels som følge av kortere ukentlig normalarbeidstid og økt ferie, dels som følge av høyere fravær ved sykdom og fødsler.

Gjennomsnittlig årlig arbeidstid pr. arbeidstaker ligger relativt lavt i Norge sammenliknet med nivåene i de andre landene i OECD-området, jf. figur 3.12. Økt utdanningsnivå blant kvinner og endrede normer for omsorgs- og husarbeid kan trekke i retning av større fulltidsandel blant kvinner og dermed økt gjennomsnittlig arbeidstid framover. Fortsatt økende yrkesdeltaking blant kvinner og økt fritid ved høyere inntektsnivåer vil på den annen side kunne trekke i retning av ytterligere nedgang i gjennomsnittlig arbeidstid. En fulltidsarbeidende vil trolig ha en vesentlig høyere reallønn pr. time i 2060 enn i dag. Kjøpekraften i forhold til barnepass og husarbeid vil imidlertid ikke være særlig mye høyere enn i dag, ettersom også disse arbeidstakergruppene vil få del i real-lønnsveksten.

En viktig forklaring på den lave gjennomsnittlige arbeidstiden er at Norge har en høy andel deltidsarbeidende sammenliknet med andre land. I hovedsak er dette et uttrykk for arbeidstakernes preferanser, men ifølge arbeidskraftundersøkelsen (AKU) ønsket i 2003 vel 14 pst av de deltidsansatte å arbeide mer enn avtalt arbeidstid. Dersom



Figur 3.12 Timeverk pr. arbeidstaker i OECD-området. 2002

¹ Arbeidstakerveid gjennomsnitt

Kilde: OECD.

samtlig arbeidstakere som ønsket økt arbeidstid fikk oppfylt sitt ønske, ville arbeidstilbudet øke om lag 1½ pst.

Sykefraværet har vokst jevnt de siste ti årene, og utgjorde i 2003 over 8 pst. av avtalte dagsverk for alle arbeidstakere. Tiltak som kan få ned sykefraværet, er viktige, både for å øke tilgangen på arbeidskraft på kort sikt, og for å hindre at langvarige sykemeldingsperioder går over i mer varig utstøting fra arbeidsmarkedet.

Utviklingen framover i yrkesdeltaking og gjennomsnittlig arbeidstid er vanskelig å forutsi, blant annet sett i lys av forventningene om kraftig økning i det materielle velstands nivået. Økte yrkesfrekvenser eller økt gjennomsnittlig arbeidstid vil kunne bidra vesentlig til høyere verdiskaping regnet pr. innbygger, og dermed også til høyere disponibel realinntekt pr. innbygger. Reduserte yrkesfrekvenser eller redusert gjennomsnittlig arbeidstid vil tilsvarende trekke veksten i disponibel realinntekt pr. innbygger ned.

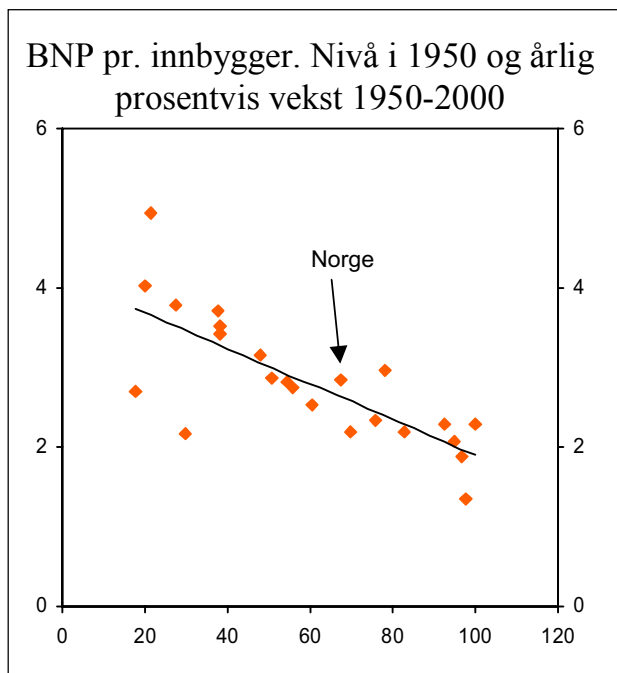
3.5 Kapital, investeringer og sparing

Også tilgangen på realkapital er viktig for produksjonsmulighetene i en moderne økonomi. Realkapital er i nasjonalregnskapet definert som produserte goder med en levetid på mer enn ett år som brukes for å frambringe nye varer og tjenester, og inkluderer maskiner, bygninger, transportmidler

mv. Realkapital forringes ved bruk. For å opprettholde eller øke beholdningen av realkapital må derfor en bedrift – eller et land – hvert år gjennomføre investeringer som er like store som eller større enn dette kapitalslitet.

I privat sektor er investeringer normalt basert på lønnsomhetsbetraktninger, der forventet avkastning av å øke kapitalmengden vurderes opp mot kostnadene. Avkastningen på investeringene avhenger av en lang rekke forhold, herunder produktpriser, produktivitet, arbeidskraftkostnader, skatteregler, markedsadgang og transportkostnader. Dersom disse størrelsene ligger fast, er det en grense for hvor stor kapitalbeholdning det er lønnsomt å ha, gitt kapitalkostnadene. Det skyldes at gevinsten av ytterligere én enhet med realkapital i form av økt produksjon vanligvis avtar når kapitalmengden øker. I noen sektorer er det stordriftsfordeler, dvs. at produksjonen blir desto billigere pr. enhet jo flere enheter som produseres. For de fleste produksjonsgrener vil dette likevel bare gjelde opp til et visst produksjonsvolum, mens enhetskostnadene igjen stiger over dette nivået. Det avtakende utbyttet av investeringer innebærer at mer kapital (av gitt beskaffenhet) pr. sysselsatt i seg selv ikke kan være drivkraften bak økonomisk vekst på lang sikt.

Siden rike land vanligvis har mer realkapital pr. sysselsatt enn fattige land, trekker tendensen til avtakende utbytte av investeringer isolert sett også i retning av at rike land vil vokse langsommere enn



Figur 3.13 BNP pr. innbygger. Nivå i 1950 i prosent av USAs nivå (x-aksen) og årlig prosentvis vekst 1950–2000 (y-aksen)

Kilde: OECD.

fattige land. Dette forutsetter imidlertid at de har noenlunde samme teknologinivå, investeringsrater og fruktbarhetstall. I figur 3.13 rettes fokus mot OECD-området, der utviklingen i etterkrigstiden stemmer godt med denne hypotesen. Det kan likevel tenkes at innhenting av det amerikanske teknologiforspranget i denne perioden ga vel så viktige vekstimpulser som en utlikning av kapitalintensiteten. Utviklingen i USA på 1990-tallet representerte dessuten et brudd med tendensen til konvergens blant OECD-landene, da veksttakten i landet, som er verdens rikeste, var blant de aller høyeste i OECD-området.

Gevinsten ved å øke kapitalmengden må veies opp mot kostnadene. For en privat bedrift påvirkes kostnadene bl.a. av skattereglene og av hvilken avkastning investorer eller långivere alternativt kan få på sine midler. Over tid vil kapitalmengden tilpasses slik at gevinsten av den siste investerte kronen er lik avkastningen. Uten deltakelse i internasjonalt økonomisk samkvem, ville investeringene måttet være lik innenlandsk sparing. Deltakelse i internasjonale vare- og kapitalmarkeder har imidlertid gjort det mulig for Norge å frikople innenlandske investeringer fra egen sparing. Gjennom EØS-avtalen og andre internasjonale overenskomster er Norge knyttet opp mot et felles kapitalmarked som omfatter de fleste landene i den indus-

trialiserte verden. Nedbygging av reguleringene av valuta- og finansmarkedene, utviklingen av nye finansielle instrumenter og framvekst av moderne informasjonsteknologi har bidratt til gradvis å lette transaksjonene mellom deltakerne i dette markedet. Utviklingen i kapitalkostnadene for norsk næringsliv er dermed blitt nært knyttet til utviklingen i kravet til avkastning i internasjonale finansmarkeder. Samtidig kan norske sparere i prinsippet få samme realavkastning på sine midler som sparere i andre land, uavhengig av det løpende omfanget av realinvesteringene i norsk økonomi.

Frikoblingen mellom sparing og investering gir grunnlag for å stabilisere forbruksutviklingen ut fra forventet inntektsutvikling og uavhengig av svingninger i realinvesteringene innenlands. I perioder der sparingen overgår investeringsønskene, kan det overskytende plasseres i andre land. I perioder der investeringsønskene overgår sparingen, kan en trekke på tidligere utenlandsplasseringer, eller investorene kan låne i utlandet for å finansiere deler av sine prosjekter. Norges utvikling som oljesjøs illustrerer nytten av denne tilpasningsmuligheten: Da de første oljefeltene skulle bygges ut, kunne investeringene finansieres ved opplåning i utlandet, uten tilsvarende økning i sparingen. I dag, når verdien av petroleumsproduksjonen langt overstiger bruken av oljeinntekter, kan de store innbetalingene fra oljevirkosomheten plasseres i det internasjonale kapitalmarkedet. På denne måten kan store, men forbigående inntekter gi et varig bidrag til velstandsnivået i Norge. Statens petroleumsfond tjener som en slik buffer mellom løpende innbetalinger fra petroleumsvirksomheten og innenlandsk forbruk. Til tross for et velutviklet internasjonalt kapitalmarked, viser tall fra OECD at det jevnt over er en klar, positiv sammenheng mellom sparing og investering i det enkelte land. Samvariasjonen er likevel blitt mindre markert over tid, noe som er konsistent med den økte internasjonale integrasjonen gjennom de siste 20–30 årene.

Mens investeringer i realkapital innenlands bidrar til nasjonalinntekten gjennom å øke verdiskapingen, bidrar sparing i utlandet til høyere netto rente- og utbyttebetalinger i driftsregnskapet og dermed til økt bruttonasjonalinntekt (BNI). Et land med netto fordringer på andre land vil dermed tjene på et høyere internasjonalt rentenivå, mens land med netto gjeld vil tape. Norge har nå netto fordringer på utlandet, og fordringene vil øke framover i takt med oppbyggingen av kapital i Statens petroleumsfond. Deler av fondet er investert i aksjer, og avkastningen på kort sikt kan derfor svinge i utakt med renteutviklingen. På lang sikt antas likevel avkastningen på aksjer å utvikle seg

omtrent på linje med rentenivået, men med et påslag som betaling for at aksjer har høyere risiko enn rentebærende papirer. Avkastningen av fondet er forklaringen på at nasjonalinntekten målt ved BNI for Norge er større enn innenlandsk verdiskaping målt ved BNP.

I nasjonalbudsjettene og andre dokumenter fra Regjeringen er det lagt til grunn at Petroleumsfondets plasseringer i utlandet over tid vil oppnå en reell avkastning på 4 pst., jf. omtalen i kapittel 2 som også tar opp usikkerheten i dette anslaget. Dersom det internasjonale avkastningsnivået skulle bli lavere enn dette, vil det trekke renteinntektene fra utlandet ned. Det gjelder også avkastningen på Petroleumsfondet. Integrasjonen av det norske kapitalmarkedet i det internasjonale betyr at norske renter over tid vil følge utviklingen i rentenivået i utlandet. Lavere internasjonalt rentenivå innebærer derfor også at flere realinvesteringer blir lønnsomme. Det trekker i retning av økt kapitalmengde og større produksjonskapasitet innenlands. Høy rente trekker på tilsvarende måte i retning av høyere inntekter fra utlandet, men lavere kapitalmengde og produksjonskapasitet i Norge. Utviklingen i produksjonskapasiteten demper dermed utslagene i disponibel realinntekt av de tilhørende endringene i avkastningen av Petroleumsfondet, men motvirker dem ikke fullt ut, jf. kapittel 5.

Oppbyggingen av Petroleumsfondet innebærer at offentlig sektors andel av samlet sparing i Norge vil stige framover, og vil kunne komme opp i nærmere 2/3 rundt 2030. Deretter vil andelen gradvis avta. Også historisk har offentlig sektor i Norge stått for en klart større del av den samlede sparingen enn vanlig i andre OECD-land. Samtidig har offentlige investeringer gjennomgående utgjort en litt større andel av BNP i Norge enn ellers i OECD-området.

Investeringsbeslutningene i offentlig sektor kan normalt ikke tufte på rene markedsbaserte lønnsomhetsbetraktninger. Selv om kostnadene ved kapitalbruken kan måles på samme måte som i privat sektor, kan fordelene ved å gjennomføre et prosjekt vanligvis ikke anslås med utgangspunkt i observert betalingsvillighet i et marked. For å gjennomføre gode investeringsbeslutninger i denne delen av økonomien, må en dermed bygge på analyser der en både tar hensyn til investeringenes bidrag til offentlig tjenesteproduksjon og til deres betydning for produksjon og forbruk i privat sektor.

Godt fungerende kapitalmarkeder kan bidra til økonomisk vekst fordi de reduserer kostnadene ved å knytte forbindelse mellom sparere og investorer. Dermed kan de både bidra til et høyere

investeringsnivå og til at investeringene kanaliseres til prosjekter med høy avkastning. Fordeling på flere prosjekter (diversifisering) reduserer risikoen for den enkelte sparer. Analyser fra bl.a. OECD underbygger denne positive sammenhengen mellom velutviklede finansmarkeder og økonomisk vekst.

Forutsetningen om velfungerende internasjonale kapitalmarkeder ville ikke være oppfylt dersom informasjonsproblemer, markedsrett eller andre imperfeksjoner i markedene skulle innebære at norske sparere systematisk ble tilbudt lavere avkastning enn andre lands sparere, eller at norske bedrifter systematisk måtte betale mer for lån enn bedrifter i andre land (justert for eventuelle forskjeller i risiko). Den første problemstillingen synes lite aktuell, mens den andre fra tid til annen er blitt brukt som en begrunnelse for at Norges sparing i større grad enn i dag må kanaliseres til innenlandske investeringer. I den grad kapitaltilgangen kan anses å være knapp, ser dette imidlertid først og fremst ut til å gjelde bedrifter i en oppstartsfase eller i avgrensede deler av landet. Andre OECD-land har gjort liknende erfaringer. Dette er noe av bakgrunnen for at staten har plassert betydelige midler i fondskonstruksjoner og finansieringsordninger for norsk næringsliv. En ekspertgruppe, ledet av professor Agnar Sandmo, leverte i juni i år en rapport der den påpekte at den ikke hadde funnet tilstrekkelig belegg for å hevde at det samlet sett er knapphet på kapital i norsk næringsliv, jf. nærmere omtale i Nasjonalbudsjettet 2005. Gruppen tvilte på at en innretning av Petroleumsfondet for å tilgodese hele eller deler av næringslivet vil bedre muligheten for verdiskaping i landet, men påpekte tvert imot at økt offentlig kapitaltilførsel vil kunne svekke verdiskapingen og tilsløre behov for andre reformer.

Ekspertgruppen diskuterte også faren for at petroleumsinntektene kan legge grunnlaget for en ressursløsende næringspolitikk. Den næringspolitiske utfordringen ligger først og fremst i at enkeltgrupper ser store gevinster i å utøve press mot myndighetene for å utløse offentlig tilførsel av kapital eller andre særtiltak («rent-seeking»). Slike særtiltak kan for eksempel bli begrunnet med behovet for å opprettholde en konkurranseutsatt sektor av en viss størrelse på lengre sikt. Det konkurranseutsatte næringslivet er viktig fordi det skaper valutainntekter som kan finansiere import. En økonomi med vekst og omstilling vil imidlertid normalt være preget av ulik utvikling i konkurranseevnen for de enkelte næringer. Forsøk på å bedre den kostnadmessige konkurranseevnen for en næring, for eksempel gjennom tilførsel av stat-

lig finanskapital, vil kunne gi en dårligere utnyttelse av ressursene samlet sett, og dermed ikke bedre lønnsomheten i økonomien som helhet.

3.6 Produktivitetsvekst

3.6.1 Den betydningsfulle restfaktoren

Kombinasjonen av høy velstand og relativ lav innsats av arbeidskraft målt i antall timer som ble vist

i boks 3.1, innebærer at produktivetsnivået i Norge er høyt. Produktivitetsveksten har samtidig vist vesentlig variasjon over tid, og den varierer i tillegg markert mellom land. I tabell 3.6 sammenliknes det historiske bidraget til veksten i produksjonskapasitet fra veksten i total faktorproduktivitet i Norge med tilsvarende tall fra andre OECD-land.

Tabellen viser at sammenliknet med andre OECD-land var utviklingen i total faktorproduktivitet

Tabell 3.6 Estimert vekst i total faktorproduktivitet. Foretakssektoren. OECD-land

	1980–1990 ¹	1990–2000 ²	1980–2000 ³
Australia	0,35	1,68	1,01
Belgia	1,79	1,19	1,49
Canada	0,76	1,34	1,05
Danmark	1,25	1,44	1,21
Finland	2,39	2,94	2,66
Frankrike	1,92	1,02	1,49
Hellas	1,68	0,71	1,13
Irland	4,15	3,72	3,95
Island	–	1,48	1,48
Italia	1,29	1,02	1,16
Japan	2,14	0,82	1,51
Nederland	2,29	1,45	1,92
New Zealand	0,09	0,79	0,50
Norge	0,82	1,83	1,32
Spania	2,07	0,81	1,44
Storbritannia	2,30	0,74	1,65
Sveits	–	–0,15	–0,15
Sverige	1,02	1,38	1,15
Tyskland ⁴	1,50	0,75	1,12
USA	1,05	1,20	1,12
Østerrike	2,09	1,39	1,68
OECD-gjennomsnitt ⁵	1,46	1,08	1,28
EU-gjennomsnitt ⁶	1,81	1,00	1,43
<i>Memo:</i>			
Fastlands-Norge ⁷	1,19	2,66	1,92

¹ 1983–1990 for Belgia, Danmark, Hellas og Irland. 1985–1990 for Østerrike og New Zealand.

² 1991–1996 for Sveits, 1991–1998 for Island, 1991–2000 for Tyskland, 1990–1996 for Irland og Sverige, 1990–1997 for Østerrike, Belgia, New Zealand og Storbritannia, 1990–1998 for Nederland, 1990–1999 for Østerrike, Danmark, Frankrike, Hellas, Italia og Japan.

³ Veid snitt av de to første kolonnene, for periodene oppgitt i note 1 og 2.

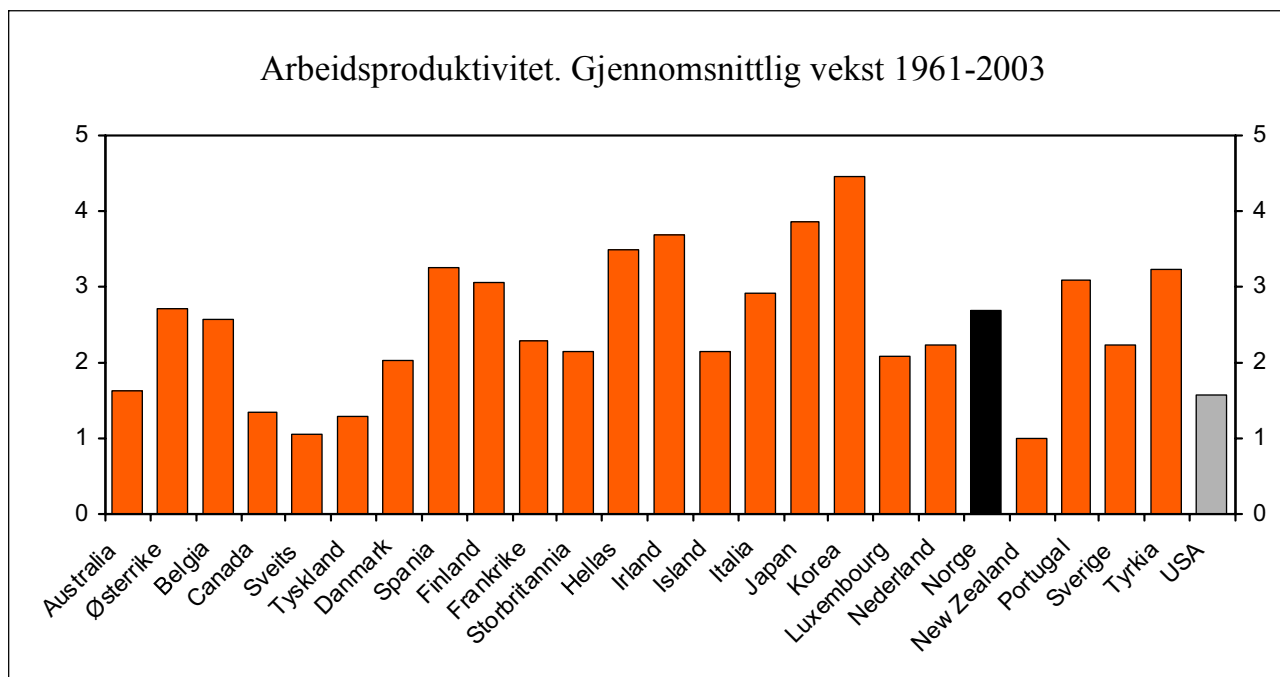
⁴ Vest-Tyskland for 1980–1990.

⁵ Veid snitt av landene i tabellen. Det forente Tysklands vekt er brukt for hele perioden.

⁶ Veid snitt av de 13 EU-landene i tabellen. Det forente Tysklands vekt er brukt for hele perioden.

⁷ Egne beregninger. Nasjonalregnskapets tall er revidert mellom OECDs og FINs beregninger.

Kilder: OECD og Finansdepartementet.



Figur 3.14 Gjennomsnittlig arbeidsproduktivit 1961–2003 i OECD-landene. Prosent

Kilde: OECD.

tet i Norge relativt svak på 1980-tallet, men sterk på 1990-tallet. Den sterke veksten i Norge på 1990-tallet kan i stor grad tilskrives sterk vekst innenfor tjenesteytende næringer. Dette er næringer som på 1990-tallet var gjennom en omfattende teknologisk og markedsmessig utvikling, og det er usikkert om denne trenden vil fortsette framover. OECD har også beregnet arbeidsproduktivitetsstall tilbake til 1961, jf. figur 3.14.² Også disse viser en betydelig variasjon. Mange av landene som har hatt høyest vekst i arbeidsproduktiviteten, har hatt et potensial for å innhente forsprang i teknologi og kapitalmengde, jf. omtale i avsnitt 3.1. Arbeidsproduktivitetsveksten i USA har derimot ligget relativt lavt, og klart lavere enn i Norge.

Som nevnt dekker samlebetegnelsen produktivitetsvekst alle andre forhold enn endret omfang på bruken av arbeidskraft og realkapital. Utviklingen i total faktorproduktivit inkluderer dermed tekniske nyvinninger, kvaliteten på arbeidsstyrken og kapitalvarene og samspillet mellom disse faktorene. Et sentralt spørsmål er hva som bestemmer utviklingen i variablene bak restfaktoren. En rekke analyser peker i retning av at utdanning, forskning og utvikling, infrastruktur, handel med andre land, markedenes virkemåte og velfungerende juridiske og finansielle institusjoner er viktige i denne sam-

menheng. Drøftingen nedenfor går nærmere inn på disse faktorene og ser på hva både teori og empiri sier om deres betydning for den økonomiske framgangen i et land.

3.6.2 Institusjoner, infrastruktur og velfungerende markeder

Måten arbeidskraften og kapitalen brukes på er avgjørende for hvor mye disse produksjonsfaktorene kaster av seg og dermed for den økonomiske veksten. Det gjelder fysisk infrastruktur i form av veier, kollektivtrafikk og telekommunikasjonssystemer, og immatrielle forhold som tillit til at avtaler overholdes, respekt for offentlige reguleringer, tilfredsstillende avkastning av egen innsats og et sikkerhetsnett som bidrar til at folk tør å ta en viss risiko. Både skattenivået og innretningen av skattesystemet kan ha stor betydning, jf. omtale i avsnitt 6.2. Både infrastruktur og institusjoner kjennetegnes ofte av at én persons nytte ikke reduseres om en annen også bruker dem, samt av at det er kostbart å ekskludere enkeltbrukere. Slike goder vil derfor ikke nødvendigvis bli framskaffet i riktig omfang dersom de overlates til privat finansiering. Dette tilsier at offentlig sektor kan ha en viktig rolle å spille.

Et velfungerende rettsvesen som beskytter eiendomsrett og understøtter private kontrakter, institusjoner for løsning av konflikter, utstedelse av

² Dette målet på produktivitetsvekst måler produksjon pr. timeverk, uten å ta hensyn til endringer i kapitalmengden.

betalingsmidler og regulering av finansielle forhold og økonomiske transaksjoner over landegrensene er viktige forutsetninger for investeringer og oppstart av bedrifter. Eksempelvis kan den enkelte ikke være sikker på selv å høste avkastningen av sitt arbeid eller sine investeringer i samfunn med omfattende kriminalitet og korrupsjon eller manglende håndhevelse av lovverket. I mindre målestokk kan en peke på at incentivene til entreprenørskap faller med mengden av skjemaer og tillatelser som er nødvendig for å starte en virksomhet. Gode systemer for patentrettigheter bedrer incentivene til forskning og utvikling og senere til spredning av nyvinningene. Hvis myndighetene lett lar seg påvirke av lobbygrupper mv., kan det være mer lønnsomt å søke særskilte fordeler enn selv å drive aktiv produksjon. Stadige omlegginger av regelverk eller skattesystem innebærer kostnader knyttet til å sette seg inn i de nye systemene og usikkerhet knyttet til hvorvidt ens aktuelle tilpasning er den best mulige. I tillegg vil skattesystemets utforming påvirke hva den enkelte sitter igjen med som avkastning på egen innsats og risikotaking.

De siste tiårene har offentlige myndigheters rolle når det gjelder produksjons- og investeringsbeslutningene endret seg. Særlig gjelder dette innenfor primærnæringer, industrien og finanssektoren. Næringspolitikken er nå i stor grad rettet inn mot utvikling av generelle rammebetingelser som kan fremme innovasjon og konkurranseevne. Mens myndighetene de første tiårene etter annen verdenskrig blant annet påvirket investeringer og lokalisering av produksjonsvirksomhet gjennom direkte reguleringer og et aktivt og omfattende statlig eierskap, vektlegges nå en økonomisk politikk rettet inn mot lav og stabil prisstigning, samt en effektiv konkurransepolitikk og tilsyn med markedenes funksjonsmåte.

Mindre bruk av direkte reguleringer innebærer også at arbeidet med å sikre virksom konkurranse i alle markeder har fått en mer sentral rolle. Effektiv konkurranse i markedene for innsatsfaktorer bidrar til å holde bedriftenes kostnader nede. Konkurranse forutsetter imidlertid lave etableringskostnader og fjerning av unødvendige offentlige reguleringer. I et spredt befolket land som Norge er det også en utfordring å etablere og opprettholde konkurranse i lokale og smale markeder. Konkurranselovgivningen er et sentralt virkemiddel for å sikre slik konkurranse. Offentlig sektor er også en stor innkjøper. Videreutvikling av innkjøpsfunksjonen kan derfor bidra til økt effektivitet i det private næringslivet ved å stimulere til økt konkurranse mellom leverandørene av offentlige oppdrag.

I en del tilfeller vil den samlede verdiskapningen kunne øke som følge av eksterne effekter mellom bedrifter som er lokalisert i nærheten av hverandre eller av andre grunner har mye med hverandre å gjøre. Det kan skyldes direkte effekter som lettere kunnskapsoverføring, eller markedskoblinger ved større marked for produkter, arbeidskraft eller kapital. En slik samling av virksomheter kalles ofte for en næringsklynge. Ved å stimulere enkelte næringer framfor andre, kan statlige myndigheter søke å dyrke fram utvalgte næringsklynger. Det forutsetter imidlertid at statlige myndigheter kan velge ut de riktige satsingsnæringene, noe det er tvilsomt om staten har gode forutsetninger for å gjøre. En selektiv næringspolitikk risikerer dessuten å beskatte næringer og foretak som har høy verdiskaping for så å dele disse midlene ut til noen andre, som med støtten ikke behøver å være så konkurransedyktige som de ellers måtte ha vært. En slik politikk fremmer ikke den samlede verdiskapningen. For å sikre samfunnsøkonomisk lønnsomhet bør alle næringer i all hovedsak stilles overfor samme rammebetingelser, herunder energipriser, skatter og avgifter osv. Næringene med størst vekstkraft vil dermed klare seg best, trekke til seg kapital og overleve. En overordnet økonomisk politikk med sikte på bl.a. makroøkonomisk stabilitet, et effektivt skattesystem og lønnsomme investeringer i FoU, utdanning og infrastruktur vil dermed være det viktigste for å opprettholde og utvikle lønnsomme næringer.

3.6.3 Utdanning og kvalifikasjoner

I årene som kommer vil nedgangen i andelen av befolkningen som er i yrkesaktiv alder isolert sett trekke i retning av lavere vekst i inntekt pr. innbygger. Bedret helsetilstand og forbedringer av arbeidsstyrkens kvalifikasjoner vil kunne trekke i motsatt retning. Mange undersøkelser viser at mer utdanning gjennomgående lønner seg privatøkonomisk sett. Selv om det både er betydelige måleproblemer og forskjeller mellom ulike utdanninger med hensyn til hvor mye økt utdanning kaster av seg, peker dette resultatet i retning av at økt utdanningsnivå gjennomgående gir høyere produktivitet.

Slik den kan måles, har den privatøkonomiske avkastningen av utdanning ligget lavere og steget mindre over tid i Norge enn i de fleste andre OECD-land. Dette må ses i sammenheng med sterk ekspansjon i høyere utdanning i Norge, og den påfølgende sterke økningen i tilbudet av høyt utdannet arbeidskraft. Også Norges sammenpresede lønnstruktur, som igjen må ses i sammen-

heng med en koordinert lønnsdannelse, er trolig en del av forklaringen på forskjellen.

Økt kunnskap, som blant annet bygges opp og formidles gjennom utdanningssystemet, gir ofte avkastning også for andre enn dem som har investert i den. Dette eksempelet på en såkalt eksternalitet (markedssvikt) tilsier at det offentlige kan spille en viktig rolle i å understøtte og/eller finansiere kunnskapsakkumuleringen. Det finnes en rekke empiriske undersøkelser som tyder på en positiv spiraleffekt av økt utdanning: Jo mer man lærer i det formelle utdanningssystemet, desto mer blir man i stand til å lære i arbeidslivet. Også fordelingsmessige hensyn kan trekke i retning av offentlig støtte til utdanning.

Siden utdanning kan gi avkastning også for andre enn den som har investert i den, er det vanskelig å måle den samfunnsøkonomiske avkastningen av utdanning. Det er likevel gjennomført flere empiriske analyser, blant annet av OECD, som antyder at økning i det gjennomsnittlige utdanningsnivået i befolkningen kan spille en viktig rolle i vekstprosesser. Styrken i utslaget må likevel antas å være avhengig av utdanningsnivået i utgangspunktet.

Andelen av befolkningen med formell utdanning og lengden på denne har steget over tid. Kulene som nå går inn i arbeidsmarkedet, har gjennomgående klart mer utdanning enn de som går ut. Det er rimelig å anta at også realkompetansen er stigende. Samtidig synes formell utdanning både vanligere og mer påkrevd i dagens samfunn enn tidligere, mens læring på arbeidsplassen tidligere var den viktigste måten å tilegne seg kvalifikasjoner på. Undersøkelsen *the International Adult Literacy Survey (IALS)* har testet kunnskapsnivået i den voksne befolkningen direkte, uten å gå omveien om formell utdanning. En analyse basert på denne undersøkelsen antyder en klar positiv sammenheng mellom utviklingen i kompetansenivået og den økonomiske veksten³. IALS er imidlertid bare gjennomført på ett tidspunkt, og ferdighetene til befolkningen i en bestemt aldersgruppe brukes derfor som indikator på investeringene i kompetanse da de var unge. Muligheten for at kompetansenivået kan øke eller falle gjennom livet er dermed ikke tatt hensyn til, og resultatene fra undersøkelsen bør brukes med forsiktighet.

Spørsmålet om ulike *typer* utdanning har betydning for innovasjon og økonomisk vekst er mindre belyst i empirisk forskning. Språk, natur- og inge-

niørfag og informasjons- og kommunikasjonsteknologi er blitt trukket fram som mulige eksempler på fagområder med høy nytteverdi i denne sammenhengen. For framvekst av nye, innovasjonsbaserte bedrifter rettet mot det internasjonale markedet, kan dessuten fokus på entreprenørskap være viktig. Det er likevel svært vanskelig å fastslå hva slags utdanning som gir størst verdiskaping på lengre sikt, bl.a. fordi slike framskrivinger vil måtte basere seg på usikre antagelser om teknologisk utvikling og global arbeidsfordeling.

3.6.4 Forskning og utvikling

Tekniske nyvinninger er ofte et resultat av forskning og utvikling, enten internt i bedrifter eller i et samspill med forskningsinstitusjoner. Den enkelte bedrift vil normalt veie nytten mot kostnadene og slik bestemme egen forskningsinnsats.

Forskning og utvikling foregår både i privat og offentlig regi. I den internasjonale faglitteraturen ser det ut til å være støtte til at avkastningen av private FoU-investeringer er spesielt høy. En forklaring på dette kan være at bedriftenes FoU-investeringer er mer direkte rettet inn mot å effektivisere produksjonsprosesser eller utvikle nye produkter med høyt verdiskapingspotensial enn det som er tilfelle for den offentlige sektorens FoU-innsats. Flere studier tyder samtidig på at grunnforskning har stor betydning for bedriftenes innovasjonsevne, både direkte og indirekte.

Grunnforskningens betydning er én forklaring på at markedet, overlatt til seg selv, kan gi for liten innsats innen forskning og utvikling. Et annet viktig forhold er at bedriftene i utgangspunktet ikke har incentiv til å ta hensyn til at andre forskere eller andre samfunnsaktører, nå eller i framtiden, kan dra nytte av deres egne resultater. Denne markedssvikten kan i noen grad motvirkes gjennom patentsystemer, som innebærer at den enkelte bedrift kan høste mer av den samlede verdien av de forskningsresultatene den frambringer. I tillegg kan det være ønskelig å stimulere forskning og utvikling gjennom offentlig finansiering av forskningsinstitusjoner, universiteter og høyskoler, eller gjennom subsidieordninger, skattefradrag og andre virkemidler for økt forskning og utvikling i næringslivet.

Som følge av internasjonal integrasjon, er eksternalitetene knyttet til forskning og utvikling i dag i stor grad internasjonale. Dette svekker i noen grad begrunnelsen for offentlig stimulans, etter som ekstragevinstene ved nasjonal forskning og utvikling et stykke på vei vil tilfalle utenlandske aktører. For et lite land kan det dermed være mer

³ Coulombe, S., Tremblay, J.-F. og Marchand, S. (2004): Literacy Scores, Human Capital and Growth Across Fourteen OECD Countries, Statistics Canada

å tjene på å lære av andre enn på å satse sterkt på egne utviklingsprosjekter. Å lære av andre krever imidlertid betydelig egen kompetanse. Det er ikke åpenbart at alle internasjonale nyvinninger vil komme til anvendelse i norsk økonomi, selv om dette kunne være lønnsomt. Anvendelse avhenger bl.a. av økonomiens evne til å ta til seg disse nyvinningene (absorberingsevnen). Tilgang til forskningsfronten forutsetter i tillegg at egne forskningsmiljøer har kunnskap å bidra med til miljøene som utvikler den nye kunnskapen. Å basere seg på imitasjon for å bevare sin relative posisjon vil dessuten være vanskeligere for et lite, rikt høykostland enn for land med stort innhentingspotensial i forhold til det teknologiske nivået til de fremste landene internasjonalt. Samlet innebærer dette at grunnforskningsmiljøene kan ha stor betydning for evnen til å forstå, innhente og implementere teknologi som er utviklet utenfor landets grenser. I tillegg kan de bidra til verdiskaping gjennom kommersialisering av forskningsresultater, herunder salg av patenter og lisensiering.

God absorberingsevne forutsetter en bred kunnskapsbase kombinert med enkelte internasjonalt ledende miljøer. I den grad norske bedrifter mangler spisskompetanse som gir tilgang til den internasjonale kunnskapsfronten, kan norske forskningsmiljøer spille en viktig rolle som bindeledd mellom den internasjonale forskningsfronten og praktisk forskning i norsk næringsliv. For små land kan det være aktuelt å satse tungt på teknologiområder der en i utgangspunktet ligger langt fremme, eller på å styrke absorberingsevnen ved å legge til rette for utenlandsk kompetanseoverføring via direkte investeringer. Satsing på et FoU-basert næringsliv fordrer at næringslivet selv investerer i forskning.

Det finnes ikke noe entydig svar på hvor store et lands samlede forskningsinvesteringer bør være. Sammenlikninger mellom FoU-nivåer i ulike land ser vanligvis på FoU-investeringene relativt til inntektsnivået i et land. En slik jamføring kan være fornuftig utfra en betraktning av forskning som en innsatsfaktor på linje med arbeidskraft og kapital. For å opprettholde den økonomiske veksten, må da forskningsinnsatsen vokse i tråd med økonomiens størrelse. En målsetting knyttet til forskningsintensiteten i andre land, kan knyttes til et ønske om også å være med på å utnytte de mulighetene andre skaper. Dersom andre land forsker mye, vil det finnes en stor mengde ideer Norge potensielt sett kan dra nytte av. Sterk vektlegging av absorberingsevne kan da tilsi at den forventede nytten av norsk forskning øker. Siden behovet for forskning og utvikling varierer mellom ulike næringer, vil

imidlertid land med ulik næringsstruktur ha ulikt optimalt nivå på FoU-investeringer.

Som for utdanning, er det vanskelig å finne klare anbefalinger om hvilken *faglig* sammensetning av forskningsvirksomheten som gir størst økonomisk uttelling. Internasjonal forskningsgenerelle vektlegging av naturvitenskap og teknologi er sannsynligvis også overførbare til norske forhold. Vektleggingen av disse fagene kan imidlertid i noen grad være farget av at de fleste studier av sammenhenger mellom fagdisipliner og økonomisk vekst i utgangspunktet har vært rettet mot teknologisk og naturvitenskapelig forskning. Betydningen av samfunnsvitenskapelig og humanistisk forskning for bedriftenes innovasjonsevne og for utvikling og innretning av ny teknologi kan dermed ha blitt undervurdert.

I tillegg til å være en viktig faktor for økonomisk vekst, kan investeringer i forskning og utdanning bidra direkte til økt velferd. Kunnskapsutvikling har en egenverdi, og spiller i tillegg en viktig rolle som grunnlag for en opplyst samfunnsdebatt og et velfungerende demokrati. Regjeringen vil komme grundig tilbake til forskningspolitiske prioriteringer i en egen forskningsmelding som vil bli lagt fram våren 2005.

3.6.5 Internasjonal handel

Også internasjonal handel kan bidra til spredning av teknologi og kunnskap, jf. kapittel 2. I løpet av de siste hundre årene har det funnet sted store endringer både i de internasjonale økonomiske relasjonene og i virkemåten til de nasjonale økonomiene i OECD-området. Mens inngangen til forrige århundre var preget av stor grad av frihandel og frie kapitalbevegelser, var proteksjonisme og sterk regulering av finanssektoren dominerende i mellomkrigstiden og de første tiårene etter andre verdenskrig. Det begrenset markedenes spillerom og dermed også deres mulighet til å bidra til en effektiv ressursutnyttelse. Internasjonalt handels-samarbeid gjennom GATT, WTO og OECD har bidratt til en gradvis nedbygging av valutarestriksjoner og handelsbarrierer. I Europa har denne utviklingen blitt ytterligere forsterket gjennom EF, EFTA, EU og EØS. Dette har ledet fram til større likebehandling av utenlandsk og nasjonalt næringsliv.

Et mer integrert verdenssamfunn øker den idémengden som det enkelte land kan nyttiggjøre seg. I tillegg gir internasjonal handel grunnlag for å utnytte stordriftsfordeler og et lands relative fortrinn. Markeder preget av konkurranse vil dessuten bidra til kostnadsreduksjon, innovasjon og

omstilling. Samlet trekker dette i retning av at internasjonal integrasjon med vekt på utveksling av kunnskap, kapitalmobilitet og nedbygging av handelsbarrierer kan bidra til raskere teknologisk framgang, mens økt proteksjonisme kan trekke i retning av lavere vekst. Empiriske analyser fra OECD støtter opp om en slik antakelse.

3.6.6 Omstilling og innovasjon

En økonomi i vekst vil alltid oppleve at noen sektorer vokser mens andre går tilbake. Den enkelte bedrift kan miste kunder eller bli utkonkurrert av nye bedrifter. Evnen til *omstilling* gir uttrykk for i hvilken grad den enkelte bedrift og økonomien som helhet klarer å flytte ressurser slik at disse kaster mer av seg enn i den opprinnelige anvendelsen. Omstillingsevnen er avgjørende for hvor godt den samlede produksjonskapasiteten utnyttes, jf. kapittel 7. Samtidig er det av stor betydning også for den langsiktige vekstevnen at arbeidskraft og kapital til enhver tid benyttes der hvor disse ressursene gir best avkastning.

Omstilling kan foregå innad i eksisterende virksomheter, men også på tvers av virksomheter og næringer. En viktig form for omstilling består i å ta i bruk nye produksjonsprosesser eller produsere nye produkter, ofte omtalt som *innovasjon*.

Bedrifters omstillingsevne vil også kunne ha stor betydning for en balansert regional utvikling. Nærheten og tilgjengeligheten til større kunnskaps- og kompetansemiljøer varierer mellom ulike regioner. Økt kunnskapsflyt mellom næringsliv og kunnskaps- og kompetansemiljøer regionalt, nasjonalt og internasjonalt er derfor viktig.

3.7 Natur- og miljøressurser

3.7.1 Natur- og miljøressursenes rolle i produksjonen

Natur- og miljøressursene bidrar til menneskenes velferd både som kilde til rekreasjonsmuligheter og velvære og som grunnlag for produksjon av varer og tjenester. Naturen har også en viss evne til å ta imot utslipp fra fabrikker, landbruk og husholdninger, men utslipp over et visst nivå vil forringe ressursene og gi opphav til ulike skadevirkninger. Særlig i byområder kan folks helse bli negativt påvirket av partikler, støy og annen forurensning. Produksjonsmulighetene innen blant annet fiske, havbruk og reiseliv avhenger av miljøressursenes tilstand. Erfaringen er også at markedene stiller stadig strengere miljøkrav til leverandørene.

Ved beregning av bruttonasjonalprodukt, disponibel realinntekt for Norge og nasjonalformue (se avsnitt 5.7) inkluderes kun naturressurser som omsettes og prises i et marked, eller som gir målbar økning i avkastningen av arbeidskraft og kapital. Prinsippet om en *bærekraftig utvikling* tar derimot utgangspunkt i at menneskenes velferd også avhenger av en langsiktig forvaltning av de delene av natur- og miljøressursene som det er vanskeligere å verdsette i kroner, jf. omtale i kapittel 1.

Som andre ressurser, kan også natur- og miljøressurser forringes eller utvikles gjennom menneskelig virksomhet. Ikke-fornybare naturressurser blir forbrukt, og dette kan skje uten reduksjon i nasjonalformuen dersom det samtidig bygges opp andre ressurser som minst gir det samme grunnlaget for framtidig levestandard. Betinget fornybare ressurser, f.eks. biologiske ressurser, må forvaltes slik at de overlates til kommende generasjoner i god stand. Noen natur- og miljøressurser inngår imidlertid på en slik måte i menneskenes livsgrunnlag at slitasje utover et visst nivå ikke kan kompenseres gjennom en økning i andre ressurser. Målet om en bærekraftig utvikling stiller i slike tilfeller særlige krav, bl.a. til forvaltningen av økosystemene og de økologiske kretsløpene. Mange av disse ressursene, for eksempel ozonlaget, er ikke nasjonale ressurser, men globale fellesressurser. Et absolutt krav om at ingen nye naturinngrep skal foretas, vil imidlertid legge sterke begrensninger på utviklingen i materiell velferd, og i praksis må det foretas en avveining mellom ulike hensyn.

Norges næringsstruktur bærer preg av naturressursgrunnlaget. Skogbruk, fiske og fangst er basert på god tilgang på fornybare ressurser. Jordbrukets begrensede betydning relativt til mange andre land, reflekterer et hardt klima og begrenset med dyrkbare arealer. Også industrialiseringen av Norge var preget av tilgangen på naturressurser, særlig vannkraft, og landets sterke stilling som skipsfartsnasjon har sammenheng med den lange kystlinjen. Norges spredte bosettingsmønster må også ses i lys av naturressurstilgangen.

Utnyttelse av naturressurser kan gi impulser til oppbygging av ny kompetanse som kan ha anvendelse også på andre felt. Skipsfartens bidrag til oppbyggingen av et teknisk og finansielt miljø og petroleumsvirksomhetens betydning for forskning og utvikling er eksempler på dette. Betydningen for bosettingsmønster og næringsutvikling sier likevel lite om hvordan norsk økonomi ville sett ut uten de ressursene vi faktisk har. Det finnes eksempler på land som har bygget opp en industriell basis uten rik råstofftilgang, noe som antyder at den arbeidskraften og realkapitalen som har vært

bundet opp i de ressursbaserte næringene, alternativt kunne ha funnet anvendelse i annen virksomhet.

Ressursbaserte næringer kan gi opphav til særlig god lønnsomhet utover normal avlønning av arbeidskraft og realkapital. Denne ekstraavkastningen omtales gjerne som *grunnrente* eller *ressursrente*. Petroleumssektoren er den viktigste norske grunnrentenæringen, med en ekstra avkastning som i perioder har ligget rundt 15 pst. av disponibel inntekt for Norge, jf. figur 3.15. Grunnrente kan trekkes inn gjennom beskatning eller gi grunnlag for ekstra avkastning på arbeidskraft og/eller kapital. Slik avkastning kan også tas ut i form av høyere faktorbruk enn strengt påkrevd.

I hvilken grad norske naturressurser vil bidra til framtidig vekst i disponibel realinntekt pr. innbygger avhenger bl.a. av framtidig tilgang, hvilken retning den teknologiske utviklingen tar og av prisutviklingen på ressurser og ressursbaserte produkter. Tilgangen på naturressurser som nå har økonomisk anvendelse, er relativt godt kartlagt, og det synes i dag lite fornuftig å legge til grunn store ukjente beholdninger. Evnen til å utnytte kjente tilganger eller se nye anvendelsesmuligheter kan imidlertid påvirkes av forskning og utvikling, jf. omtale i avsnitt 3.6.

Verdien av naturressurser er avhengig av prisutviklingen på ressursene og på de produktene de gir grunnlag for, samt av kostnadene ved uthenting og produksjon. For ressurser der Norge samlet

sett er netto eksportør, vil høyere (netto)priser gi økt inntekt/grunnrente. Enkelte land har erfart at det kan være vanskelig å håndtere en slik situasjon på en god måte. Fristelsen til å sløse med grunnrente kan bli særlig stor når den samles på statens hånd. Store grunnrenteinntekter på statens hånd kan tenkes å gi mindre press i retning av nødvendige omstillinger slik at smertefulle tiltak utsettes til tross for potensielt store gevinster.

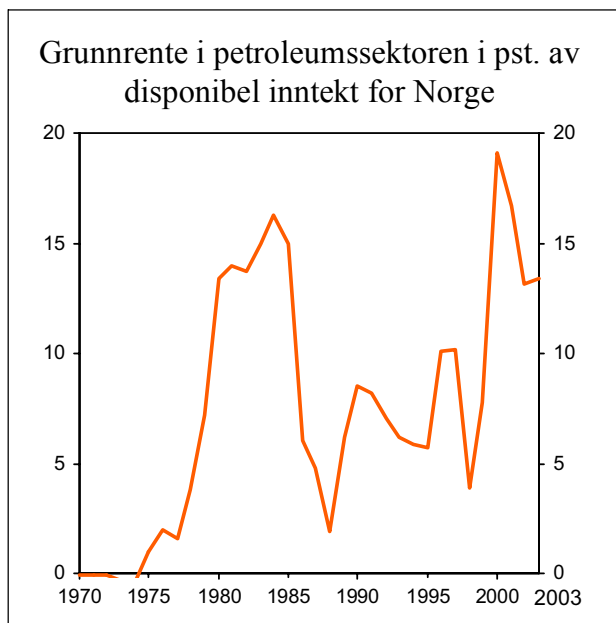
Videre kan høye grunnrenteinntekter fra ikke-fornybare naturressurser gi opphav til et utgiftsnivå som ikke er opprettholdbart over tid. En slik innretning av den økonomiske politikken kan gi store omstillingsproblemer når den senere må reverseres, slik bl.a. Nederland opplevde på 1980-tallet. En annen fare er at høye grunnrenteinntekter kan friste til at krefter brukes i kamp om fordelingen av grunnrentegevinsten, framfor i ordinær næringsvirksomhet. Den relativt høye økonomiske veksten i fastlandsøkonomien de siste 30 årene kan indikere at norske institusjonelle forhold har vært godt nok utviklet til å holde slik ressurs-sløsende atferd i sjakk.

3.7.2 Nærmere om petroleumsressursene

For 2003 er grunnrenten i petroleumsutvinningen anslått til 39 000 kroner pr. innbygger, og disse inntektene vil trolig holde seg høye i mange år framover. Fordi petroleum er en endelig ressurs, må imidlertid grunnrenteinntektene etter hvert falle.

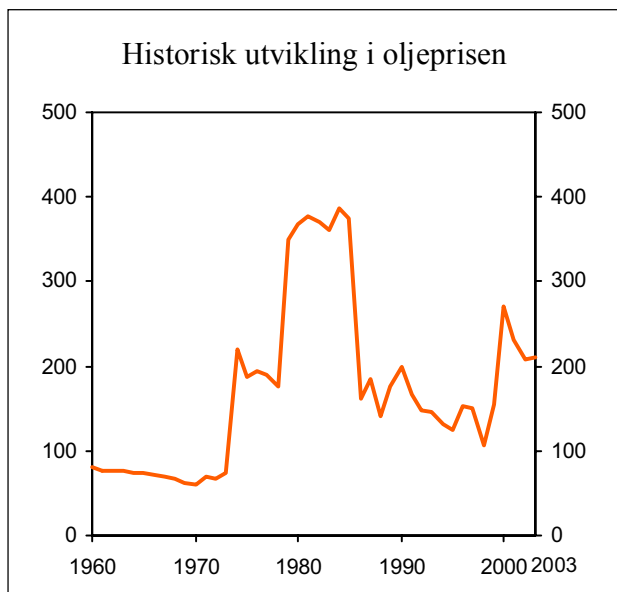
Grunnrenten i petroleumssektoren er sterkt avhengig av petroleumsprisene og lete-, utbyggings- og driftskostnadene. Figur 3.16 illustrerer at oljeprisene har svingt kraftig gjennom de siste tiårene. Dette har bl.a. sammenheng med oljemarkedets spesielle særtrekk, jf. kapittel 2.

Ved siden av prisutviklingen på råolje og naturgass, er den framtidige utviklingen i grunnrenteinntektene fra petroleum avhengig av størrelsen på og beliggenheten til petroleumsressursene og av utvinningsprofilen for disse ressursene. Størrelsen på petroleumsressursene er usikker, noe som bl.a. illustreres av at Oljedirektoratet tidligere flere ganger har revidert sine estimater på samlede utvinnbare ressurser. Figur 3.17 viser det Oljedirektoratet nå anser som den mest sannsynlige utviklingsprofilen for gjenværende utvinnbare petroleumsressurser. Direktoratet venter at utvinningen vil nå en topp på 288 mill. standard kubikk-meter oljeekvivalenter (Sm^3 o.e.) i 2008. Deretter ventes utvinningen gradvis å synke til et nivå på 70 mill. Sm^3 o.e. i 2050. Det ligger videre an til at sammensetningen av utvinningen vil endre seg framover, slik at naturgass etter 2012 vil overta den



Figur 3.15 Grunnrente i petroleumssektoren i prosent av disponibel inntekt for Norge

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 3.16 Råoljepris 1960–2003. 2005-kroner pr. fat

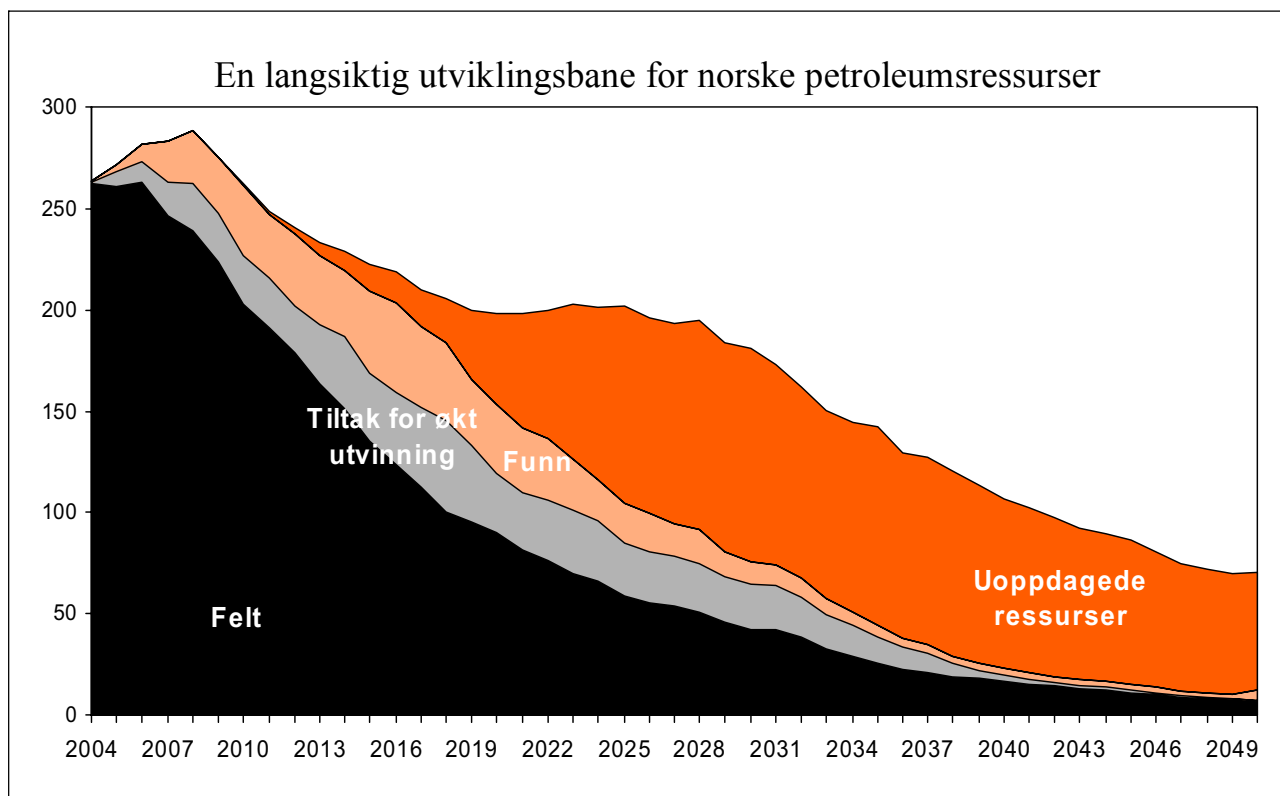
Kilder: BP Statistical review of world energy og Olje- og energidepartementet.

dominerende posisjonen som olje har i dag. Oljeprisen er i dag høyere enn prisen på naturgass, regnet pr. Sm^3 o.e. Olje- og energidepartementet venter at dette forholdet vil vedvare og at inntektsfallet

derfor vil bli større enn nedgangen i fysisk utvinning isolert sett skulle tilsi.

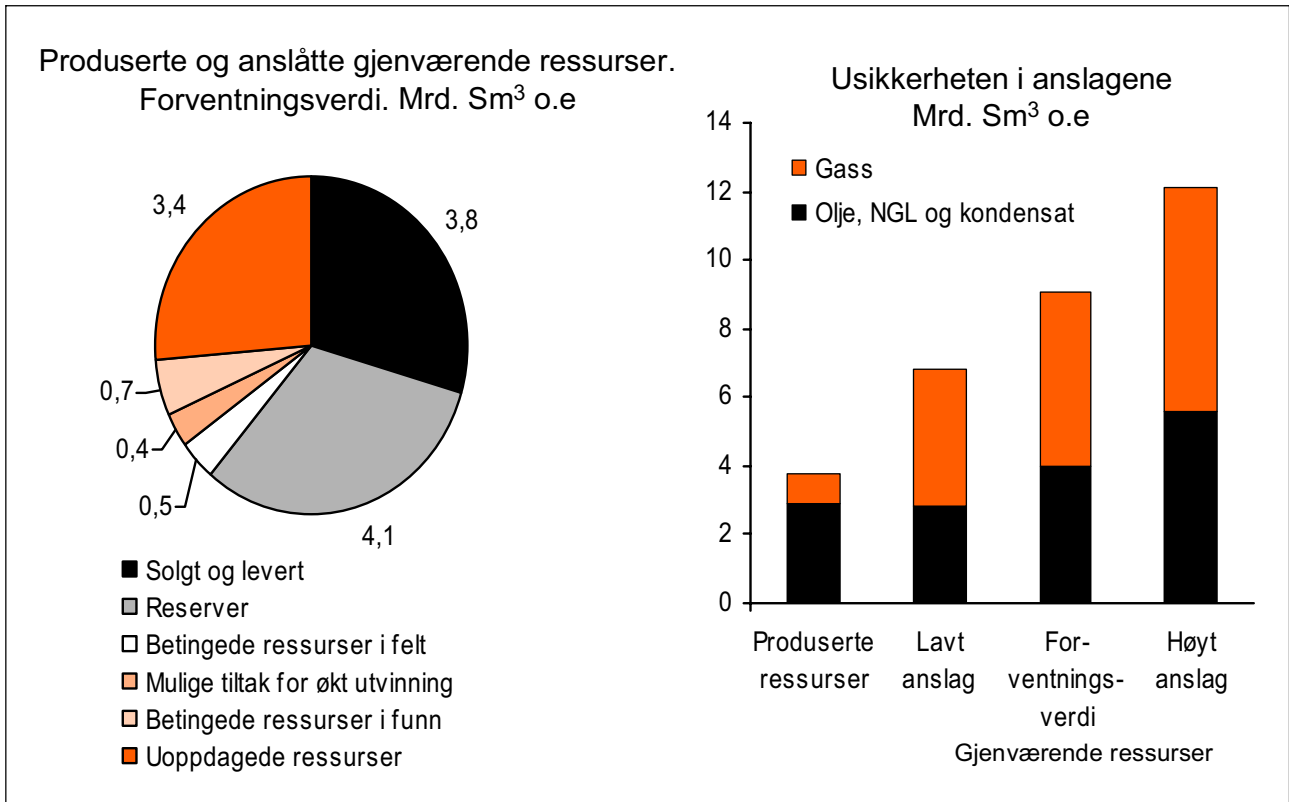
Tempoet i den teknologiske utviklingen har stor betydning for hvor mye av petroleumsressursene som kan utvinnes, men er vanskelig å anslå. Hvilke funn som er økonomisk drivverdige, vil dessuten være avhengig av utviklingen i petroleumsprisene. Oljedirektoratets sannsynlighetsveide anslag på totale gjenværende petroleumsressurser på norsk sokkel er 9,1 mrd Sm^3 o.e., jf. figur 3.18. Med en uttapping som i 2003 på 264 mill. Sm^3 o.e., ville disse ressursene være i vel 34 år. Figur 3.18 gir også en illustrasjon på usikkerheten i anslagene.

Oljedirektoratets ressursanslag er basert på geologiske vurderinger av hva som kan finnes og av hvor stor andel som kan utvinnes. Selv om ressurspotensialet er gitt fra naturens side, vil det framtidige aktivitetsnivået på norsk kontinentalsokkel også avhenge av politiske valg og en rekke økonomiske og tekniske forhold. Sammen med kostnadsutviklingen vil markedsutviklingen for olje og gass være avgjørende for lønnsomheten til ressursbasen og for hvor stor andel av denne som utnyttes. Utdanning og forskning kan være nødvendig for å nå et teknologisk nivå som muliggjør høy utvinning.



Figur 3.17 Anslått total petroleumsproduksjon. Mill. Sm^3 o.e.

Kilde: Olje- og energidepartementet/oljedirektoratet



Figur 3.18 Status petroleumsressurser og usikkerheten i anslagene

Kilde: Oljedirektoratet 2003.

For å realisere den langsiktige utviklingsbanen skissert i St.meld. nr. 38 (2003–2004) Om petroleumsvirksomheten må myndighetene og industrien treffe nødvendige tiltak. Hovedutfordringer som skisseres i meldingen er å øke utvinningen fra eksisterende felt, øke leteaktiviteten, redusere kostnadsnivået og videreutvikle kompetansen i den norske petroleumsvirksomheten samtidig som en høy standard for helse, miljø og sikkerhet og ytre miljø opprettholdes.

Med mindre realprisene på olje og gass skulle stige sterkt framover, tilsier utvinningsprofilen at

grunnrenteinntektene fra denne sektoren vil synke betydelig i tiårene framover. Isolert sett vil dette trekke veksten i disponibel realinntekt pr. innbygger ned. Nedgangen motvirkes i noen grad av oppbyggingen av kapital i Statens petroleumsfond. Handlungsregelen for bruk av petroleumsinntekter begrenser bruken av petroleumsinntekter til realavkastningen på Statens petroleumsfond. Realavkastningen fra fondet vil dermed øke så lenge statens netto kontantstrøm fra oljevirksomheten er positiv.

4 Drivkrefter bak utviklingen i offentlige velferdsordninger

4.1 Velferdsordningene og utviklingen i offentlige finanser

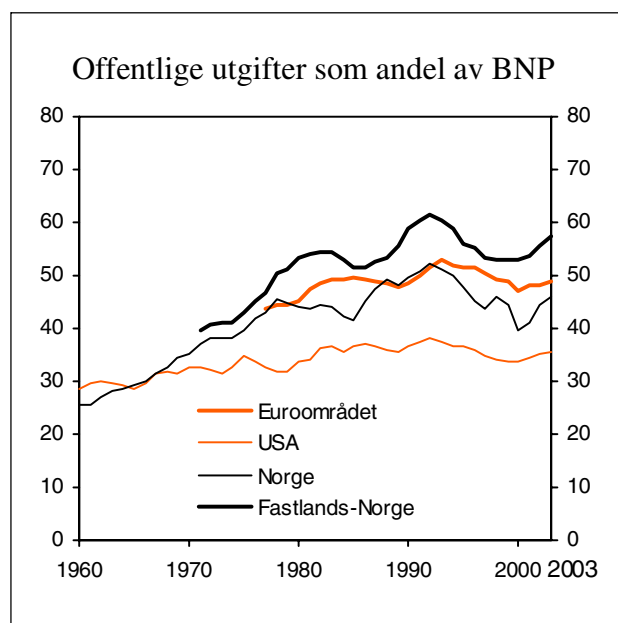
Som omtalt i kapittel 3, spiller offentlig sektor en viktig rolle for den økonomiske utviklingen, blant annet gjennom institusjoner som bidrar til å redusere kostnadene ved økonomisk samhandling og som stimulerer den økonomiske veksten. Rettsvesenet, pengevesenet, systemet for beskyttelse av eiendomsrettigheter og patenter, konkurransefremmende reguleringer og deltakelse i internasjonalt samarbeid er eksempler på slike institusjonelle forhold av stor samfunnsøkonomisk betydning. Det offentlige bidrar også til å understøtte verdiskapingen i privat sektor ved å vedlikeholde og videreutvikle ulike typer felles infrastruktur, blant annet innenfor transport (vei, bane mv.), kommunikasjon, forskning, og utdanning. De tjenestene det offentlige yter på disse områdene er det normalt vanskelig å stykke opp og omsette i et marked, og de betinger derfor offentlig innsats. Utviklingen av slike grunnleggende fellesgoder blir ofte trukket fram som en del av forklaringen på at det var i Vest-Europa og i USA at industrialisering og vedvarende økonomisk vekst først kom i stand.

I tillegg til å ta ansvaret for en rekke fellesgoder har offentlig sektor etablert ordninger for å sikre enkeltpersoners inntekt i alderdommen og ved sykdom og uførhet mv. Det offentlige sørger også for et betydelig tilbud av tjenester innen utdanning, helse, pleie og omsorg mv. Arbeidsdelingen mellom offentlig og privat sektor er imidlertid ikke lik i alle OECD-landene. USA, Australia, Japan, Irland og New Zealand baserer i noe større grad sine velferdsordninger på private tilbud enn det som er tilfelle for de nordiske landene og en del andre land i Vest-Europa.

Når Norge og mange andre vesteuropeiske land har organisert en stor del av velferdsordningene i offentlig regi, henger det blant annet sammen med at disse ordningene også ivaretar omfordelingshensyn mellom grupper og personer med ulik inntekt og i forskjellige livsfaser. Det betydelige omfanget av offentlig finansiering av velferdsordninger må videre ses i lys av noen problemer knyttet til å organisere tilsvarende private til-

bud. Blant annet har det innenfor helsesektoren og på enkelte andre områder vist seg vanskelig å etablere godt fungerende markeder. Markedsløsninger kan også sette grenser for muligheten til å omfordele inntekt over livsløpet. For eksempel vil private låneinstitusjoner sjelden godta utsikter til høyere framtidig inntekt som tilfredsstillende sikkerhet for et studielån. Muligheten til å ta opp slike lån er derfor sterkt begrenset.

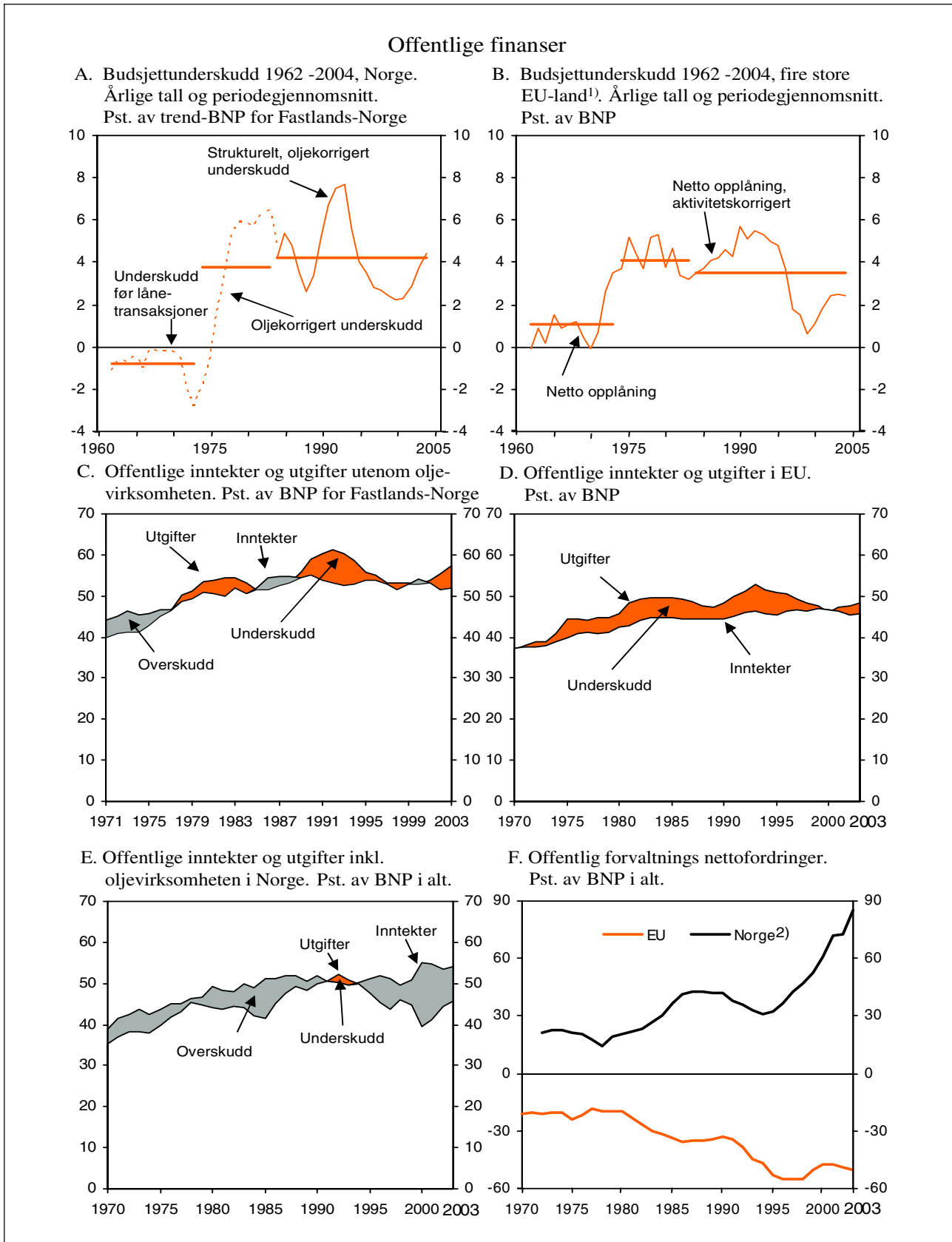
Utbyggingen av de offentlige velferdsordningene etter andre verdenskrig reflekteres i en sterk økning i de offentlige utgiftene. For Norges del tilsvarte de samlede utgiftene i offentlig forvaltning i Norge rundt 25 pst. av BNP i 1960. Gjennom de neste 20 årene økte offentlige utgifter (utenom utgifter til oljevirkosheten) betydelig raskere enn verdiskapingen, og rundt 1980 utgjorde utgiftene rundt 54 pst. av BNP for Fastlands-Norge og 44 pst. av BNP. På 1980-tallet var veksten i de offentlige utgiftene mer avdempet, og på 1990-tallet gikk utgiftsandelen noe ned. Som andel av verdiskapingen har offentlige utgifter likevel økt noe



Figur 4.1 Offentlige utgifter som andel av BNP

¹ Offentlige utgifter som andel av BNP for Fastlands-Norge. Tall for årene før 1970 er beregnet på grunnlag av gamle nasjonalregnskapstall.

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet



Figur 4.2 Offentlige finanser

¹ Tyskland, Frankrike, Storbritannia og Italia. Tallene for EU i figurene D og F gjelder EU-15.

² Brudd i serien i 1978.

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

raskere i Norge enn i EU-landene de siste 25–30 årene, jf. figur 4.1. I 2003 utgjorde offentlige utgifter utenom oljevirkosomheten 57 pst. av BNP for Fastlands-Norge og 46 pst. av BNP.

Så lenge de offentlige utgiftene i hovedsak er skattefinansiert, vil beslutninger om skattenivået sette en øvre grense for omfanget på offentlig sektor. Dersom skatteinntektene over tid ikke er tilstrekkelige til å finansiere de løpende utgiftene, må offentlig forvaltning tære på sin formue eller øke sin gjeld. Dersom nettogjelden øker raskere enn verdiskapingen, vil en økende andel av de offentlige inntektene bindes opp i gjeldsbetjening. Det vil etter hvert kreve budsjetttiltak med sikte på å konsolidere offentlige finanser.

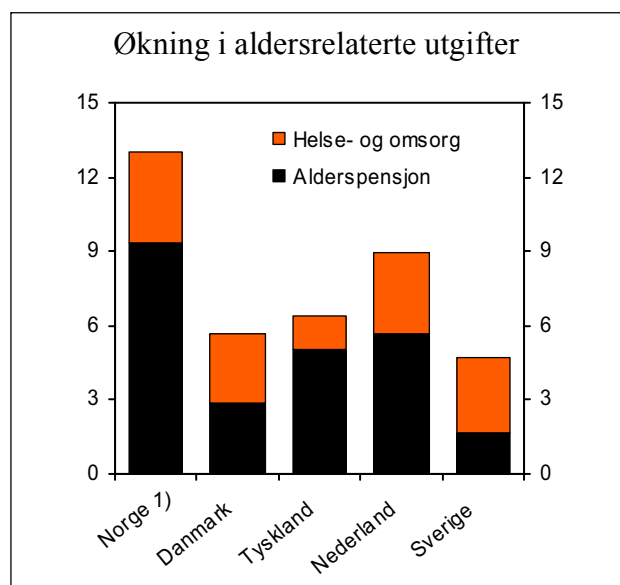
Figur 4.2A-B viser utviklingen i budsjettunderskuddet i Norge og i fire store EU-land (som til sammen utgjør om lag 70 pst. av EU-15) fra 1960-årene og fram til i dag. For de siste 20 årene er underskuddstallene korrigerert for bidraget fra konjunktursvingningene. Figuren viser at balansen mellom offentlige utgifter og inntekter var relativt god fram til midten av 1970-tallet, både i Norge og i de fire EU-landene. Norge hadde i denne perioden et lite overskudd på offentlige budsjetter. Dette overskuddet var ti år senere snudd til et underskudd på om lag 4 pst. av BNP for Fastlands-Norge, når en holder nettoinnbetalingene fra petroleumssektoren utenom. Det siste tiåret har det strukturelle, oljekorrigererte budsjettunderskuddet i Norge svingt rundt et nivå som ligger noe høyere enn i første halvdel av 1980-tallet. Også de fire store EU-landene fikk en betydelig økning i sine underskudd på 1970-tallet, men har gjennom de siste 10–15 årene et stykke på vei greid å reversere denne utviklingen.

Figur 4.2C–F illustrerer sammenhengen mellom faktisk budsjettunderskudd og utviklingen i offentlig sektors inntekter, utgifter og nettofordringer. For Norge bidro innbetalingene fra petroleumsvirksomheten både til å finansiere budsjettunderskuddet, og til at offentlige nettofordringer har økt som andel av BNP gjennom de siste 30 årene. Fra midten av 1990-tallet har fordringsoppbyggingen først og fremst funnet sted i Statens petroleumsfond. For EU-landene, som ikke har store oljeinntekter, bidro den sterke oppgangen i budsjettunderskuddene til en markert økning i den offentlige gjelden fra 1980. Renteutgiftene økte sterkt og reduserte rommet for vekst i de offentlige utgiftene til velferdsordninger og andre formål. Denne utviklingen var ikke finansielt bærekraftig, og det ble derfor etter hvert iverksatt tiltak for å redusere underskuddene.

Offentlige finanser kan styrkes ved å øke inntektene og/eller redusere utgiftene. EU-landenes konsolidering har i stor grad basert seg på den sistnevnte strategien, og fra midten av 1990-tallet har offentlige utgifter gjennomgående vokst langsommere enn BNP i mange av disse landene. Som andel av verdiskapingen ligger offentlige utgifter i EU-landene nå på om lag samme nivå som på midten av 1980-tallet. De siste årene har sterkere vekst i utgiftene enn i inntektene igjen bidratt til en viss økning i de offentlige budsjettunderskudd.

Den gradvise aldringen av befolkningen framover trekker isolert sett i retning av at veksten i offentlig sektors utgifter i de fleste OECD-landene kan skyte ytterligere fart utover i dette århundret. Framskrivninger viser at for å oppnå balanse i offentlige finanser må enten skatteinntektene økes betydelig, eller det må gjennomføres større reformer som reduserer de offentlige utgiftene. Blant annet som følge av oljeinntektene, er Norge i en gunstigere utgangssituasjon enn mange andre OECD-land. Ugiftsøkningen forventes imidlertid å bli større i Norge enn i andre land, fordi utgiftene til pensjoner i utgangspunktet er relativt lave, jf. figur 4.3. Utviklingen i finansieringsbehovet for offentlig sektor i Norge er nærmere drøftet i kapittel 5.

Aldringen av befolkningen vil også føre til endringer i sammensetningen av forbruket i retning av et høyere forbruk av helse- og omsorgstjenester relativt til forbruk av andre goder.



Figur 4.3 Offentlig aldersrelaterte utgifter. Endring 2000–2050. Prosent av BNP

¹ Prosent av BNP for Fastlands-Norge.

Kilder: EU-kommisjonen og Finansdepartementet

Endringene i inntektsfordeling mellom yrkesaktive og pensjonister og i sammensetningen av forbruket vil kreve omfattende omstillinger i økonomien. I land med betydelig innslag av private ordninger, slik som i USA, Australia, Japan, Irland og New Zealand, vil disse omstillingene til dels drives fram av markedsmekanismene. Økende forventet levealder vil gjenspeiles i premiene for private pensjonsforsikringer, mens prisene på helse- og omsorgstjenester vil øke i takt med etterspørselen. Dette vil bidra til å trekke arbeidskraft til denne sektoren. Den enkelte vil samtidig bli tvunget til å redusere øvrig forbruk for å tilpasse samlet forbruk og sparing til sine inntekter. Med større innslag av fellesfinansiering av velferdsordningene må omstillingene i mange europeiske land initieres av offentlig sektor, jf. drøftingen av valgmuligheter i kapittel 6. I de påfølgende avsnittene drøftes utviklingstendenser og perspektiver for offentlig forbruk, offentlige pensjoner og andre overføringer til husholdningene.

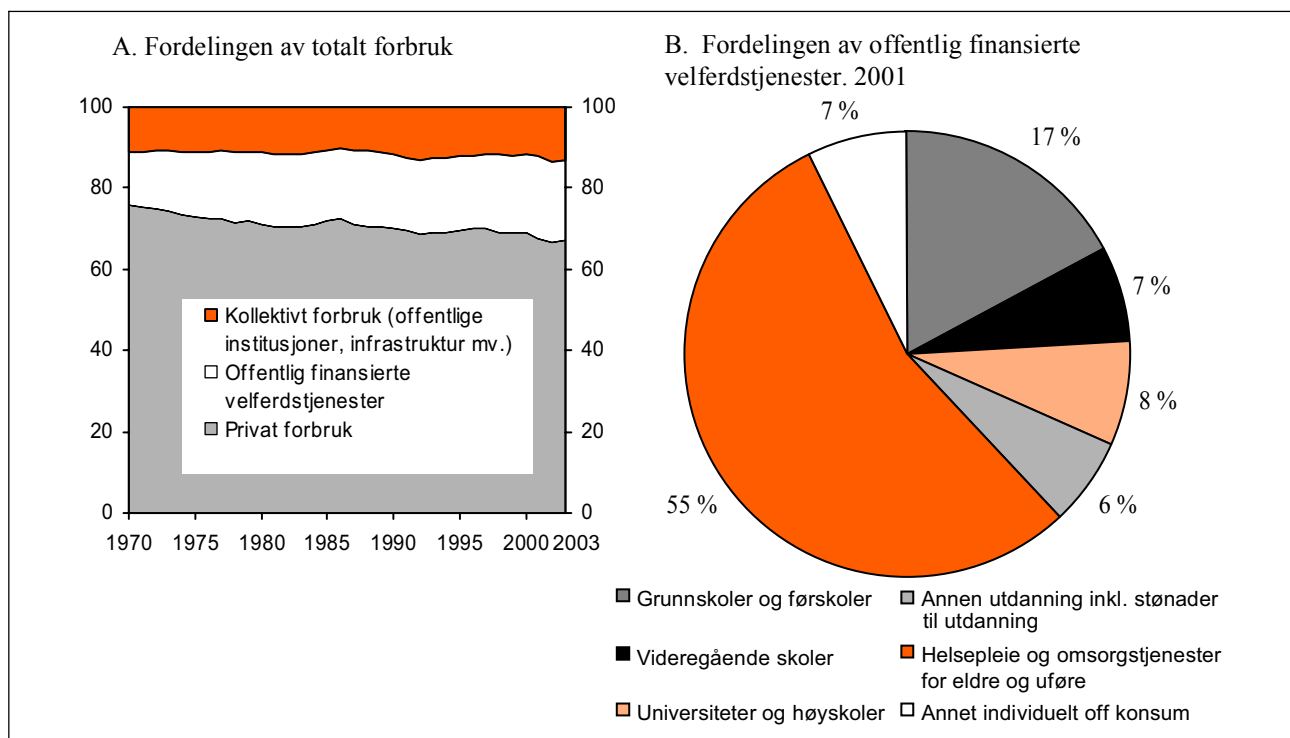
4.2 Utviklingen i offentlig finansiert forbruk

Den sterke veksten innenfor velferdsordningene reflekteres bl.a. i andelen av det offentlig finansi-

erte forbruket som knytter seg til offentlig finansierte velferdstjenester som helsepleie, eldreomsorg og utdanning, jf. figur 4.4A. Samtidig har utgifter til kollektivt forbruk, dvs. institusjoner, infrastruktur mv., utgjort en tilnærmet konstant andel av det totale forbruket. Det samlede offentlige forbruket har dermed også økt som andel av totalt forbruk. Utgifter til helsepleie og omsorgstjenester utgjør den største andelen (55 pst.) av det offentlig finansierte forbruket av velferdstjenester, jf. figur 4.4B.

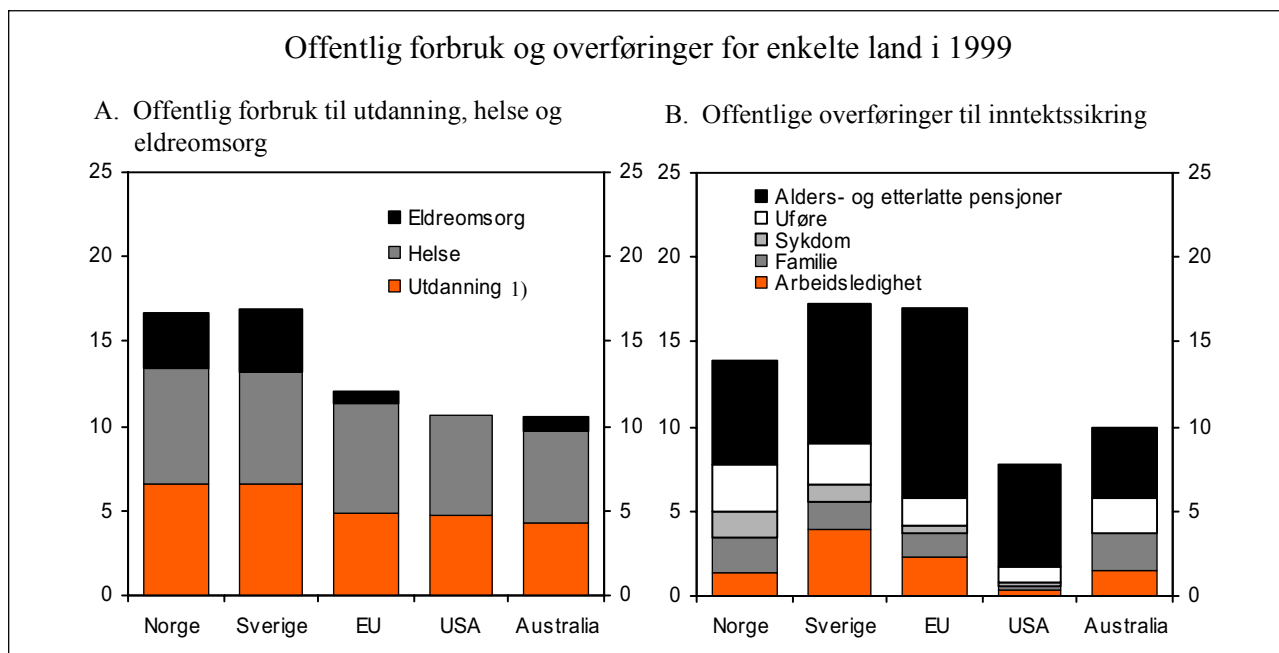
Målt som andel av den samlede verdiskapningen ligger offentlig finansiert forbruk av velferdstjenester på et høyt nivå i Norge sammenliknet med andre land. Som det framgår av figur 4.5A, er utgiftsandelen knyttet til denne type goder i Norge på linje med nivået i Sverige, og klart høyere enn i EU-området. Samtidig ligger utgiftsandelen i Norge knyttet til offentlige inntektssikringsordninger på et lavere nivå enn i Sverige og EU-området, jf. figur 4.5B.

En stor del av produksjonen av de offentlig finansierte velferdstjenestene foregår i kommunesektoren. Kommuner og fylkeskommuner har blant annet ansvar for skole, pleie og omsorg og barnehager, jf. figur 4.6. Utbyggingen av velferdstjenestene gjennom de siste tiårene har medført en betydelig vekst i kommunesektorens størrelse, jf. også tabell 4.1. Reduksjonen i kommunesektorens omfang fra 2001 til 2002 skyldes overføringen av



Figur 4.4 Fordelingen av totalt forbruk og offentlige finansierte velferdstjenester

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet



Figur 4.5 Utgifter til offentlig forbruk innen utdanning, helse og eldreomsorg. Overføringer til inntektssikring. Prosent av BNP

¹ Tall for 1998.

Kilde: OECD

Tabell 4.1 Utviklingen i kommunesektoren

	Gj.snitt 1990–96	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ¹	2003
Kommunalt konsum, pst. av BNP for Fastlands-Norge	15,2	14,8	15,1	15,3	15,3	16,5	13,2	13,5
Inntekter i kommunesektoren, pst. av BNP for Fastlands-Norge	21,6	20,7	20,2	20,4	20,5	21,3	17,2	17,6
Utførte timeverk i kommunesektoren, pst. av landet	18,6	18,9	18,9	19,1	19,2	19,5	15,7	15,7
Sysselsatte personer i kommunesektoren, pst. av landet	22,8	23,5	23,5	23,9	24,0	24,4	19,7	19,8

¹ Tallene for 2002 er påvirket av overføring av ansvaret for sykehusene fra fylkeskommunene til staten fra 1. januar 2002. Denne funksjonsendringen er årsaken til at kommunesektorens omfang blir redusert fra 2001 til 2002.

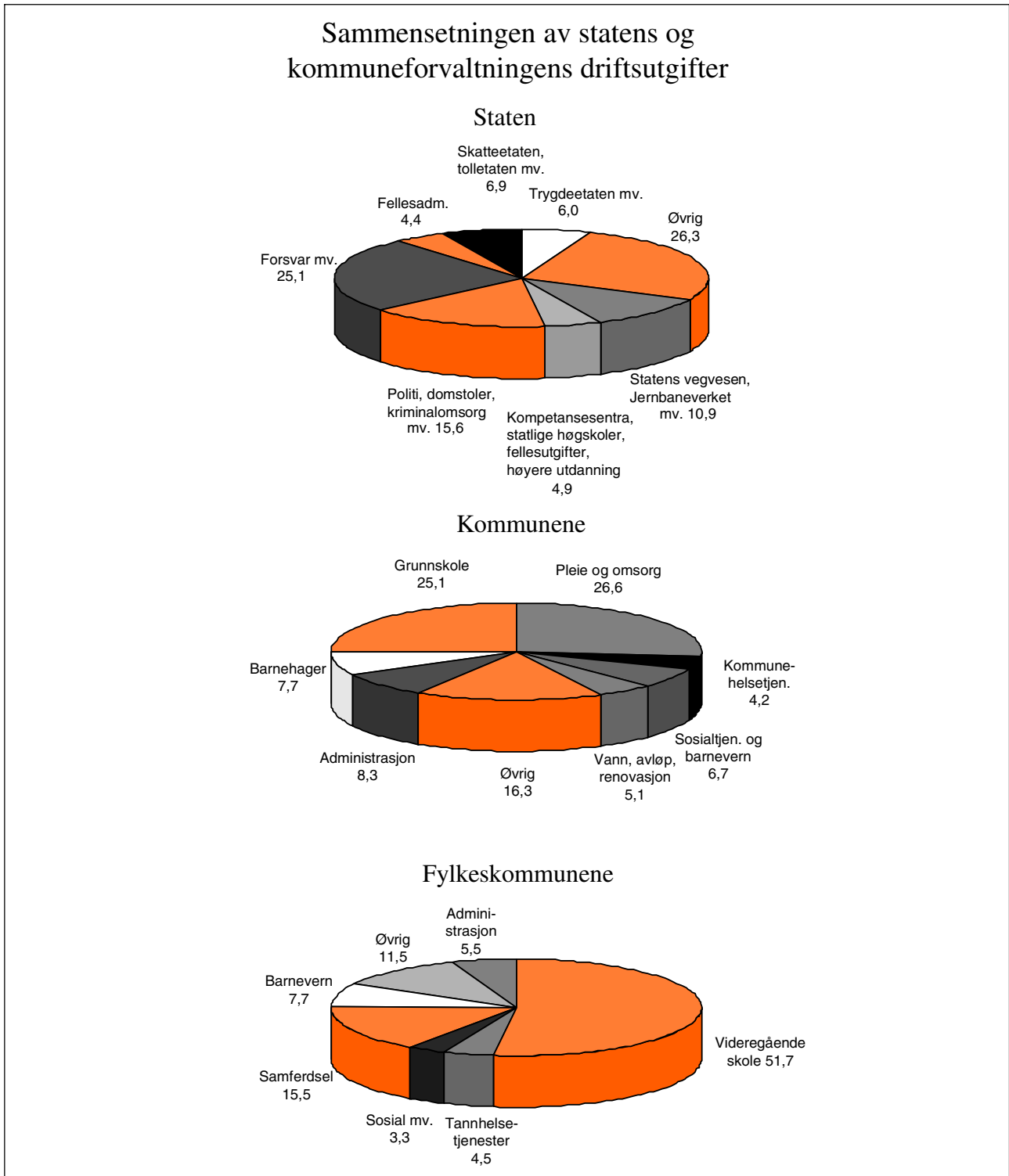
Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, april 2004.

ansvaret for spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunene til staten.

Den sterke veksten i utgiftene til offentlig finansierte velferdstjenester skyldes ikke bare at tjenestetilbudene har blitt mer omfattende, men henger også sammen med kostnadsutviklingen i offentlig sektor. Både norske og utenlandske studier indikerer at produktivitetsutviklingen har vært svakere i offentlig sektor enn i økonomien som helhet. Samtidig har lønnsutviklingen vært om lag den

samme i offentlig og privat sektor. Dette innebærer at kostnadene pr. enhet har økt raskere i offentlig enn i privat sektor.

Svak produktivitetsutvikling i offentlig sektor må dels ses på bakgrunn av at utdanning, helsevesen og eldreomsorg er arbeidsintensive tjenester der den direkte kontakten mellom tjenesteyter og bruker er viktig. Også innenfor liknende privat virksomhet vil en vente å finne lav produktivitetsvekst. Den svake produktivitetsutviklingen i



Figur 4.6 Sammensetningen av statens og kommuneforvaltningens driftsutgifter. Bruttoutgifter etter utgiftsområder som andel av totale brutto driftsutgifter i 2003.¹ (Andel for kommuner og fylkeskommuner er basert på tall for landsgjennomsnittet utenom Oslo). Prosent

1 Overføringene til helseforetakene, universiteter mv. er dermed holdt utenom i tallene for staten.

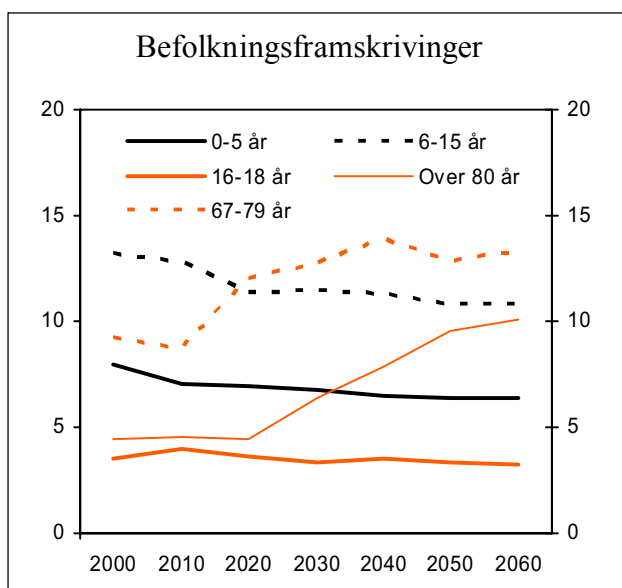
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

offentlig sektor kan imidlertid også henge sammen med at det politisk-administrative styringssystemet ikke gir like sterke incentiver til produktivitetsforbedringer som et marked med effektiv

konkurrans. Det foreligger en rekke analyser som peker i retning av et betydelig potensial for produktivitetsforbedringer ved en bedre organisering av offentlig tjenesteproduksjon, jf. kapittel 6.

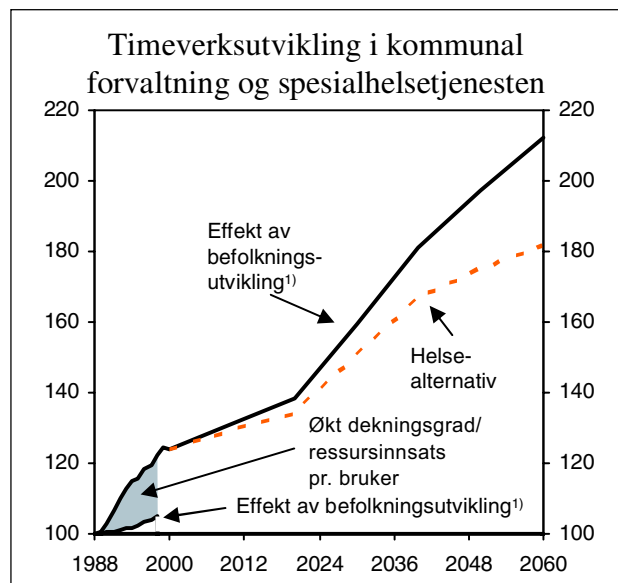
Et generelt problem ved måling av produktivitet i offentlig sektor er at det er utviklet få kvalitetsmål. I analyser av produktivitetsutviklingen i offentlig sektor kan det derfor ofte være vanskelig å skille mellom produktivitetsendring og endring i kvalitet/standard.

Befolkningsutviklingen har stor betydning for nivået på de samlede offentlige utgiftene og sammensetningen av disse. I perioden fram til 2060 vil aldringen av befolkningen innebære sterk vekst i antall brukere av helse- og omsorgstjenester. Som det framgår av figur 4.7, øker andelen i aldersgruppen 67–79 år fra om lag 9 pst. i dag til om lag 13 pst. i 2060 i middelalternativet i statistisk sentralbyrås siste befolkningsframskrivninger. Andelen i aldersgruppen 80 år og over øker fra 4,5 pst. til om lag 10 pst. i samme periode. Dette innebærer at av en samlet befolkningsvekst på 1,25 millioner personer i perioden fram til 2060 i denne framskrivningen, vil 730 000 være i aldersgruppen 67 år og over. På den annen side innebærer den demografiske utviklingen i antall barn og unge at nivået på antall barn i barnehage og elever i grunnsopplæringen i løpet av de neste 10–20 år vil stabilisere seg. Ved konstant dekningsgrad og ressursinnsats pr. bruker innebærer befolkningsutviklingen isolert sett at sysselsettingen (målt i timeverk) må øke med vel 70 pst. fra 2000 til 2060, jf. figur 4.8. Dette skyldes i hovedsak flere brukere av helse- og omsorgstjenester. Utviklingen etter 2000 og virkningen av nye reformer er ikke innarbeidet i disse tallene.



Figur 4.7 Befolkningsframskrivninger. Prosent av totalt antall personer. Middelalternativet

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet



Figur 4.8 Timeverksutvikling i kommunal forvaltning og spesialhelsetjenesten. 1988 = 100

¹ Timeverksutvikling ved uendret dekningsgrad og ressursinnsats pr. bruker. 2001–2060. Spesialisthelsetjenesten unngikk i fylkeskommunal virksomhet til og med 2001.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

I framskrivingene som ligger til grunn for figur 4.8, er det lagt til grunn at dekningsgrad og ressursinnsats pr. bruker er uendret innenfor de ulike tjenestesektorene (helse- og omsorgstjenester, skole og barnehage). I kapittel 6 drøftes nærmere hvordan en kan få mer og bedre offentlige tjenester ut av ressursinnsatsen.

Det er videre forutsatt at helsetilstanden i de enkelte årsklassene ikke endres ved økende levealder. En alternativ hypotese er at helsetilstanden forbedres med økende levealder, slik at det er gjenstående levetid og ikke alder som bestemmer helsetilstanden, og dermed behovet for helsetjenester og pleie og omsorg for ulike årsklasser. I figur 4.8 er utviklingen i ressursbehovet ved et slikt «helsealternativ» også illustrert. Det framgår av figuren at veksten i ressursbehovet (målt i timeverk) i dette tilfellet vil reduseres i forhold til det første alternativet, selv om det også i dette tilfellet vil bli en betydelig økning i ressursbruken i forhold til situasjonen i dag. Slike beregninger er partielle, i den forstand at de viser den isolerte effekten av befolkningsendringer på utviklingen i forbruket, og tar blant annet ikke hensyn til faktorer som vil kunne påvirke standard (målt som ressursinnsats pr. bruker) og dekningsgrad.

Historisk har økningen i ressursbruken i offentlig sektor vært markert større enn det som følger av befolkningsutviklingen. For perioden 1988–1998 skyldes økningen i ressursbruken i hovedsak standardforbedringer, målt som økt ressursinnsats pr. bruker, og økt dekningsgrad, jf. figur 4.8. En forutsetning om uendret ressursinnsats pr. bruker og uendret dekningsgrad, slik som lagt til grunn i framskrivingene av ressursbehovet i offentlige tjenestesektorer, representerer derfor et brudd med den historiske trenden.

I perioden 1988–1998 vokste timeverksinnsatsen i kommunesektoren med om lag 2 pst. pr. år utover det som følger av befolkningsutviklingen med uendret dekningsgrad og ressursinnsats pr. bruker. Med en tilsvarende utvikling fram til 2060 ville timeverksinnsatsen i kommunene og de statlige helseforetakene måtte svare til hele det totale tilbudet av arbeidskraft i Norge som er lagt til grunn i beregningene i kapittel 5.

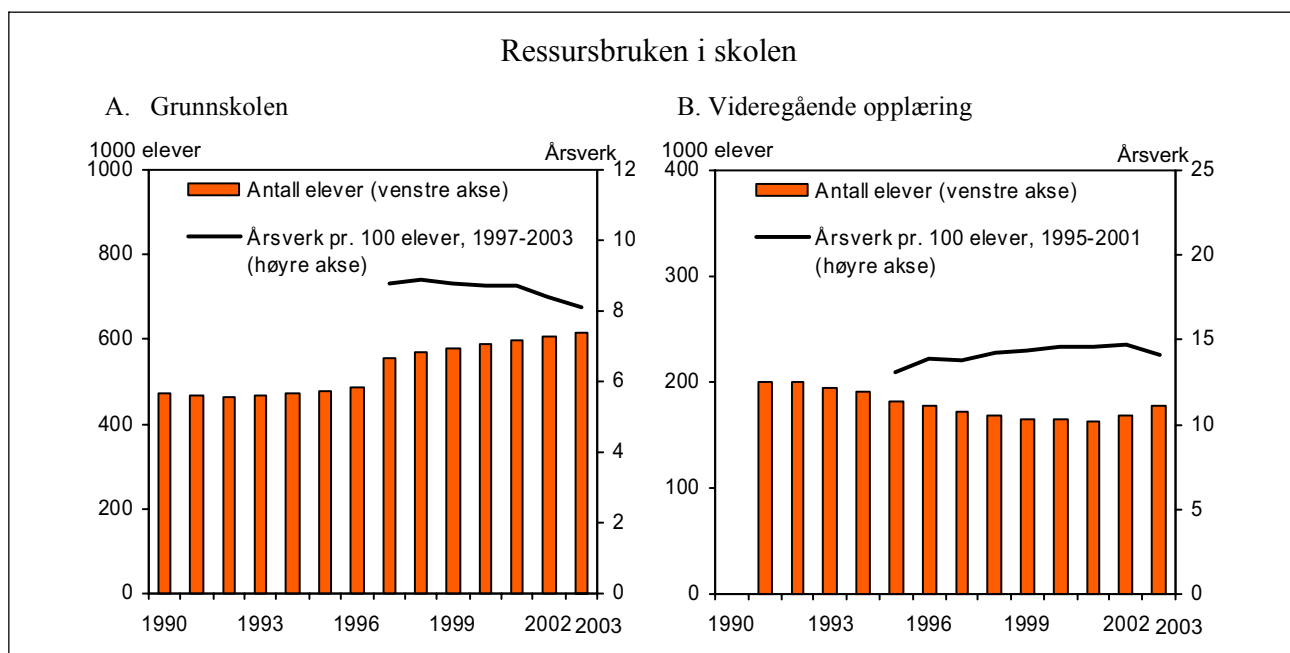
4.3 Nærmere om utviklingen innenfor enkelte tjenestesektorer

Grunnskole og videregående opplæring

Finansiering av grunnskole og videregående opplæring er henholdsvis kommunenes og fylkeskommunenes ansvar, innenfor de rammer som kommunesektorens skatteinntekter og statlige rammetilskudd setter.

Elevtallet i *grunnskolen* har økt hvert år siden 1993. Fra 1996 til 1997 var økningen særskilt stor, da elevtallet steg med om lag 70 000. Dette skyldes i hovedsak innføringen av skolestart for seksåringer og utvidelse av grunnskolen fra 9 til 10 trinn (Reform -97). Grunnskoleopplæring er obligatorisk, og elevtallsutviklingen følger i hovedsak den demografiske utviklingen i antall 6–15 åringer. I 2003 var det over 614 000 elever i grunnskolen. For 2004 er antall personer i alderen 6–15 år høyere enn på flere år, og antas å ville holde seg på dette høye nivået også noen år framover. I løpet av de neste 10–20 årene ventes det en svak nedgang i andelen personer i denne aldersgruppen i forhold til totalbefolkningen. Deretter ventes andelen å stabilisere seg på et lavere nivå, jf. avsnitt 4.2.

Elevtallet i *videregående opplæring* ble gradvis redusert fra 1990 til 2001, men fra 2001 til 2003 økte elevtallet med nærmere 16 000, fra vel 162 000 til i nærmere 178 000 elever. I tillegg til de ordinære elevplassene innenfor videregående opplæring var det i 2003 i overkant av 28 000 lærlinger. Om lag 94 pst. av hvert årskull med 16-åringer begynner i videregående opplæring etter avsluttet grunnskole. Antall elever i videregående opplæring bestemmes dermed i hovedsak av den demografiske utviklingen i antall 16–18 åringer. Framskrivinger av den demografiske utviklingen tyder på at det vil finne sted en betydelig vekst i antall 16–18-åringer fram til 2010. Deretter vil antall personer i denne aldersgruppen stabiliseres på et



Figur 4.9 Elevtall og ressursbruk¹ i grunnskole og videregående opplæring

¹ Årsverk pr. elev er beregnet for kommunale skoler.

Kilde: Utdannings- og forskningsdepartementet

noe lavere nivå, jf. avsnitt 4.2. Antall elever i videregående opplæring bestemmes også i noen grad av utviklingen knyttet til voksne elever med rett til videregående opplæring. I 2003 var det i underkant av 15 000 voksne over 25 år i videregående opplæring. Som følge av at de aller fleste elever nå går direkte fra grunnskole til videregående opplæring, kan tallet på voksne søkere til videregående opplæring antas å reduseres noen år fram i tid.

Befolkningsutviklingen fram til 2010 tilsier isolert sett økt ressursbehov innenfor videregående opplæring, noe som dels vil ha sitt motstykke i mindre ressursbehov i grunnopplæringen.

Antall lærerårsverk i grunnskolen økte med om lag 5 prosent i perioden 1997–2001. Etter 2001 har elevtallet fortsatt å stige, mens antall årsverk er redusert. Reduksjonen skyldes i stor grad tiltakene i Skolepakke 2 som økte leseplikten, dvs. antall undervisningstimer, for lærere med til sammen 4 prosent. Dette har medført at antall årsverk pr. elev har gått ned siden 1997. I videregående opplæring ble antall årsverk pr. elev redusert med 0,6 prosentpoeng fra 2002 til 2003. Dette må ses i sammenheng med økningen i elevtallet og innføringen av Skolepakke 2, jf. ovenfor.

Norge er blant de landene i OECD-området som bruker mest ressurser på grunnskole og videregående opplæring, målt som driftsutgifter pr. elev. I en internasjonal rangering av ressursbruken ligger Norge på 4. plass når det gjelder barnetrinnet og 2. plass når det gjelder ungdomstrinnet og videregående opplæring¹. Lønnskostnadene til lærere utgjør om lag 80 pst. av driftskostnadene i sektoren. Videre er lærertettheten i Norge betydelig høyere enn gjennomsnittet for OECD-landene, og den er også høyere enn i de andre nordiske landene. I OECD-landene er det i gjennomsnitt 40–50 pst. flere elever pr. lærer enn i Norge. Bare en mindre del av forskjellene i ressursbruken kan forklares med spredt bosetting og små skoler. Integrering av ressurskrevende elever kan heller ikke forklare de store forskjellene i ressursbruken.

Til tross for høy ressursinnsats i den norske grunnskolen, viser internasjonale undersøkelser (PISA og PIRLS, gjennomført i henholdsvis 2000 og 2001) at norske elever har middels grunnleggende ferdigheter sammenlignet med elever i andre OECD-land. PISA-undersøkelsen er den mest omfattende undersøkelsen, og måler funk-

sjonell kompetanse i lesing, skriving, naturfag og matematikk blant 15-åringene. I tillegg til å måle faglige resultater gir den informasjon om holdninger, motivasjon og læringsstrategier. Av totalt 31 land som var med i undersøkelsen, kom Norge ut som nr. 17 i matematikk og nr. 13 i naturfag og lesing. PIRLS-undersøkelsen kartlegger leseferdigheter hos 10-åringene i 35 land. Resultatene fra undersøkelsen tyder på at de norske leseferdighetene ligger rundt det internasjonale gjennomsnittet, men bak land som det er naturlig å sammenligne seg med. Sverige kom best ut av samtlige land.

Alt i alt synes kombinasjonen av relativt høy ressursinnsats i den norske grunnskolen og midlere ferdigheter å indikere at det er et potensial for å forbedre grunnskolens innhold, uten å måtte øke ressursinnsatsen.

Høyere utdanning

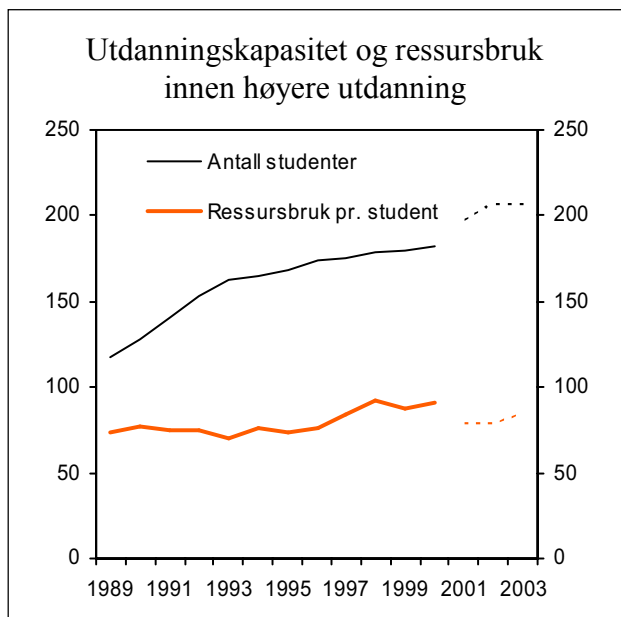
Mens det er kommunesektoren som har ansvar for grunnskole og videregående opplæring, er det staten som har ansvar for organisering og finansiering av høyere utdanning. En forholdsvis stor andel av befolkningen i Norge tar høyere utdanning. I 2002 hadde nærmere 40 pst. i aldersgruppen 25–34 år tatt høyere utdanning mot et gjennomsnitt på 28 pst. for OECD-landene samlet. Flere land, blant annet Sverige, Finland og USA, har imidlertid hatt en tilsvarende utvikling som Norge, med en økning i antall personer som har tatt høyere utdanning fra et nivå på mellom 20 og 30 pst. i 1991 til omkring 40 pst. i 2002.²

Figur 4.10. illustrerer utviklingen i antall registrerte studenter ved institusjoner for høyere utdanning og ressursbruk pr. student.³ Som det framgår av figuren, var det en stigning i antall studenter som tar høyere utdanning i perioden 1989–2000, med en gjennomsnittlig årlig vekst på i underkant av 6 000 studenter. Økningen var særskilt stor i perioden 1990–1993. Det framgår videre av figuren at det også var en viss økning i ressursbruken pr. student i samme periode. Ressursbruken målt på denne måten kan imidlertid gi et skjevt bilde av utviklingen for undervisningsaktivitetene fordi en ikke tar hensyn til at store deler av bevilgningene til høyere utdanning er knyttet til forskningsaktiviteter. Utdanningsinstitusjonene har blitt tilført

¹ Tallene for videregående opplæring er ikke direkte sammenlignbare. Noen land har integrert yrkesopplæringen i videregående opplæring, mens andre har holdt denne utenfor det ordinære skolesystemet.

² Kilde: Education at a Glance 2004, OECD.

³ Fra og med 2001 er det brudd i tidsserien som følge av at rapporteringen er endret ved at flere utdanninger ved private institusjoner ble inkludert. Fra 2001 er også definisjonen av en student endret for de statlige høyskolene. Videre ble statlige utdanningsinstitusjoner nettobudsjettert i perioden 2001 til 2004.



Figur 4.10 Kapasitet og ressursbruk innen høyere utdanning. Antall studenter (1000) og ressursbruk pr. student (1000 kroner)¹

¹ Fra og med 2001 er det brudd i tidsserien som følge av at rapporteringen er endret ved at flere private institusjoner er inkludert.

Kilde: Utdannings- og forskningsdepartementet

økte forskningsbevilgninger i tilknytning til Regjeringens satsing på opptrappingen av norsk forskningsinnsats, der siktemålet er å komme opp på minimum gjennomsnittlig OECD-nivå. For universitetene og vitenskapelige høyskoler utgjør utgiftene til forskning og utvikling mellom 40 og 50 pst. av de totale utgiftene, mens de er 10 pst. for statlige høyskoler.

I de senere årene har kostnadsveksten innenfor høyere utdanning blant annet vært knyttet til innføringen av kvalitetsreformen, som innebærer en tettere oppfølging av studentene gjennom økt undervisning og individuell veiledning og vurdering. Videre har studentveksten og redusert stryk og frafall av studenter medført flere avlagte eksamener, og dermed økte bevilgninger gjennom det resultatbaserte finansieringssystemet som ble innført i 2002. Det har også funnet sted en viss vridning i ressursbruken mot mer kostbare studieretninger som følge av satsingen knyttet til medisin-, psykologi-, odontologi- og realfagsutdanningen.

Ifølge Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger vil antall 19–24 åringer øke fra om lag 330 000 i 2004 til anslagsvis 390 000 i 2015. Deretter vil størrelsen på årskullene variere rundt et noe lavere nivå. Dersom tilbøyeligheten til å ta høyere utdanning holder seg som i dag, innebærer dette at

en trolig må kunne forvente en jevn vekst i antall studenter også i det nærmeste tiåret, før nivået stabiliserer seg. Samtidig som man kan regne med økt søking til høyere utdanning, fører kvalitetsreformen til kortere og mer effektive studieløp. Viktige virkemidler for å oppnå dette er bedre kvalitet på utdanning og forskning, økt intensitet på utdanningen og innføring av ny gradsstruktur.

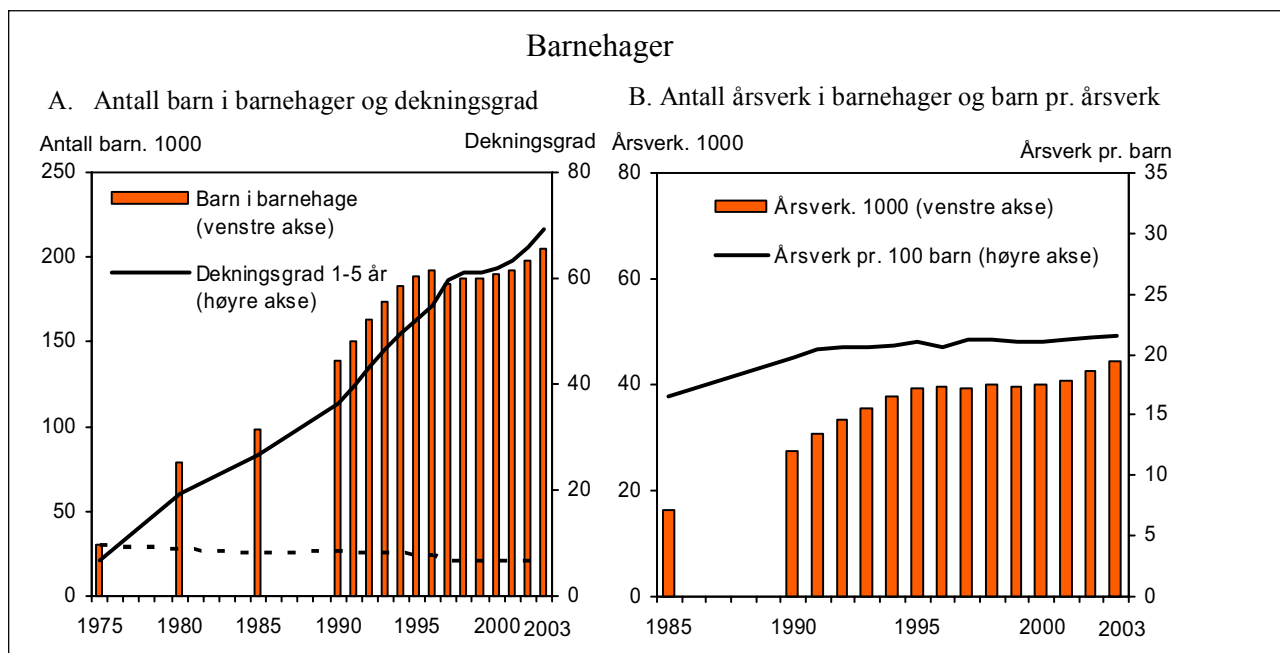
Barnehager

Barnehage er en arbeidsintensiv virksomhet hvor personalkostnadene utgjør vel 80 pst. av driftskostnadene i sektoren. Kostnadsutviklingen i barnehagene er derfor i stor grad knyttet til lønnsutviklingen. Analyser viser at det er betydelige kostnadsvariasjoner mellom ulike barnehager. Det er dessuten betydelige kostnadsforskjeller mellom kommunene. Videre er kostnadene i kommunale barnehager gjennomgående høyere enn i private barnehager, noe som blant annet skyldes høyere bemanning og høyere personalkostnader pr. årsverk i kommunale barnehager.

Samlet offentlig finansiering utgjør fra 1. mai 2004 om lag 80 pst. av utgiftene i barnehagesektoren. Resten finansieres ved foreldrebetaling. Kommunene har ansvaret for drift av kommunale barnehager og har i tillegg tilsynsansvar både for egne og private barnehager. Fylkesmannen skal bidra til at hovedmålene på barnehageområdet nås gjennom forvaltningen av statlige midler, som tilsynsmyndighet og klageinstans etter barnehageloven, gjennom veiledning og informasjon om nasjonale mål til kommunene og ved formidling av god praksis mellom kommuner. Fylkesmannen skal videre bidra til at kommunenes rolle som barnehagemyndighet videreutvikles og styrkes. Fylkesmannen skal også bidra til at det finner sted kvalitetssikret rapportering fra kommunene til staten.

Figur 4.11 viser at det har vært en ti-dobling av dekningsgraden (fra 7 pst. til 69 pst.), målt som antall barn med plass i barnehage i forhold til alle barn i alderen 1–5 år, i barnehagesektoren fra 1975 til 2003. I tråd med den betydelige kapasitetsøkningen har antall barn i barnehager økt med om lag 175 000 i samme periode. Vel 205 000 barn hadde et tilbud i ordinære barnehager og familiebarnehager ved utgangen av 2003. I tillegg var det vel 6 600 barn som hadde et tilbud i åpen barnehage.

Ekspansjonen i barnehagesektoren har samtidig medført en betydelig økning i årsverkene i sektoren, fra om lag 16 000 i 1985 til nærmere 45 000 i 2003. Det framgår av figur 4.11 at antall årsverk pr.



Figur 4.11 Barnehager. Utvikling i antall barn, dekningsgrad og ressursbruk

Kilde: Statistisk sentralbyrå

barn har økt i disse årene, og økningen var særlig stor fra 1985 til begynnelsen av 1990-tallet.

Ifølge Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger for perioden fram til 2060, vil andelen barn i aldersgruppen 0–5 år på sikt stabiliseres rundt et noe lavere nivå enn i dag, jf. avsnitt 4.2. Dette trekker isolert sett i retning av noe redusert ressursbehov i sektoren på lengre sikt. På kort sikt trekker målene om full barnehagedekning og ytterligere redusert foreldrebetaling, og dermed økt etterspørsel etter barnehagetjenester, i retning av økt offentlig ressursbehov i sektoren.

Helsetjenester

Helsetjenestetilbudet i Norge består i hovedsak av spesialisthelsetjenesten og primærhelsetjenesten. Staten har ansvaret for finansiering og drift av spesialisthelsetjenesten, som blant annet omfatter sykehusene, mens ansvaret for finansiering av primærhelsetjenesten deles mellom staten, kommunene og pasientene. Primærhelsetjenesten er i hovedsak organisert i privat regi, hvor driften er regulert av kommunene og av regelverket for folketrygden.

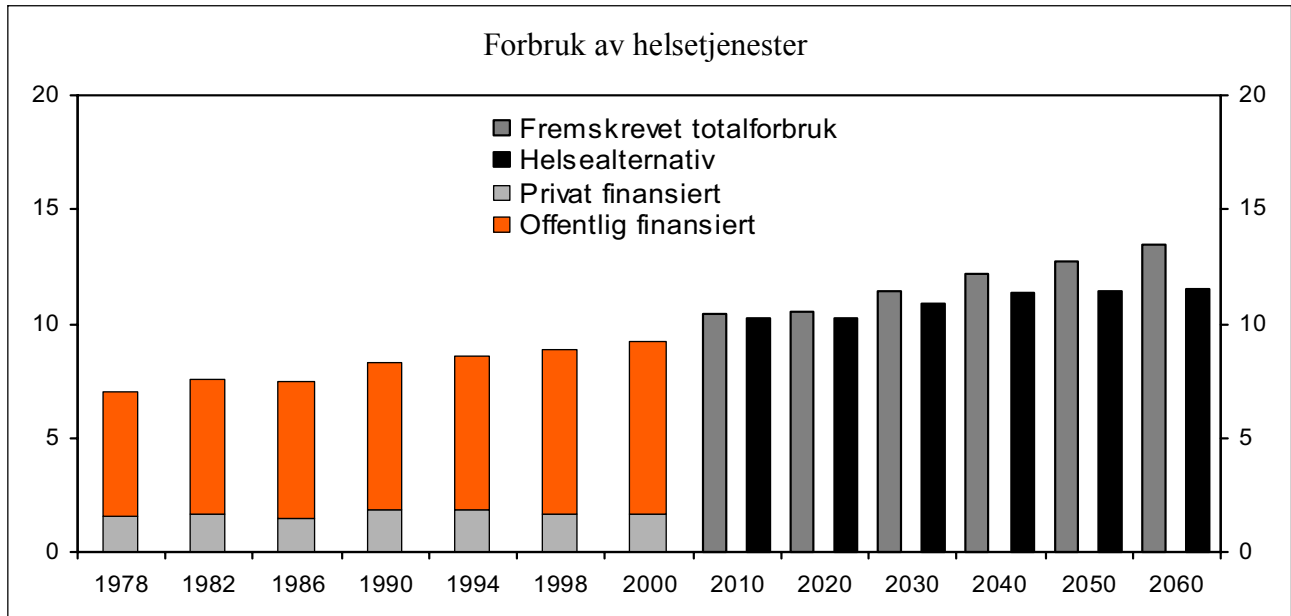
Forbruket av helsetjenester utgjorde i 1970 om lag 4½ pst. av den samlede verdiskapingen. I 2003 hadde utgiftsandelen vokst til vel 9 pst. BNP. Økningen i helseutgiftene de siste tretti årene har

dermed vært langt sterkere enn den samlede inntektsveksten i økonomien, og Norge er nå blant de OECD-landene som har de høyeste utgiftene til helsetjenester i forhold til BNP.

I Norge finansierer det offentlige om lag 85 pst. av de samlede utgiftene til helsetjenester, som er på linje med den offentlige finansieringen i Sverige, Island og Danmark, men betydelig høyere enn gjennomsnittet for OECD-landene. I USA, hvor det er et betydelig innslag av privat finansiering av helsetjenestene, utgjør den offentlige finansieringen under halvparten av de totale utgiftene til helsetjenester. Samtidig har USA et betydelig høyere samlet forbruk av helsetjenester enn Norge. Ifølge tall fra OECD utgjorde totale utgifter til helseforbruk i 2000 USD 4 474 pr. innbygger i USA mot USD 2 597 i Norge, dvs. et merforbruk i USA pr. innbygger på over 70 pst.⁴ Tallene er kjøpkraftskorrigert. Fra 1960 og fram til i dag har ekspansjonen i utgifter til helseforbruk dessuten vært betydelig sterkere i USA enn i andre land. Dette kan indikere at et større innslag av offentlig finansiering bidrar til å begrense veksten i utgifter til helseforbruk, men det kan også skyldes i hvilken grad beslutninger om ressursbruk fattes sentralt eller lokalt.

I en situasjon der helsetjenestetilbudet fordeles administrativt, vil det typisk eksistere udekket

⁴ Kilde: OECD Health Data 2003.



Figur 4.12 Forbruk av helsetjenester. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

etterspørsel. Når tilgangen til det offentlige behandlingstilbudet på denne måten begrenses, må en samtidig regne med at en del av etterspørselen vil vris mot private leverandører av helsetjenester. Dette vil føre til at den privatfinansierte delen av de totale helseutgiftene øker.

Forbruket av helsetjenester øker normalt med alderen for den enkelte. Dette trekker isolert sett i retning av at en eldre befolkning vil innebære økt etterspørsel etter helsetjenester. Utviklingen avhenger imidlertid også av om helsetilstanden på ulike alderstrinn over tid endres når gjennomsnittlig levealder øker. Ifølge framskrivningene i denne meldingen vil helseutgiftene som andel av BNP kunne øke fra 9 pst. av BNP i 2003 til nærmere 14 pst. i 2060, dersom etterspørselen etter helsetjenester innen den enkelte aldersgruppe i befolkningen holder seg konstant. Dersom helsetilstanden bedres i takt med økende forventet levealder, slik at etterspørselen etter helsetjenester dermed i større grad vil avhenge av forventet gjestående levetid, vil økningen i helseutgiftene kunne bli noe mindre, jf. figur 4.12.⁵

Helsetilstanden i befolkningen påvirkes blant annet av endringer i livsstil. Eksempelvis vil en nedgang i antall røykende bidra til å redusere sykdomshyppigheten, noe som isolert sett vil medføre

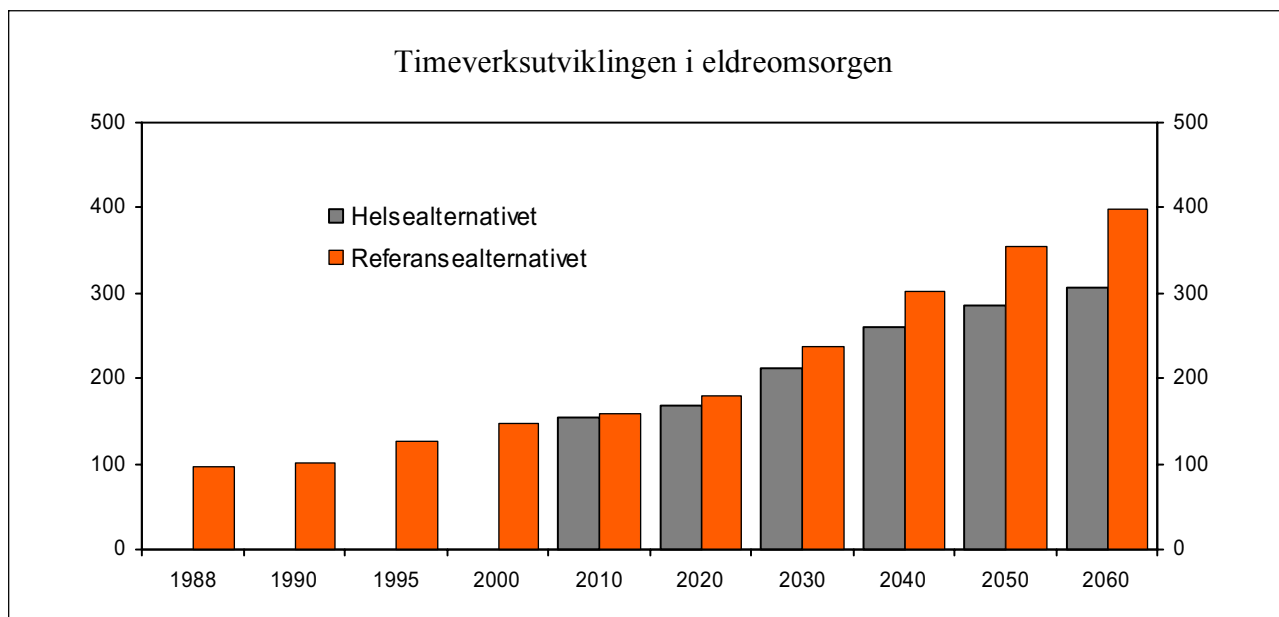
et lavere behandlingsbehov. Utviklingen i kosthold og fysisk aktivitet vil også påvirke helsetilstanden. Forebyggende medisin kan både direkte bedre helsetilstanden og redusere behovet for senere kostbar medisinsk behandling.

Moderne informasjonsteknologi gir brukere av helsetjenester økt kunnskap om behandlingstilbudet i de enkelte helseinstitusjoner. Bedre informasjon og teknologisk framgang kan samtidig bidra til økte forventninger til tjenestetilbudet, noe som blant annet kan føre til krav om nye behandlingsmetoder. En slik utvikling kan skape spenninger mellom befolkningens forventninger til det offentlige helsetjenestetilbudet og de budsjetterrammer som helsesektoren står overfor.

Flere studier viser at det er en positiv sammenheng mellom individers inntekt og formue, og deres helsetilstand. Sammenhengen er enda sterkere når det gjelder forholdet mellom individers utdanningsnivå og helsetilstand. Imidlertid har bedret helsetilstand, som følge av at både utdanningsnivået og inntektsnivået har økt gjennom de siste tiårene, foreløpig ikke medført noen nedgang i helseutgiftene. Både i Norge og i andre land vokser de samlede utgiftene innenfor helsesektoren raskere enn inntektene, noe som trolig reflekterer at befolkningen prioriterer bruk av helsetjenester høyere enn annet forbruk når inntektsnivået øker.

Utviklingen i helseutgiftene avhenger ikke bare av faktorer som påvirker etterspørselen etter

⁵ Dette er basert på SSBs mellomalternativ for befolkningsutviklingen.



Figur 4.13 Kommunale timeverk i pleie og omsorg for eldre og uføre. Mill. timeverk

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

helsetjenester slik som drøftet ovenfor, men også av forhold som påvirker helsetjenestetilbudet. Utviklingen innen medisinsk teknologi, blant annet knyttet til virkningen av informasjonsteknologi på medisinske prosedyrer og spesialiteter, bidrar til økt kostnadseffektivitet innenfor enkelte tjenesteområder, men kan samtidig medføre at det blir etablert nye behandlingstilbud. Eksempelvis kan kirurgiske inngrep, som tidligere var svært kostnadskrevende å gjennomføre og som innebar sykehusinnleggelse, i dag gjennomføres poliklinisk. En slik utvikling bidrar til å bedre det samlede helsetjenestetilbudet uten at ressursbruken øker, noe som også isolert sett bidrar til å begrense veksten i helseutgiftene. Nyvinninger innen medisinsk teknologi åpner samtidig opp for både forbedringer av eksisterende behandlingsformer og for nye behandlingsformer, også for lidelser som helsesektoren tidligere ikke har kunnet tilby behandling for.

Pleie og omsorg

Kommunene har ansvar for tilbudet av pleie- og omsorgstjenester. Hovedtyngden av brukerne av disse tjenestene er eldre, men også personer med nedsatt funksjonsevne, utviklingshemmede, psykisk syke og rusmisbrukere er viktige brukergrupper.

Brukerbetaling utgjør mindre enn 10 pst. av den samlede finansieringen av pleie- og omsorgstjenester i Norge. Ifølge en svensk undersøkelse utgjorde brukerbetalingen i denne sektoren på midten av 1990-tallet henholdsvis 5 og 9 pst. i Danmark og Sverige.⁶ Andelen brukerbetalning utgjorde 20 pst. i Finland, og mer enn 25 pst. i Tyskland. I kapittel 6 drøftes brukerbetalning nærmere.

Siden 1970 har det vært en relativt sterk vekst i antall innbyggere over 80 år, noe som har medført et betydelig behov for å bygge ut kapasiteten i sektoren for å kunne opprettholde dekningsgraden. Den betydelige satsingen på utbygging av pleie- og omsorgssektoren de siste årene har medført at dekningsgraden nå er på samme nivå som på begynnelsen av 1990-tallet. Samtidig har det skjedd en betydelig opprustning av den bygningsmessige standarden i sektoren. De gamle aldershjemmene er avviklet, sykehjemmene er modernisert med eneromsstandard, og omsorgsboliger er bygd ut som alternativ og supplement til institusjonsomsorgen. Den økte kapasiteten innenfor pleie- og omsorgssektoren og endringer i oppgave- og ansvarsdelingen mellom fylkeskommunene og kommunene (bl.a. knyttet til ansvaret for HVPU-

⁶ Undersøkelse fra 1998, gjengitt i den svenske långtidsutredningen.

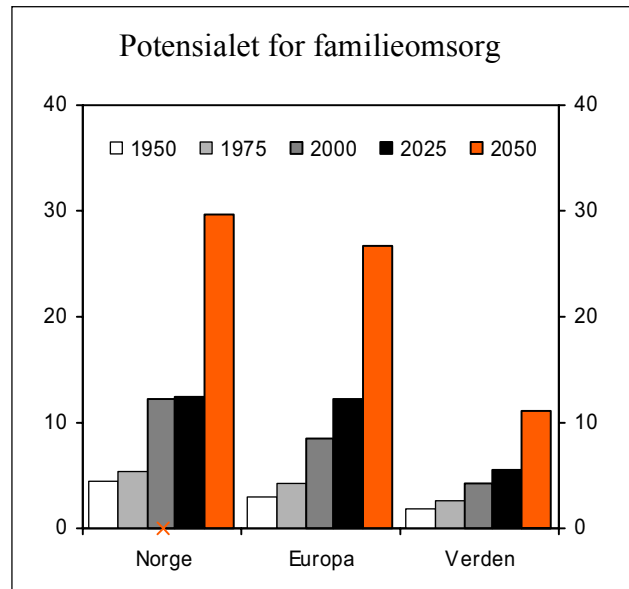
pasienter) reflekteres i at timeverksinnsatsen har økt med over 50 pst. siden 1988, jf. figur 4.13.

Framskrivninger av befolkningsutviklingen viser at antall eldre over 80 år vil fortsette å øke i noen år framover, for deretter å holde seg stabilt fram til 2020, da det igjen forventes en kraftig økning for denne aldersgruppen. Som andel av totalbefolkningen vil antall eldre over 80 år øke betydelig fram mot 2060, jf. avsnitt 4.2.

Etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester vil derfor trolig øke i årene framover, og særlig markert vil økningen være etter 2020. Tilsvarende som for etterspørselen etter helsetjenester, avhenger etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester av i hvilken grad økt forventet levealder medfører at funksjonsevnen i de enkelte aldersklasser av eldre bedres med økt forventet levealder, eller om flere eldre vil leve lengre men med nedsatt helsetilstand og funksjonsevne. I beregningene som er gjengitt i figur 4.13, er det lagt til grunn at økt forventet levealder ikke påvirker helsetilstanden og funksjonsdyktigheten i de enkelte årsklasser (referansealternativet). Der som helse og funksjonsdyktighet alternativt bedres i takt med økende levealder, er ressursbehovet i 2060 beregnet å bli nærmere 25 pst. lavere (helsealternativet).

Framtidens eldre vil ha høyere inntektsnivå og høyere utdanningsnivå enn dagens eldre, noe som isolert sett kan tilsi bedret helsetilstand og redusert behov for pleie- og omsorgstjenester. Bedringer i den medisinske behandlingsteknologien vil også kunne bedre funksjonsevnen, som vil redusere behovet for pleie- og omsorgstjenester. Videre vil bedre boforhold som følge av den generelle velstandsutviklingen gjøre det mulig å bo utenfor institusjon lenger. Gode kommunikasjonsmuligheter og fleksible arbeidsordninger vil også bedre mulighetene for privat omsorg fra pårørende. Imidlertid vil teknologiske endringer også kunne gi nye behandlingsformer som bidrar til at flere liv kan reddes og dermed medføre økt etterspørsel etter pleie- og omsorgstjenester.

Pleie og omsorg utført av den nære familie står for en betydelig del av det samlede pleie- og omsorgsarbeidet som utføres. Den såkalte familieomsorgskoeffisienten (antall personer over 80 år pr. 100 personer i alderen 50–60 år) brukes ofte som et mål på potensialet for familieomsorg, jf. figur 4.14. Det framgår at potensialet for familieomsorg har blitt betydelig redusert som følge av endringer i befolkningssammensetningen siden 1950, og vil bli ytterligere redusert fram mot 2050. Legger en til grunn at familieomsorgen holdes stabil, må veksten i omsorgsoppgaver som følge av en



Figur 4.14 Antall personer 80 år og over i forhold til antall personer i alderen 50–60 år (familieomsorgskoeffisienten)

Kilde: United Nations. World Population Ageing 1950–2050 (UN 2001)

stadig eldre befolkning i sin helhet dermed måtte ivaretas på annen måte.

Etterspørselen etter både helsetjenester og pleie- og omsorgstjenester kan reduseres gjennom forebyggende tiltak. En kan skille mellom to typer forebygging:

- Tilrettelegging av ytre forhold (miljøet på arbeidsplassen, trafikksikring, utdanning, integrering av innvandrere og utvikling av lokale nettverk).
- Tiltak rettet mot individet (livsstilsrelaterte tiltak).

Etterspørselen etter helsetjenester og pleie- og omsorgstjenester kan også reduseres, gitt at behovene har meldt seg, både ved å legge forholdene bedre tilrette for å kunne bli boende i egen bolig og ved bedre hjelpemidler og rehabilitering.

4.4 Utviklingen for alderspensjon

Det er i dag vel 600 000 alderspensjonister, noe som tilsvarer vel 22 pst. av totalbefolkningen i aldersgruppen 20–66 år. Som følge av høyere gjennomsnittlige pensjoner vil utgiftene til alderspensjon øke fram mot 2010, selv om antall alderspensjonister vil holde seg om lag på dagens nivå. jf. figur 4.15. Etter 2010 vil utgiftene til alderspensjon

vokse sterkt, og ved en videreføring av dagens regelverk i folketrygden vil de fortsette å øke gjennom de neste 50 årene. Dette skyldes at antall personer over 67 år, som andel av befolkningen i alderen 20–66 år, stadig vil øke som følge av økende forventet levealder. Legger en til grunn middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger og en videreføring av dagens regelverk i folketrygden, kan antall alderspensjonister anslås å bli mer enn fordoblet, og andelen vil da utgjøre om lag 43 pst. av totalbefolkningen i aldersgruppen 20–66 år fram mot 2060.

Folketrygdens tilleggspensjon utgjorde i 2003 53 pst. av samlede utgifter til alderspensjoner, tilsvarende 2,3 pst av BNP. Fram til 2007 vil tilleggspensjonen øke blant nye pensjonister som følge av at disse vil ha lengre opptjeningstid enn foregående årsklasser. Som en følge av stadig økende yrkesdeltakelse og pensjonsopptjening blant kvinner i forrige århundre, vil denne veksten fortsette i mange år etter at folketrygdsystemet er fullt innfasnet. Blant dagens pensjonister mottar mer enn halvparten også ytelser i form av offentlig tjenstepensjon eller privat supplerende pensjon. Utbetalte pensjonsytelser utenom folketrygden utgjorde om lag 2 pst. av Fastlands-Norges BNP i 2001, tilsvarende om lag halvparten av folketrygdens tilleggspensjon.

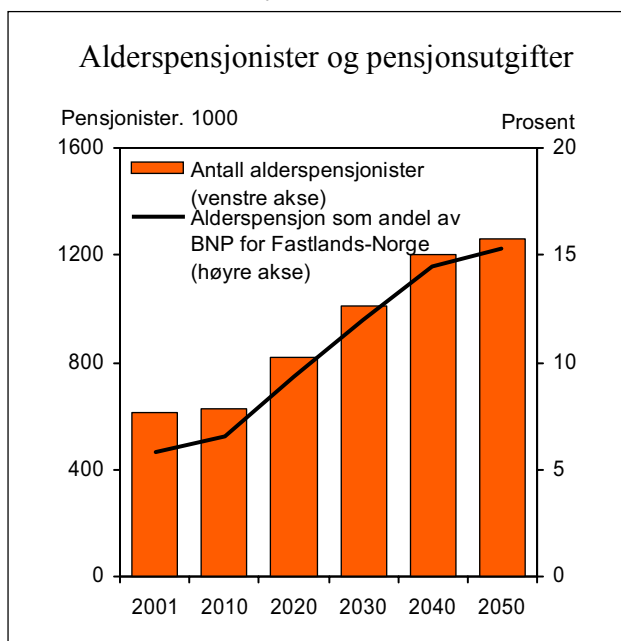
AFP-ordningen ble utvidet fra 64 år til 62 år ved årsskiftet 1997/1998. Dette førte til en kraftig økning i antall tidligpensjonister. I dag er over 33 000

personer helt eller delvis ute av arbeidslivet, og i stedet mottakere av AFP-pensjon. Antall AFP-pensjonister er anslått å øke sterkt i årene framover som følge av at antall personer i aldersgruppen 62–67 år antas å gå markert opp. Fram til 2050 anslås antall AFP-pensjonister å øke med 80 pst. i forhold til dagens nivå. Det meste av veksten i utgiftene skjer fram mot 2010, og skyldes de store kullene etter 2. verdenskrig.

I Pensjonskommissjonens utredning (NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd) anslås det at 800–900 000 personer av arbeidstyrken ikke er medlem av noen supplerende pensjonsordning. En del av disse er selvstendig næringsdrivende og ellers ansatt i arbeidsforhold uten medlemskap i pensjonsordning, mens en andel er ledige og dermed heller ikke har medlemskap. Nye anslag basert på en bedriftsundersøkelse om tjenstepensjon utført for Finansdepartementet av firmaet Perduco AS tyder på at det nå bare er 510 000 sysselsatte lønns-takere som ikke er medlem i en pensjonsordning. Undersøkelsen dekker imidlertid ikke selvstendige.

Etter 2001 har det vært anledning til å opprette private innskuddspensjonsordninger med samme gunstige skattemessige behandling som ytelsesordninger tradisjonelt har hatt. Ifølge anslag fra Finansnæringsens Hovedorganisasjon (FNH) var om lag 30 000 personer gjennom sitt arbeidsforhold medlem i en innskuddsordning ved inngangen til 2004.⁷ Andre kilder tyder på at antall ordninger og medlemmer har økt gjennom året og er i dag på et klart høyere nivå.

Internasjonalt fordeler OECD-landene seg i grove trekk på to grupper når det gjelder innslaget av private pensjonsordninger, der en andel har svært lite innslag av slike ordninger, og en andel har et høyt innslag. Norge skiller seg i så måte ut ved å ligge i en mellomposisjon. Dette inkluderer ansatte i stat og kommune med medlemskap i offentlig pensjonsordning. Også når det gjelder pensjonsreserver, har Norge beveget seg i forhold til andre OECD-land. Sammen med Japan utgjør Norge nå en midtgruppe mellom landene som har lav utbredelse og de som har et høyt nivå eller obligatorisk medlemskap. Oppbyggingen av reserver vil gå saktere enn økningen i medlemskap fordi reservene avsettes gradvis over medlems-tiden. Alt i alt kan dette tyde på at Norge har gått fra å ha en lav andel privat forsyning av pensjonsordninger til nærmere en gjennomsnittsposisjon blant OECD-landene.



Figur 4.15 Antall alderspensjonister (1000 personer) og utgifter til alderspensjoner i prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

⁷ Pressemelding fra FNH av 25. mars 2004.

4.5 Utviklingen i andre overføringer til husholdningene

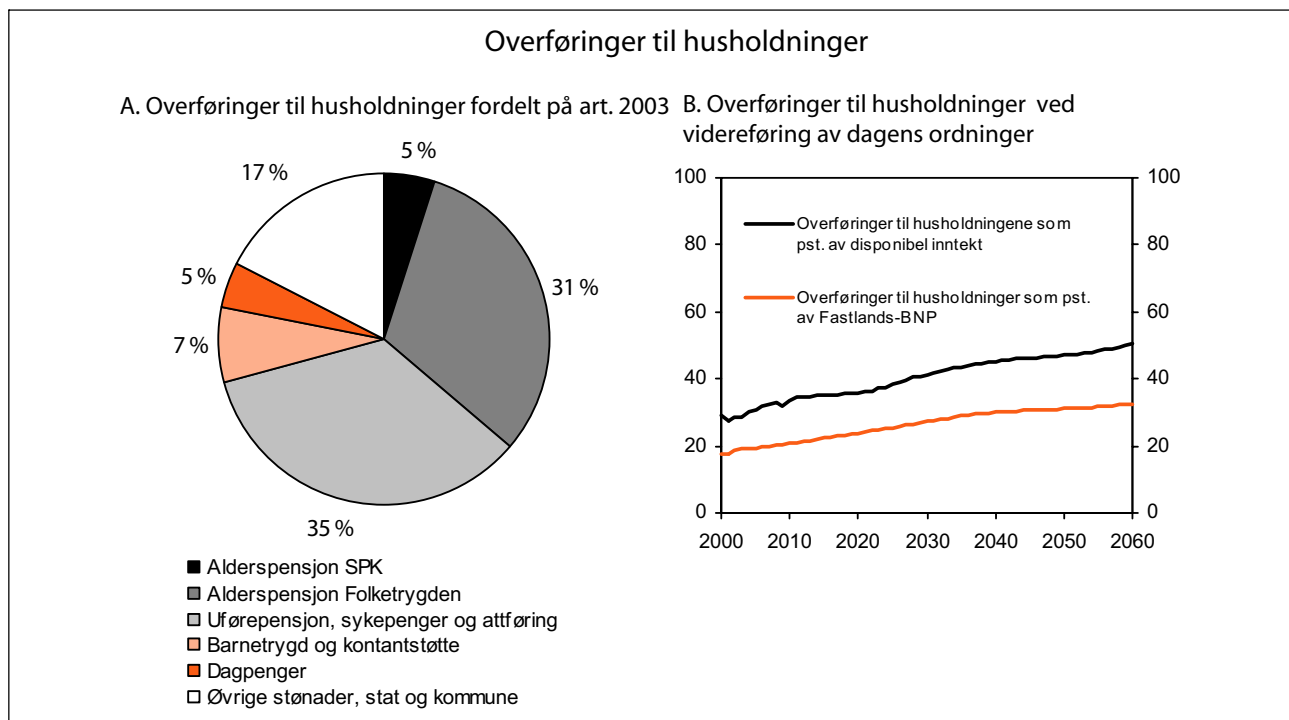
Som nevnt i avsnitt 4.1 er det gjennom de siste 50 årene bygget ut et omfattende offentlig system for inntektssikring. Figur 4.16 viser at overføringer knyttet til sykdom og uførhet utgjør nærmere 35 pst. av samlede inntektsoverføringer til husholdninger, mens overføringer til barnefamilie (barnetrygd og kontantstøtte) utgjør vel 7 pst. De resterende overføringene omfatter alderspensjoner, dagpenger, utdanningsstipend og rentestøtte, bostøtte, sosial støtte via kommunene mv.

Et omfattende offentlig system for inntektssikring for personer og husholdninger bidrar i betydelig grad til å redusere de økonomiske konsekvensene av bortfall av arbeidsinntekt for den enkelte. Blant annet bidrar dagpengeordningen til å begrense de privatøkonomiske konsekvensene av permisjoner eller oppsigelse, mens inntektssikring knyttet til sykdom og uførhet reduserer de privatøkonomiske konsekvensene av sykdom. Inntektssikringsordningene bidrar også til å redusere den individuelle økonomiske risikoen knyttet til å ta arbeid i sektorer som er sterkt eksponert for konkurranse, eller der det er knyttet høy helserisiko til arbeidet.

Flere av overføringsordningene bidrar i betydelig grad til omfordeling av forbruksmulighetene over livsløpet:

- For den enkelte representerer alderspensjonen et system for tvungen pensjonssparing, samtidig som det inneholder elementer av omfordeling fra høyinntektsgrupper til lavinntektsgrupper.
- Barnetrygd, kontantstøtte og barnehagesubsidiene kan betraktes som «et tvunget låneopptak» som muliggjør framskynding av forbruket for familier med små barn. «Lånet» nedbetales gjennom beskatning senere i livet. I tillegg representerer disse ordningene en inntektsoverføring fra barnløse husholdninger til husholdninger med barn.
- Finansiering av høyere utdanning, inklusive utdanningsstipend og studielån, representerer dels støtte til investering i menneskelig kapital og dels en låneordning som muliggjør framskynding av forbruket. Dette vil ha sitt motstykke i form av tilbakebetaling av studielån, og skatter til finansiering av høyere utdanning for nye årskull. I tillegg innebærer finansieringsystemet en inntektsomfordeling i favør av personer med høyere utdanning.

Utgiftene til barnetrygd bestemmes av utviklingen i barnekullene. Med en gitt dekningsgrad i barnehagene vil også utgiftene til kontantstøtte følge utviklingen i barnekullene. Sett under ett vil også kontantstøtte og barnehagesubsidiene langt på vei bestemmes av den demografiske utviklingen. Mel-



Figur 4.16 Overføringer til husholdninger

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

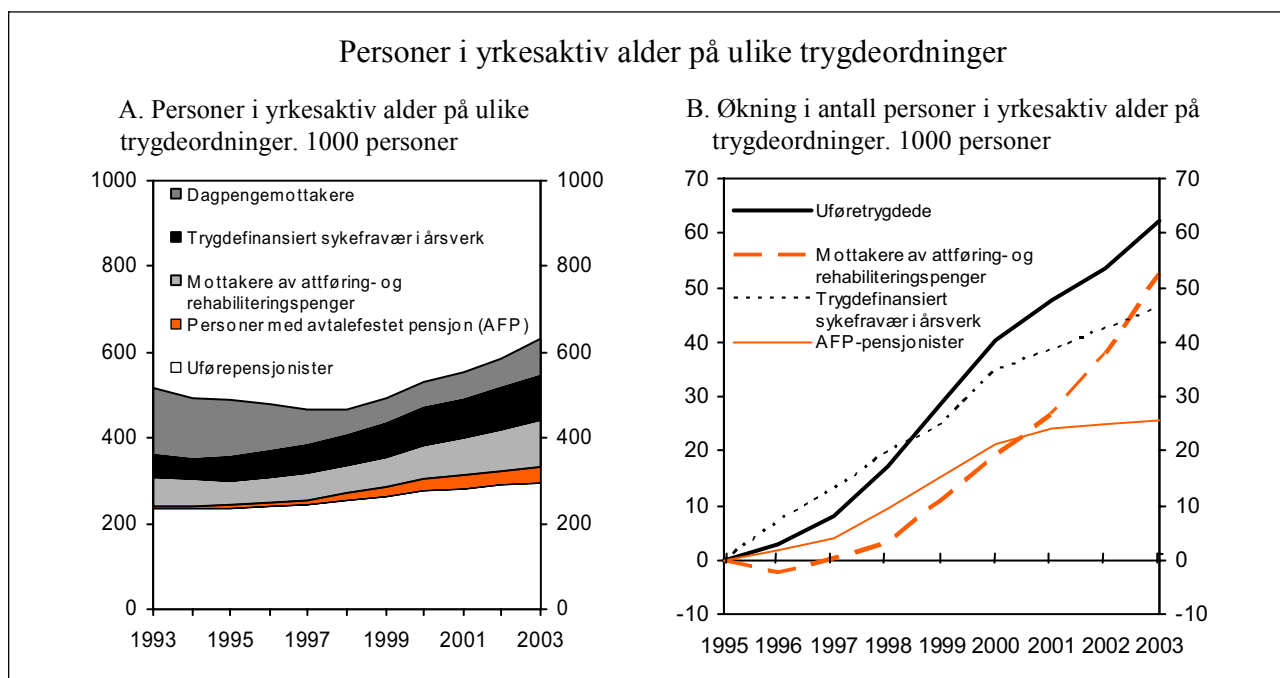
lomalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger innebærer om lag uendrete barnekull framover. Utgiftene til disse overføringsordningene vil i tillegg avhenge av hvordan satsene utvikler seg.

I 2003 omfattet de sykdomsrelaterede inntektsoverføringene i underkant av 510 000 personer i yrkesaktiv alder. Det var i tillegg 89 000 dagpengeomottakere og 34 000 personer mottakere av AFP. Samlet omfattet disse trygdeordningene dermed vel 630 000 personer, som tilsvarer en femtedel av befolkningen i yrkesaktiv alder, jf. figur 4.17A. Det framgår av figuren at det har vært jevn vekst de siste ti årene både i antall personer som omfattes av de sykdomsrelaterede ordningene og av AFP-pensjonister.

Overgangen fra arbeidsstyrken til trygdeordningene bestemmes av flere faktorer, blant annet regelverket for de ulike ordningene og praktiseringen av disse. I tillegg har forhold både på etterspørselssiden og tilbudssiden i arbeidsmarkedet betydning. På tilbudssiden virker endringer i befolkningens alderssammensetning inn. Beregninger i NOU 2000:27 (Sandman-utvalget) viser at 27 pst. av økningen i sykepengeutbetalingene og 50 pst. av økningen i antall uførepensjonister i perioden 1993–1998 kan tilskrives endringer i alderssammensetningen av den yrkesaktive befolkningen. Også i årene framover vil aldringen av befolkningen trekke i retning av en økning i antall uførepensjonister og personer som mottar sykepenger. Gitt SSBs mellomalternativ, og dersom antall uføretrygdede i hver aldersklasse holder seg konstant, vil antall uføretrygdede øke fra vel 297 000 i 2003 til om lag 425 000 i 2060. Med fortsatt økende uføretilbøyelighet innen hver aldersklasse vil veksten i antall uføretrygdede, og dermed i de samlede utgiftene til uføretrygd, kunne bli betydelig sterkere.

Utviklingen i trygdeutbetalingene til personer i yrkesaktiv alder vil også avhenge av de krav arbeidslivet stiller til funksjonsdyktighet og omstillingsevne hos den enkelte. Konkurransen både på det innenlandske og internasjonale markedet nødvendiggjør omstilling. Flere studier viser at arbeidstakere som er i en omstillingssituasjon som følge av nedbemanning, hyppigere ender opp som uføretrygdede enn andre.

Utformingen av stønadsordningene har stor betydning for hvilke økonomiske incentiver for overgang til arbeid den enkelte stønadsmottaker står overfor, jf. Boks 6.2. Folketrygdens korttidstelser har ulike inngangsvilkår, stønadsperiode og kompensasjonsgrad, mens sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad har medisinske inngangsvilkår. Dagpenger gis i forbindelse med arbeidsløshet, mens overgangsstønad er en familiebasert ytelse der vilkåret er at stønadsmottakeren er alene om omsorgen for barn eller mangler forsørger.



Figur 4.17 Personer i yrkesaktiv alder på ulike trygdeordninger. 1000 personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Rikstrygdeverket, Aetat og Finansdepartementet

Det er de senere årene iverksatt flere tiltak og regelendringer for å stimulere til arbeid og hindre varig avgang fra arbeidslivet, herunder:

- Uførepensjonen er fra 1. januar 2004 delt i en tidsbegrenset og en varig uførepensjon. Tidsbegrenset uførestønad innvilges for en periode på ett til fire år og skal ytes når framtidig arbeidsevne er usikker, og det er en viss mulighet for at stønadsmottakeren kan komme tilbake til arbeid.
- I dagpengeordningen er varigheten redusert fra tre til to år, og ferietillegget er fjernet.
- Arbeidsgivers periode med lønnsplikt i permitteringsordningen er økt fra tre til ti dager.
- Kravet til at personer må prøves for attføring før uførestønad kan vurderes har blitt skjerpet.
- Reglene for utdanning som attføringstiltak er målrettet bedre. Det er innført kostnadstak for utdanningen, aldersgrensen for å ta i bruk utdanning som attføringstiltak er hevet fra 22 til 26 år og varigheten for skolegang som attføringstiltak er begrenset til tre år.
- Fra 1. januar 2004 skal yrkesrettet attføring vurderes så tidlig som mulig etter at bedriftsinterne tiltak er forsøkt, men ikke har ført fram, og senest innen utløpet av sykepengeperioden. I tillegg skal det vurderes yrkesrettet attføring på ny etter at en har mottatt rehabiliteringspenger i 6 måneder.
- For å fremme rask tilbakevending til arbeid, er det innført tidsbegrensning på ett år for å motta rehabiliteringspenger etter unntaksbestemmelser.
- Fra 1. juli 2004 er en rekke endringer i sykemeldingspraksisen gjennomført. Perioden for aktiv sykemelding er redusert fra 12 til 8 uker. Gradert sykemelding skal heretter alltid vurderes før aktiv sykemelding. Arbeidsgiver og arbeidstaker må etter seks ukers sykefravær utarbeide en handlingsplan for å få arbeidstaker tilbake i arbeid. Inaktivitet etter åtte ukers sykefravær må være klart medisinsk begrunnet.

Intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv (IA) ble inngått mellom hovedorganisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden og Regjeringen i oktober 2001 for en fireårsperiode. Et delmål er at sykefraværet skal reduseres med 20 pst. i forhold til nivået i 2. kvartal 2001. Ordningen ble evaluert etter 2. kvartal 2003. Evalueringen viste at sykefraværet har fortsatt å stige i perioden,

og datamaterialet tydet også på at flere funksjonshemmede og eldre enn tidligere står utenfor arbeidslivet. Partene i avtalen ble likevel enige om å videreføre avtalen ut 2005, gjennom en erklæring som foreslo visse justeringer særlig i forhold til sykemeldingspraksis. Erklæringen ble undertegnet 3. desember 2003. Ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå har sykefraværet gått ned i 2. kvartal i inneværende år, men sykefraværet har likevel økt med 3 pst. siden 2. kvartal 2001, da avtalen ble inngått. I Nasjonalbudsjettet 2005 er det pekt på at det økte sykefraværet i all hovedsak skyldes økt langtidsfravær. For å hindre utstøting fra arbeidsmarkedet mener Regjeringen det er viktig at sykelønnsordningen utformes slik at flest mulig vender tilbake til arbeidslivet etter å ha vært langvarig syk. I dagens regelverk finansierer arbeidsgiverne sykefraværet de første 16 dagene, mens lengre sykefravær finansieres over folketrygden. Bedriftene har i dag således ikke noe direkte økonomisk incitament for å få en sykmeldt arbeidstaker tilbake i arbeid etter endt arbeidsgiverperiode. På denne bakgrunn foreslo Regjeringen i Nasjonalbudsjettet 2005 at det fra 1. april 2005 innføres et økonomisk medansvar for arbeidsgivere på 10 pst. for den delen av sykeperioden som finansieres over folketrygden. Samtidig foreslås arbeidsgiverperioden redusert til 14 dager, noe som delvis vil kompensere for arbeidsgivernes økte utgifter ved delansvar i trygdeperioden. Endringen i sykelønnsordningen vil gi et økonomisk incitament for arbeidsgiverne til å iverksette sykdomsforebyggende tiltak, samtidig som innsatsen for å få langtidssykmeldte tilbake i arbeid blir forsterket.

Både OECD og EU har i de senere årene gitt klare anbefalinger om å legge økt vekt på krav til aktivitet blant stønadsmottakerne. Selv om den empiriske forskningen om disse problemstillingene er relativt begrenset, indikerer studier fra flere land at spesifiserte krav om aktivitet og deltakelse blant stønadsmottakerne øker sannsynligheten for overgang til arbeid. Eksempler på slike krav er deltakelse på tiltak, dokumentasjon av jobbsøking eller oppmøte til samtale. Mer begrenset og reell varighet i stønadsordningene har også vist seg å øke overgangen fra ledighet til arbeid. Dette underbygges av norske erfaringer, som blant annet viser at tilbakevendingen fra sykelønn til arbeid øker når sykelønnsperioden nærmer seg slutten.

5 Noen mulige forløp for utviklingen i norsk økonomi på lang sikt

5.1 Tallfesting av den økonomiske utviklingen på lang sikt

Politiske valg som treffes i nær framtid kan påvirke muligheten til å møte økonomisk-politiske utfordringer lengre fram i tid. Det er samtidig lite som i dag kan sies med sikkerhet om utviklingen i det norske samfunnet og i norsk økonomi de neste 50 årene. Som det framgår av de foregående kapitlene, framstår noen utviklingstrekk likevel klarere enn andre. Med utgangspunkt i disse, skisserer dette kapitlet noen mulige forløp for norsk økonomi fram mot 2060. Formålet er dels å peke på noen særskilte utfordringer som det norske samfunnet kan bli stilt overfor de kommende tiårene, dels å belyse hvilken betydning disse utfordringene kan ha for politikktutformingene de nærmeste årene.

Med en vekst som på 1990-tallet, vil verdiskapingen i fastlandsøkonomien pr. innbygger i 2060 kunne være om lag 2,4 ganger så stor som med en vekst som på 1980-tallet. I lys av usikkerheten så langt fram i tid presenterer meldingen et sett av alternative beregninger. Disse gir et grunnlag for å vurdere hvor robuste de konklusjonene som trekkes er, blant annet om behovet for å styrke offentlige finanser.

Ingen av beregningsalternativene kan presenteres som et mest sannsynlig forløp, men referansebanen for framskrivningene framstår på flere områder godt i tråd med tidligere observerte utviklingstrekk. Blant annet er middelalternativet fra Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger innarbeidet i denne beregningen. I tillegg presenteres beregninger som spenner ut noen mulige alternative forløp for norsk økonomi. Disse beregningene belyser konsekvenser av alternative forutsetninger for viktige faktorer.

Beregningene bygger på tekniske forutsetninger om innretningen av den økonomiske politikken framover, og er ikke basert på en vurdering av hva som er mest sannsynlig eller mest ønskelig politikk. Tallfestingen av mulige forløp for norsk økonomi fram mot 2060 er dermed et bidrag til å klargjøre noen viktige økonomisk-politiske utfordringer, ikke en framstilling av politisk foretrukne

forløp. Beregningene illustrerer også i noen grad hvordan alternative valg i politikken kan påvirke den økonomiske utviklingen.

Verdenssamfunnet lever med risikoen for naturkatastrofer, epidemier, terrorangrep og krig. Slik usikkerhet er ikke eksplisitt belyst i beregningene. Selv om sykdom og katastrofer kan medføre meget store menneskelige lidelser og betydelige omstillingskostnader i form av lavere produksjon i noen år, synes den økonomiske veksten i industri-landene over tid å ha vært ganske robust overfor slike hendelser. Det framgår blant annet av figur 3.2 at den økonomiske veksten i Europa ble negativt påvirket av andre verdenskrig, men også at det ikke tok mange år før verdiskapingen igjen kom opp på samme nivå som før krigen.

Avsnitt 5.2 går igjennom de viktigste forutsetningene for beregningene. Avsnitt 5.3 presenterer og drøfter framskrivninger av hovedtrekkene i den økonomiske utviklingen til 2060, mens avsnitt 5.4 belyser utfordringene for offentlige finanser under ulike forutsetninger. Resten av kapitlet belyser mulige konsekvenser for regional utvikling og miljøskadelige utslipp til luft, og presenterer beregninger av nasjonalformuen.

5.2 Forutsetninger for framskrivninger av norsk økonomi til 2060

Den makroøkonomiske modellen MSG er benyttet for å beregne utviklingsbanene. Modellen inneholder en tallfestet beskrivelse av økonomiens virkemåte, basert på historiske data, og sikrer økonomisk konsistens i framskrivningene, jf. boks 5.1. De viktigste drivkreftene for den økonomiske utviklingen, slik som produktivitetsvekst, befolkningsutvikling, sysselsetting, internasjonal kapitalavkastning og utviklingen i petroleumsinntekter må likevel angis utenfor modellen. Dette gjelder også forhold som har særskilt betydning for utviklingen i offentlige finanser, slik som antall mottakere av offentlige overføringer og brukere av offentlige tjenester. Modellbrukerens valg av forutsetninger på disse områdene har stor betydning for resultatene.

Boks 5.1 MSG-modellen

MSG-6 er en generell likevektsmodell for norsk økonomi der en rekke sektorer er beskrevet. Finansdepartementet har brukt MSG-modellen i ulike versjoner siden slutten av 1960-tallet. Modellen benyttes til å belyse utviklingen i samlet produksjon, fordelingen av produksjon, sysselsetting og realkapital på ulike sektorer, privat og offentlig konsum, priser på norskproduserte varer og reallønnsutviklingen på lang sikt.

I modellen blir veksten i total produksjon i hovedsak bestemt fra tilbudssiden, dvs. av teknologisk endring, utviklingen i tilgangen på arbeidskraft og på tilgangen på enkelte naturressurser, samt det internasjonale realrentenivået. Vridninger i nærings sammensetningen kan gi en viss endring i totalproduksjonen, fordi produktivetsnivået varierer mellom næringer.

En avgjørende forutsetning som modellen baseres på, er at det skjer tilpasninger i økonomien slik at økonomien beveger seg mot en likevekt der forbrukere og produsenter utnytter alle tilgjengelige ressurser. Dette innebærer blant annet at det oppnås balanse i arbeidsmarkedet og at en gitt utvikling i utenriksøkonomien realiseres, gjennom tilpasning av samlet forbruk og lønnsnivået.

Modellen består av 47 produksjonssektorer, hvorav 8 er sektorer for offentlig forvaltning. Innsatsfaktorene er arbeidskraft, ulike typer kapital, elektrisitet, oljeprodukter, ulike typer transporttjenester, samt annen vareinnsats. Innsatsfaktorene er forutsatt å kunne erstatte hverandre i noe ulik grad.

De fleste varer i MSG-6 betraktes som sammensatte goder bestående av både innenlandske varer og import. Hjemmeproduserte og importerte varianter av en vare kan bare delvis erstatte hverandre i bruken. Andelen som importeres, er avhengig av prisen på hjemmeproduserte varer i forhold til prisen på import.

Næringsstrukturen i MSG-6 er kjennetegnet ved mange ulike bedrifter som er forskjellige med hensyn til størrelse og produktivitet. Det er antatt at bedriftene står overfor gitte verdensmarkedspriser på sine eksportprodukter. Dette innebærer blant annet at en kostnadsøkning innenlands ikke kan veltes over på eksportprisene. På hjemmemarkedet har produsentene derimot en viss markeds makt («monopolistisk konkurranse»).

Modellen er først og fremst egnet til å beskrive langsiktige strukturelle endringer i økonomien. Det har blant annet sammenheng med forutsetningen om at alle ressursene i økonomien til enhver tid er fullt utnyttet. Modellen er dermed ikke egnet til å håndtere problemstillinger knyttet til svingninger i kapasitetsutnyttningen på mellomlang sikt. Framskrivningene kan si noe om hvor store omstillinger som kan bli nødvendige, men ikke noe om konsekvensene for kapasitetsutnyttningen og balansen i arbeidsmarkedet av å gjennomføre disse omstillingene.

Modellen gir også framskrivinger av utslipp til luft av ulike forurensende stoffer fra bruk av fossile brensler og fra ulike industrielle prosesser. Modellen er derfor også egnet til å vurdere utviklingen i økonomi, energibruk og miljøforhold i sammenheng.

Tallfestingen av drivkreftene er basert på drøftingene i de foregående kapitlene. Kapittel 2 peker på viktige internasjonale utviklingstrekk, og hvordan utviklingen i internasjonale forhold har betydning for den økonomiske utviklingen i Norge. Kapittel 3 drøfter viktige drivkrefter bak utviklingen i verdiskaping og inntekt. Kapittel 4 går på tilsvarende måte gjennom drivkrefter bak utviklingen av omfanget på de offentlige velferdsordningene.

Den store usikkerheten om utviklingen langt fram i tid tilsier som nevnt at det ikke bør legges for stor vekt på ett enkelt forløp. For følgende sentrale faktorer skisseres det derfor alternative forutsetninger:

- Petroleumspriser
- Internasjonalt rentenivå
- Produktivetsvekst
- Befolkningsutvikling
- Arbeidstid
- Yrkesdeltaking (eksemplifisert ved andelen uføre)
- Helsetilstand blant eldre

I tillegg belyses konsekvenser av endrede forutsetninger om dekningsgrad og ressursbruk pr. bruker av offentlige tjenester i kommunesektoren og i de statlige helseforetakene.

Et av de beregnede forløpene for norsk økonomi mot 2060 («referansebanen») er basert på et «midtalternativ» for de omtalte faktorene. I de alternative beregningene endres en og en av forutsetningene, slik at virkningene av hver enkelt endring framkommer.

Nedenfor følger en gjennomgang av forutsetningene for de faktorene som utgjør de viktigste drivkreftene for den økonomiske utviklingen framover. Herunder redegjøres for alternative forløp. For hver av faktorene angis to alternative forløp rundt midtalternativet, bortsett fra for yrkesdeltaking og helsetilstand (jf. omtale nedenfor).

Forutsetninger om internasjonal økonomi

Utviklingen i norsk økonomi er sterkt påvirket av internasjonale forhold, jf. drøftingen i kapittel 2. Framskrivningene av potensialet for produksjon og konsum bygger på at Norge fortsatt kan dra nytte av et omfattende internasjonalt varebytte.

Utviklingen i prisene på råolje og naturgass er særlig viktig for Norge. I referansebanen legges det til grunn at realprisen på råolje stabiliserer seg på 180 2005-kroner fra 2008, og at prisen på naturgass utvikler seg i takt med råoljeprisen. En slik råoljepris er om lag som gjennomsnittet de siste 15 årene. I tillegg er det gjennomført beregninger med en oljepris på henholdsvis 130 og 230 2005-kroner.

Prisveksten for eksport- og importprodukter er ellers forutsatt om lag et halvt prosentpoeng lavere enn antatt konsumprisvekst hos Norges viktigste handelspartnere. Denne forskjellen har sammenheng med at den internasjonale handelen trolig fortsatt i relativt stor grad vil bestå av varer, samtidig som det antas at produktivitetsveksten vil være noe sterkere for varer enn for tjenester. De siste årenes tendens til fallende priser, knyttet til økning av importen fra land med lave produksjonskostnader, er forutsatt å stoppe opp.

I referansebanen forutsettes det 4 pst. realavkastning på kapitalen i Statens petroleumsfond, jf. drøftingen i kapittel 2. Samme rentesats benyttes også for å beregne rentene på annen formue og gjeld, som utgangspunkt for beregninger av kapitalkostnader for norsk næringsliv og i beregningene av petroleumsformue, generasjonsregnskapet og utfordringene for statsbudsjettet. Det er ikke selvsagt at samme rente bør brukes i alle disse sammenhengene, men det forenkler beregningsarbeidet uten at det i vesentlig grad påvirker hovedresultatene. I de makroøkonomiske framskrivningene belyses betydningen av den usikkerheten som knytter seg til det langsiktige internasjo-

nale rentenivået ved å se på konsekvensene av å legge til grunn 3 og 5 pst. realavkastning.

Teknologisk utvikling

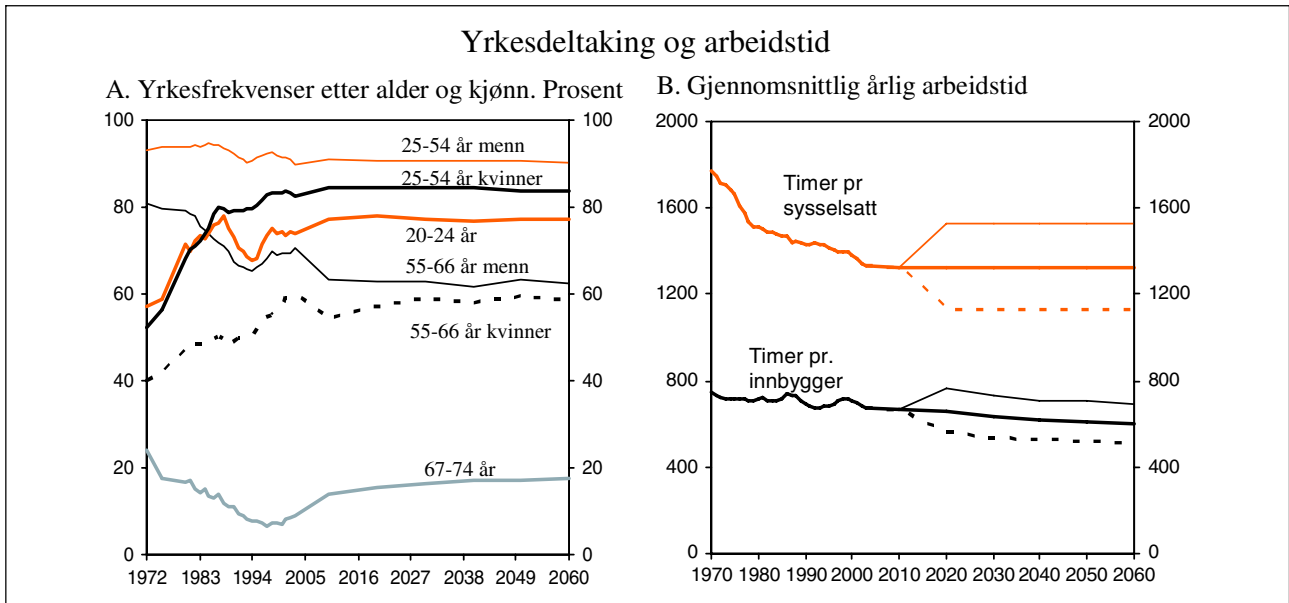
I kapittel 3 ble det vist at utviklingen i total faktorproduktivitet (TFP) har vært avgjørende for veksten i produksjonskapasiteten og dermed i den disponible realinntekten. Drøftingen der viste også at veksten i TFP i Fastlands-Norge var klart lavere på 1980-tallet enn både på 1970- og 1990-tallet. Tallene for TFP-vekst i kapittel 3 er oppgitt for bruttoproduktet i Fastlands-Norge utenom offentlig sektor. I referansebanen legges det til grunn en årlig vekst i TFP på om lag 1½ pst. for fastlandsøkonomien samlet. Dette er om lag som gjennomsnittet for perioden 1970–1990. I tillegg analyseres betydningen av en TFP-vekst på henholdsvis om lag 1 pst. og om lag 2 pst.

Befolkningsutvikling og tilgang på arbeidskraft

Middelalternativet i de siste befolkningsframskrivningene fra Statistisk sentralbyrå er lagt til grunn i referansebanen. Dette alternativet innebærer at antall personer i alderen 20–66 år øker med i gjennomsnitt 0,2 pst. pr. år i perioden 2003–2060. Samtidig reduseres denne aldersgruppens relative størrelse fra 61 pst. til 55 pst. av befolkningen. Sammen med detaljerte forutsetninger om yrkesfrekvenser etter kjønn og alder, gir befolkningsutviklingen i middelalternativet en utvikling i samlet antall sysselsatte som er innarbeidet i referansebanen for beregningene. I alternative beregninger analyseres betydningen av å legge til grunn henholdsvis et ungdomsalternativ og et aldringsalternativ for befolkningsutviklingen, jf. omtale i avsnitt 3.3. Yrkesfrekvensene etter kjønn og alder er de samme i alle tre alternativene.

Figur 5.1A viser yrkesfrekvensenes utvikling siden 1972, samt framskrivninger til 2060. Den utviklingen i yrkesdeltaking som her skisseres for de ulike delene av befolkningen gir ett bilde som er konsistent med den utviklingen i samlet antall sysselsatte som er lagt til grunn i beregningsalternativene. Det finnes imidlertid mange alternative utviklingsbaner på detaljert nivå som ville gitt samme utvikling i samlet sysselsetting. Eksempelvis kunne det vært lagt til grunn en sterkere tilnærming i yrkesdeltakingen mellom kvinner og menn enn det figuren viser.

I referansebanen øker andelen uføretrygdede i aldersgruppen 20–66 år fra 10,8 prosent i 2003 til 13,4 prosent i 2060 som følge av endringene i



Figur 5.1 Yrkesdeltaking og arbeidstid

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

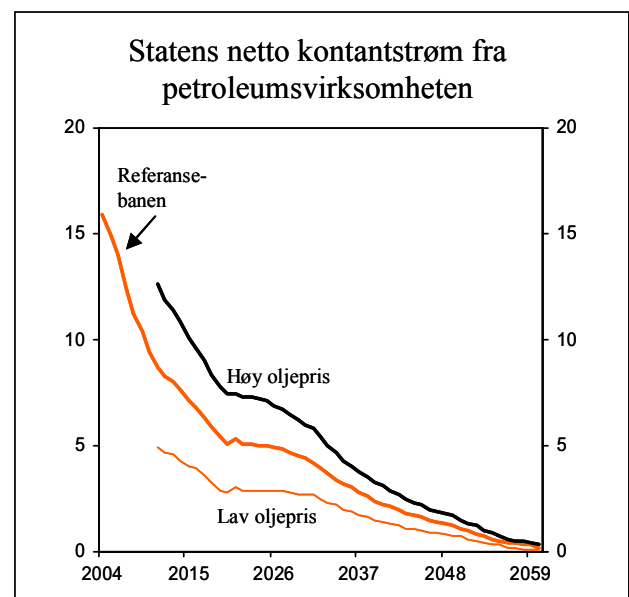
befolkningens sammensetning. I en alternativ beregning belyses betydningen av omfanget av uføretrygding, ved at det er lagt til grunn at antall uføretrygdete i perioden 2010–2060 er 20 prosent lavere enn i referansebanen. Dette innebærer 2,7 prosentpoeng høyere yrkesdeltaking for aldersgruppen 20–66 år i 2060.

I referansebanen antas gjennomsnittlig arbeidstid å holde seg om lag uendret framover, noe som innebærer brudd med en trendmessig nedgang i arbeidstiden de siste 30 årene, jf. figur 5.1B. I tillegg er det utarbeidet alternative beregninger hvor gjennomsnittlig arbeidstid enten reduseres eller øker med 15 pst. Beregningene illustrerer effekter av at befolkningen velger å endre den tiden som brukes på betalt arbeid gjennom livet. Dette kan skje gjennom endringer i normalarbeidstid, stillingsbrøk for deltidsarbeidende, antall år i yrkeslivet, omfang av overtid mv. Reglene for pensjonsopptjening i folketrygden innebærer at effekten på offentlige finanser vil være noe avhengig av på hvilken måte den angitte endringen i gjennomsnittlig arbeidstid har framkommet. I beregningsalternativene er det teknisk lagt til grunn at det er normalarbeidstiden som er endret.

Petroleumsproduksjonen og statens petroleumsinntekter

I kapittel 3 redegjøres det for Oljedirektoratets anslag for petroleumsressursene på norsk konti-

nentalsokkel. Basert på prisforutsetningene over, og anslag på utvinningsprofil og kostnadsutvikling i petroleumssektoren, er det beregnet utviklingsbaner for Statens netto kontantstrøm fra petroleumssektoren. Disse er gjengitt i figur 5.2, regnet som andel av BNP for Fastlands-Norge. Produerte kvanta av råolje og naturgass er de samme i de tre alternativene.



Figur 5.2 Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet

Sparing

I dag er det slik at eldre sparer en større andel av sine inntekter enn unge. Dette kunne tilsi at husholdningenes sparerate samlet sett ville øke noe når andelen eldre øker i forhold til totalbefolkningen. Nye generasjoner, med andre holdninger og en annen livsstil, kan imidlertid komme til å være mindre sparsommelige enn dagens eldre. I beregningene er det lagt til grunn at husholdningenes sparing blir liggende på om lag 5 ½ prosent av deres disponible inntekt gjennom hele beregningsperioden.

Samlet innebærer forutsetningene om sparing i husholdninger og foretak at landets samlede nettofinansinvesteringer, som er lik overskuddet på driftsbalansen, i hovedsak tilsvare nettofinansinvesteringene i Statens petroleumsfond.

Tekniske forutsetninger om den økonomiske politikken

Framskrivningene tar utgangspunkt i handlingsregelen for bruken av petroleumsinntektene slik denne ble vedtatt av Stortinget våren 2001. Forutsetningene knyttet til de viktigste drivkreftene for offentlige utgifter er de samme i de fleste beregningsalternativene. Blant annet er det med to unntak lagt til grunn uendret dekningsgrad og ressursbruk pr. bruker av offentlige tjenester, inkludert skjønnsmessig innarbeiding av vedtatte reformer. Det vises til drøftingen i kapittel 4, hvor det blant annet påpekes at det gjennom de foregående tiårene har vært en betydelig økning i dekningsgraden og/eller ressursbruken pr. bruker av offentlige tjenester. Beregningene forutsetter dermed et klart trendbrudd. Med det antall brukere av de ulike tjenestene som er lagt til grunn, vil en mer trendmessig økning i kvaliteten på tjenestene kreve klart sterkere vekst i ressursbruken i offentlig sektor enn lagt til grunn i referansebanen, eventuelt en betydelig effektivisering av tjenesteproduksjonen.

For å illustrere betydningen av det forutsatte trendbruddet er det laget en beregning hvor det legges til grunn at sysselsettingen i kommunesektoren og de statlige helseforetakene årlig vokser 1 prosent mer enn det som kreves for å holde uendret dekningsgrad og ressursbruk pr. bruker av tjenestene. Dette er om lag halvparten av merveksten i perioden 1988–1998.

Det tas utgangspunkt i at dagens pensjonssystem videreføres. I kapittel 6 refereres kort virkninger av en omlegging av pensjonssystemet i tråd

med Pensjonskomisjonens forslag til modernisert folketrygd. For øvrig vises det til Pensjonsmeldingen for en nærmere drøfting av de økonomiske virkningene av alternative utforminger av pensjonssystemet.

Mer konkret er følgende forutsetninger om den økonomiske politikken lagt til grunn:

- Det forutsettes at de løpende innbetalingene fra petroleumsproduksjonen investeres i Statens petroleumsfond, mens den løpende bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet f.o.m. 2010 begrenses til forventet realavkastning av Petroleumsfondet, anslått til 4 pst. I alternativene med lav og høy rente brukes henholdsvis 3 og 5 prosent av kapitalen i Petroleumsfondet over statsbudsjettene hvert år.
- Dagens regler i folketrygden legges til grunn, kombinert med en forutsetning om lønnsregulering av grunnbeløpet. Dette innebærer at folketrygdens utgifter til alders-, uføre og etterlattepensjon i beregningene øker fra 9,5 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2003 til 20,5 pst. i 2060, jf. omtalen i kapittel 4.
- Vedtatte reformer innenfor offentlig tjenesteyting er skjønnsmessig fasett inn i beregningene. I referansebanen videreføres ellers dekningsgrad og ressursbruk pr. bruker av offentlige tjenester i kommunesektoren og i de statlige helseforetakene som i 2004. I statlig sivil sektor for øvrig forutsettes uendret antall timeverk. Disse forutsetningene innebærer at antall timeverk i offentlig forvaltning vokser med i gjennomsnitt 0,8 pst. pr. år i perioden 2003–2060. I tillegg analyseres ett alternativ hvor bedret helsetilstand innebærer at behovet for helse- og omsorgstjenester vokser mindre enn det endringene i alderssammensetningen i befolkningen isolert sett skulle tilsi, og ett alternativ med økende dekningsgrad og ressursbruk pr. bruker av de offentlige tjenestene i tråd med utviklingen i perioden 1988–1998.
- Egenandelene fra beboere på sykehjem utvikler seg i takt med økningen i antall og inntekt for sykehjemsbeboere. Øvrige offentlige gebyrer og egenandeler utvikler seg slik at de samlet utgjør en om lag konstant andel av privat konsum.
- Verdiavgifter holdes reelt sett uendret.
- Det legges beregningsteknisk til grunn at det over tid er balanse mellom samlede inntekter og utgifter for offentlig forvaltning utenom statsforvaltningen. Statsbudsjettets balanse reflekterer dermed også den samlede balansen for offentlig forvaltning.

Med utgangspunkt i disse sentrale forutsetningene beregnes et gjenstående finansieringsbehov for offentlig forvaltning. Finansieringsbehovet er rent teknisk illustrert ved den endringen i det generelle skatteinivået som er nødvendig for at de løpende offentlige utgiftene ikke skal overstige de løpende inntektene, medregnet forventet realavkastning av statens petroleumsfond. Den anslåtte skatteøkningen er ment å illustrere størrelsen på utfordringene i finanspolitikken, men er i beregningene ikke forutsatt å få virkninger på arbeidstilbudet. Dersom finansieringsbehovet faktisk skulle dekkes gjennom en slik skatteøkning, ville økonomiens vekstevne bli påvirket, jf. omtale i kapittel 6. Blant annet er det grunn til å anta at arbeidstilbudet og sysselsettingen ville bli påvirket i negativ retning.

5.3 Hovedtrekk i de langsiktige framskrivningene

Utviklingen i verdiskaping og inntekt

Som det framgår over er det utarbeidet en referansebane og til sammen 13 alternative beregninger som belyser betydningen av alternative forutsetninger om viktige drivkrefter. Figur 5.3 viser utviklingen i realdisponibel inntekt pr. innbygger, og gir samtidig en samlet oversikt over det settet av beregninger som er utarbeidet. Alternativet med en mer trendsmessig utvikling for dekningsgrad og ressursbruk pr. bruker av offentlige tjenester inngår ikke i figuren. Det framgår at en del av de alternative beregningene gir en inntektsutvikling som avviker lite fra referansebanen. En del av disse faktorene har imidlertid større betydning for utviklingen offentlig forvaltnings utgifter og inntekter. Dette drøftes nærmere i avsnitt 5.4, der figur 5.5 belyser utfordringene for offentlige finanser i de ulike alternativene.

Regnet i disponibel realinntekt pr. innbygger, er Norges befolkning i alle beregningene langt rikere i 2060 enn i dag, men den årlige veksten framover er beregnet å bli lavere enn i perioden fra 1970 til i dag i alle alternativene. Disponibel realinntekt pr. innbygger vokste med i gjennomsnitt 2,8 pst. pr. år i perioden 1970–2003. I referansebanen er gjennomsnittlig årlig vekst i årene 2003–2060 beregnet til 1,7 pst.

Høyere priser på råolje og naturgass gir høyere realdisponibel inntekt. I første del av beregningsperioden, mens petroleumsproduksjon er høy, følger dette direkte av høyere netto kontantstrøm fra petroleumssektoren. Dette gir raskere vekst i kapitalen i Statens petroleumsfond og dermed større

renteinntekter. Etter hvert som petroleumsproduksjonen avtar, betyr den direkte effekten av prisforutsetningene mindre. Forskjellen i disponibel realinntekt pr. innbygger mellom referansebanen og banen med høy oljepris kan derfor med tiden i økende grad tilskrives ulike forløp for renteinntektene fra Petroleumsfondet. Ved lav oljepris er mekanismene tilsvarende.

Lav rente gjør flere investeringer lønnsomme, og trekker i retning av økt kapitalmengde og produksjonskapasitet. Høy rente trekker på tilsvarende måte i retning av lavere kapitalmengde og produksjonskapasitet i fastlandsøkonomien. Utviklingen i produksjonskapasiteten demper utslaget i disponibel realinntekt via avkastningen på petroleumsfondet, men motvirker det ikke fullt ut.

Hva som forutsettes om produktivitsveksten har stor betydning for inntektsutviklingen framover. Dette er også i samsvar med at mye av veksten historisk kan tilskrives forhold som bidrar til vekst i total faktorproduktivitet.

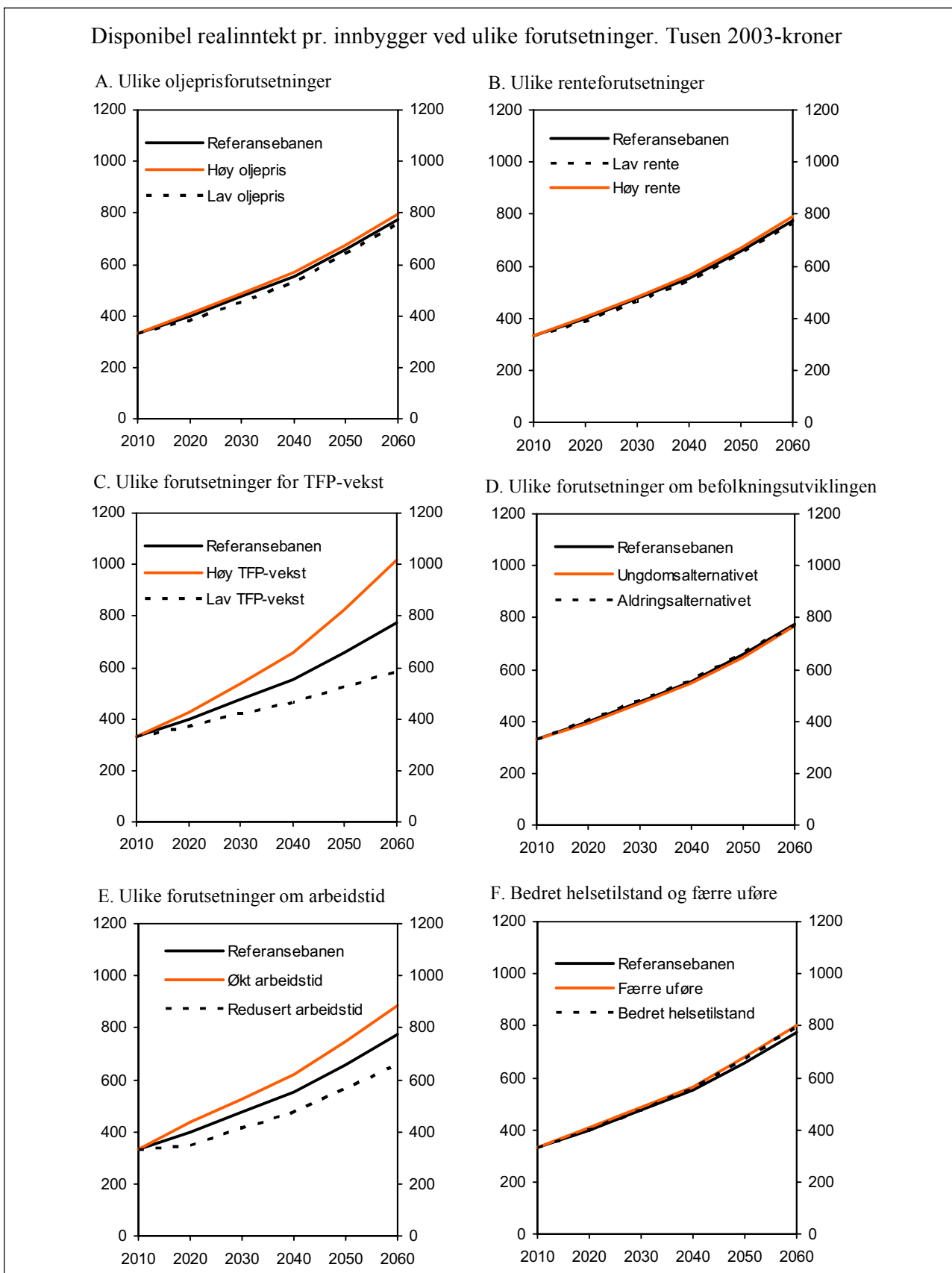
15 prosent økning eller reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid gir naturlig nok et betydelig skift i inntektsnivået. En engangsøkning i arbeidstiden gir imidlertid i motsetning til en økning i produktivitsveksten, ikke opphav til en varig høyere inntektsvekst. En viktig forskjell mellom alternativene er dessuten at økt inntekt som følge av økt arbeidstid har et motstykke i redusert fritid.

Alternativberegningene for befolkningsutvikling, yrkesdeltaking og helsetilstand avviker relativt lite fra referansebanen når det gjelder utviklingen i realdisponibel inntekt pr. innbygger.

Det framgår av gjennomgangen over at det er de alternative beregningene for produktivitsvekst og arbeidstid, dvs. viktige faktorer bak utviklingen i BNP for Fastlands-Norge, som gir størst utslag i realdisponibel inntekt. Utviklingen i andre komponenter i realdisponibel inntekt, petroleumsinntekter og renteinntektene fra utenlandsformuen, har relativt sett mindre betydning.

Tabell 5.1 viser utviklingen i BNP for Fastlands-Norge regnet pr. innbygger fra 1970 og framover til 2060 i referansebanen. I tillegg vises vekstforløp med alternative forutsetninger for utviklingen i produktivitet, arbeidstid og befolkningssammensetning. Beregningen med lav TFP-vekst er ikke gjengitt i tabellen. Denne gir om lag samme resultater som beregningen med høy TFP-vekst, men med motsatt fortegn.

I tabellen er veksten dekomponert i bidrag fra de enkelte komponentene i et vekstregnskap. Det framgår at forutsetninger om produktivitsveksten (TFP) er avgjørende for den beregnede veksttakten i økonomien, jf. drøftingen i kapittel 3. Når



Figur 5.3 Disponibel realinntekt pr. innbygger ved ulike forutsetninger. Tusen 2003-kroner

Kilde: Finansdepartementet

Tabell 5.1 BNP for Fastlands-Norge pr. innbygger. Gjennomsnittlig årlig prosentvis vekst

	1970–2003		2003–2060				
		Referansebanen	Høy TFP-vekst	Økt arb.tid	Redusert arb.tid	Ungdomsalternativet	Aldringsalternativet
BNP for Fastlands-Norge pr. innb.	2,2	1,8	2,3	2,1	1,4	1,8	1,7
Bidrag fra							
Arbeidskraft	-0,21	-0,12	-0,11	0,06	-0,33	-0,12	-0,13
Kapital	0,64	0,46	0,54	0,54	0,36	0,46	0,45
Produktivitet	1,75	1,44	1,90	1,45	1,41	1,45	1,42

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

BNP for Fastlands-Norge pr. innbygger vokser svakere i referansebanen enn i den foregående perioden skyldes dette i hovedsak svakere produktivtetsutvikling.

Veksten i realkapital pr. innbygger avtok gjennom perioden 1970–2003. Dette har blant annet sammenheng med at mye av den samlede økonomiske veksten i denne perioden fant sted i tjenesteytende næringer, som er relativt lite kapitalintensive. Det er grunn til å forvente at mye av veksten også i framtiden vil skje i slike næringer. I referansebanen vokser sysselsettingen særlig mye i produksjonen av helse- og omsorgstjenester, og referansebanen viser i tråd med dette en noe lavere vekst i realkapital pr. innbygger enn gjennomsnittet for perioden 1970–2003.

Bidraget fra arbeidskraften målt med utgangspunkt i utviklingen i antall timer pr. innbygger, er negativt både historisk og i alle framskrivingene, med unntak for alternativet med økt gjennomsnittlig arbeidstid.

Veksten i BNP for Fastlands-Norge pr. innbygger er marginalt høyere i ungdomsalternativet enn i aldringsalternativet. Samtidig er den samlede befolkningen høyest i ungdomsalternativet, slik at det blir flere personer som skal dele petroleumsinntektene og renteinntektene. Forskjellen mellom de to alternativene blir derfor noe større når det fokuseres på verdiskapingen i fastlandsøkonomien enn når det fokuseres på disponibel realinntekt.

Det framgår av tabell 5.2 at endringer i befolkningssammensetningen i perioden 1970–2003 isolert sett trakk i retning av økt antall timeverk pr. innbygger, mens det motsatte legges til grunn framover. Utviklingen i perioden 1970–2003 preges ellers i stor grad av redusert normalarbeidstid, økt yrkesdeltaking blant kvinner og økt omfang av deltidsarbeid, jf. nærmere drøfting i kapittel 3. I referansebanen er det fram mot 2060 som nevnt lagt til grunn tilnærmet uendret gjennomsnittlig arbeidstid og uendrede yrkesfrekvenser for de enkelte aldersgruppene.

Tabell 5.2 Dekomponering av timeverksvekst pr innbygger. Gjennomsnittlig årlig prosentvis vekst

	1970–2003		2003–2060			
		Referansebanen	Økt arb.tid	Redusert arb.tid	Ungdomsalternativet	Aldringsalternativet
Timer pr. innbygger	-0,31	-0,19	0,05	-0,48	-0,20	-0,21
Bidrag fra						
Befolkning ¹	0,21	-0,17	-0,17	-0,17	-0,19	-0,17
Yrkesdeltaking ²	0,34	-0,01	-0,01	-0,01	0,00	-0,02
Arbeidstid ³	-0,86	-0,01	0,23	-0,30	-0,01	-0,01

¹ 20–66 åringer som andel av befolkningen

² Sysselsatte som andel av 20–66 åringer

³ Timer pr. sysselsatt pr. år

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Ifølge tabell 5.2 er bidraget fra endringer i andelen av befolkningen i tradisjonell yrkesaktiv alder til utviklingen i timeverk pr. innbygger, mer negativt i ungdomsalternativet enn i både aldringsalternativet og referansebanen. Dette skyldes at ungdomsalternativet relativt sett har en høy andel av befolkningen i aldersgruppen under 20 år, som er forutsatt å bidra lite til sysselsettingen målt i timer. Lavere gjennomsnittsalder innenfor aldersgruppen 20–66 år, bidrar til at sysselsettingen samlet likevel blir noe høyere i ungdomsalternativet enn i aldringsalternativet.

Næringsutviklingen

I rike land har utviklingen lenge gått i retning av at sysselsettingen forskyves fra vareproduserende til tjenesteytende næringer. Denne tendensen gjenfinnes også i norske nasjonalregnskapstall etter 1970 og i noen grad i de makroøkonomiske framskrivningene i denne meldingen, jf. tabell 5.3.

Denne typen framskrivninger av næringssammensetningen bør tolkes med forsiktighet. Blant annet er det stor usikkerhet knyttet til sammensetningen av norsk eksport framover. Den makroøkonomiske modellen inneholder bare i begrenset grad mekanismer som ivaretar at en betydelig del av norsk eksport i framtiden kan komme til å bestå av tjenester, mens mye av eksporten i dag (utenom petroleum) består av industrivarer. Framskrivningene av industrisysselsettingen bør derfor betraktes som en indikator for ressursbruken innen produksjonen av internasjonale byttevarer dersom en skal sikre balanse i utenriksøkonomien. Beregningene belyser mer direkte hvordan næringssammensetningen påvirkes av endringer i sammenset-

ningen av det samlede forbruket i Norge. Inntektsutviklingen i norsk økonomi og forskjeller i produktivitet utviklingen mellom varer og tjenester, bidrar i beregningene til at tjenesteandelen i samlet forbruk øker, mens vareandelen avtar.

I beregningene øker sysselsettingen i industri-sektoren med økende generell TFP-vekst. Dette skyldes at når økonomien som helhet vokser raskere, får inntektene fra petroleumsvirksomheten relativt sett mindre betydning som finansieringskilde for norsk import. Dermed må en større andel av importen til Norge motsvares av produksjon av internasjonale byttevarer i Fastlands-Norge. Av samme grunn betyr større petroleumsinntekter at det blir mindre behov for slik produksjon, slik at det i denne virkningsberegningen er en lavere vekst i industrisysselsettingen enn i referansebanen. Den samme effekten gjør seg også gjeldende over tid i referansebanen, ved at avkastningen av Petroleumsfondet etter hvert faller relativt til verdien av importen til Norge.

Andelen av sysselsettingen i tjenesteytende næringer fortsetter å øke i framskrivningene. I beregningene kommer veksten innenfor offentlig sektor. Dette er en følge av forutsetningen om at det offentlige fortsatt skal ha et hovedansvar for produksjon av tjenester innenfor utdanning, helse og omsorg, og av at etterspørselen etter slike tjenester vokser på grunn av aldringen. Det er dermed verken tatt hensyn til mulig økt omfang av privat produksjon av offentlig finansierte velferdstjenester eller mulig overgang fra offentlig til privat finansieringsansvar for tradisjonelt offentlig finansierte velferdstjenester. Økende rikdom vil med stor sannsynlighet innebære at en stadig større andel av landets samlede inntekter går til å etter-

Tabell 5.3 Fordeling av timeverkene i Norge. Prosent av timeverk i alt

	1970	1990	2003	2060		
				Ref.bane	Høy TFP-vekst	Høy oljepris
I alt	100	100	100	100	100	100
Fastlands-Norge	95,7	96,4	96,1	97,6	98,1	97,6
Vareproduserende	47,9	32,2	26,1	20,6	21,7	20,3
Primærnæringer	15,6	8,4	5,1	1,9	1,9	1,9
Industri og bergverk	23,5	15,5	13,5	11,8	13,2	11,5
Andre vareprod.	8,8	8,3	7,4	6,8	6,6	6,8
Tjenesteytende	47,8	64,2	70,0	77,0	76,4	77,3
Privat	32,2	39,2	43,1	40,1	39,4	40,3
Offentlig	15,6	25,0	26,9	37,0	37,0	37,0

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

spørre tjenester, enten disse er offentlig- eller privatfinansierte, jf. kapittel 4. Samtidig synes det å være en tendens til at veksten i arbeidsproduktiviteten er lavere i tjenesteytende næringer enn i vareproduserende. Sammen gir disse to mekanismene en stadig økende andel av sysselsettingen i tjenestesektoren.

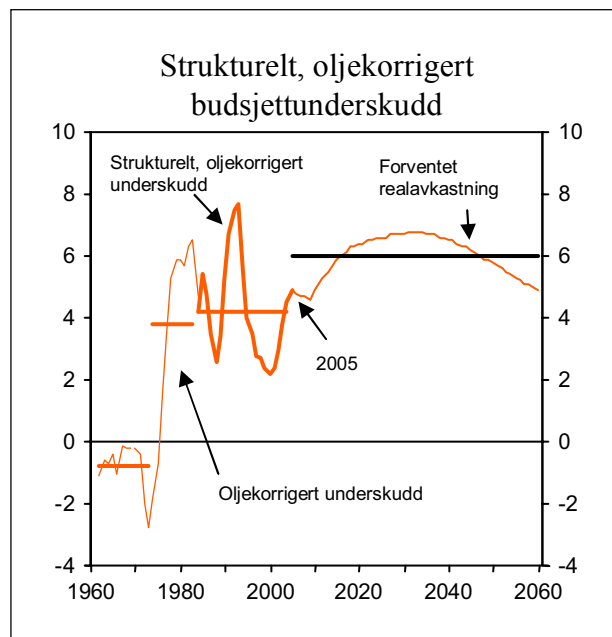
5.4 Utfordringene for offentlige finanser

5.4.1 Et udekket finansieringsbehov

Kapitalen i Petroleumsfondet forventes å øke betydelig de nærmeste 20 årene. Avkastningen av disse plasseringene innebærer at Norge har en større budsjettpolitisk handlefrihet enn de fleste andre land. Den økte avkastningen av Petroleumsfondet er likevel forholdsvis beskjeden sammenliknet med den sterke veksten i pensjonsutgiftene og utgiftene til offentlige tjenester knyttet til aldringen av befolkningen.

Fram til 2060 er pensjonsutgiftene i folketrygden beregnet å øke med om lag 11 prosentpoeng målt som andel av BNP for Fastlands-Norge. Når det tas hensyn til at økte pensjonsutbetalinger delvis har et motstykke i større innbetalinger av skatt og avgifter fra mottakerne, er økningen beregnet til om lag 7½ prosentpoeng. For perioden fram til 2060 under ett, er forventet realavkastning av Petroleumsfondet som andel av fastlands-BNP i beregningene bare om lag 1½ prosentpoeng høyere enn strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd i 2004. Dette framgår av figur 5.4, som viser utviklingen for dette underskuddet i perioden 1960–2060. Underskuddet er anslått til 4,5 prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge i 2004 og til 6¾ prosent på det høyeste rundt 2030. Til sammenligning har det strukturelle underskuddet de siste 20 årene svingt rundt 4 prosent av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Dersom bruken av oljeinntekter i statsbudsjettet framover ikke tilpasses de rammene handlingsregelen setter, må økningen i bruken av oljeinntekter på lang sikt bli mindre enn det figuren viser. Dette skyldes at merbruk av petroleumsinntekter utover forventet realavkastning reduserer fondets størrelse i senere år. Selv når det tas hensyn til den ekstra handlefriheten oljeinntektene og Petroleumsfondet gir, står dermed Norge ovenfor store utfordringer for offentlige finanser på lang sikt.

Handlingsregelen for budsjettpolitikken innebærer at forventet realavkastning på Petroleumsfondet går til å dekke det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet. Petroleumsinntektene for-



Figur 5.4 Strukturelt oljekorrigert underskudd. Årlige tall og periodegjennomsnitt. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

ventes framover å avta betydelig i forhold til dagens nivå, jf. figur 5.2. Med en vekst i BNP for Fastlands-Norge på 2 prosent, kreves det at netto kontantstrømmen minst tilsvarer 2 prosent av BNP for Fastlands-Norge dersom fondskapitalen ikke skal avta i forhold til verdiskapingen innenlands. Av figur 5.2 framgår det at netto kontantstrømmen i referansebanen kommer ned på dette nivået omkring 2040. Den begrensede veksten i fondet relativt til verdiskapingen i fastlandsøkonomien er hovedforklaringen på at petroleumsinntektene på varig basis ikke kan bidra til å finansiere offentlige utgifter i særlig mye større grad enn i dag.

Finansdepartementet benytter to metoder for å illustrere hvilke utfordringer disse utviklingstrekene innebærer for offentlige finanser:

- Beregninger av et udekket finansieringsbehov ved hjelp av makroøkonomiske framskrivinger, jf. omtale i avsnitt 5.1.
- Generasjonsregnskapsberegninger

Begge framgangsmåtene peker på den kraftige vridningen i forholdet mellom pensjonister og yrkesaktive som en hovedutfordring for bærekraften i offentlige finanser. Basert på de makroøkonomiske beregningene illustreres et tidsforløp for et udekket finansieringsbehov for offentlig forvaltning, gitt at de økte utgiftene knyttet til aldringen skal dekkes etter hvert som de oppstår. Genera-

sjonsregnskapsberegninger bygger på om lag de samme grunnleggende forutsetningene for utviklingen i offentlige utgifter og inntekter. Ved presentasjonen av disse beregningene illustreres imidlertid utfordringen for offentlige finanser i form av et anslag på hvor mye budsjettpolitikken må strammes inn første året, for at skattenivået skal kunne holdes uendret på lang sikt. Finansieringsbehovet slik det framkommer i de langsiktige makroøkonomiske beregningene presenteres i avsnitt 5.4.2, mens generasjonsregnskapsberegningene presenteres i avsnitt 5.4.3.

5.4.2 Finansieringsbehovet i de langsiktige makroøkonomiske framskrivningene

Dersom produktivitetsveksten i økonomien holder seg på et nivå i nærheten av det som er observert historisk, vil produksjon og forbruk pr. innbygger vokse betydelig i tiårene framover. Ved en videreføring av dagens ansvarsdeling mellom offentlig og privat sektor er det likevel forhold som trekker i retning av at utgifter til offentlige tjenestetilbud og overføringer vil vokse enda raskere, jf. også kapittel 4. I punktlisten under skisseres disse forholdene, og hvordan de er reflektert i de makroøkonomiske framskrivningene (jf. nærmere omtale av forutsetningene i avsnitt 5.2):

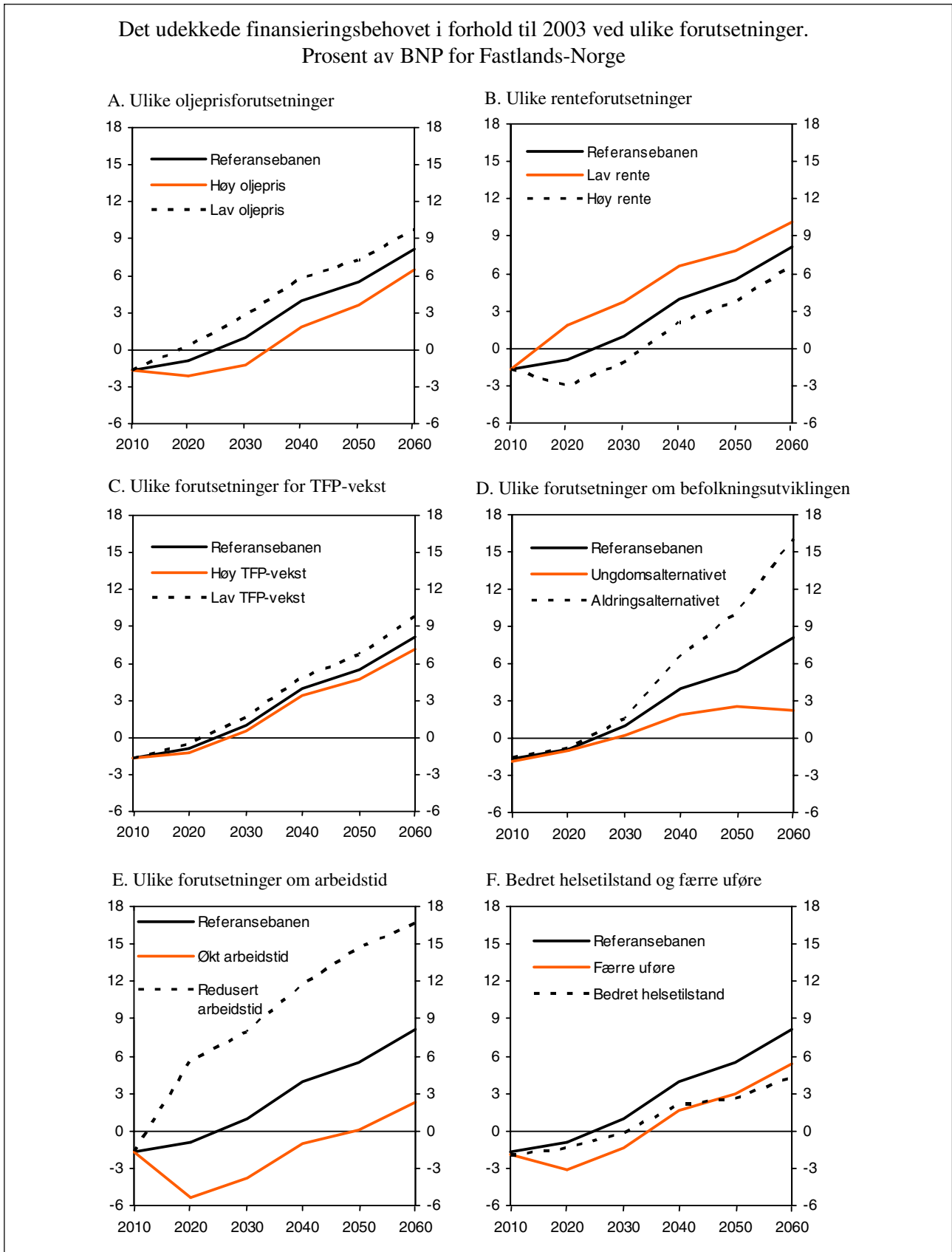
- Hvis ikke yrkesdeltakingen øker i takt med aldringen av befolkningen, for eksempel gjennom høyere avgangsalder fra yrkeslivet, vil andelen av befolkningen som på et gitt tidspunkt er netto bidragsyttere til finansieringen av offentlige utgifter, avta. Denne effekten gjør seg gjeldende i alle beregningsalternativene, selv om befolkningen eldes i noe mindre grad i ungdomsalternativet enn i de øvrige alternativene.
- Aldringen trekker spesielt i retning av økte utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester. Alle beregningsalternativene illustrerer at dette medfører behov for økt sysselsetting innenfor offentlig finansiert tjenesteproduksjon, og at pensjonsutgiftene vil øke sterkt ved en videreføring av dagens folketrygd. Helsealternativet illustrerer imidlertid hvordan bedret helsetilstand blant eldre kan dempe økningen i sysselsettingen i helse- og omsorgstjenestene noe.
- Tidligere erfaringer tilsier at når samfunnets inntekter vokser, er det et ønske om å bruke en økende andel av disse inntektene på velferdstjenester som utdanning, helse og omsorg. Så lenge disse tjenestene i hovedsak finansieres av det offentlige, medfører dette et sterkt press i

retning av økte offentlige utgifter, utover virkningen av endringene i befolknings sammensetningen. I beregningene er det imidlertid rent teknisk lagt til grunn videreføring av dekningsgrad og ressursbruk pr. bruker av offentlige tjenester. Det blir dermed bare rom for større omfang og bedre kvalitet på tjenestene i den grad produksjonen av tjenestene blir mer effektiv. Dette kan isolert sett trekke i retning av at beregningene undervurderer utfordringene for offentlige finanser.

- Tidligere erfaringer kan tyde på at arbeidsintensive tjenestesektorer, herunder utdanning, helsevesen og eldreomsorg, gjennomgående har lavere produktivitetsvekst enn resten av økonomien. Det finnes likevel et potensiale for å bedre produktiviteten også innenfor offentlig tjenesteproduksjon. Dette trekker isolert sett i retning av at behovet for sysselsetting for å opprettholde en gitt standard og dekningsgrad kan være noe overvurdert i beregningene.

Figur 5.5 viser endringen i beregnet skattenivå fram mot 2060 i forhold til nivået i 2003 under ulike forutsetninger om produktivitetsvekst, yrkesdeltaking, arbeidstid, befolkningsutvikling, helsetilstand, internasjonalt rentenivå og oljepris. Endringene er korrigert for at økte pensjonsutbetalinger delvis har et motstykke i større innbetalinger av skatt fra stønadmottakerne. Det framgår at det med uendret skattenivå er et betydelig udekket finansieringsbehov innenfor et relativt bredt variasjonsområde for utviklingen i andre sentrale størrelser. Dersom økninger i skattenivået skal unngås, må det udekkede finansieringsbehovet dekkes gjennom innstramminger på andre områder i offentlige budsjetter, herunder gjennom en pensjonsreform.

I referansebanen er det udekkede finansieringsbehovet i 2050 beregnet til om lag 5½ prosent av BNP for Fastlands-Norge. Tilsvarende beregninger ble sist presentert i Pensjonskomisjonens rapport og i Revidert nasjonalbudsjett 2004. Sammenliknet med disse beregningene reduserer oppjusteringen av anslaget for petroleumsinntektene de nærmeste årene, samt oppjusteringen av forutsetningen om langsiktig oljepris fra 140 2003-kroner pr. fat til 180 2005-kroner, isolert sett det beregnede innstrammingsbehovet i offentlige finanser i 2050 med i størrelsesorden 1½ pst. av BNP for Fastlands-Norge. På den annen side er utgiftssiden i beregningene oppjustert på grunn av at veksten i kommunesektorens lønnskostnader de siste årene ikke fullt ut var innarbeidet i de tidligere beregningene, og dette bidrar til å øke bereg-



Figur 5.5 Det udekkede finansieringsbehovet i offentlige finanser ved ulike forutsetninger. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet

net finansieringsbehov i 2050 med i størrelsesorden 1½ prosentpoeng. I tillegg er det mindre justeringer på en rekke andre poster. Samlet innebærer innarbeidingen av oppdaterte opplysninger mv. at det udekkede finansieringsbehovet i Perspektivmeldingens referanseberegning i 2050 anslås i samme størrelsesorden som i Pensjonskommisjonens rapport og i Revidert nasjonalbudsjett 2004, til tross for oppjusteringen av oljeprisanslaget.

Fram mot 2060 øker det beregnede udekkede finansieringsbehovet ytterligere til om lag 8 prosent av BNP for Fastlands-Norge. Dette har to hovedårsaker. For det første er forsøringsbyrden overfor eldre beregnet å øke fra om lag 40 til om lag 42 pst. fra 2050 til 2060 jf. figur 3.7, noe som vil bidra til at utgiftene til pensjoner og til helse- og omsorgstjenester vokser sterkt i forhold til verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Som følge av veksten i økonomien er dessuten er Petroleumsfondet beregnet å falle fra om lag 150 pst. av BNP for Fastlands-Norge til om lag 125 pst. i denne perioden. En slik utvikling i fondet innebærer at bidraget fra petroleumsinntektene til å finansiere de offentlige utgiftene faller med om lag ett prosentpoeng regnet som andel av BNP for Fastlands-Norge når handlingsregelen for budsjettpolitikken legges til grunn.

Dersom finansieringsbehovet skulle dekkes gjennom økt beskatning, ville skatte- og avgiftsnivået i referansebanen i 2060 tilsvare nesten 60 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Til sammenlikning var skatte- og avgiftsnivået i 2003 om lag 47 pst. regnet som andel av BNP for Fastlands-Norge når det korrigeres for konjunktursituasjonen.

Målt i forhold til dagens nivå på BNP for Fastlands-Norge, tilsvare 8 pst. om lag 100 milliarder kroner. Dette illustrerer kanskje enda klarere størrelsen av de samlede tilpasningene som må gjennomføres fram mot 2060. Det er samtidig viktig å påpeke at referansebanen forutsetter at utviklingen i retning av økende dekningsgrad og mer ressurser pr. bruker av offentlige tjenester stopper. Med en mer trendmessig vekst i offentlig sysselsetting, ville innstrammingsbehovet komme opp på dette nivået langt tidligere enn 2060. Dette bidrar til å forsterke konklusjonen om at det er nødvendig å gjennomføre tiltak for å sikre langsiktig balanse i offentlige finanser. I beregningsalternativet med en prosent årlig mervekst i sysselsettingen i kommunesektoren og de statlige helseforatakene utover det som kreves for å opprettholde dekningsgrad og ressursbruk pr. bruker, kommer det udekkede finansieringsbehovet opp i 8 pst. allerede før 2030. Beregnet skattenivå i 2060 kommer med disse forutsetningene opp i 87 pst. regnet som

andel av BNP for Fastlands-Norge. Dette illustrerer at en slik utvikling ikke er opprettholdbar.

Det framgår videre av figur 5.5 at det udekkede finansieringsbehovet i beregningene vokser relativt lite fram til 2020 sammenlignet med den sterke veksten i de påfølgende tiårene. Dette skyldes i hovedsak at effektene av aldringen gjør seg sterkest gjeldende i perioden etter 2020, samtidig som mye av veksten i forventet realavkastning av Petroleumsfondet skjer før 2020. Et slikt tidsforløp for finansieringsbehovet er imidlertid ikke et argument for å utsette nødvendige tiltak. Prosesser for å gjennomføre omlegginger av de offentlige velferdsordningene og andre tiltak for å gjenopprette langsiktig bærekraftighet i offentlige finanser, er tidkrevende. Det kan ta lang tid fra de politiske veivalgene gjøres til endelige vedtak fattes, og ofte enda lenger tid til tiltakene får full effekt på offentlige budsjetter. Eksempelvis er det i pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd lagt opp til overgangsordninger som strekker seg over mer enn 50 år. Dessuten vil det være mer krevende senere å reversere en eventuell ytterligere utbygging av de offentlige velferdsordningene fram mot 2020, enn å begrense veksten fra dagens nivå.

Figur 5.5 illustrerer at produktivitetsveksten i privat sektor har liten betydning for finansieringsbehovet for offentlig sektor ved en videreføring av dagens ordninger. Sterk produktivitetsvekst vil gi høy vekst i skattegrunnlagene, som igjen vil innebære en vesentlig økning i offentlig sektors inntekter. Samtidig vil imidlertid offentlige utgifter stige som følge av at lønnsveksten må antas å følge produktivitetsveksten, og dermed gi økte lønnskostnader i offentlig sektor og økning i lønnsindekserte overføringer. Den samlede effekten på budsjettunderskuddet er derfor liten. Gjennomføring av Pensjonskommisjonens forslag om delvis prisindeksering av pensjoner, slik at økt produktivitetsvekst bidrar til at pensjonsutgiftene utgjør en lavere andel av lønnsinntektene, vil i noen grad endre dette bildet.

Dersom produktiviteten øker også i produksjonen av offentlig finansierte tjenester, vil det bli rom for et bedre tjenestetilbud med den ressursbruken som er lagt til grunn i referansebanen. Alternativt kunne en slik produktivitetsgevinst tas ut i form av lavere ressursbruk pr. bruker, slik at finansieringsbehovet reduseres noe. I tråd med tidligere drøfting er det imidlertid grunn til å anta at potensialet for produktivitetsforbedringer innenfor utdanning, helse- og omsorgstjenester mv. er betydelig mindre enn for økonomien generelt.

Selv om økt produktivitetsvekst i seg selv ikke løser utfordringene fra en aldrende befolkning, vil

en gunstig produktivitetsutvikling bedre økonomiens evne til å møte disse utfordringene. Beregningene understreker imidlertid at det også i en slik situasjon vil være nødvendig med politiske beslutninger for å overføre det realøkonomiske handlingsrommet til bærekraftige offentlige finanser.

De alternative forutsetningene om befolkningsutviklingen gir langt mindre utslag i timeverk pr. innbygger enn de alternative forutsetningene om arbeidstid, jf. tabell 5.2. Ifølge figur 5.5 betyr likevel forutsetningene om befolkningsutviklingen like mye som arbeidstidsforutsetningen for finansieringsbehovet i offentlige finanser på lang sikt. Forklaringen er at en utvikling i tråd med ungdoms- eller aldringsalternativet for befolkningsutviklingen også vil påvirke behovene for offentlige tjenester og pensjoner. Eksempelvis innebærer aldringsalternativet høyere pensjonsutgifter og et større behov for helse- og omsorgstjenester, samtidig som grunnlaget for å finansiere dette er svakere når en lavere andel av befolkningen er sysselsatt.

Sysselsetting av personer som ellers hovedsakelig ville vært forsørget av offentlige stønader, vil både bidra til lavere stønadsutgifter og høyere skatteinntekter, og vil dermed ha en særlig gunstig effekt på offentlige finanser. Ifølge beregningene kan en reduksjon av antall uføretrygdede med 20 prosent redusere det udekkede finansieringsbehovet med vel 2½ prosentpoeng regnet som andel av BNP for Fastlands-Norge i 2060 sammenlignet med referansebanen. Det forutsettes at denne nedgangen i antall uføretrygdede motsvares av en tilsvarende oppgang i sysselsettingen, med en gjennomsnittlig avlønning.

Redusert omfang av uførepensjonering kan for eksempel skyldes en generell bedring av helsetilstanden i befolkningen. I tillegg til å bidra til flere sysselsatte og færre trygdede, kan en slik utvikling innebære et mindre behov for helse- og omsorgstjenester. Figur 5.5. viser resultatene av en beregning der det er lagt til grunn at den økte levealderen fram mot 2060 ikke slår ut i en lengre periode med sykdom og pleiebehov, men at den enkelte i stedet får flere leveår som frisk, jf. kapittel 4. I dette beregningsalternativet blir dermed behovet for helse- og omsorgstjenester mindre, og det udekkede finansieringsbehovet i 2060 reduseres med i underkant av 4 prosentpoeng regnet som andel av BNP for Fastlands-Norge sammenliknet med referansebanen. Beregningen bygger på at den forutsatte økningen i forventet levealder motsvares av at forringelsen av helsetilstanden for den enkelte i gjennomsnitt forsinkes like lenge. Denne forutsetningen må anses som relativt optimistisk og inne-

bærer eksempelvis at en mann på 83½ år i 2060 i gjennomsnitt vil ha behov for samme ressurser til helse- og omsorgstjenester som en mann på 80 år i dag, jf. nærmere drøfting i kapittel 4.

Ungdoms- og aldringsalternativene illustrerer at forutsetninger om befolkningsutviklingen har stor betydning for størrelsen på det framtidige finansieringsbehovet. Med gunstige forutsetninger om utviklingen i befolknings sammensetningen reduseres finansieringsbehovet betydelig, men forsvinner ikke. Beregningene illustrerer også at det udekkede finansieringsbehovet kan bli betydelig større enn det som framgår av referansebanen.

Store deler av økningen i disponibel realinntekt ved høyere oljepris eller høyere rente, vil tilfalle staten. Det udekkede finansieringsbehovet reduseres derfor i disse tilfellene. Tilsvarende vil lavere oljepris eller rente gi lavere disponibel realinntekt og økt udekket finansieringsbehov. Figur 5.5 illustrerer likevel at virkningene av endringer i disse forutsetningene innenfor det variasjonsområdet som er vurdert, er små i forhold til betydningen av tilgangen på arbeidskraft. Det ville kreves en langt høyere oljepris for at det udekkede finansieringsbehovet i referansebanen skulle elimineres.

Beregningene illustrerer at det er et betydelig udekket finansieringsbehov innenfor et relativt bredt variasjonsområde for utviklingen i usikre størrelser som produktivitetsvekst, petroleumspriser, befolkningsutvikling, internasjonalt rentenivå, arbeidstid, yrkesdeltaking og helsetilstand blant eldre. En heldig kombinasjon av de forholdene som er belyst, kan teoretisk sett tenkes å lukke det beregnede finansieringsgapet for offentlig sektor uten nye politiske tiltak. Med en mer uheldig kombinasjon kan derimot gapet bli svært stort. Samlet etterlater beregningene liten tvil om at det er påkrevd med nye tiltak for å sikre den langsiktige balansen i offentlige finanser.

5.4.3 Generasjonsregnskapet

Den langsiktige bærekraften i offentlige finanser kan også belyses med beregninger av det såkalte generasjonsregnskapet. Finansdepartementet har siden 1994 jevnlig presentert slike beregninger, sist i Nasjonalbudsjettet 2004. I generasjonsregnskapet sammenliknes nåverdien av forventede framtidige offentlige utgifter med nåverdien av framtidige skatteinntekter tillagt offentlig sektors formue. Hvis nåverdien av utgiftene er større enn nåverdien av inntekt og formue, må utgiftene reduseres eller inntektene økes nå eller i framtiden. Ved presentasjonen av resultatet fra generasjonsregnskapets beregning angis det hvor stor inn-

strammingen i budsjettet må være nå, for at det ikke skal være nødvendig med innstramminger senere, jf. boks 5.2.

Beregningen av generasjonsregnskapet i Nasjonalbudsjettet 2004 antyder at utgiftene måtte reduseres med i størrelsesorden 70–95 mrd. kroner for at budsjettet skal være i balanse på lang sikt. Beregninger basert på anslagene i Nasjonalbudsjettet 2005 antyder nå et innstrammingsbehov

på i størrelsesorden 75–105 mrd. kroner. Forhold som trekker i retning av økt innstrammingsbehov, er at bruken av petroleumsinntekter har økt, og at folketrygdens utgifter og utgiftene i pleie- og omsorgssektoren øker mer enn andre utgifter. Siden antall pensjonister vil gå betydelig opp framover, bidrar dette til å svekke generasjonsbalansen. På den andre siden er akkumulert netto konstantstrøm fra oljevirkosomheten justert opp siden

Boks 5.2 Generasjonsregnskap

Formålet med generasjonsregnskap er å belyse de generasjonsmessige fordelingsvirkningene av å videreføre dagens budsjettpolitikk, når en tar hensyn til demografiske utviklingstrekk og de forpliktelsene som er innebygd i dagens folketrygdsystem. Beregningene tar utgangspunkt i den langsiktige budsjettskranken for offentlig sektor. Denne innebærer at utbetalinger i form av overføringer og forbruk over tid må finansieres ved skatteinntekter fra dagens og framtidige generasjoner, eller ved å trekke på den formuen offentlig sektor disponerer. Et eventuelt underskudd i den langsiktige budsjettbalansen indikerer at inntektene må økes eller utgiftene reduseres nå eller i framtiden. Alternativt vil et overskudd indikere at det er rom for et høyere offentlig konsum, lavere skatter eller høyere overføringer i dag, uten at dette krever innstramminger i framtiden.

Utgangspunktet for generasjonsregnskapsberegningene i denne meldingen er budsjettanslagene for offentlig forvaltning i Nasjonalbudsjettet 2005. Det anslås hvor stor del av skatte- og avgiftsinntektene i 2005 som kommer fra kvinner og menn i ulike aldre. En tilsvarende fordeling etter kjønn og alder foretas for de offentlige overføringene og utgiftene til offentlig forbruk knyttet til helse-, utdannings- og omsorgsformål. De budsjettpostene som vanskelig kan fordeles på enkeltmottakere, for eksempel offentlige utgifter til fellesformål som forsvar og kollektivtransport, fordeles likt på alle individer, og antas å vokse med summen av reallønnsveksten (som i slike langsiktige beregninger er lik produktivitetsveksten) og veksten i befolkningen. Dette gir grunnlag for å beregne hvor store netto overføringer hver enkelt gruppe mottar, eller hvor store netto skatter de betaler.

Basert på de anslåtte nettotallene beregnes nåverdien av de skattene og overføringene hver enkelt generasjon vil betale og motta gjennom livsløpet. Det forutsettes at ufødte generasjoner netto skal betale det samme som dagens nullåringer. Hvis dette forløpet for nettobetalingene ikke gir balanse i det langsiktige budsjettet for offentlig forvaltning, må balansen gjenopprettes over tid. En vanlig måte å belyse generasjonsbalansen på er å anslå hvor mye offentlig forbruk må reduseres eller økes med fra og med inneværende budsjettår, for å oppfylle offentlig forvaltnings langsiktige budsjettskranke. Alternativt kan en anslå hvor mye skattene må økes eller reduseres fra og med inneværende år.

Beregningene av generasjonsregnskapet forutsetter at regelverket i folketrygden videreføres og at dagens dekningsgrad og ressursbruk pr. bruker for offentlig finansierte tjenester opprettholdes (målt i faste kroner). Dette medfører at det ikke er en entydig sammenheng mellom en endring i underskuddet på statsbudsjettet fra et år til det neste og endringen i det anslåtte innstrammingsbehovet. For eksempel innebærer den forventede aldringen av befolkningen at innstrammingsbehovet i generasjonsregnskapet øker, dersom en større andel av dagens utgiftsramme brukes på eldre, selv om balansen på årets budsjett ikke endres.

Generasjonsregnskapet er basert på et øyeblikksbilde av årets statsbudsjett. Beregningene tar derfor bare hensyn til årets bruk av petroleumsinntekter, og ikke til den planlagte økningen i bruken av disse inntektene i årene framover. En opptrapping i bruken av petroleumsinntekter utover det som følger av forutsetningen om konstante netto overføringer etter alder og kjønn, vil isolert sett føre til en tilsvarende svekkelse av generasjonsbalansen ved framtidige beregninger.

Tabell 5.4 Generasjonsregnskapet

	Innstrammingsbehov
Nasjonalbudsjettet 2001 og Langtidsprogrammet 2002–2005	Om lag balanse gitt videreføring av skattenivå
Nasjonalbudsjettet 2002	0–20 mrd. kroner
Revidert nasjonalbudsjettet 2003	50–75 mrd. kroner ¹
Nasjonalbudsjettet 2004	70–95 mrd. kroner
Perspektivmeldingen	75–105 mrd. kroner

¹ 25–30 mrd. kroner av økningen i innstrammingsbehov siden Nasjonalbudsjettet 2002 skyldtes de nye befolkningsframskrivningene fra Statistisk sentralbyrå.

Kilde: Finansdepartementet

Nasjonalbudsjettet for 2004. Dette bidrar til en styrking av generasjonsbalansen.

Gjennom de siste årene har det beregnede innstrammingsbehovet i generasjonsregnskapet gradvis økt, jf. tabell 5.4. De nye befolkningsframskrivningene fra Statistisk sentralbyrå forklarer om lag 25–30 mrd. kroner av økningen i innstrammingsbehovet fra Nasjonalbudsjettet 2002 til Revidert nasjonalbudsjettet 2003. Andre viktige forklaringsfaktorer bak utviklingen er som nevnt over økt bruk av petroleumsinntekter, som bl.a. må ses i lys av relativt svak utvikling i skattene de siste årene. I tillegg har folketrygdens utgifter og utgiftene i pleie- og omsorgssektoren økt raskere enn andre utgifter. For noen inntekts- og utgiftsposter avviker behandlingen i generasjonsregnskapet litt fra behandlingen i de langsiktige makroøkonomiske beregningene. Dette innebærer bl.a. at følsomheten for endringer i forutsetninger om produktivtvekst mv. ikke er eksakt de samme i de to tilnærmingene. De to framgangsmåtene er likevel entydige i sin påpekning av at det over tid vil være påkrevd med betydelige tiltak på budsjettets utgifts- eller inntektsside dersom de forutsetningene om befolkningsutvikling, oljepris, rente mv. som er lagt til grunn slår til.

5.5 Regional utvikling i folketall og sysselsetting

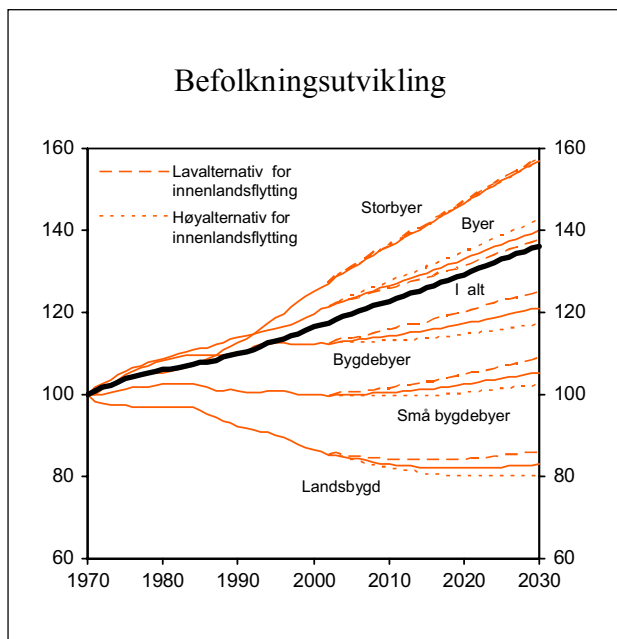
Regjeringen legger våren 2005 fram en egen stortingsmelding om regionalpolitikken, hvor det vil bli presentert brede analyser av den regionale utviklingen. Nedenfor følger noen mer avgrensede betraktninger knyttet til sammenhengen mellom økonomiske utviklingstrekk og utviklingen i den regionale fordelingen av bosetting og sysselsetting.

De siste tiårene har andelen av befolkningen som bor i storbyer og byer økt kraftig, mens befolkningen på landsbygda har blitt redusert, jf. figur 5.6. Utviklingen i sentraliserende retning har vært særlig sterk etter 1980. Økte befolkningsandeler i sentrale strøk skyldes både netto tilflytting fra andre kommuner, og at den naturlige folketilveksten er størst der. En tilsvarende utvikling har gjort seg vesentlig kraftigere gjeldende i Sverige og Finland, mens mønsteret i Danmark har vært mer på linje med Norges. Endringen mellom fylkene har ikke vært så stor som mellom de ulike sentralitetstyper, da de fleste fylkene har større områder i storbynære strøk som har økt tilflytting.

Tendensen til sentralisering er imidlertid ikke entydig, og det er variasjon mellom landsdeler. Ifølge tall fra SSB og Pandagruppen har blant annet de mest perifere kommunene på Sørlandet økt sitt befolkningstall de siste årene, mens de mest perifere kommunene i Nord-Norge har hatt den prosentvis sterkeste nedgangen i folketallet.

Statistisk sentralbyrås siste befolkningsframskrivninger inneholder tre alternativer for det innenlandske flyttemønsteret fram til 2020: et midtre alternativ som legger til grunn det innenlandske flyttemønster som ble observert fra 1990 til 2001, et alternativ som bygger på det lavere flyttenivået som ble observert fra 1990 til 1995, og et alternativ som bygger på det høyere flyttenivået fra 1996–2001. Figur 5.4 viser at tendensen i retning mer sentralisert bosetting vil fortsette i alle alternativene, men med ulik styrke. Hvis den sterkere flyttingen fra 1996 til 2001 holder seg, vil Finnmark og Nordland vil få en absolutt nedgang i befolkningen.

Den regionale utviklingen i folketall og sysselsetting avhenger av mange faktorer, herunder arbeidsmarkedet, boligmarkedet og transportforhold. Kulturelle faktorer, klima og offentlige tilbud spiller også inn. Sammenhengene er komplekse,



Figur 5.6 Befolningsutviklingen i Norge etter regiontype. 1970 = 100

Kilder: NOU 2004: 2 og Statistisk sentralbyrå

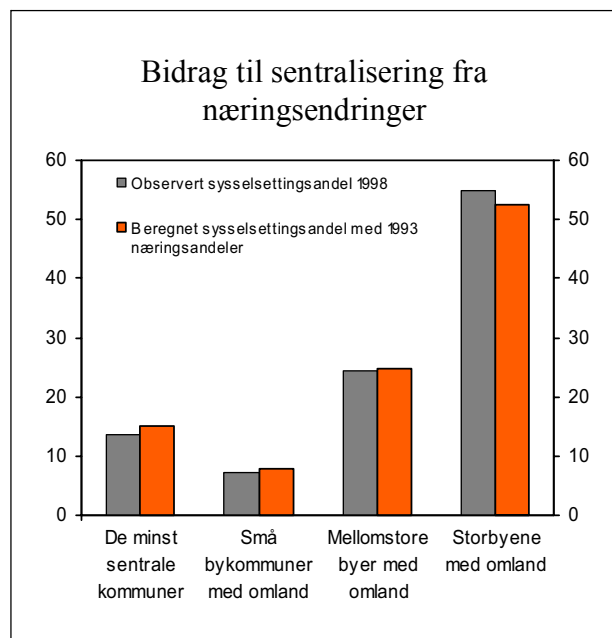
og utviklingen er vanskelig å forutsi. Den utviklingen i næringssammensetningen som framkommer i de langsiktige makroøkonomiske framskrivningene er ikke egnet til noen grundig analyse av regional utvikling framover. I tillegg til at den framtidige næringsutviklingen er usikker, har næringsutviklingen på landsbasis bare i noen grad kunnet forklare sysselsetningsutviklingen mellom sentralitetstyper og fylker i foregående perioder, jf. blant annet figur 5.7 nedenfor.

For å antyde noen mulige utviklingstrekk er det likevel laget enkle beregninger med utgangspunkt i referansebanen for de makroøkonomiske framskrivningene. Disse beregningene er basert på at hvert fylke har samme andel av sysselsettingen i hver næring som i 1999, slik at endringene mellom fylkene følger direkte av endringene i næringssammensetningen i økonomien samlet, jf. omtale i avsnitt 5.3. Basert på en slik antagelse impliserer de makroøkonomiske framskrivningene i dette kapitlet små endringer i den relative fylkesfordelingen av sysselsettingen. Oslo vil relativt sett få den sterkeste veksten i sysselsettingen, mens sysselsetningsandelen i Rogaland vil gå tilbake. Oslos vekst skyldes at fylket har høy andel av sysselsettingen i privat tjenesteyting. Rogalands nedgang skyldes tilsvarende fylkets store andel i petroleumsvirksomheten

Figur 5.7 viser forskjellen mellom faktisk sysselsetningsandel i 1998 for ulike kommunetypen og sysselsetningsandelen som ville fulgt av samme næringsandeler som i 1993. Figuren viser at storbyene med omland hadde noe høyere sysselsetningsandeler i 1998 enn det næringsandelene fra 1993 skulle tilsi. Det kan tyde på at perifert lokaliserte bedrifter tapte konkurransevne relativt til sentralt lokaliserte bedrifter i samme næring og/eller at forhold utenfor arbeidsmarkedet bidro til at folk flyttet til mer sentrale strøk.

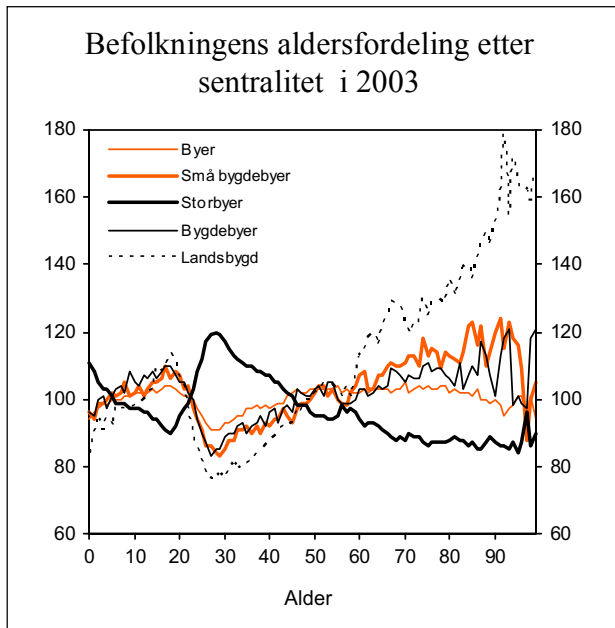
Det er godt samsvar mellom befolkningsutviklingen og sysselsetningsutviklingen på fylkesnivå. Det gjenspeiler at det, med unntak for Oslo, er forholdsvis begrenset arbeidspendling over fylkesgrensene, og at utviklingen i ledighet og yrkesdeltagelse har vært forholdsvis lik mellom fylkene.

Befolkningsfordelingen etter sentralitetstype har imidlertid det siste tiåret endret seg mindre enn endringene i sysselsettingen isolert sett skulle tilsi. Denne utviklingen må ses i lys av aldersstrukturen i ulike områder. Figur 5.8 viser en sterk overrepresentasjon av alderspensjonister på landsbygda. Denne overrepresentasjonen av eldre innbyggere gir i dag opphav til stor sysselsetting innen pleiesektoren, som det ikke vil være grunnlag for å opprettholde i tiårene framover med min-



Figur 5.7 Bidrag til sentralisering fra næringsendringer

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet



Figur 5.8 Befolkningens aldersfordeling etter sentralitet i 2003. Indeks Norge = 100

Kilde: NOU 2004: 2

dre disse kommunene skulle oppleve en tilflytting av eldre.

5.6 Utviklingen i miljøskadelige utslipp til luft

De makroøkonomiske beregningene gir ikke grunnlag for å vurdere de samlede miljømessige virkningene av den økonomiske utviklingen, men det er utarbeidet framskrivinger for en del viktige miljøskadelige utslipp til luft.

Tabell 5.5 viser oppdaterte utslippsframskrivinger basert på referansebanen for de makroøkonomiske framskrivingene i denne meldingen. Slike framskrivinger ble sist presentert i Nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling (NA21) høsten 2003. I NA21 gikk utslippsframskrivingene fram til 2010, mens tidshorizonten nå er forlenget til 2020. Det er knyttet usikkerhet til forutsetninger og modellsammenhenger som har betydning for framskrivinger av den økonomiske utviklingen, for utviklingen i sammensetningen av produksjon og forbruk og for den teknologiske utviklingen. Tilsvarende er det grunn til å understreke at utslippsframskrivingene er usikre, og usikkerheten er større jo lengre fram analysen strekker seg.

I forhold til framskrivingene i NA21 er utslippene i 2010 nå oppjustert med om lag 4 millioner tonn CO₂ og 14 tusen tonn NO_x. Det meste av dette

skyldes nye anslag for petroleumssektoren og at det nå er forutsatt noe utslipp fra gasskraftverk uten CO₂-håndtering. For de andre gassene er endringene relativt sett mindre.

Utvinning av råolje og naturgass sto for vel en firedel av Norges samlede CO₂-utslipp i 2002 og om lag en femdel av NO_x-utslippene. Utslipp til luft fra petroleumsvirksomheten framskrives av Oljedirektoratet på bakgrunn av rapporteringer fra oljeselskapene om blant annet framtidige utbyggingsplaner. Disse framskrivingene oppdateres årlig.

Utslippsframskrivingene for 2010 og 2020 avhenger blant annet av hvordan det norske kraftforbruket dekkes. Økningen i kraftforbruket framover kan møtes gjennom utbygging av gasskraft, vannkraft, andre fornybare energikilder eller økt import. Hva som realiseres av utbygginger avhenger av rammebetingelser, utviklingen i kraftmarkedet og prisen på råvarer, som kull, gass og olje. Ulike kombinasjoner av kraftutbygging og import vil gi ulike virkninger på utslipp i Norge og i utlandet. Beregningsteknisk er det lagt til grunn en viss utbygging av vannkraft og økt import på kort sikt, og større utbygging av kraftproduksjon basert på gass mellom 2010 og 2020. Dersom framtidige gasskraftverk kan ta i bruk teknologiløsninger for CO₂-håndtering vil CO₂-utslippene være lavere enn det disse framskrivingene indikerer.

Framskrivingene viser en utvikling der iverksatte utslippsreducerende tiltak videreføres, men uten at det iverksettes nye slike tiltak i Norge. Framskrivingen gir dermed informasjon om hvor mye utslippene må reduseres med framover for at Norge skal oppfylle sine internasjonale forpliktelser. Det nasjonale kvotesystemet for klimagassutslipp, som settes i verk 1. januar 2005, er ikke innarbeidet i framskrivingen.

Kyoto-protokollen forplikter Norge til å redusere utslippene av klimagasser, slik at Norges samlede utslipp av slike gasser som et gjennomsnitt for perioden 2008–2012 ikke skal overstige 52,5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter etter fratrukk av norske utslippsreduksjoner i andre land. I henhold til Gøteborg-protokollen skal utslippene av NO_x, SO₂, VOC og NH₃ reduseres til henholdsvis 156, 22, 195 og 23 tusen tonn innen 2010.

I de oppdaterte framskrivingene er de samlede klimagassutslippene anslått å vokse med om lag 17 pst. fra 2002 til 2010, jf. tabell 5.6. Dette gir utslipp som er 12 millioner tonn høyere enn utslippsforpliktelsen under Kyoto-protokollen. Utslippene av NO_x og SO₂ må reduseres med henholdsvis om lag 22 og 18 pst. i 2010 sammenliknet med framskrivingene uten nye tiltak for å sikre at Norges forpliktelser i henhold til Gøteborg-protokollen overholdes.

Tabell 5.5 Utslipp til luft. NO_x, SO₂ og VOC er angitt i tusen tonn, klimagassene i millioner tonn CO₂-ekvivalenter

	1990	2002	2010	2020
Samlede klimagasser	52,0	55,4	64,5	71,8
CO ₂	34,7	40,9	49,9	57,0
Andre klimagasser	17,3	14,5	14,6	14,8
NO _x	223,7	213,0	200,8	162,3
SO ₂	52,3	22,1	26,9	28,8
VOC	294,4	344,9	168,8	147,2
NH ₃	20,4	22,2	23,6	23,1

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Framskrivningen av SO₂-utslipp tar ikke hensyn til reduksjoner som følge av den frivillige avtalen mellom myndighetene og Prosessindustriens Landsforening. Avtalen antas å bringe SO₂-utslippene under forpliktelsen på 22 tusen tonn. NO_x-forpliktelsen vil derimot kreve nye tiltak. Hvor krevende NO_x-forpliktelsen blir, vil avhenge av hvor stor andel av de mange rimelige tiltakene overfor skip og båter en lykkes i å få utløst. NH₃-utslippene stammer hovedsakelig fra jordbruket. Det vurderes nå om Norges forpliktelse vil kreve nye tiltak. Det ventes at VOC-forpliktelsen oppnås med vedtatte tiltak om ny teknologi for lagring og lastning av olje og kondensat offshore og dermed reduserte VOC-utslipp fram mot 2010.

Beregninger som ble gjennomført i forbindelse med stortingsproposisjonen om ratifisering av Kyoto-protokollen (jf. St.prp. nr. 49 (2001–2002)), anslø hvor mye av gapet mellom framskrivningene og utslippsforpliktelsen det vil være kostnadseffektivt å dekke gjennom tiltak i andre land. Anslaget avhenger av den internasjonale prisen på klimagasskvoter, som det er knyttet betydelig usikkerhet til. Beregningene i ratifikasjonsproposisjonen indikerte at det med en internasjonal kvotepris på 50 kroner pr. tonn CO₂-ekvivalenter, vil være kostnadseffektivt å gjennomføre om lag 70 pst. av tiltakene i andre land, mens en pris på 150 kroner reduserer denne andelen til om lag 40 pst. Forutsatt at Norge ikke deltar i det internasjonale markedet for klimagasskvoter, vil det være behov for en kvotepris i Norge på om lag 350 kroner for å oppfylle Norges forpliktelse. Beregningene indikerte dermed at Norge kan spare betydelige kostnader ved å delta i det internasjonale kvotemarkedet, særlig dersom den internasjonale kvoteprisen blir lav. I tråd med regelverket under Kyotoprotokollen, la Sem-erklæringen opp til at en vesentlig del av de

nødvendige utslippsreduksjonene vil komme gjennom nasjonale tiltak.

5.7 Nasjonalformuen – og beregninger av deler av denne

Nasjonalformuen består av finans- og realkapital, menneskelig kapital og natur- og miljøkapital. Disse formueskomponentene gir en avkasting som direkte og indirekte gir velferd. Verdien av nasjonalformuen er bestemt av den framtidige velferd de ulike formueskomponentene kan gi.

Beregninger av nasjonalformuen kan være et utgangspunkt for å vurdere om den økonomiske utviklingen er bærekraftig. En tolkning av begrepet bærekraftig utvikling kan være at nivået på forbruket målt pr. innbygger i et gitt år ikke skal være større enn at man i prinsippet skal kunne velge det samme nivået på forbruket pr. innbygger for alle påfølgende år. En slik tolkning impliserer at nasjonalformuen regnet pr. innbygger ikke skal avta over tid.

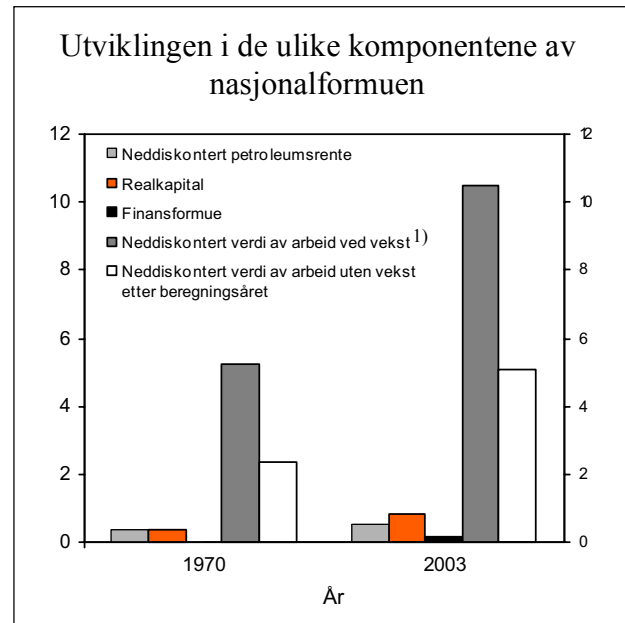
Til tross for miljøgrunnetlagets avgjørende betydning for produksjon, forbruk og velferd, er det i praksis vanskelig å beregne totalbeholdningen av miljøelementene i nasjonalformuen. Det kan imidlertid i noen tilfeller gjøres anslag på hvordan endringer i enkelte elementer virker tilbake på produksjon og forbruk. Ett eksempel er virkninger av lokal luftforurensning på bygninger og på folks helse, et annet virkningene av framtidige klimændringer på matproduksjon mv.

Et utvalg nedsatt av Finansdepartementet skal komme med forslag til indikatorer for bærekraftig utvikling. Utvalget er også bedt om å se på videreutvikling av beregninger av nasjonalformuen og anvendelsen av slike beregninger. Utvalget skal legge fram sin innstilling i løpet av 2004.

Finansdepartementet har ikke foretatt noen fullstendig beregning av nasjonalformuen, men vil i det følgende presentere oppdaterte beregninger av enkelte formueskomponenter. Disse beregningene er basert på de langsiktige makroøkonomiske framskrivingene presentert i dette kapitlet. Formålet er å belyse hvordan formueskomponentene har endret seg over tid, og hvilke komponenter som har størst betydning for den materielle velferden.

Beregningene tar utgangspunkt i utviklingen i disponibel realinntekt for Norge, og omfatter dermed bare komponenter med en markedsverdi. Dette innebærer at vesentlige sider ved nasjonalformuen ikke måles, slik som verdien av biodiversitet, miljøkapital som rekreasjonskilde mv. Den beregnede formuen er dekomponert i humankapital, produsert realkapital, finanskapital og naturkapital. Naturkapital består av fornybare og ikke-fornybare kapitaltyper innen næringer som fiske og fangst, fiskeoppdrett, skogbruk, landbruk, vannkraft, olje/gass og bergverk mv. Formuesverdien av petroleumsressursene er beregnet som den neddiskonterte verdien av den framtidige meravkastningen i utvinningsvirksomheten utover normal avkastning til arbeid og realkapital. Denne formuesstørrelsen omtales i fortsettelsen som «neddiskontert petroleumsrente». Det som blant annet i Nasjonalbudsjettet 2005 omtales som «totalformuen i petroleumsvirksomheten» gir andre tall for formuen. Forskjellen skyldes blant annet at det i det siste tilfellet ikke er gjort fradrag for realkapitalen innen sektoren. De øvrige naturressursenes formuesverdi er relativt liten, og er i beregningene inkludert i posten for humankapital. Beregningene er framoverskuende ved at verdien av beregnede framtidige inntekter inngår. Hva som forutsettes om den økonomiske veksten framover får dermed betydning for beregningsresultatene.

Utgangspunktet for beregningene er utviklingen i disponibel realinntekt pr. innbygger slik den framkommer i de makroøkonomiske beregningene fram til 2060. Diskonteringsrenten er satt til 4 prosent. Bidraget til disponibel realinntekt fra realkapital, finanskapital og grunnrente fra petroleumsvirksomheten beregnes for det enkelte år. Bidraget fra humankapitalen, eller arbeidskraften,



Figur 5.9 Noen komponenter i nasjonalformuen belyst ved belyst ved makroøkonomiske framskrivinger. Mill. 2003-kroner pr. innbygger.

¹ Vekst ifølge nasjonalregnskapet 1970–2003. Deretter vekst som i referansebanen

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

beregnes deretter som differansen mellom disponibel realinntekt og bidraget fra de øvrige komponentene. Humankapitalen beregnes som den neddiskonterte verdien av denne differansen regnet pr. innbygger for alle framtidige år. Verdien av realkapitalen og finanskapitalen hentes direkte fra nasjonalregnskapet og de makroøkonomiske beregningene. Basert på de forutsetningene som er omtalt tidligere i dette kapitlet er neddiskontert petroleumsrente beregnet til om lag 2500 mrd kroner, eller om lag ½ million kroner pr. innbygger, ved utgangen av 2003.

Beregningsresultatene presenteres i figur 5.9. Det framgår at naturressursene framstår som mindre viktig for den framtidige økonomiske utviklingen i 2003 enn i 1970, mens betydningen av humankapitalen har økt sterkt. Beregningene illustrerer at humankapitalen har avgjørende betydning for framtidig velferd, mens petroleumsressursene relativt sett har liten betydning.

6 utfordringer og valgmuligheter for videreutvikling av velferdsordningene

6.1 utfordringene

De siste femti årene har de offentlige systemene for inntektssikring blitt betydelig utvidet. Samtidig er tilbudet av velferdstjenester kraftig forbedret. Kostnadene ved utbyggingen av disse velferdsordningene har imidlertid ikke fullt ut kommet til syne, fordi viktige brukergrupper har vært relativt små sammenliknet med totalbefolkningen. Med den befolkningssammensetningen vi hittil har hatt, har det for eksempel vært relativt få tunge brukere av helsetjenester og pleie- og omsorgstjenester. I forhold til størrelsen på yrkesbefolkningen har heller ikke tallet på personer under utdanning vært spesielt stort. Selv om antall brukere av tjenestene har økt over tid, har den høye andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder bidratt til å begrense kostnadene ved å finansiere offentlig sektor.

Det ligger an til store endringer i befolkningsammensetningen de neste femti årene. Andelen eldre vil øke sterkt, både som følge av nedgangen i fødselstallene og som følge av økende forventet levealder. Aldringen av befolkningen innebærer at velferdsordningene blir vesentlig dyrere å finansiere. Med en videreføring av dagens skattesystem og skattenivå vil offentlig sektor stå overfor et økende udekket finansieringsbehov fram mot midten av århundret, selv med uendret dekningsgrad og ressursbruk pr. bruker, jf. kapittel 5. Ser en femti år tilbake i tid, har økt dekningsgrad og økt ressursbruk pr. bruker vært vesentlige faktorer bak veksten i offentlige utgifter. Framskrivningene av finansieringsbehovet er dermed basert på en forsiktig forutsetning om utviklingen i offentlig finansiert tjenesteproduksjon framover.

Som omtalt i kapittel 5 vil ikke høy produktivtetsvekst i seg selv løse de finansielle utfordringene knyttet til en aldrende befolkning, men det vil være lettere å ta skritt i retning av å sikre en finansielt bærekraftig offentlig sektor. Dersom vi greier å videreføre en produktivtetsvekst på linje med den vi har hatt gjennom de siste 20–30 årene, vil både produksjon og velstand pr. hode øke betydelig framover. Dette vil gi et realøkonomisk rom for bedre tjenester og høyere velferd både for yrkesak-

tive, pensjonister og andre grupper utenfor arbeidsstyrken. Jf. omtalen i kapittel 3 av drivkreftene bak produktivtetsveksten og kravene til en vekstfremmende politikk. Beregningene i kapittel 5 illustrerer imidlertid at det også i en slik situasjon vil være nødvendig med tilpasninger av velferdsordningene for å oversette det realøkonomiske handlingsrommet til bærekraftige offentlige finanser.

Større verdiskaping gjennom høyere sysselsetting vil gi et mer direkte positivt bidrag til å lette trykket på offentlige finanser, fordi offentlig sektors inntekter da øker uten en tilsvarende oppgang i utgiftene. I den utstrekning en sysselsettingsøkning kommer i stand ved overgang av personer fra stønadsordninger til arbeidsstyrken, kan i tillegg utgiftene gå ned. Fordelene ved større verdiskaping understreker at hensynet til høy sysselsetting og produktivtetsvekst må tillegges stor vekt ved utformingen av tiltak for å møte utfordringene for offentlige finanser.

Aldringen av befolkningen innebærer at en økende andel av samfunnets ressurser må kanaliseres til produksjon av helse- og omsorgstjenester, samtidig som overføringene til pensjonistene vil øke sterkt. Disse endringene gir behov for å se på utformingen av overføringsordningene og systemene for produksjon og finansiering av velferdstjenester. Ordninger som fungerte tilfredsstillende da de ble bygget opp på 1960- og 1970-tallet vil ikke nødvendigvis være like hensiktsmessige i tiårene framover.

Mulige elementer i en strategi for bærekraftige finanser kan være:

- Endringer i beskatningen som øker skattegrunnlagene.
- Endringer i pensjonssystemet og andre overføringsordninger med sikte på å stimulere til arbeidsinnsats.
- Endret organisering av produksjon og finansiering av offentlig finansierte tjenester med sikte på økt effektivitet og bedret kvalitet.
- Større innslag av brukerbetaling for offentlig finansiert tjenester der det ikke strider mot viktige fordelingshensyn.

Den enkelte arbeidstaker kan motiveres til å arbeide mer gjennom ulike økonomiske incentiver, blant annet:

- En reduksjon i marginals-katten på arbeidsinntekter vil isolert gi økt avkastning av å arbeide, jf. drøftingen i avsnitt 6.2.
- Pensjonssystemet kan tilpasses slik at det blir mer lønnsomt å utsette pensjonsalderen, eller å arbeide samtidig som en mottar pensjon, jf. avsnitt 6.3.
- Systemene for uføretrygd og syketrygd kan endres slik at den enkelte får sterkere incentiver til å velge arbeid der dette er et mulig alternativ, eller slik at en kan kombinere trygd og deltidsarbeid, jf. avsnitt 6.4.

Mer effektiv bruk av ressursene i offentlig sektor kan bidra til å redusere finansieringsbehovet, jf. avsnitt 6.5. I tillegg til bedre effektivitet i offentlig finansiert tjenesteproduksjon, kan større privat ansvar for inntektssikring, jf. avsnitt 6.4, og økt innslag av brukerbetaling for tjenester fra det offentlige, jf. avsnitt 6.6, bidra til å redusere de offentlige utgiftene. Dette må på ethvert tidspunkt veies opp mot viktige fordelingshensyn. Alle innbyggere skal sikres grunnleggende offentlige velferdstjenester.

Gjennom immigrasjonspolitikken kan myndighetene påvirke utviklingen i befolkningen i arbeidsfør alder. Den faktiske effekten på sysselsettingen vil imidlertid avhenge av sysselsettingssandelene for immigrantene. Sammenhengen mellom immigrasjon, sysselsetting og utviklingen i offentlige finanser er nærmere drøftet i avsnitt 6.7.

De ulike tilnærmingene for å håndtere finansieringsbehovet kan ikke ses uavhengig av hverandre. Det er en sammenheng mellom utformingen av velferdsordningene, skattesystemet og verdiskapingen. I den utstrekning systemene for inntektssikring gir lav avkastning av å øke tilbudet av arbeid, kan de bidra til å redusere den samlede sysselsettingen. Høy marginals-katt på arbeid kan virke på samme måte. Kapitalbeskatningen kan slå negativt ut på investeringene. Disse sammenhengene innebærer at det er et samspill mellom en politikk for økt verdiskaping og for bærekraftige offentlige finanser. Dersom en baserer seg for sterkt på å løse finansieringsbehovet gjennom økt beskatning, risikerer en å svekke verdiskapingen og vekstevnen.

Dersom en unnlater å gjennomføre nye tiltak, vil det økte finansieringsbehovet i offentlig sektor måtte dekkes opp ved å tære på kapitalen i Statens petroleumsfond. Dette svarer til strategien med gjeldsoppbygging som mange EU-land fulgte på 1980-tallet og første halvdel av 1990-tallet. En slik

strategi for å utsette nødvendige tiltak på utgifts- eller inntektssiden av offentlige budsjetter reduserer avkastningen av fondet, noe som innebærer at behovet for tilpasninger forsterkes over tid. Erfaringer fra blant annet Finland og Sverige illustrerer at nødvendige finanspolitiske tiltak for å rette opp store ubalanser i offentlige budsjetter både gir betydelige innstramminger i velferdstilbudet og kan resultere i en sterk økning i arbeidsledigheten.

6.2 Skattefinansiering

Offentlige budsjetter må balansere over tid. Økte offentlige utgifter som ikke dekkes av direkte brukerbetaling, vil derfor over tid i all hovedsak måtte dekkes ved økte skatter og avgifter. Skattlegging fører i seg selv til realøkonomiske kostnader som blant annet virker negativt inn på den samlede verdiskapingen i økonomien. Det vil være store realøkonomiske kostnader forbundet med store skatteøkninger når skattenivået i utgangspunktet ligger relativt høyt, slik tilfellet er i Norge. Foreliggende analyser indikerer at en skatteøkning isolert sett har en realøkonomisk kostnad på minimum 20 pst. av hver krone som kreves inn i skatt, jf. NOU 1997: 27 Nytte-kostnadsanalyser.

Nytteverdien av offentlige goder kan likevel være så vidt stor at skattefinansiering gir gevinster til tross for kostnadene. Omfanget av offentlige goder og finansieringen av dem må derfor vurderes i en helhetlig sammenheng der en også trekker inn nytteverdien av det offentlige godet og vurderer alternative former for finansiering.

De realøkonomiske kostnadene som følge av skattlegging skyldes at skatt fører til at forbrukere og produsenter tilpasser produksjon og forbruk til ulike priser. For eksempel vil en generell vareskatt skape en kile mellom prisen eksklusiv skatt (dvs. prisen som ligger til grunn for produsentenes lønnsomhetsvurderinger) og prisen inklusiv skatt (dvs. prisen som bestemmer hvor mye forbrukerne ønsker å kjøpe av varen). Resultatet blir at forbruket blir for lavt i forhold til produksjonskostnadene. På tilsvarende måte vil en skatt på arbeidskraft skape en kile mellom den nettolønnen arbeidstakeren mottar og den bruttolønnen bedriften må betale for denne arbeidstakeren. En selvstendig næringsdrivende som kan produsere tjenester til en verdi av 500 kroner pr. time, vil i utgangspunktet velge å tilpasse seg slik at verdien av hans fritid på marginen akkurat er lik verdien av tjenesteproduksjonen. Dersom han i stedet blir stilt overfor en marginals-katt på for eksempel 50

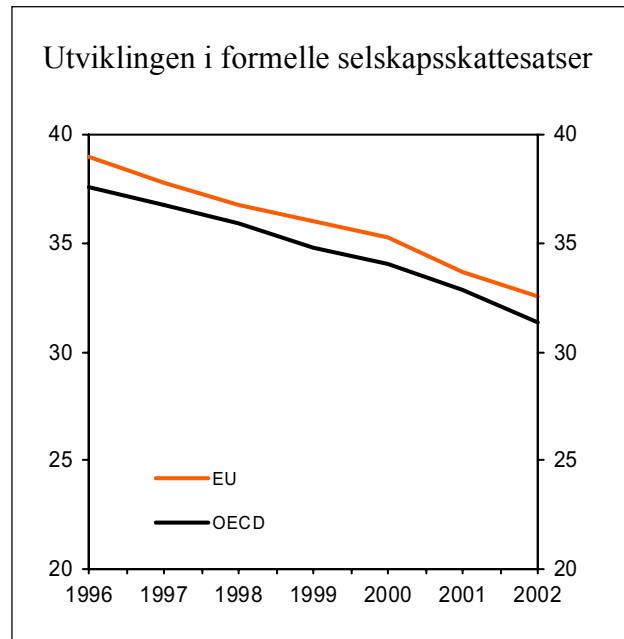
post., trenger den siste timen med fritid bare å være verdt 250 kroner, siden det er dette beløpet som arbeidstakeren mottar etter skatt. Marginalskatten vil dermed isolert sett bidra til å øke fritiden og redusere arbeidstilbudet. Tjenesteproduksjon som var lønnsom før skatt, blir dermed ikke utført på grunn av at skattleggingen gjør den ulønnsom. Eksemplene illustrerer at skattlegging skaper vridninger i forbrukernes og produsentenes tilpasning som påfører samfunnet et realøkonomisk tap. Størrelsen på tapet er avhengig av hvor stor reduksjonen i forbruk eller arbeidstilbud er pr. innkrevd krone i skatt.

Skattenivået kan også påvirke omfanget av skatteunndragelse. Øker skattenivået, blir det mer lønnsomt å ikke oppgi transaksjoner til myndighetene, og dermed unndra skatt. I den grad skatteunndragelse øker, innebærer det et inntektstap for staten, noe vil kreve høyere skattesatser enn tidligere for et gitt skatteproveny

I utformingen av skattesystemet må myndighetene ta hensyn til at ulike skattearter har ulike virkninger på effektiviteten i økonomien og fordelingen av ressursene. Enkelte skatteformer kan virke nøytralt, eller bidra til å bedre ressursbruken i økonomien. Dette gjelder for eksempel miljøavgifter. Ved bruk av riktig utformede miljøavgifter kan myndighetene redusere omfanget av forurensning samtidig som statens inntekter øker. I sektorer med grunnrente kan myndighetene kreve inn skatteinntekter ved bruk av grunnrenteskatter uten at dette behøver å påvirke selskapenes produksjonstilpasning. Mulighetene til å benytte miljøavgifter og grunnrenteskatter er imidlertid av begrenset omfang, og vekst i offentlige utgifter må derfor normalt finansieres med økning i andre skatter og avgifter.

I enkelte tilfeller kan skattyterne tilpasse seg til en økning i skattene ved å flytte produksjonsvirksomhet til utlandet eller ved å kjøpe varer og tjenester i utlandet. Skatteøkninger kan i så fall gi et begrenset proveny, samtidig som verdiskaping flyttes ut av landet og skattyterne påføres kostnader blant annet i form av økte transportutgifter.

Internasjonaliseringen av norsk økonomi innebærer at enkelte skattegrunnlag over tid er blitt mer mobile over landegrensene. Sammenliknet med EU- og det øvrige OECD-området har Norge en formell skattesats på selskapsoverskudd som er relativt lav, selv om det gjennomsnittlige nivået i OECD-området er blitt redusert i de senere årene, jf. figur 6.1. Bedriftsbeskatningen er forholdsvis moderat i Norge, både målt ved bedriftenes gjennomsnittlige skattesats og effektive marginalskattesatser. Norge kommer spesielt godt ut når skatt-



Figur 6.1 Gjennomsnittlig selskapsskattesats i OECD og EU. Prosent

Kilde: KPMG Consulting

leggingen av bedrift og eier ses i sammenheng, fordi Norge i motsetning til de fleste andre OECD-land ikke beskatter utbytte og tilbakeholdt overskudd utover den ordinære selskapsskatten. På den andre siden har Norge, i motsetning til de fleste andre land, formuesskatt. Denne bidrar til å øke den samlede beskatningen av kapital. Regjeringens forslag til skattereform innebærer økt skatt på høy eieravkastning og nedtrapping av formuesskatten med sikte på fjerning. Kapitalbeskatningen reduseres samlet sett.

Sammenliknet med andre land er ikke direkte skatter på arbeidskraft spesielt høye i Norge, med unntak for inntektsgruppene som må betale høyeste toppskattesats, og for den arbeidskraften det skal betales høy arbeidsgiveravgift for. Skattleggingen av arbeidsinntekt i Norge er omtrent i midtsjiktet i OECD-landene, jf. NOU 2003: 9 Skatteutvalget. Forbruksavgifter, dvs. merverdiavgifter og særavgifter, utgjør en høy andel av konsumprisene i Norge. Inkluderes disse, er den effektive skattleggingen av arbeidskraft forholdsvis høy i Norge.

Økt mobilitet mellom land innebærer at vesentlig høyere skattlegging av mobil kapital og høyt utdannet arbeidskraft i Norge enn i andre land øker risikoen for at deler av disse skattegrunnlagene flytter til andre land. Uthuling av skattegrunnlag og særregler for de mest mobile skattegrunnlagene bør unngås. Hensynet til mobilitet tilsier at det er vanskelig å øke den generelle skattleggingen

gen av mobile skattegrunnlag som selskapsoverskudd. Økt skattlegging på smalere grunnlag vil påføre økonomien større realøkonomiske kostnader.

Innenfor nyere vekstteori har analyser av investeringer i FoU og utdanning hatt en sentral stilling. I tillegg har det blant annet vært arbeidet med hvordan internasjonal handel og direkte investeringer kan bidra til teknologioverføringer mellom land, og hvordan vilkårene for nyskaping og entreprenørbedrifter har betydning for kommersiell utnyttelse av nye forskningsresultater, jf. kapittel 3. Bedrifts- og kapitalbeskatningen påvirker blant annet investeringer i FoU og omfanget av direkte investeringer til og fra utlandet. I tillegg påvirker bedrifts- og kapitalbeskatningen incentivene til nyskaping og entreprenørvirksomhet. Den privatøkonomiske avkastningen av utdanning avhenger blant annet av progressiviteten i skattleggingen av arbeidskraft. Den omfattende nedbyggingen av tollsatsene på industrivarer gjennom de siste tiårene har hatt en positiv virkning på internasjonal handel. Et uheldig utformet skattesystem og et høyt skattenivå kan på denne bakgrunn ha negative virkninger for den langsiktige veksttaket i økonomien. En helhetlig analyse av sammenhengen mellom skattenivå og veksttakt må imidlertid også ta hensyn til at vekstfremmende investeringer i blant annet utdanning og grunnforskning ofte for en stor del er skattefinansiert.

6.3 Reform av pensjonssystemet

I mars 2002 nedsatte Regjeringen Stoltenberg en kommisjon med medlemmer fra partiene på Stortinget og uavhengige eksperter for å utrede hovedmål og prinsipper for en reform av det samlede pensjonssystemet. Bakgrunnen for kommisjonen var de utfordringene folketrygden står overfor når det gjelder pensjonssystemets langsiktige bæreevne.

Pensjonskommisjonen leverte sin endelige innstilling 13. januar 2004. Flertallsinnstillingen åpner for større valgfrihet mht. pensjoneringsalder innenfor folketrygden, samtidig som incentivene til å fortsette i arbeid skal bli sterkere. Kommisjonen foreslår derfor innføring av en ordning med fleksibel pensjoneringsalder fra 62 år, der den enkelte selv i hovedsak bærer kostnadene ved tidlig pensjonering, og får gevinsten ved senere pensjonering. Det foreslås at den enkelte skal kunne kombinere arbeid og pensjon uten at dette fører til en avkorting av pensjonsutbetalingen.

Pensjonskommisjonen peker videre på at dagens folketrygd er kjennetegnet av at sammen-

hengen mellom pensjonsytelse og inntekt som yrkesaktiv er svak og lite tydelig for den enkelte. I forslaget til modernisert folketrygd går derfor Pensjonskommisjonen inn for en gradvis overgang til livsløpsbasert pensjonsopptjening, dvs. at det er den samlede inntekten som yrkesaktiv som bestemmer pensjonen, uavhengig av hvordan den har fordelt seg over yrkeslivet.

Pensjonskommisjonen går videre inn for en gradvis omlegging av ytelsesprofilen i folketrygden, der dagens grunnpensjon, tilleggspensjon og sært tillegg erstattes av en inntektspensjon som er proporsjonal med livsinntekten som yrkesaktiv, og et garantitillegg til de med lav opptjening, som avkortes mot inntektspensjonen. Overgangen til en proporsjonal inntektspensjon vil styrke sammenhengen mellom arbeidsinntekt og pensjon, noe som vil øke arbeidsincentivene og gi grunnlag for bedre informasjon til den enkelte om hvor store pensjonsrettigheter en har opparbeidet i folketrygden.

For å stabilisere utgiftene når levealderen i befolkningen øker, foreslår Pensjonskommisjonen at det innføres et delingstall. Delingstallet innebærer at ved økt forventet levetid må den enkelte arbeide noe lenger for å oppnå en gitt årlig utbetaling. Alternativt kan en gå av som før, men da med en noe lavere årlig pensjon. Kommisjonen går også inn for nye prinsipper for regulering av alderspensjonen fra folketrygden, bl.a. at inntektspensjonen under utbetaling indekseres med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten.

En stor og økende andel av sysselsatte i privat sektor omfattes i dag av ulike former for supplerende pensjoner til folketrygden, jf. kapittel 4. I offentlig sektor omfattes alle som jobber mer enn 14 timer pr. uke av tjenstepensjoner. Pensjonskommisjonen regner med at pensjoner i arbeidsforhold vil spille en større rolle i framtiden, og et flertall i Pensjonskommisjonen gikk med ulike begrunnelser inn for at det blir etablert et obligatorisk element i pensjonssystemet ved siden av modernisert folketrygd.

I dag garanteres offentlige ansatte en samlet pensjon fra folketrygden og tjenstepensjonsordningen (bruttogaranti). Det innebærer at offentlige ansatte er skjermet for endringer i folketrygden. Pensjonskommisjonen la til grunn at hele befolkningen må omfattes av en pensjonsreform. Pensjonskommisjonen foreslo derfor at de offentlige tjenstepensjonene legges om, slik at reformen av folketrygden også får virkning for de offentlig ansatte,

Et bredt flertall i Pensjonskommisjonen, alle utenom medlemmene fra Framskrittspartiet og

Sosialistisk Venstreparti, gikk i sluttrapporten inn for en reform av alderspensjonen i folketrygden som er oppsummert i et forslag til en modernisert folketrygd. Alt i alt anslo Pensjonskommisjonen at forslaget kan gi en nedgang i pensjonsutgiftene i folketrygden på om lag 3 prosentpoeng i 2050 regnet som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Pensjonsutgiftene vil likevel øke betydelig sammenliknet med i dag, til 17 prosent av verdiska-

pingen i fastlandsøkonomien i 2050, jf. også kapittel 4.

Pensjonskommisjonens forslag har mange fellesstrekk med reformene i Europa, jf. boks 6.1. Særlig gjelder dette i forhold til å styrke incentivene til å stå lenger i arbeid. Også forslaget om obligatoriske pensjonsordninger i arbeidsforhold har en parallell i den utviklingen mot fonderte ordninger som vi har sett i andre land.

Boks 6.1 Pensjonsreformer i europeiske land

Alle EU-landene, og mange land utenfor EU har gjennomført eller er i ferd med å gjennomføre reformer av sine pensjonssystem i lys av økende levealder og fallende fødselstall. Noen av de seneste reformene i Europa har vært følgende:

- Tyskland vedtok en betydelig reform i 2001. I det obligatoriske, utlikningsbaserte pensjonssystemet ble det innført en variant av delingstall, ved at reguleringen av pensjonene reduseres etter hvert som forholdet mellom sysselsatte og pensjonister endres. Videre ble kompensasjonsgraden etter skatt senket. Landet innførte samtidig en frivillig, fullfondert og subsidiert del i pensjonssystemet (såkalt «Riester-rente»).
- Frankrike vedtok reformer i sitt pensjonssystem i august 2003. Kjernen i endringene er større likebehandling av arbeidstakere i ulike sektorer og en gradvis økning av den yrkesaktive perioden som kreves for en full pensjon. Kravet til opptjening vil øke med økende forventet levetid. Tidligpensjonering vil innebære avkorting av pensjonen, også i offentlig sektor. Ytelsene vil være indeksert til prisnivået. Det innføres nye skattefavorede ordninger.
- Østerrike vedtok reformer i juni 2003. Disse innebærer i praksis innføring av alleårsopptjening samt økt periode for opptjening av full pensjon, innstramminger i tilgangen til tidligpensjonering og økning av gevinsten ved å utsette pensjoneringstidspunktet. Tilsvarende innstramminger ble varslet for pensjonsytelsene til offentlig ansatte.
- I Finland ble en reform av pensjonssystemet vedtatt i februar 2003, og ytterligere reformer planlegges. Mulighetene for tidligpensjonering skal reduseres, og fleksibel avgangsalder med avkorting mellom 62 og 68 innføres. Den årlige oppbyggingen av

pensjonsrettigheter vil tilta markert med stigende alder, og alle år vil telle med i fastleggingen av pensjonen. Et delingstall skal innføres. Ytelsene skal indekseres mellom lønns- og prisvekst (prisveksten teller mest). Avgiftene vil heves noe for å øke fonderingsgraden, som allerede er høy.

Disse landene har alle gjennomført tiltak for å redusere tidligpensjoneringen og dermed opprettholde eller øke tiden som yrkesaktiv. Tilsvarende har en i USA vedtatt en gradvis økning av pensjonsalderen. Andre land har fleksibel pensjoneringsalder, men med avkorting av pensjon ved tidlig avgang. Mange land, bl.a. Italia og Frankrike, har hatt særlig gunstige ordninger for offentlig ansatte, og i disse landene går utviklingen i retning av større grad av likestilling mellom ordningene i de ulike sektorene.

Land med fonderte eller delvis fonderte systemer, som for eksempel Storbritannia og USA, har i mindre grad enn andre land funnet behov for å gjennomføre tiltak begrunnet i den langsiktige finansieringen av systemene. Det kan synes som om land med fonderte systemer går stadig lenger i fonderingsretning, jf. for eksempel den økte avgiften i Finland, mens land med utlikningssystemer i liten grad beveger seg mot fondering. For de siste synes satsning på supplerende private ordninger å være det foretrukne steget mot forhåndsfinansierte pensjonsytelser.

I flere land er det også lagt stor vekt på tiltak som støtter opp under reformer av pensjonssystemet, særlig rettet mot å kvalifisere eldre arbeidskraft for fortsatt yrkesdeltakelse og mot å senke de sosiale kostnadene knyttet til de samme gruppene.

Regjeringen vil legge fram sitt syn på det framtidige pensjonssystemet i en egen stortingsmelding senere i høst.

6.4 Større privat ansvar for annen inntektssikring

Folketrygden skal ikke bare gi inntektssikring i alderdommen, men skal også kompensere for inntektsbortfall blant annet som følge av uførhet, sykdom, arbeidsledighet og tap av forsørger. Syke-trygd- og uføreordningene representerer de største overføringspostene knyttet til statlige overføringer til personer i arbeidsdyktig alder. Som påpekt i kapittel 4, har det også vært en sterk vekst i disse overføringene.

Ved utforming av flere av disse inntektssikringsordningene står myndighetene overfor liknende vanskelige avveieringer som ved oppbyggingen av et bærekraftig pensjonssystem. Ordningene rettet mot personer i arbeidsdyktig alder skal primært oppfylle to mål:

- Å sikre livsopphold for personer som er uten arbeid eller som av helsemessige eller andre årsaker har vansker med å komme i arbeid.
- Å stimulere stønadsmottakerne med arbeidsevne til å komme i arbeid slik at de kan forsørge seg selv.

De to målene er til dels motstridende. Et for lavt stønadsnivå vil kunne medføre at mottakerne ikke sikres et nødvendig livsopphold. Blir stønadsnivået for høyt, vil dette bidra til at personer som faller inn under ordningene i liten grad har økonomiske incentiver til å gå over fra trygd til arbeid. De økonomiske incentivene stønadsmottakerne under de ulike ordningene har for å søke arbeid bestemmes blant annet av kompensasjonsgraden, dvs. den andelen som stønaden utgjør av tidligere inntekt. Kompensasjonsgraden for rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestonad er 66 pst., mens den er noe lavere for dagpenger (62,4 pst.). Forskjellene i kompensasjonsgrad reflekterer i en viss utstrekning hvilke muligheter en anser at den enkelte har til å gå fra trygd til arbeid. Sykelønnsordningen skiller seg ut som eneste stønadsordning med 100 pst. kompensasjonsgrad.

De økonomiske incentivene til å søke arbeid eller til å arbeide mer påvirkes i tillegg av skattefordeler og eventuelle tilleggsytelser som stønadsmottakere har rett til, jf. boks 6.2. Tar en hensyn til dette, framkommer den reelle kompensasjonsgraden etter skatt. Pga. minsteytelser, tilleggsytelser og skatteregler vil den reelle kompensasjonsgra-

den etter skatt være høyere jo lavere inntekt stønadsmottakeren hadde i utgangspunktet. For enkelte av disse stønadsmottakerne kan gevinsten ved å gå over i arbeid være så lav at de ikke stimulerer til overgang fra trygd til arbeid. Dette må som sagt ses i sammenheng med det sentrale målet om å sikre stønadsmottakerne et livsopphold.

Mulige virkemidler som kan bidra til å begrense utgiftsveksten i framtiden er:

- Endre finansieringssystemet, slik at arbeidsgiver får sterkere incentiver til å utnytte arbeidsevnen til alle arbeidstakere.
- Bedre samordningen mellom trygd, arbeidsformidling og sosialhjelp.
- Skjerpe kravene som stilles vedrørende sykdom og uførhet for å oppnå trygd.
- Stramme inn praktiseringen av kravene.
- Stille krav til den enkelte (for eksempel møteplikt for sykemeldte).
- Skjerpe kravene til arbeidsgivers plikt til tilrettelegging av arbeidsplasser for personer med redusert funksjonsevne.
- Unngå at personer med helseproblemer venter unødige på relevante behandlingstilbud.

Det er viktig at tiltak for å øke yrkesdeltakelsen ikke virker negativt inn på fødselsraten i befolkningen.

I Europa har utviklingen av inntektssikrings-systemene etter 2. verdenskrig gått mer og mer i retning av forsikringsbaserte systemer med redusert innslag av omfordeling. Dette innebærer at det er blitt økt samsvar mellom inntekt og kompensasjonsgrad, noe som også bidrar til at systemene får mindre innvirkning på tilbudet av arbeid.

Den enkeltes mulighet til å bære noe av den økonomisk risikoen knyttet til sykdom og arbeidsledighet avhenger blant annet av vedkommendes formue, hvor likvid denne er og av lånemulighetene.

Figur 6.2, som illustrerer utviklingen i husholdningenes netto fordringsposisjon og boligkapital i forhold til disponibel inntekt, kan kaste noe lys over utviklingen i husholdningens finansielle styrke. Husholdningens netto finansielle situasjon er klart bedre i dag, enn ved inngangen av 1980-årene. En del av fordringene består av såkalte forsikringstekniske reserver, som for en stor del omfatter opptjente pensjonsrettigheter og pensjonssparing. Disse midlene er lite likvide på kort sikt, men har på lang sikt motstykket i økt disponibel inntekt. Holdes disse fordringene utenfor, er endringen i nettofradragspensjoner liten. Det har vært en viss økning i boligformuen som andel dis-

Boks 6.2 De økonomiske incentivene i inntektssikringsordningene – effektive skattesatser

Lønnsomheten for den enkelte stønadsmottaker ved å arbeide (mer) kan uttrykkes ved såkalte effektive marginale skattesatser som bestemmer økningen i samlet disponibel inntekt stønadsmottakeren oppnår ved en marginal økning i arbeidsinnsatsen. Er den effektive marginale skattesatsen høyere enn 100 pst., taper stønadsmottakeren på å øke sin arbeidsinnsats. De effektive marginale skattesatsene avhenger av flere faktorer:

- *Avkortingsregler.* Disse reglene angir om, og i hvilken grad, stønadsmottakeren får redusert sin stønad hvis han øker sin inntekt fra arbeid og/ eller andre ytelser.
- *Friinntekt.* Dette er et beløp som stønadsmottakeren kan tjene uten at det får konsekvenser for stønadsnivået.
- *Inntektsgradering av egenandeler for offentlig finansierte tjenester.* Blant annet foreldrebetalingen for banehageplasser er gradert etter inntekt. Inntektsgradert egenbetaling påvirker de effektive skattesatser på samme måte som progressiv inntektsbeskatning.
- *Skattereglene.* Forskjeller i beskatning av arbeidsinntekt, stønader og tilleggsyttelser vil påvirke de effektive marginale skattesatsene som en stønadsmottaker står overfor. For eksempel er varig uførepensjon beskattet mildere enn arbeidsinntekt.
- *Effekt på husholdningens inntekt.* Hvordan skatt og stønad som andre medlemmer av husholdningen mottar påvirkes når stønadsmottakeren øker sin arbeidsinnsats, vil påvirke de effektive marginale skattesatsene som vedkommende står overfor.

Den reelle kompensasjonsgraden etter skatt og de effektive marginale skattesatsene oppsummerer de økonomiske incentivene som en stønadsmottaker står overfor. Både i Norge og i andre land er det en klar tendens til at disse størrelsene er høyere desto lavere inntekten er. Stønadssystemene gir dermed relativt sett mindre incentiver til overgang til arbeid for grupper

med lav inntekt, enn for grupper med høy inntekt. Det er fordelingspolitisk ønskelig å yte relativt sett høyere stønader til lavinntektsgrupper. Men dette kan samtidig motvirke målet om å stimulere personer i disse gruppene til å komme over i arbeid.

Det foreligger en omfattende empirisk litteratur som analyserer sammenhengen mellom de økonomiske incentivene i stønadsordningene og yrkesaktiviteten. Forskningen har særlig fokusert på incentivvirkningene av arbeidsledighetstrygden. Ifølge en norsk studie¹ vil en reduksjon i kompensasjonsgraden i arbeidsledighetstrygden på 10 pst. både resultere i en reduksjon av gjennomsnittlig ledighetsperiode på 3 pst. og øke sannsynligheten for at stønadsmottakeren forblir i arbeidsstyrken etter utgangen av ledighetsperioden med 4 pst. Effektene er noe i underkant av det som gjennomgående rapporteres i studier som tar utgangspunkt i amerikanske data. Disse gjennomsnittresultatene kan skjule store forskjeller i virkningene mellom enkeltgrupper.

Det foreligger færre analyser av incentivvirkningene i uføretrygden. For USA foreligger det studier av virkninger av endringer i kompensasjonsgraden i den såkalte Workers' Compensation, en yrkesskadeerstatning som overlapper med den norske uføretrygden. Studiene indikerer at en reduksjon i kompensasjonsgraden påvirker søkningen om erstatning gjennom ordningene, og at effektene på yrkesaktiviteten er i samme størrelsesorden som det den norske studien påviste for ledighetstrygden.

I USA bidrar arbeidsgiver til finansieringen både av ledighetstrygden og yrkesskadeerstatningen. Systemet er utformet slik at arbeidsgiverne skattelegges i forhold til hvor mange av arbeidstakerne som tidligere har gått over på disse ordningene, og hvor mye som har vært utbetalt i trygd. Studier av effektene av finansieringssystemene indikerer at utformingen har innvirkning på ledigheten og antall personer som mottar yrkesskadeerstatning.

¹ Knut Røed og Tao Zhang 2004: Unemployment duration and incentives – a quasi random assignment approach. European Economic Review

ponibel inntekt fra 1980. Ser vi husholdningssektoren samlet, synes det å ha vært en viss bedring i formuessituasjonen. Den viktigste endringen i forhold til 1980 når det gjelder å møte et eventuelt

uforutsett inntektsbortfall er likevel liberaliseringen av finansmarkedet som særlig har gjort det lettere å låne med sikkerhet i bolig. Figur 6.2 illustrerer også at husholdningenes formuessituasjon og

finansielle robusthet kan påvirkes sterkt av konjunktursvingninger.

Gjennomsnittstallene gjengitt i figuren dekker over store forskjeller mellom grupper av husholdninger, og gir ikke grunnlag for å si noe om utviklingen i robustheten for de enkelte inntektsgruppene. Mens gjelden som andel av disponibel inntekt har gått klart ned fra midten av 1980-tallet og fram til i dag for inntektstakerne med høyest inntekt, har gjelden økt mer enn inntekten for gruppen med midlere og lavere inntekter. Husholdningenes mulighet til være selvassurandører over tid kan også påvirkes av endringer i utformingen av de

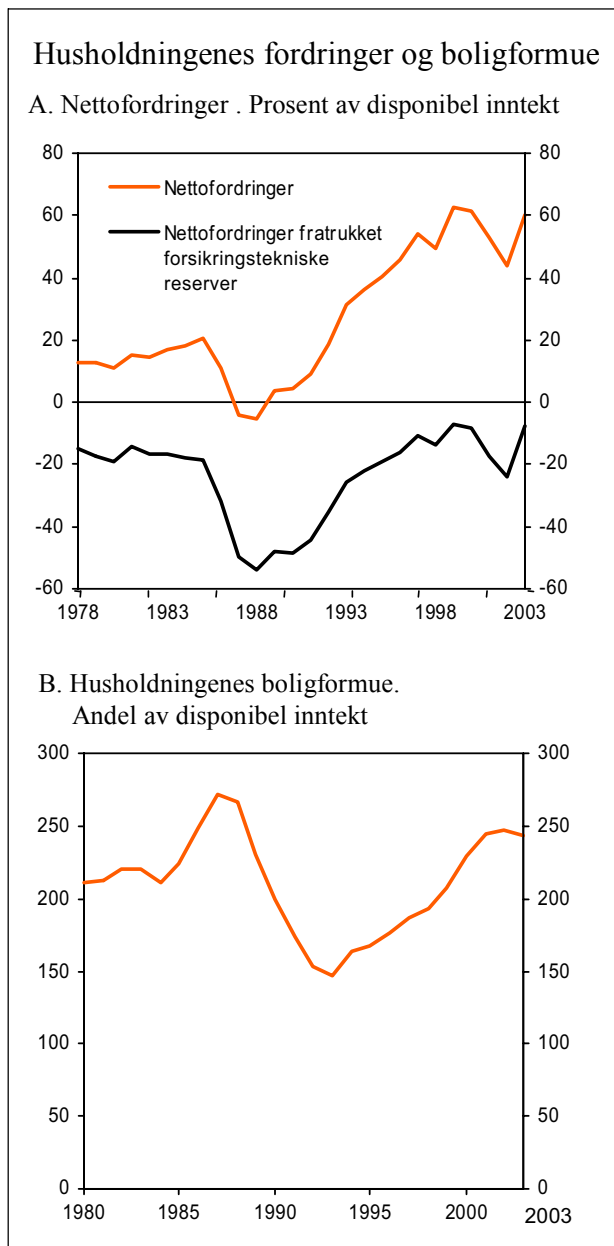
offentlige stønadsordningene. Blant annet vil økte krav til egenandeler kunne innebære at større deler av husholdningssektoren over tid vil bygge opp egne finansielle reserver for å møte midlertidig inntektssvikt.

6.5 Økt effektivitet og bedret kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon

I velfungerende markeder er produsentene avhengige av å effektivisere produksjonen og tilpasse produktene til endringer i etterspørselen dersom de skal overleve i konkurransen. Innenfor deler av offentlig finansiert tjenesteproduksjon, blant annet innenfor tekniske tjenester, høyere utdanning og i sykehussektoren, er det etablert innslag av konkurranse som gir økonomiske incentiver til omstilling og effektivitet. Innenfor andre deler av offentlig tjenesteproduksjon er de økonomiske incentivene for omstilling og effektivitet svakere. En viktig del av moderniseringen av offentlig sektor består derfor i å styrke rammebetingelser for økt effektivitet og brukerorientering i offentlig sektor.

Effektivisering av offentlig finansierte tjenester kan både skje gjennom utvikling av nye prosesser basert på ny teknologi og kompetanseheving og gjennom nye organisasjonsformer og finansieringssystemer. Det er til dels store effektivitetsforskjeller mellom ulike leverandører av samme type tjeneste. Nyere anvendt forskning på enkeltsektorene vann og avløp¹, arbeidskontorene² og politiet³ antyder et potensial for effektivisering på mellom 10 og 26 pst., dersom alle tjenesteleverandører var like effektive som den beste på sitt område. En gjennomgang basert på noe eldre studier av ulike tjenesteområder konkluderte med et potensial på rundt 20 pst.⁴ Effektivisering vil imidlertid ikke uten videre resultere i budsjettmessige innsparinger. Økt effektivitet kan i stedet bli tatt ut i form av forbedret kvalitet eller økt tjenesteproduksjon.

Studiene nevnt ovenfor indikerer et betydelig effektiviseringspotensial i offentlig sektor. Det er ikke realistisk å tenke seg at en kan realisere hele



Figur 6.2 Husholdningens fordringer og boligformue

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

¹ Sjøvold m/flere, 2003, SINTEF, STF50 A03302

² Torp, Edvardsen og Kittelsen 2000: Evaluering av formidling – En effektivitetsanalyse av arbeidskontorenes samlede virksomhet basert på DEA. Rapport 8:2000, Institutt for samfunnsforskning

³ Rønning (2000): DEA-analyse av politidistriktene. Hovedoppgave i sosialøkonomi, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo

⁴ Erlandsen, E. og S.A.C. Kittelsen (1998): Effektivitetsmåling av offentlig tjenesteproduksjon – oversikt over DEA-studier. SNF-arbeidsnotat nr 8/98, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Oslo

Tabell 6.1 Oppsummering av moderniseringstiltak og eksempler

Moderniserings-tiltak:	Konkurransetsetting	Endring i finansierings-systemer	Delegering/desentralisering	Integrere offentlig og privat arbeidsmarked	Endret statlig organisering
Eksempler:	Renovasjon Sykehjem Veibygging Transport	Innsatsstyrt finansiering i sykehussektoren Resultats- og aktivitetsbasert finansiering innenfor høyere utdanning	Endringer i statens økonomireglement Økt rammefinansiering av kommunene	Harmonisering av regelverk: arbeidslivslov embets- og tjenestemannslov	Fristilling Organisatorisk rendyrking av oppgaver/oppdeling

gevinsten som skisseres i studier av denne typen. Selv i markeder med høy grad av konkurranse vil det alltid være et effektivitetsspenn mellom den mest effektive og minst effektive virksomheten. Effektiviseringsprosesser kan dessuten ta lang tid, blant annet fordi omstillingsmulighetene begrenses av allerede foretatte investeringer i kompetanse og realkapital. Bare det å realisere halve potensialet vil være et langt – men trolig svært krevende – skritt framover. En produktivitetsforbedring på eksempelvis 10 prosent innen offentlig finansiert tjenesteproduksjon innebærer at det er mulig å øke produksjonen, i form av bedret kvalitet og økt tilbud, tilsvarende. Den samlede gevinsten vil i så fall utgjøre nær 3 pst. av BNP for Fastlands Norge. Dette illustrerer at tiltak rettet mot å forbedre offentlig finansiert tjenesteproduksjon kan gi et viktig bidrag til bærekraftige offentlige finanser.

Effektiviseringsgevinsten kan realiseres gjennom ulike typer tiltak, jf. oppsummeringen i tabell 6.1. Konkurransetsetting og reformer av finansieringssystemene kan gi produsentene sterkere incentiver til effektivisering. Delegering og desentralisering av oppgaver kan flytte beslutningene til dem som har det beste informasjonsgrunnlaget for å foreta avveininger. Større arbeidskraftmobilitet mellom offentlig og privat sektor kan bidra til en mer effektiv utnyttelse av den samlede arbeidsstyrken. På noen områder kan endring i statlig organisering være en forutsetning for å få gjennomført effektiviseringstiltak.

Konkurransetsetting kan gi gevinster i form av økt innovasjon, bedre kostnadseffektivitet og større grad av brukerorientering. Gevinstene må imidlertid veies opp mot at konkurranseutsetting kan føre til høyere administrasjonskostnader som følge av økt arbeid med anbudsprosesser mv.

Tabell 6.1 viser at konkurranseutsetting blant annet er benyttet innenfor renovasjon, transport, veibygging og drift av sykehjem. Innenfor samferdssektoren er en også i ferd med å høste erfaringer med konkurranseutsetting av persontransport på jernbane.

Etablering av effektiv konkurranse mellom mange aktører stiller krav til finansieringssystemene. For å bidra til konkurranse og samtidig muliggjøre brukervalg, er det blant annet i helse-sektoren og i høyere utdanning innført elementer av resultatbasert finansiering. Slik finansiering kan være knyttet til måloppnåelsen i den enkelte organisasjon eller til hvor mange sluttbrukere som velger en bestemt leverandør. Resultatbasert finansiering kan imidlertid føre til målforskyvning, dersom belønningssystemet ikke er knyttet til gode indikatorer på måloppnåelse. Virkningen for kostnadseffektivitet er heller ikke entydig. Resultatbaserte finansieringsordninger kan føre til redusert kostnadskontroll på et overordnet nivå, dersom ordningene ikke innpasses i et system med rammefinansiering. Bruk av resultatbasert finansiering må derfor vurderes med utgangspunkt i en konkret gjennomgang av den enkelte sektor.

Delegering av oppgaver innenfor staten eller desentralisering av oppgaver til kommunene kan bidra til at beslutninger i mindre grad fattes på grunnlag av sentralt fastsatte regler og i større grad på bakgrunn av kompetanse om lokale forhold. Økt utnyttelse av slik kompetanse i de enkelte kommuner, tjenesteproduserende enheter eller statlige etater kan gi bedre måloppnåelse, et større mangfold av løsninger, bedret respons- og tilpasningsevne og dermed også forbedret brukertilpasning. Eksempler på slike tiltak som er gjennomført, er endringer i statens økonomireglement

og økende grad av rammefinansiering av kommunene.

Økt mobilitet av ansatte mellom offentlig og privat sektor kan gi økt kompetanse samlet sett og bedre ressursbruk i begge sektorer. Sammenliknet med ansatte i privat sektor har statsansatte et sterkt oppsigelsesvern og til dels bedre pensjonsordninger. I noen grad motsvares dette av at statsansatte har lavere lønn enn ansatte i privat sektor for tilsvarende arbeidsoppgaver. Særskilte vilkår for ansatte i offentlig sektor kan føre til at offentlige ansatte låses inne i – og ansatte i det private næringsliv stenges ute fra – offentlig sektor.

Fristilling av statlig tjenesteproduksjon gir økt økonomisk, personalpolitisk og administrativt handlingsrom lokalt, noe som kan gi bedre ressursutnyttelse. Organisatoriske skiller mellom tjenesteproduksjon, forvaltning og myndighetsutøvelse er primært et virkemiddel for klarere rolledeling. Slik spesialisering kan imidlertid også gi effektiviseringsgevinster, ved at den enkelte virksomhet får færre mål og blir mer spesialisert. Fristilling vil ofte også være en forutsetning for konkurranseutsetting av tjenesteproduksjonen.

Tiltakene som er omtalt over, kan bidra til så vel brukerretting som mer effektiv ressursbruk. Brukerretting av offentlige tjenester for å imøtekomme individuelle ønsker og behov er et gode i seg selv. Samtidig vil bedre brukerretting og målretting kunne gi effektivitetsgevinster gjennom at offentlige ressurser i større grad kanaliseres inn mot de tjenestene hvor behovet er størst. Dette kan realiseres ved å innføre brukervalg og gjennom økt bruk av prinsippet om at pengene følger brukeren. På de områder der offentlig sektor beholder monopol på tilbudet av tjenester, kan brukerundersøkelser bidra til mer informasjon om brukernes preferanser, og dermed bidra til et mer differensiert tjenestetilbud tilpasset brukernes behov.

6.6 Større innslag av brukerbetaling for offentlige tjenester

Brukerbetaling innebærer at mottakere av en offentlig tjeneste bidrar direkte med en del av finansieringen av tjenesten (i de tilfellene der brukerbetalingen overstiger kostnadene ved å produsere tjenesten, er det overskytende å betrakte som en skatt). Brukerbetaling gis ulike betegnelser, avhengig av tjenestetype. I tilfeller der brukerne er med å finansiere offentlige tjenester innenfor helsevesenet eller i pleie- og omsorgssektoren brukes betegnelsen egenandeler. På andre områder der brukerne betaler for offentlige myndighetshandlin-

ger av ulik karakter, som for eksempel utstedelse av pass, innføring i et offentlig register eller gjennomføring av tilsyn, brukes benevnelsen gebyr.

I Norge varierer brukerbetaling, egenandeler eller gebyrer betydelig mellom ulike tjenesteområder. Staten tar på en rekke områder gebyrer for kontroller, saksbehandling, attester, sertifikater med mer. Samtidig dekker brukerbetalingen en liten andel av kostnadene for statlig produserte velferdstjenester innen sykehussektoren og høyere utdanning. På flere områder har det vært tendens i retning av økt brukerbetaling. I flere OECD-land finansieres velferdstjenester gjennom en kombinasjon av full brukerfinansiering for midlere og høyere inntektsgrupper og behovsprøvd offentlig finansiering for lavinntektsgrupper.

For kommunene og fylkeskommunene samlet utgjorde gebyrer om lag 15 prosent av de samlede inntekter i 2003, og knytter seg blant annet til forretningsmessig preget virksomhet som elektrisitetsforsyning, kollektivtransport, kinoer. Kommunesektoren får imidlertid også også betydelige gebyrinntekter fra kultursektoren, utbyggingssektoren og helse- og sosialsektoren. Barnehagebetaling har tradisjonelt utgjort 10 prosent av kommunenes gebyrinntekter, men innføring av maksimalpris kan på sikt redusere denne andelen. Brukerbetalingen for opphold i sykehjem kan utgjøre opp til 85 prosent av personens inntekter. Innenfor de kommunale pleie- og omsorgstjenestene utgjør likevel brukerbetalingen mindre enn 10 prosent av den samlede finansieringen.

Rimelige og allment tilgjengelige offentlige tjenester har en klar sosial begrunnelse. Alle innbyggere skal sikres grunnleggende offentlige velferdstjenester. Ved fravær av brukerbetaling eller ved lav brukerbetaling vil det imidlertid kunne oppstå overskuddsetterspørsel etter tjenesten. Den observerte etterspørselen vil da ikke gi noen god indikasjon på om brukernes verdsetting av tjenestene er høyere enn produksjonskostnadene. Normalt håndteres dette gjennom skjønnsmessige eller faglige vurderinger (for eksempel innenfor helsesektoren), ventelister eller prestasjoner (for eksempel innenfor utdanning). Brukerbetaling vil redusere overskuddsetterspørselen og gjøre det lettere å oppnå en riktig sammensetning av tjenestetilbudet, samfunnsøkonomisk sett.

I hvilken grad en økning i brukerbetalingen på en tjeneste vil påvirke etterspørselen (dvs. priselastisiteten), vil variere mellom tjenesteområder. Brukerbetaling vil eksempelvis trolig ha liten effekt på etterspørselen etter akuttbehandling på sykehus. Samtidig tilbys det en rekke behandlinger både innenfor privat og offentlig helsevesen der etter-

spørselen er forholdsvis prisfølsom. I tabell 6.2 gjengis noen eksempler på hvordan endringer i brukerprisen kan virke inn på etterspørselen i følge enkelte utenlandske studier.

Full offentlig finansiering av tjenester begrunnes i en del sammenhenger med fordelingshensyn, og det pekes på at innføring av eller økt brukerbetaling vil redusere forbruksmulighetene til de med lavest inntekt. Men en full offentlig finansiering av varer og tjenester kan være et lite treffsikkert virkemiddel i fordelingspolitikken som i tillegg kan føre til uoptimal ressursbruk. Målrettede tiltak overfor de svakest stilte vil kunne styrkes gjennom den forbedrede budsjettsituasjonen som et visst innslag av brukerbetaling vil kunne medføre.

På andre områder er det imidlertid argumenter utover de fordelingsmessige for å beholde høy, eller full offentlig finansiering av tjenesteproduksjon. Med obligatorisk skolegang, ville brukerbetaling i skolen ikke ha noen innvirkning på etterspørselen, og dermed ha samme effekt som innføring av en skatt. I tillegg har den enkeltes skolegang positive indirekte virkninger for resten av befolkningen gjennom oppbygging av en felles kunnskaps- og kulturkapital. Innenfor helsesektoren vil vaksinerings ikke bare beskytte den enkelte, men også redusere smittefaren for andre. Forebyggende tjenester, for eksempel større helseundersøkelser og informasjonsformidling kan redusere behovet for mer kostnadskrevede behandling senere. I enkelte tilfeller der brukerbetalingen er

av et lite omfang, kan også kostnadene ved å innføre brukerbetaling bli uforholdsmessig høye.

Skal brukerbetaling gi et betydelig bidrag til finansiering av økt tilbud av tjenester, må slike ordningert innføres, eller bruken utvides, på store tjenesteområder. Helse, eldreomsorg og høyere utdanning er områder der en finner større innslag av brukerbetaling i andre OECD-land. I utformingen av et system med egenbetaling må en foreta en avveining mellom effekter på ressursutnyttelse, inntekter for det offentlige og fordelingshensyn. Dersom en ønsker at den enkelte bruker skal ta hensyn til de samfunnsøkonomiske kostnadene ved produksjonen av tjenesten, tilsier det at alle brukerne stilles overfor de samme brukerprisene. Et slikt system vil også gi de største inntektene, men den enkeltes forbruk av tjenestene vil også være påvirket av inntektsfordelingen.

Sentrale fordelingshensyn kan tilsi å redusere effektene av inntektsforskjeller på den enkeltes forbruk, gjennom gradert brukerbetaling eller behovsprøvd offentlig finansiering. På enkelte områder er det allerede etablert behovsprøvd ordninger. Lav inntekt er eksempelvis en forutsetning for å motta bostøtte. Videre gis fri rettshjelp til grupper med lav betalingssevne. Også sosialhjelp er behovsprøvd. I de skandinaviske landene har en imidlertid valgt som hovedmodell å bygge opp universelle velferdsordninger med begrenset egenbetaling og som hele befolkningen har tilgang til. Det har blant annet bakgrunn i ønsket om å unngå stig-

Tabell 6.2 Sammenheng mellom pris og etterspørsel for enkelte sektorer i Sverige (når ikke annet er oppgitt)

Sektor	Bakgrunn	Virkninger av prisendringer på etterspørselen
Helse	Resultater fra en amerikansk studie referert til av Socialstyrelsen.	En prisøkning på 10 pst. reduserer etterspørselen med 2 pst.
Helse	Opinionsundersøkelser etter økning av pasientbetaling	Høy betalingsvillighet (1000–2000 kroner) for rask behandling av ulike sykdommer
Tannhelse	Socialstyrelsens anslag basert på en gjennomgang av empiriske studier.	En prisøkning på 10 pst. reduserer etterspørselen med mellom 2 og 5 pst.
Eldreomsorg	Intervjuer etter en økning i brukerbetalingen på 30–50 pst. for hjemmehjelpstjenester	2–3 pst. (12–21 000 husstander) har oppgitt å avstå helt fra tjenesten pga. avgiftens størrelse. Antallet husholdninger som har redusert forbruket av tjenesten er 30–50 pst.
Barnehage	Anslåtte virkninger etter først økt foreldrebetaling mellom 1990–2001, og deretter kraftig reduksjon av foreldrebetalingen som følge av innføring av makspris i år 2002	Etterspørselen synes å ha vært upåvirket av prisøkningen i perioden 1990–2001. Derimot synes senkningen av foreldrebetalingen ved innføringen av makspris til å ha bidratt til økt etterspørsel.

matisering av enkelte grupper i samfunnet. I en del andre OECD-land har en større innslag av behovsprøvde ordninger, blant annet innenfor eldreomsorg. Slike ordninger muliggjør en mer konsentrert innsats overfor de svakest stilte. Samtidig etablerer behovsprøving et skille mellom de som har mulighet til å betale for tjenestene, og de som må basere seg på offentlig omsorg. I tillegg kan betalingsvilligheten for skatt reduseres dersom store grupper må privatfinansiere tjenester som tidligere ble finansiert av det offentlige.

En overgang til behovsprøving har også en kostnadsside, blant annet i form av større administrasjonskostnader pr. bruker. Behovsprøving for personer i yrkesaktiv alder kan gi incentivproblemer, fordi den effektive marginalskattesatsen vil øke for lavinntektsgrupper, jf. boks 6.2. De vil få redusert tilgang til behovsprøvde tjenester dersom de øker arbeidsinnsatsen og dermed egne arbeidsinntekter.

Et alternativ til brukerfinansiering og behovsprøving er å overlate ansvaret for enkelte offentlig finansierte ordninger til privat sektor. Historisk har det skjedd forskyvninger i ansvarsdelingen mellom offentlig og privat sektor. Det offentlige har tatt et økende ansvar på områder som blant annet eldreomsorg, barnehager og utdanning. På andre områder har det offentlige overlatt ansvar til privat sektor og markedene. Mens myndighetene tidligere fastsatte mål for boligbyggingen, og blant annet benyttet rimelige lån gjennom statsbankene som virkemiddel for å nå disse målene, overlates nå boligbyggingen i all hovedsak til markedet.

I alle de mest velutviklede OECD-landene er det større eller mindre innslag av offentlig ansvar for finansiering av tjenesteområder som helse, omsorg for barn og eldre og høyere utdanning. Fordelingshensyn er ofte en viktig begrunnelse for et slikt offentlig ansvar. Dersom det offentlige skulle overlate ansvaret for enkelte av disse områdene til privat sektor, ville det representere et brudd med de prinsipper som har ligget til grunn for det offentliges samfunnsmessige engasjement. Det er likevel store variasjoner mellom landene med hensyn til hvor stor vekt de legger på universelle rettighetsbaserte ordninger og hvor mye de baserer seg på behovsprøving, eller gradert brukerfinansiering.

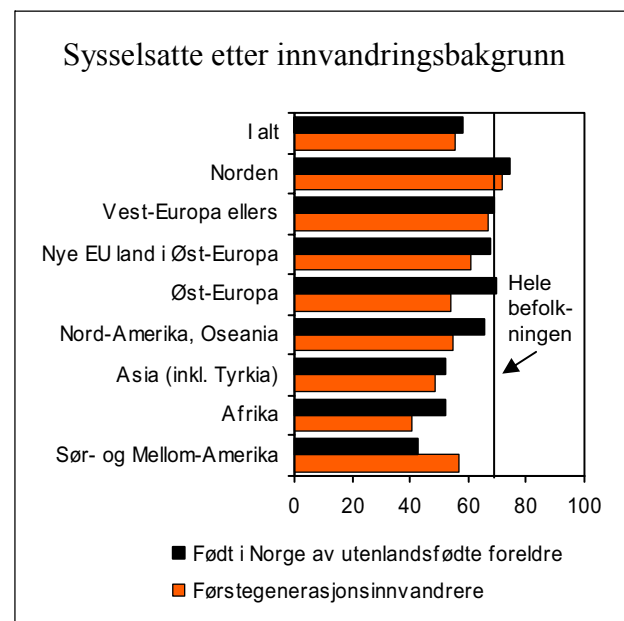
6.7 Økt innvandring

Rammene for norsk innvandringspolitikk er fastlagt ut fra humanitære prinsipper, ikke ut fra statsfinansielle hensyn. Humanitære prinsipper vil også

framover være styrende for mottak av flyktninger og personer som søker familiegjenforening. De siste årene er økt innvandring lansert som en mulig løsning også på de statsfinansielle utfordringene som er drøftet tidligere i meldingen. Virkningene av innvandring på statsfinansene avhenger av innvandrernes alderssammensetning, yrkesfrekvenser, arbeidsledighet, lønnsnivå, bruk av offentlige tjenester og mottak av stønader sammenliknet med befolkningen for øvrig.

Aldersgruppen 20–30 år er jevnt over overrepresentert blant innvandrere. Innvandring av relativt unge voksne personer vil bidra til å forynge totalbefolkningen. For å oppnå en varig effekt på alderssammensetningen må innvandringen permanent opp på et høyere nivå, målt som andel av totalbefolkningen.

Ifølge statistikk over sysselsettingsandelene for innvandrere i Norge har innvandrere i gjennomsnitt markert lavere sysselsettingsandeler enn gjennomsnittet for befolkningen for øvrig. Innvandrerbefolkningen, definert som personer med to utenlandsfødte foreldre, utgjorde i 2002 om lag 333 000 personer. Vel halvparten av disse kommer fra Asia (inkl. Tyrkia), Afrika og Latin-Amerika. Figur 6.2 viser at både første og annen generasjons innvandrere fra disse områdene har lavere sysselsettingsandeler enn innvandrere fra Europa, Nord-Amerika og Oseania.



Figur 6.3 Sysselsatte etter innvandringsbakgrunn i 2002. Prosent av personer i alt 16–74 år¹

¹ Dersom totalbefolkningen hadde hatt samme alderssammensetning som innvandrerbefolkningen, så ville forskjellen i yrkesdeltakelse framstått som noe større.

Lave sysselsettingsandeler har til dels sitt motstykke i høyere arbeidsledighet (10 pst. mot under 4 pst. for totalbefolkningen), med ledighetstrygd og sosialhjelp som alternative inntektskilder. Det påløper også kostnader til integrering av personer som får opphold som flyktninger, på humanitært grunnlag eller som ledd i familiegjenforening.

Det er ikke gjennomført studier av hvordan endringer i innvandring samlet sett påvirker offentlige finanser i Norge. Det foreligger imidlertid studier av økonomiske virkninger av innvandring for enkelte andre land, blant annet Danmark, Nederland og Australia. Selv om resultatene ikke er direkte overførbare, kan de gi et utgangspunkt for å drøfte virkninger for Norge. Studiene peker i retning av at både sammensetningen av innvandreren og utbyggingen av velferdsordningene har betydning for hvordan innvandringen virker inn på statsfinansene.

Konklusjonene en kan trekke fra de danske og nederlandske studiene^{5,6} er at

- en innvandrer med sosiale karakteristika og arbeidsmarkedskarakteristika som dagens ikke-vestlige innbyggere i Danmark og Nederland bidrar til å svekke offentlige budsjetter,
- innvandrere som gjør det bedre på arbeidsmarkedet enn gjennomsnittet i den nederlandske befolkningen, bidrar til å styrke offentlige finanser.

⁵ Dream 2003. Innvandring og Integrasjon

⁶ Centraal Planbureau 2003: Immigration and the Dutch Economy

Ifølge australske studier⁷ kan immigrasjon totalt sett gi høyere inntekt pr. capita og styrke offentlige finanser. Når resultatene i de australske studiene avviker fra studiene fra Danmark og Nederland, må dette blant annet ses i sammenheng med den australske immigrasjonspolitikken og sammensetningen av innvandrergruppen.

Australske myndigheter søker nå å stimulere velutdannede arbeidstakere, særlig fra Asia, til å komme til landet. I dag er immigrantene i gjennomsnitt bedre utdannet enn resten av befolkningen. Samtidig har ikke Australia like sjenerøse offentlige velferdsordninger som Danmark og Nederland.

Innvandrere er ikke noen homogen gruppe. Flyktninger kan av naturlige grunner ha en lenger vei til integrasjon i sine nye hjemland enn utvalgte grupper av økonomiske innvandrere. Det australske eksemplet antyder at en immigrasjonspolitikk med vekt på å trekke til seg velutdannet arbeidskraft kan bidra positivt til verdiskaping og offentlige finanser. Nå vil det ikke uten videre være mulig for Norge å kopiere det australske eksemplet. På grunn av språket er integreringskostnadene trolig større i Norge enn i Australia. Et annet spørsmål er hvorvidt Norge framstår som et attraktivt land for velutdannet arbeidskraft fra andre deler av verden. I dag er det åpnet for innvandring for inntil 5 000 personer pr. år, dersom de både har ønsket kompetanse og tilbud om arbeid i Norge. Bare en liten del av denne kvoten utnyttes.

⁷ Se blant annet: Access Economics 2002: Impact of Permanent Immigration on the Commonwealth Budget

7 Ressursutnyttelse, stabilitet og omstillinger på mellomlang sikt

7.1 Stabilitet, omstillinger og vekst

Beskrivelsen av de langsiktige utviklingstrekkene i kapittel 5 viser hvordan vekstevnen i økonomien og utviklingen i den økonomiske velferden over tid avhenger av tilgangen på produksjonsressurser og teknologisk framgang. Samlet sett indikerer de ulike beregningsalternativene at inntekter og forbruk pr. innbygger vil øke betydelig sammenliknet med dagens nivå, selv om aldringen av befolkningen isolert sett bidrar til å dempe veksten i forhold til utviklingen de siste 50 årene.

Analysen i kapittel 5 forutsetter at bedriftene, husholdningene og myndighetene fortløpende lykkes med å utnytte de mulighetene som produktivtetsutviklingen og tilgangen på arbeidskraft og andre ressurser gir. Historiske erfaringer fra vårt eget og andre land har imidlertid vist at uventede hendelser setter økonomiens omstillingsevne på prøve. Variasjoner i ressursutnyttelsen er problematiske i et kort- og mellomlangsigte perspektiv, og kan også føre til inntektstap for samfunnet og en svekkelse av offentlige finanser over tid.

Svikt i etterspørselen og store og raske strukturendringer i norsk økonomi kan føre til langvarige reduksjoner i utnyttelsen av arbeidskraftsressursene gjennom redusert yrkesdeltaking og økt ledighet. Uvanlig sterk etterspørsel kan på den annen side føre til for høy kostnadsvekst med tap av konkurransevne som resultat. Påfølgende tap av markedsandeler vil bidra til et gradvis svakere arbeidsmarked, som også kan rammes av midlertidig bortfall av etterspørsel på andre områder. På denne måten kan situasjoner med press i økonomien bli avløst av perioder der arbeidskraft og andre ressurser ikke utnyttes fullt ut. Erfaringer fra OECD-området kan tyde på at land med store svingninger i aktivitetsnivået gjennomgående har hatt dårligere ressursutnyttelse og noe svakere vekst over tid enn land med en mer stabil utvikling.

Dette kapitlet går nærmere inn på kostnadene knyttet til konjunktursvingninger med støtte i erfaringer fra både OECD-området og vårt eget land. Kapitlet gir også en oversikt over drivkrefter bak konjunktursvingningene i Norge gjennom de siste

30 årene. Drøftingen gir grunnlag for å vurdere usikkerheten rundt konjunkturutviklingen de nærmeste fem-seks årene. Selv om situasjonen ser ut til å ligge til rette for en balansert utvikling i norsk økonomi på mellomlang sikt, er det mulig å peke på forhold som samlet sett kan gi betydelige svingninger i den økonomiske aktiviteten framover.

For å redusere kostnadene knyttet til arbeidsledighet og svak ressursutnyttelse er det viktig at de ulike delene av den økonomiske politikken spiller på lag. Det finanspolitiske handlingsrommet lenger fram i tid setter grenser for budsjettpolitikken muligheter til å stabilisere konjunktursvingningene. Stimulanser gjennom finanspolitikken kan gi nye bindinger på budsjettet gjennom forventninger om at merforbruket videreføres utover budsjettåret. Slike bindinger vil forsterke det langsiktige innstrammingsbehovet. Dette stiller økte krav til pengepolitikken for å oppnå stabiliseringspolitiske mål. Det er derfor av stor betydning at politikken også på andre områder bidrar til å opprettholde og øke økonomiens omstillingsevne og fleksibilitet. En god omstillingsevne vil i betydelig grad kunne avlaste byrdene på stabiliseringspolitikken.

7.2 Konjunktursvingninger og utviklingen i inntektsnivået

Gjennom de siste 30 årene har verdiskapingen i fastlandsøkonomien økt med knapt 2¾ pst. i gjennomsnitt pr. år. Svingninger i etterspørselen har imidlertid bidratt til at veksten i perioder har variert betydelig i forhold til gjennomsnittet, jf. boks 7.1.

Erfaringer fra OECD-området kan tyde på at land med store svingninger i aktivitetsnivået gjennomgående har hatt noe svakere ressursutnyttelse enn land med en mer stabil utvikling. Figur 7.2 A, som illustrerer samvariasjonen mellom arbeidsledighet og svingninger i kapasitetsutnyttelsen i OECD-området i perioden 1970–2003, viser at ledigheten gjennomgående har vært noe høyere i land med store svingninger i aktivitetsnivået enn i

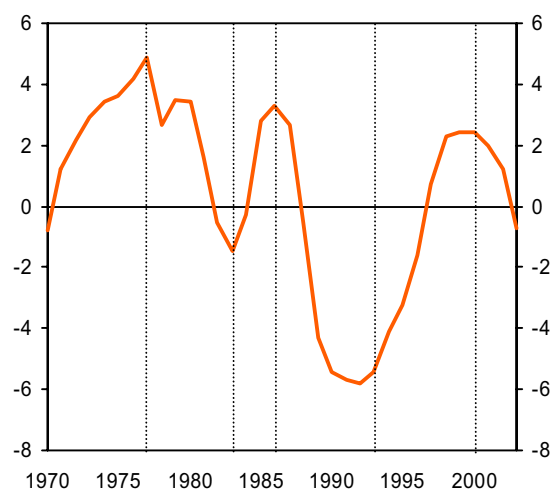
Boks 7.1 Produksjonskapasitet og kapasitetsutnyttelse

Økonomiens vekstevne – eller utviklingen i produksjonskapasiteten – bestemmes av produktivitetsutviklingen og tilgangen på arbeidskraft og kapital, jf. kapittel 3. Svingninger i etterspørselen kan føre til at faktisk sysselsetting og produksjon i perioder avviker fra den underliggende kapasiteten. I en *høykonjunktur* ligger faktisk aktivitet over det som lar seg opprettholde over tid – produksjonsgapet i figur 7.1 er positivt – og det kan lett bygge seg opp pressproblemer i økonomien. I en *lavkonjunktur* ligger faktisk aktivitet under sitt potensiale – produksjonsgapet i figuren er negativt – og arbeidskraft og andre ressurser utnyttes ikke fullt ut. Når den faktiske veksten i produksjonen er sterkere enn den underliggende utviklingen i produksjonskapasiteten, er økonomien inne i en *oppgangskonjunktur* og produksjonsgapet øker. I en *nedgangskonjunktur* er den faktiske veksten lavere enn veksten i produksjonskapasiteten og produksjonsgapet avtar. Med utgangspunkt i figur 7.1 og begrepene omtalt ovenfor kan utviklingen i norsk økonomi fra 1970 til 2003 deles inn i følgende konjunkturfaser:

- Høykonjunktur gjennom 1970 tallet, på midten av 1980-tallet i annen halvdel av 1990-tallet
- Lavkonjunktur tidlig på 1980-tallet og årene rundt 1990
- Nedgangskonjunktur på slutten av 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet (1978–1983)
- En kraftig, men kortvarig oppgangskonjunktur midt på 1980-tallet (1984–1986)

- En kraftig og langvarig nedgangskonjunktur på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet (1987–1993)
- En kraftig og langvarig oppgangskonjunktur midt på 1990-tallet og fram til årtusensskiftet (1994–2000)
- En moderat avdemping av veksten på begynnelsen av dette århundret (2001–2003)

Utviklingen i produksjonsgapet



Figur 7.1 Utviklingen i produksjonsgapet, 1970–2003

Kilde: Finansdepartementet

land hvor svingningene i produksjonsgapet har vært mindre. Variasjonene mellom land er imidlertid relativt store. Dette understreker at andre forhold enn svingninger i aktivitetsnivå spiller en betydelig rolle for det mønsteret vi observerer. For eksempel kan strukturpolitiske tiltak over tid bidra til økt vekstevne i økonomien gjennom økt fleksibilitet i produkt- og arbeidsmarkedene. I implementeringsfasen kan imidlertid slike tiltak virke inn på kapasitetsutnyttningen i økonomien. Etter hvert som slike tiltak er kommet på plass vil de på den annen side også kunne bidra til økonomiens evne til å tilpasse seg konjunkturrelle forstyrrelser.

Erfaringene fra OECD-området gjennom de siste 40 årene antyder også en negativ samvariasjon mellom konjunktursvingninger og den gjennomsnittlige økonomiske veksten. Dette illustreres i figur 7.2 B som viser svingningene i den økonomiske veksten opp mot nivået på den underliggende veksten for 24 OECD-land. Land med relativt store variasjoner i BNP-veksten ser ut til å ha hatt noe lavere gjennomsnittlig vekst over tid enn land med mer stabil vekst. Norge har i denne sammenheng den laveste variasjonen i veksten av landene i figuren, og har hatt relativt høy gjennomsnittlig vekst. Samtidig viser imidlertid figuren at land med høyere vekst enn Norge også har hatt større svingninger aktivitetsnivået. Også i dette tilfellet er det trolig flere forhold som gjør seg gjeldene. Samvariasjoner av denne typen gir heller

land med relativt store variasjoner i BNP-veksten ser ut til å ha hatt noe lavere gjennomsnittlig vekst over tid enn land med mer stabil vekst. Norge har i denne sammenheng den laveste variasjonen i veksten av landene i figuren, og har hatt relativt høy gjennomsnittlig vekst. Samtidig viser imidlertid figuren at land med høyere vekst enn Norge også har hatt større svingninger aktivitetsnivået. Også i dette tilfellet er det trolig flere forhold som gjør seg gjeldene. Samvariasjoner av denne typen gir heller

ikke grunnlag for å fastslå årsakssammenhenger mellom stabilitet og vekst.

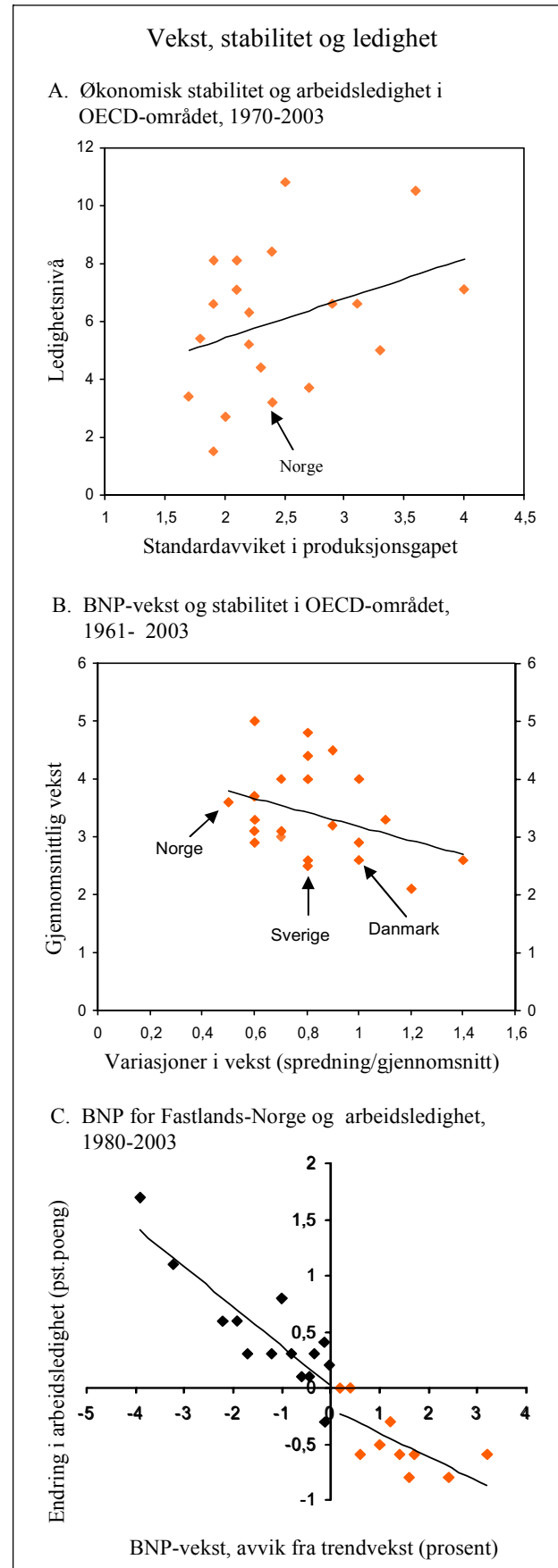
Det er likevel mulig å peke på flere grunner til at en ustabil økonomisk utvikling kan gå sammen med dårlig ressursutnyttelse og svakere vekst. For det første ser det ut til å være en vanlig erfaring at arbeidsledigheten går lettere opp enn ned. Dette mønsteret illustreres i figur 7.2 C, som viser samvariasjonen mellom endringer i arbeidsledigheten og forskjellen mellom faktisk og underliggende trendvekst i BNP for Fastlands-Norge gjennom perioden 1980–2003. Figuren indikerer at oppgangen i ledigheten ved lav BNP-vekst er større enn reduksjonen i ledigheten når BNP-veksten er tilsvarende høy. Ledigheten vil dermed kunne øke gjennom konjunktursyklusene. Tendensen til at ledigheten kan festne seg på et høyere nivå etter nedgangskonjunkturer ser ut til å ha vært sterkere for andre OECD-land, særlig innenfor EU-området. Dette kan forklares ved at langvarig ledighet bidrar til å svekke kompetanse og motivasjon hos de ledige og dermed mulighetene til å komme tilbake i arbeid.

Konjunktursvingninger kan også påvirke den langsiktige veksttakten gjennom pris- og lønnsdannelsen. Sterke svingninger i inflasjonen vanskeligjør bedriftenes prissetting og husholdningenes vurdering av priser på varer og tjenester. Dette kan bidra til å hemme den økonomiske veksten gjennom økt risiko knyttet til framtidig avkastning av investeringer. Erfaringer fra OECD indikerer også en negativ samvariasjon mellom betydelige svingninger i inflasjonsraten og økonomisk vekst.

For Norge og flere andre europeiske land kan det videre se ut til at lønnsreaksjonen ved en endring i ledigheten er sterkere når ledigheten er lav i utgangspunktet enn når den er høy¹. Dette innebærer at reallønnsnivået over tid er lavere – og den kostnadmessige konkurranseevnen bedre – dersom ledigheten er stabil på et bestemt nivå enn dersom den svinger rundt det samme nivået.

Fram til 1970-tallet fulgte konjunkturbevegelsene i norsk økonomi i stor grad de internasjonale konjunktursvingningene. Endringer i etterspørselsimpulsene mot eksportnæringene bidro gjennom endringer i inntektene og investeringene til konjunkturbevegelser i hele økonomien. Samtidig bidro endret press i arbeidsmarkedet og endret lønnsvekst til å dempe utslagene i aktivitetsnivået i konkurranseutsatt virksomhet.

¹ Se for eksempel Boug, P., Y. Dyvi, P.R. Johansen og B. Naug. «MODAG – en makroøkonomisk modell for norsk økonomi». Sosiale og økonomiske studier 108, Statistisk sentralbyrå.



Figur 7.2 Vekst, stabilitet og ledighet

Kilder: OECD og Finansdepartementet

Utviklingen internasjonalt vil fortsatt ha stor betydning for utviklingen i norsk økonomi. I kapittel 2 vises det til at den sterke veksten i Kina og øvrige deler av Asia har bidratt til den kraftige økningen i oljeprisene de siste årene. Sterkere integrasjon av disse landene i verdensøkonomien har på den annen side bidratt lav prisvekst på industriprodukter som kan framstilles ved hjelp av arbeidskraft uten høyt utdanningsnivå. Dette har bidratt til å dempe prisstigningen i OECD-området, men stiller samtidig økte krav til omstillinger i industrilandene.

Gjennom de siste 30 årene har konjunktursvingningene i større grad enn tidligere blitt utløst av innenlandske forhold. Svingningene har også økt i styrke og varighet sammenliknet med utviklingen fram mot 1970. En viktig forklaring er den økte betydningen av petroleumssektoren for norsk økonomi. Tilpasningen til et markedsbasert regime for penge- og kredittpolitikken har også bidratt til økt betydning av innenlandske forhold for konjunktursvingningene, spesielt på 1980-tallet.

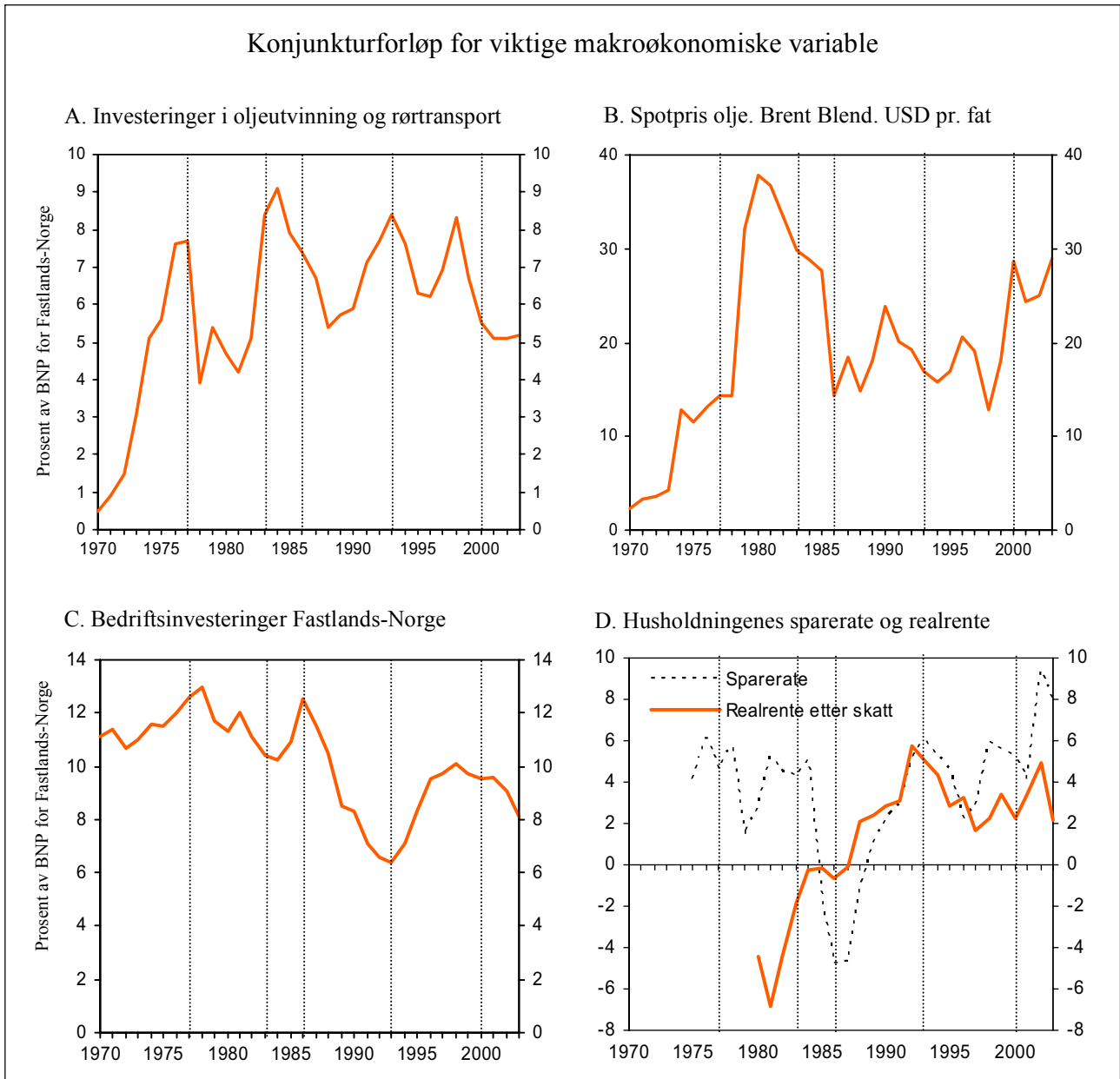
Tabell 7.1 og figur 7.3 A viser hvordan utviklingen i oljeinvesteringene har bidratt til endringer i

samlet etterspørsel og aktivitetsnivå gjennom de siste tretti årene. I enkeltår har svingninger i oljeinvesteringene både bidratt til å forsterke veksten i oppgangskonjunkturer og til å trekke ned veksten i nedgangskonjunkturer. Gjennom de ulike konjunkturepisodene beskrevet i boks 7.1 har imidlertid oljeinvesteringene samlet sett bidratt til å dempe konjunkturutslagene. Petroleumssektoren har også spilt en viktig rolle for norsk økonomi gjennom betydningen av oljeinntektene for utviklingen i offentlige finanser og utenriksøkonomien. Figur 7.3 B gir en oversikt over utviklingen i oljeprisen gjennom de siste tretti årene. Mens oljeprisjokket i 1973 førte til innstramminger i den økonomiske politikken i mange OECD-land, kunne Norge føre en relativt ekspansiv finanspolitikk. Sammen med høye etterspørselsimpulser fra utbyggingen av petroleumssektoren bidro dette til høykonjunkturen på 1970-tallet. Mot slutten av 1970-tallet førte oppgangen i oljeprisene til svakere utvikling i internasjonal økonomi. Veksten i eksporten av norske varer og tjenester falt sterkt, og oppgangen i investeringene i fastlandsforetakene ble avløst av et fall gjennom perioden 1978–

Tabell 7.1 Etterspørselsimpulser mot BNP for Fastlands-Norge. Gjennomsnittlig årlig endring i etterspørsel som andel av BNP for fastlands-Norge. Prosentpoeng¹

	1971–1977	1978–1983	1984–1986	1987–1993	1994–2000	2001–2003
Innenlandsk etterspørsel	5,1	1,0	7,7	0,1	3,9	2,0
Privat konsum og boliginvesteringer	2,9	0,8	3,4	0,0	2,4	1,7
Bedriftsinvesteringer, Fastlands-Norge	0,7	-0,2	1,2	-0,8	0,8	-0,5
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	0,4	0,8	-0,9	0,3	-0,3	0,5
Offentlig etterspørsel	1,3	0,9	0,6	1,0	0,7	0,7
Lagerinvesteringer og statistisk avvik	-0,2	-1,3	3,4	-0,4	0,4	-0,3
Nettoeksport, Fastlands-Norge	-0,6	0,0	-2,5	1,0	-0,4	-0,9
Eksport	0,9	0,2	0,2	1,0	1,5	0,2
Import	-1,5	-0,1	-2,7	0,0	-1,9	-1,1
BNP Fastlands-Norge	4,5	1,1	5,2	1,1	3,5	1,1
<i>Memo:</i>						
Endringer i ledigheten	-0,1	2,0	-0,4	4,0	-3,0	1,1
Endringer i husholdningenes sparinger	..	-0,4	-9,0	10,8	-0,8	-0,1

¹ Tabell 7.1 tar utgangspunkt i nasjonalregnskapstall omregnet til 2001-priser på disaggregert nivå, slik at veksten i totalstørrelsene er konsistente med veksten i enkeltstørrelsene. I nasjonalregnskapsstatistikken tar volumveksttallene utgangspunkt i prisomregninger på tabellnivå som benyttes ved publisering av nasjonalregnskapstall. Dette betyr at vekstrater på aggregert nivå ikke vil avhenge av valg av basisår, men på den annen side vil veksten i enkeltstørrelser ikke summere seg til veksten som oppgis for totalstørrelsene



Figur 7.3 Konjunkturforløp for viktige makroøkonomiske variable

Kilder: SSB og Finansdepartementet

1983 sett under ett, jf. tabell 7.1 og figur 7.3 C. Oljeinvesteringene falt også kraftig i 1978.

Også den korte, men kraftige oppgangskonjunktoren på midten av 1980-tallet startet med et internasjonalt omslag, og norsk vareeksport økte markert i 1983 og 1984. Konjunkturoppgangen ble vesentlig forsterket av dereguleringene av kredittmarkedet i samme periode. Opphevelsen av den direkte utlansreguleringen fra januar 1984, mens renten fortsatt ble holdt på et lavt nivå, bidro til en doubling av bankenes utlån over de neste fire årene. Motstykket til dette var en sterk økning i lånefinan-

siert privat forbruk og investeringer, og et kraftig fall i husholdningenes sparerate, jf figur 7.3 D

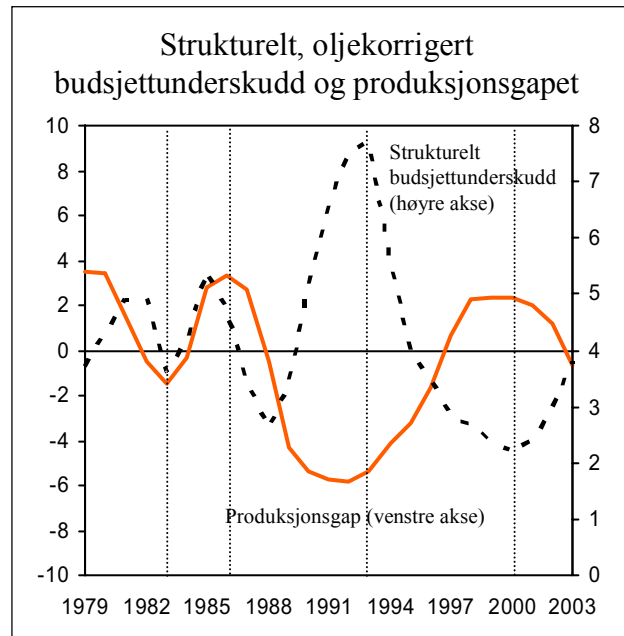
Den kraftige økningen i innenlandsk etterspørsel midt på 1980-tallet førte til store ubalanser i norsk økonomi. Sterk vekst i privat forbruk og boliginvesteringene hadde gitt betydelig reduksjon i husholdningenes finansielle sparing. I tillegg hadde det bygd seg opp kostnads- og strukturproblemer i norsk økonomi etter flere år med høy lønns- og prisvekst og gjentatte devalueringer av kronen. Ubalansene i utenriksøkonomien ble dramatisk forsterket av en halvering av råoljeprisen rundt årsskiftet 1985/86.

I 1988 gikk norsk økonomi inn i det mest omfattende konjunkturtilbakeslaget i etterkrigstiden. Behovet for gjeldskonsolidering i husholdningssektoren bidro til å dempe veksten i privat forbruk. Den kraftige reduksjonen i den innenlandske etterspørselen falt sammen med en internasjonal oppgangskonjunktur i etterkant av oljeprisfallet i 1986. En usedvanlig sterk vekst i den tradisjonelle vareeksportens bidro dermed til å dempe konjunkturedgangen, men kunne ikke forhindre en kraftig økning i arbeidsledigheten fra vel 2½ pst. målt som andel av arbeidsstyrken i 1988 til over 6 pst. i 1993.

Overgangen til et markedsbasert regime i penge- og kredittpolitikken på 1980-tallet førte til at etterspørselen i privat sektor ble mer følsom for renteendringer enn tidligere. Skattereformen, som innebar en reduksjon i fradragene for renteutgifter, trakk i samme retning. En markert rentenedgang fra 1992 og fram mot slutten av 1990-tallet bidro dermed til at norsk økonomi gikk inn i en ny og kraftig oppgangskonjunktur i 1993. Videre hadde flere år med relativt lav pris- og kostnadsvekst i Norge bidratt til en styrking av den kostnadsmessige konkurransevnen. Dette førte til økte markedsandeler og sterk vekst i eksporten av tradisjonelle varer. Fortsatt sterk eksportvekst fram mot slutten av 1990-tallet la også et grunnlag for økt vekst i industriinvesteringene. Privat konsum økte i gjennomsnitt med knapt 4 pst. årlig i perioden 1994–2000 sett under ett. Konsumveksten var relativt godt i tråd med oppgangen i husholdningenes inntekter, slik at sparingen holdt seg om lag uendret gjennom denne perioden. Arbeidsmarkedet bedret seg markert og ledigheten ble halvert fra rekordnivået på 6,4 pst. av arbeidsstyrken i 1993 til 3,4 pst. i 1999.

Oppgangen på 1990-tallet startet i en situasjon med betydelig ledige ressurser i norsk økonomi. Den sterke produksjonsveksten slo derfor ikke ut i vesentlige pressproblemer de første årene. Fortsatt høy etterspørselsvekst bidro imidlertid til økte presstendenser og tiltakende lønnsvekst mot slutten av 1990-tallet. Deretter har relativt svak vekst i etterspørselen bidratt til å bringe kapasitetsutnyttelsen ned på et mer normalt nivå, jf. nærmere omtale i avsnitt 7.3.1.

Finanspolitikken har gitt viktige bidrag til å stabilisere konjunktursvingningene gjennom de siste 10–15 årene, jf. figur 7.4 som viser utviklingen i det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet – som riktignok er et usikkert mål for impulsene fra finanspolitikken – og produksjonsgapet. På begynnelsen av 1990-tallet, da Norge var inne i sin kraftigste nedgangskonjunktur siden krigen, var det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet



Figur 7.4 Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd (målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge) og produksjonsgapet, 1979–2003

Kilde: Finansdepartementet

det i overkant av 7 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Ettersom konjunktorene bedret seg utover på 1990-tallet, ble finanspolitikken strammet inn.

Etter overgangen til et markedsbasert regime i penge- og kredittpolitikken ble renten gjennom flere år rettet inn mot stabilitet i valutakursen med sikte på å bidra til stabile rammebetingelser for konkurranseutsatt næringsliv. Stabiliseringen av norske kroner mot den europeiske valutaenheten ECU bidro imidlertid til at det norske rentenivået lenge ble liggende på et høyt nivå. Dette bidro til å forlenge lavkonjunktoren tidlig på 1990-tallet, til tross for at budsjettpolitikken i disse årene var svært ekspansiv.

7.3 Utfordringer på mellomlang sikt: Ressursutnyttelse og konkurransevne

7.3.1 Konjunktursituasjonen for norsk økonomi i dag

Relativt svak vekst i etterspørsel og produksjon gjennom perioden 2001–2003 bidro til å bringe kapasitetsutnyttelsen ned på et mer normalt nivå etter konjunkturoppgangen i annen halvdel av 1990-årene. Den moderate veksten i fastlandsøkonomien slo i liten grad ut i lavere vekst i arbeidskraftsproduktiviteten og førte derfor til relativt

svak utvikling i arbeidsmarkedet. Ledighetsnivået var i 2003 høyere enn nivået som er lagt til grunn for de neste tiårene i de langsiktige framskrivningene i kapittel 5.

Konjunkturedgangen gjennom de siste årene skyldes først og fremst reduserte etterspørselsimpulser fra eksport og investeringer i fastlandsforetakene, jf. tabell 7. 1, og kan dermed langt på vei knyttes til svak utvikling i konkurranseutsatt sektor. Høy lønnsvekst siden 1996 og styrkingen av norske kroner i 2001 og 2002 bidro til en betydelig svekkelse av lønnsomheten i konkurranseutsatt virksomhet og til en kraftig nedgang i industrisyssetningen fra 2001 til 2003. Lavere aktivitetsvekst i utlandet førte også til lavere eksportvekst. Redusert inntjening i bedriftene og det høye rentenivået i 2002 bidro til et fall i investeringene i fastlandsforetakene i perioden 2001–2003. For skjermte sektorer var nedgangen i veksttakten mindre markert. Sterk reallønnsvekst førte til at veksten i privat konsum var på linje med gjennomsnittet for perioden 1970–2003, selv om et relativt høyt rentenivå isolert sett bidro til å dempe veksten i husholdningenes etterspørsel. Samtidig var det betydelig vekst i oljeinvesteringene.

Veksten i norsk økonomi tok seg opp mot slutten av fjoråret. Svekkelsen av kronekursen gjennom 2003 og en mer moderat lønnsvekst har, sammen med sterkere vekst i internasjonal økonomi, bidratt til å bedre utsiktene for de konkurranseutsatte næringene det siste året. Det er imidlertid innenlandske faktorer som gir de viktigste vekstbidragene til fastlandsøkonomien. Lave renter og høy inntektsvekst stimulerer innenlands etterspørsel, og både det private forbruket og boliginvesteringene vokser nå sterkt. Deler av bedriftsinvesteringene i Fastlands-Norge har også tatt seg opp. I arbeidsmarkedet er det tegn til bedring, og andelen bedrifter som venter vekst i sysselsettingen har økt det siste året, jf. Nasjonalbudsjettet 2005.

7.3.2 En balansert utvikling for norsk økonomi fram mot 2010

De mellomlangsigte framskrivningene i denne meldingen tar utgangspunkt i at den underliggende veksten i produksjonskapasiteten i Fastlands-Norge vil være knapt 2½ pst. pr. år fram mot 2010. Dette er i tråd med antagelsene som ligger til grunn for de langsiktige framskrivningene i kapittel 5. En reduksjon i ledigheten i forhold til nivået i 2003 vil isolert sett kunne gi rom for at veksten i BNP for Fastlands-Norge blir noe høyere enn vekstpotensialet de nærmeste årene.

Med uendret alders-, kjønns- og utdannings-spesifikk yrkesdeltaking, anslås gjennomsnittlig årlig vekst i arbeidsstyrken til 0,4 pst. for perioden 2004–2010 sett under ett, jf. tabell 7.2. I tråd med de langsiktige framskrivningene i kapittel 5 er det lagt til grunn at arbeidsledigheten reduseres til 3¾ pst. som andel av arbeidsstyrken fram mot 2010, fra et nivå på 4½ pst. i 2003. Som følge av dette anslås veksten i personsyssetningen å bli noe høyere enn veksten i arbeidsstyrken. En vellykket gjennomføring av arbeidsmarkeds- og inntektspolitikken vil kunne bidra til at ledighetsnivået over tid kan gå ytterligere ned. En sentral forutsetning for dette er at redusert ledighet ikke fører til økende lønnsvekst og svekkelse av den kostnadmessige konkurranseevnen.

Samlet sett innebærer anslagene for utviklingen i arbeidsstyrken og ledigheten at veksten i personsyssetningen fram mot 2010 blir lavere enn i perioden 1971–2003. Veksten i timeverksyssetningen holdes likevel oppe ved at den historiske trenden med reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid antas å stoppe opp gjennom framskrivingsperioden.

Den gjennomsnittlige årlige veksten i BNP for Fastlands-Norge anslås likevel å bli lavere fram mot 2010 enn i perioden 1971–2003. Dette må blant annet ses i lys av at den underliggende veksten i timeverksproduktiviteten anslås å avta fra 2,4 pst. for perioden 1971–2003 til 2,1 pst. for perioden 2004–2010.

Som det framgår av tabell 7.3, kan lavere produktivetsvekst i framskrivingsperioden enn i årene 1970–2003 i noen grad knyttes til utviklingen i ressursbaserte næringer. Korrigert for primærnæringer, elektrisitetsforsyning og boligjenester

Tabell 7.2 Faktorer bak veksten i produksjonskapasiteten. Gjennomsnittlig årlig vekst. Prosent

	1971–2003	2004–2010
BNP Fastlands-Norge	2,6	2,5
Timeverksproduktivitet	2,4	2,1
Syssetning, timeverk	0,2	0,4
Arbeidsstyrken	1,1	0,4
Syssetning, personer	1,1	0,5
Gjennomsnittlig arbeidstid	-0,9	-0,1
<i>Memo:</i>		
AKU-ledighet (v. utgangen av perioden)	4,5	3,8

Kilder: SSB og Finansdepartementet

Tabell 7.3 Bruttoprodukt, timeverkssyssetning og arbeidskraftsproduktivitet. Gjennomsnittlig årlig vekst. Prosent

	1971–2003			2004–2010		
	Brutto- produkt	Time- verk ¹	Produk- tivitet	Brutto- produkt	Time- verk ¹	Produk- tivitet
Fastlands-Norge	2,7	0,2	2,5	2,5	0,5	2,0
Offentlig forvaltning	2,9	1,9	1,0	1,3	0,6	0,7
Fastlandsnæringer	2,6	-0,3	2,9	2,8	0,4	2,4
Fastlandsnæringer, korrigert ²	2,7	0,2	2,5	2,9	0,6	2,3
Industri	0,5	-1,5	2,0	2,2	-0,5	2,7
Tjenesteyting mv.	3,6	0,8	2,7	3,1	0,9	2,2

¹ Forskjeller fra tabell 7.2 skyldes at tabell 7.3 tar utgangspunkt i timeverksveksten for fastlandsøkonomien, mens timeverkstallene i tabell 7.2 tar utgangspunkt i samlet sysselsetting

² Eksklusive bolig tjenester, primærnæringer og elektrisitetsproduksjon

Kilder: SSB og Finansdepartementet

er forskjellen mellom produktivitetsveksten i framskrivingsperioden og årene 1971–2003 noe mindre markert enn for fastlandsnæringerne i alt. Den anslåtte veksten i arbeidsproduktivitet fram mot 2010 er på linje med mellomalternativet i de langsiktige framskrivningene i kapittel 5.

I Nasjonalbudsjettet 2005 legges det til grunn at sterk oppgang i husholdningenes etterspørsel og økt investeringssetterspørsel fra fastlandsforetakene vil bidra til at veksten i BNP for Fastlands-Norge gjennom 2004 og 2005 blir høyere enn trendveksten, jf. også tabell 7.4. Den anslåtte veksten i husholdningenes etterspørsel, som også har ført til høy importvekst de siste årene, må ses i sammenheng med Norges Banks rentereduksjoner fra desember 2002 til mars 2004. Samtidig forventes lav underliggende prisvekst gjennom 2004 og 2005 å bidra til høy vekst i disponibel realinntekt for husholdningene i disse årene.

Videre fram mot 2010 er det lagt til grunn at nedgangen i oljeinvesteringene og beskjedne etterspørselsimpulser fra finanspolitikken vil bidra til å dempe veksten i fastlandsøkonomien. Leverandørindustrien har også tidligere vært gjennom perioder med betydelige svingninger i oljeinvesteringene. Mot slutten av 1990-tallet førte økningen i etterspørselsimpulser fra oljevirkksomheten til økt sysselsetting og kapasitetsutvidelser i leverandørindustrien. Gjennom den siste investeringsoppgangen er imidlertid økningen i etterspørselen i større grad møtt med bruk av utenlandske underleverandører. Dette vil isolert sett bidra til å dempe virkningene på innenlandsk produksjon av svingninger i oljeinvesteringene sammenliknet med erfaringene på slutten av 1990-tallet.

Framskrivningene er basert på noe svakere etterspørselsimpulser fra offentlig konsum og investeringer fram mot 2010 enn gjennom de siste 30 årene. Dette må ses i lys av at den underliggende bruken av petroleumsinntekter har kommet opp på et relativt høyt nivå, og at rommet for en ytterligere bærekraftig økning ikke er så stort, jf. figur 5.4. Anslagene er videre basert på Regjeringens forslag til skattelettelser i forbindelse med skattereformen. Den anslåtte utviklingen i skatte- og avgiftsnivå og relativt høy vekst i overføringene bidrar til fortsatt høy vekst i husholdningenes inntekter og etterspørsel, men innebærer samtidig at rommet for vekst i offentlig konsum og investeringer vil bli begrenset.

I tillegg til sterk vekst i husholdningenes etterspørsel er det først og fremst utviklingen i nettoeksporten som antas å gi vekstimpulser til fastlandsøkonomien de nærmeste årene. Etterspørselsimpulsene fra nettoeksporten er blant annet knyttet til at omstillinger i leverandørindustrien antas å dempe virkningene på aktivitetsnivået av reduksjonen i oljeinvesteringene. Etterspørselsimpulsene fra investeringene i fastlandsforetakene er derimot om lag på linje med utviklingen i perioden 1971–2003. Bedringen i den kostnadmessige konkurransevnen etter forverringen gjennom 2001 og 2002 er en sentral forutsetning for at økte etterspørselsimpulser fra nettoeksporten skal bidra til en balansert utvikling i skjermet og konkurranseutsatt sektor fram mot 2010. Dette innebærer også at arbeidsledigheten vil holde seg på et relativt lavt nivå på mellomlang sikt.

I framskrivningene er det lagt til grunn at nedgangen i industrisysselsettingen vil stoppe opp

Tabell 7.4 Etterspørselsimpulser mot BNP for Fastlands-Norge. Gjennomsnittlig årlig bidrag til vekst og gjennomsnittlig årlig vekst. Prosent

	1970–2003	2004	2005	2006	2007	2008–2010	2004–2010
<i>Gjennomsnittlig årlig bidrag til vekst i BNP for Fastlands-Norge. Prosentpoeng</i>							
Innenlandsk etterspørsel	3,1	4,8	3,8	2,1	1,8	2,1	2,7
Privat konsum og boliginvesteringer	1,7	3,1	2,6	1,8	1,8	1,5	2,0
Bedriftsinvesteringer, Fastlands-Norge	0,4	0,3	0,3	0,4	0,2	0,4	0,3
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	0,0	0,2	0,5	-0,4	-0,5	-0,2	-0,1
Offentlig etterspørsel	1,0	0,8	0,5	0,3	0,3	0,3	0,4
Lager	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Nettoeksport, Fastlands-Norge	-0,3	-1,6	-0,7	0,0	0,2	0,2	-0,2
Eksport	0,7	1,0	1,1	1,2	1,1	1,2	1,1
Import	-1,1	-2,5	-1,8	-1,2	-1,0	-1,0	-1,3
BNP Fastlands-Norge	2,7	3,2	3,1	2,1	2,0	2,4	2,5
<i>Gjennomsnittlig årlig vekst. Prosent</i>							
Innenlandsk etterspørsel	2,8	4,1	3,5	1,9	1,7	2,0	2,4
Privat konsum og boliginvesteringer	2,8	4,9	4,1	2,8	2,8	2,3	3,1
Bedriftsinvesteringer, Fastlands-Norge	5,9	4,3	3,7	4,5	2,1	4,7	4,1
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	0,8	3,6	7,6	-6,2	-8,5	-3,3	-2,0
Offentlig etterspørsel	3,5	2,4	1,6	1,1	1,1	1,2	1,4
Eksport, Fastlands-Norge	3,7	4,0	4,3	4,8	4,5	4,5	4,5
Import, Fastlands-Norge	4,0	7,5	5,0	3,3	2,7	2,7	3,8
BNP Fastlands-Norge	2,7	3,2	3,1	2,1	2,0	2,3	2,5

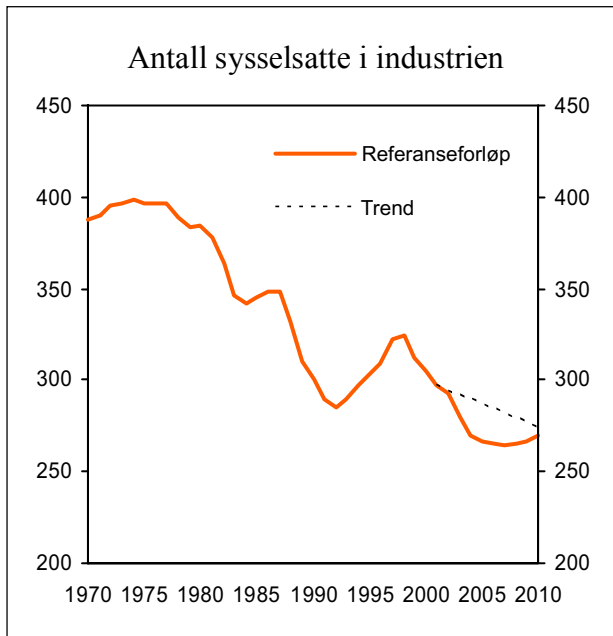
Kilder: SSB og Finansdepartementet

etter det sterke fallet gjennom 2002 og 2003, jf. figur 7.5. For perioden 2002–2010 sett under ett innebærer framskrivningene likevel at industrisyssetningen vil falle med om lag 18 000 personer, tilsvarende 0,7 pst. målt som årlig gjennomsnitt. Mye av den anslåtte reduksjonen gjennom denne perioden skjedde allerede i årene 2002–2004. For perioden 2002–2010 setter under ett innebærer anslaget for sysselsettingsutviklingen i industrien langt på vei en videreføring av den vedvarende nedgangen som Norge i likhet med øvrige industrinasjoner har opplevd gjennom de siste tretti årene. En bruk av petroleumsinntekter i tråd med handlingsregelen innebærer heller ikke ytterligere behov for å overføre ressurser fra konkurranseutsatt til skjermet virksomhet de nærmeste årene. I NOU 2003: 13 Konkurranseevne, lønnsdannelse og kronekurs vises det imidlertid til at sterkere økonomisk integrering mellom Øst- og Vest-Europa har skjerpet konkurransen for norsk næringsliv samtidig som mange av de østeuro-

peiske landene har blitt mer aktuelle som investeringsområder for norske bedrifter.

Som følge av høy oljepris og økende oljeproduksjon har driftsregnskapet overfor utlandet vist betydelige overskudd de siste årene. Det høye nivået videreføres i framskrivningene, men avtar som andel av Fastlands-Norges BNP gradvis gjennom framskrivingsperioden. Den anslåtte økningen i nettoeksporten fra fastlandsøkonomien bidrar til at underskuddet utenom olje og gassvirksomheten reduseres fram mot 2010.

Overskuddet på driftsbalansen, med tillegg for netto kapitaloverføringer fra utlandet til Norge, motsvares av tilsvarende netto finansinvesteringer for de innenlandske sektorene sett under ett. I framskrivningene gir redusert netto kontantstrøm fra oljevirkosomheten lavere offentlige netto finansinvesteringer. Dette bidrar til at de samlede nettofinansinvesteringene for Norge faller noe fram mot 2010, selv om de fortsatt ligger høyt sammenliknet med historiske nivåer. Husholdningenes og fast-



Figur 7.5 Antall sysselsatte i industrien. 1000 personer

Kilder: SSB og Finansdepartementet

landsforetakenes nettofinansinvesteringer forventes også å være positive på mellomlang sikt. Formuesoppbyggingen i foretakssektoren de siste årene, som blant annet kan knyttes til økte investeringer i utlandet og et relativt lavt investeringsnivå innenlands, representerer et brudd med historiske erfaringer. I framskrivningene er det lagt til grunn at formuesoppbyggingen i fastlandsforetakene avtar fram mot 2010.

7.3.3 Oljeinntekter, konkurransevne og inflasjonsmål

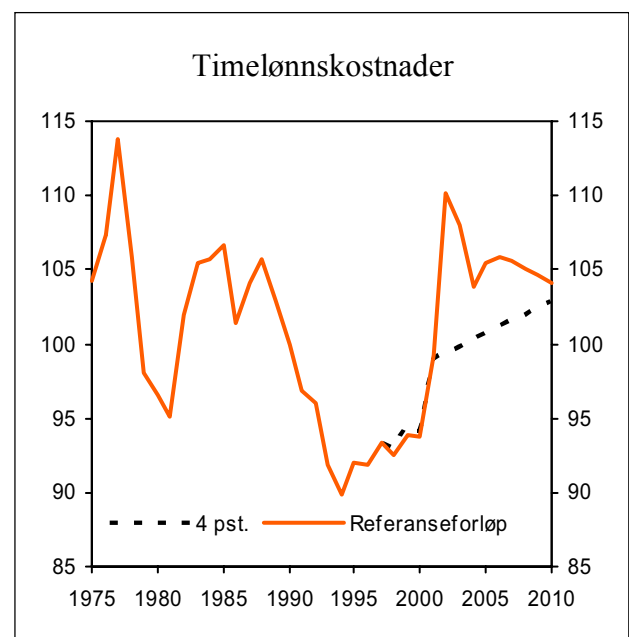
De store overskuddene i utenriksøkonomien de nærmeste årene må ses i sammenheng med oppbyggingen av Statens petroleumsfond. Avkastningen på Petroleumsfondet gir rom for underskudd i eksport- og stønadsbalansen for Fastlands-Norge også etter at olje- og gassreservoarene er tømt.

De mellomlangsigte framskrivningene i avsnitt 7.3.2 tar utgangspunkt i at utviklingen i den kostnadmessige konkurransevnen er forenlig med balanse i utenriksøkonomien. Dette legger et bånd på hvordan lønn og valutakurs kan variere i forhold til hverandre.

Når statens bruk av oljeinntekter over tid følger forventet realavkastning av Petroleumsfondet, vil veksten i fondskapitalen tilnærmet være lik statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten. Så lenge kontantstrømmen er positiv, innebærer

handlingsreglen at budsjettunderskuddet og underskuddet på Fastlands-Norges handelsbalanse – gjennom økt import eller redusert eksport – vil kunne øke over tid. Økt bruk av petroleumsinntekter over statsbudsjettet vil normalt føre til en overflytting av ressurser fra konkurranseutsatt til skjermet virksomhet. Næringsomstillingene vil komme i stand ved at økt lønnsnivå eller sterkere krone over en periode reduserer lønnsomheten i konkurranseutsatte næringer. Etter at næringsomstillingene har funnet sted, må imidlertid lønnsomheten i konkurranseutsatt virksomhet tilbake til et nivå på linje med lønnsomheten i tilsvarende virksomhet i utlandet. I NOU 2003: 13 Konkurranssevne, lønnsdannelse og kronkurs ble det på usikkert grunnlag anslått at handlingsregelbanen for økt bruk av petroleumsinntekter fram mot 2010 kunne innebære en midlertidig svekkelse av konkurransevnen på 4 pst. sammenliknet med nivået i 2001.

Figur 7.6 illustrerer et forløp hvor konkurransevnen (målt ved relative lønnskostnader i industrien omregnet til felles valuta) gradvis svekker seg med 4 pst. fra 2001 til 2010. I NOU 2003: 13 ble det imidlertid vist til at konkurransevnen allerede i løpet av 2002 hadde svekket seg med mer enn det som ble vurdert som forenlig med den forventede innfasingen av petroleumsinntekter for perioden 2001–2010 sett under ett. Det ble derfor lagt til grunn at konkurransevnen videre fram mot 2010 ville styrke seg sammenliknet med det svake nivået i 2002.



Figur 7.6 Relative timelønnskostnader i industrien, felles valuta. 1990 = 100

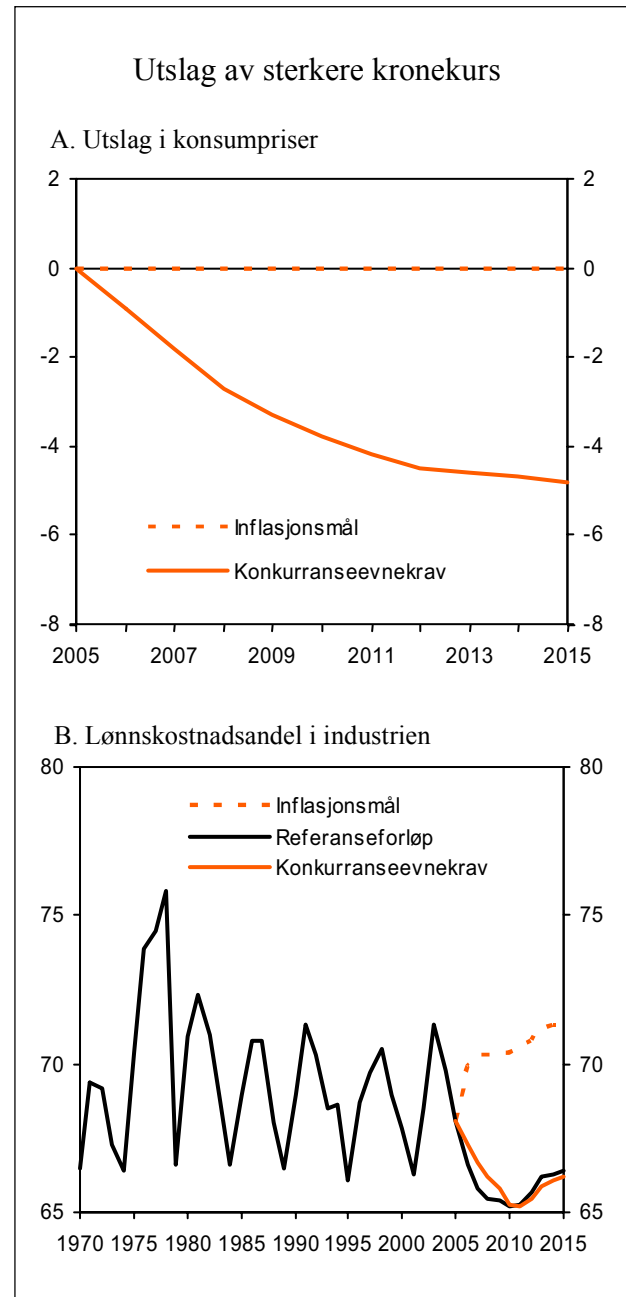
Kilder: SSB og Finansdepartementet

Etter at NOU 2003: 13 ble lagt fram er anslaget for økningen i bruken av oljeinntektene over statsbudsjettet gjennom perioden 2001–2010 nedjustert fra 2 til 1½ prosentpoeng målt som andel av BNP for Fastlands-Norge. I tillegg til at impulsene fra finanspolitikken forventes å bli svakere enn tidligere lagt til grunn, har nedgangen i industriysselssettingen gjennom 2002 og 2003 bidratt til å redusere behovet for å frigjøre ytterligere ressurser til skjermet virksomhet. Hensynet til en balansert utvikling i økonomien trekker dermed i retning av en raskere normalisering av konkurranseevnen enn tidligere lagt til grunn.

Et gitt krav til utviklingen i konkurranseevnen innebærer at høyere lønnsvekst over tid må motsvares av en tilsvarende årlig *svekkelse* av kronen målt mot et veid gjennomsnitt av utenlandske valutaer. Inflasjonsmålet for pengepolitikken legger også et bånd på samvariasjonen mellom lønn og valutakurs. For et gitt inflasjonsmål må en høyere lønnsvekst over tid motsvares av en *styrking* av kronen. Over tid vil dermed et mål om balanse i utenriksøkonomien og stabil inflasjon binde opp utviklingen i både lønn og valutakurs.

Med et inflasjonsmål som innebærer noe høyere pris- og lønnsvekst enn i utlandet, innebærer forutsetningen om uendret konkurranseevne en svekkelse av kronekursen fram mot 2010. Gjennom det siste året er rentedifferansen overfor utlandet blitt kraftig redusert og kronen har svekket seg markert sammenliknet med nivået ved årsskiftet 2002/2003. Videre fram mot 2010 er det – i tråd med markedsforventningene – lagt til grunn at kronen målt ved konkurransekursindeksen svekker seg med ytterligere om lag 1 pst. sammenliknet med det anslåtte gjennomsnittsnivået for 2004, jf. Nasjonalbudsjettet 2005.

Pengepolitikken kan bidra til å oppfylle kravene som inflasjonsmålet og behovet for balanse i utenriksøkonomien legger på utviklingen i lønn og valutakurs. Det kan imidlertid oppstå situasjoner hvor lønnsveksten eller utviklingen i kronekursen over en periode samlet sett ikke er forenlig med inflasjons- og konkurranseevne målene. En vil da stå overfor valget mellom å akseptere potensielt destabiliserende utslag i lønnsomhetsutviklingen for konkurranseutsatt sektor eller forbigående gi slipp på inflasjonsmålet. Dette potensielle dilemmaet for den økonomiske politikken understreker behovet for å kommunisere hvilke krav en balansert utvikling i økonomien stiller til utviklingen i lønninger og valutakurs, slik at aktørene i arbeids- og valutamarkedet kan handle på bakgrunn av velfunderte oppfatninger om den økonomiske situasjonen.



Figur 7.7 Styrking av kronekursen. Utslag i konsumpriser og lønnskostnadsandelen i industrien ved inflasjonsmål og konkurranseevnekrav

Kilde: Finansdepartementet

Dilemmaet kan illustreres med beregninger på den makroøkonomiske modellen MODAG. Beregningene tar utgangspunkt i en situasjon der den nominelle valutakursen antas å holde seg sterkere fram mot 2010 enn lagt til grunn ovenfor, jf. figur 7.7. I det ene beregningsalternativet («konkurranseevnekrav»), er det tatt utgangspunkt i at en styrking av kronekursen fører til at innenlandske produsenter velger å sette ned prisene for å dempe de negative utslagene i markedsandelene for deres

produkter. Kravet om at lønnsnivået over tid skal være forenlig med at lønnsomheten opprettholdes på et konkurransekraftig nivå innebærer videre at styrkingen av kronkursen også fører til lavere lønnsvekst. Dette vil forsterke de negative virkningene – knyttet til redusert importprisvekst – av kronestykingen på konsumprisene og dermed forsterke problemene med å nå inflasjonsmålet.

Dersom det ved kronestykingen i stedet legges til grunn at innenlandsk lønnsvekst tilpasses slik at inflasjonsmålet blir oppfylt, («inflasjonsmål»), vil lønningene over en periode øke sammenliknet med referanseforløpet. Dette vil forsterke svekkelsen av konkurranseevnen av en styrking av kronkursen.

7.3.4 Usikkerheten rundt konjunkturforløpet fram mot 2010

Framskrivningene i avsnitt 7.3.2 viser et forløp der utviklingen i nettoeksporten og husholdningenes etterspørsel bidrar til at veksten i aktiviteten i fastlandsøkonomien blir om lag på linje med veksten i produksjonskapasiteten, selv om investeringene i oljevirkosomheten viser klar nedgang. Det er usikkerhet knyttet til slike framskrivninger. En gjennomgang av nasjonalbudsjettpublikasjonene viser at det over tid kan være betydelige forskjeller mellom makroøkonomiske anslag og den faktiske utviklingen. Nedenfor illustreres derfor konsekvensene av at utviklingen på ulike områder blir annerledes enn skissert i avsnitt 7.3.2. Det fokuseres særlig på følgende forhold:

- Oljeinvesteringene kan bli høyere enn lagt til grunn, eller leverandørindustriens evne til omstilling kan vise seg å være lavere enn anslått.
- En raskere reversering av importandelsøkningen gjennom 2004 kan bidra til at en større andel av etterspørselen etter varer og tjenester blir dekket av innenlandsk produksjon fram mot 2010. På den annen side kan en større del av næringslivets investeringer bli kanalisert til utlandet enn forutsatt.
- Husholdningenes sparing kan bli høyere eller lavere enn forutsatt, for eksempel som respons på endrede forventninger om den økonomiske utviklingen eller fordi endringene i aldersfordelingen i befolkningen slår annerledes ut en lagt til grunn.

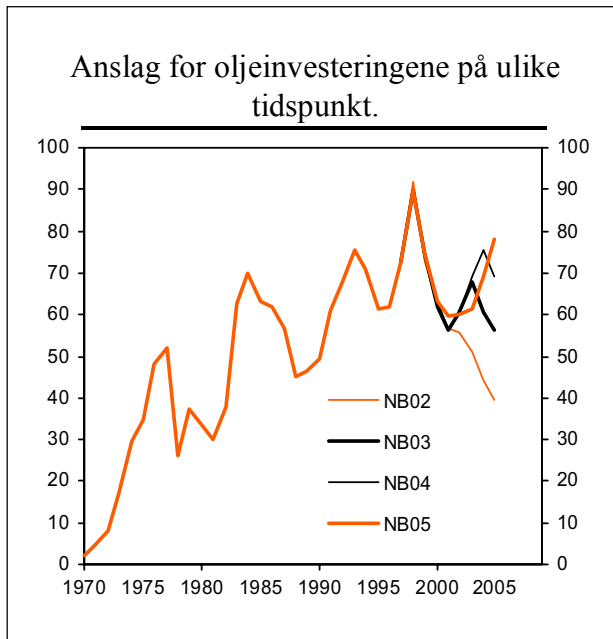
Analysen bygger på virkningsberegninger på den makroøkonomiske modellen MODAG. I beregningene er det forutsatt at endringene i etterspørselen er midlertidige, slik at utslagene i kapasitets-

utnyttningen sammenliknet med referanseforløpet reverseres fram mot 2015. Det er videre sett bort fra at konjunkturutslagene kan føre til endringer i finans- og pengepolitikken. Når pengepolitikken er rettet inn mot å holde stabil prisvekst vil den kunne dempe utslagene på produksjon og sysselsetting av endrede etterspørselsimpulser. Ved lav kapasitetsutnyttning og lav prisvekst vil reduksjoner i rentenivået bidra til økt innenlandsk etterspørsel og økt produksjon og sysselsetting. Økt aktivitetsnivå og strammere arbeidsmarked bidrar gjennom høyere lønnsvekst til at også prisveksten tar seg opp. En reduksjon i rentenivået vil også kunne bidra til høyere prisimpulser gjennom svakere kronkurs. En høyere vekst i produksjon og sysselsetting enn i referanseforløpet vil normalt bidra til å trekke opp pris- og lønnsveksten. I en slik situasjon kan et høyere rentenivå bidra til å bringe prisveksten ned mot inflasjonsmålet ved å dempe oppgangen i produksjon og sysselsetting. Virkningsberegningene er dermed ikke å betrakte som prognoser for hva som faktisk vil skje ved de skisserte avvikene fra referanseforløpet, men gir i stedet uttrykk for effekter før finans- og pengepolitikken responderer på konjunkturutslag i kapasitetsutnyttningen.

Etterspørselsimpulser fra oljevirkosomheten

Etter hvert som petroleumsressursene på norsk sokkel tappes ut, vil aktiviteten i petroleumssektoren avta og oljeinvesteringene vil falle betydelig fra dagens høye nivå. Med utgangspunkt i rapporteringer fra oljeselskapene er det i referanseforløpet lagt til grunn at investeringsnivået vil bli nær halvert fra 2005 til 2010. Anslagene for oljeinvesteringene er erfaringsmessig svært usikre. Dette illustreres av figur 7.8 som viser hvordan det forventede fallet i oljeinvesteringene har blitt skjøvet ut i tid fra Nasjonalbudsjettet 2002 til Nasjonalbudsjettet 2005. De store revisjonene skyldes blant annet at endringer i prosjekteringen av nye felt og felt under utbygging gjennom de siste årene har bidratt til å framskynde investeringsaktiviteten. Økningen i oljeprisene gjennom 2003 og 2004 kan gi flere lønnsomme prosjekter, og dermed bidra til høyere investeringsaktivitet på norsk sokkel enn lagt til grunn i referanseforløpet. På kort sikt kan den høye oljeprisen også gjøre det mer lønnsomt å opprettholde produksjonen på en del marginale felt. Dette kan bidra til økt aktivitet i leverandørindustrien.

For å illustrere konsekvensene av en ytterligere forskyvning av det forventede fallet i oljeinvesteringene, gjengir tabell 7.5 resultater fra en virkningsberegning hvor nedgangen i oljeinvesteringene



Figur 7.8 Anslag for oljeinvesteringene på ulike tidspunkt. Mrd. kroner

Kilder: SSB og Finansdepartementet

gene gjennom 2006 og 2007 begrenses til 20 pst. Dette tilsvarer en oppjustering av investeringsnivået med 13 mrd. kroner. Fram mot 2010 innebærer dette en halvering av de negative etterspørselsimpulsene fra oljevirkomheten sammenliknet med referanseforløpet. Investeringsøkningen er antatt å fordele seg jevnt på ulike typer installasjoner.

En mer gradvis reduksjon i oljeinvesteringene vil dempe de negative etterspørselsimpulsene mot leverandørindustrien og dermed isolert sett styrke innenlandsk produksjon fram mot 2010. Ifølge tabell 7.5 kan den gjennomsnittlige årlige veksten i BNP for Fastlands-Norge for perioden 2006–2010 anslås til 2,3 pst. dersom forløpet i oljeinvesteringene blir som skissert i det alternative forløpet. Dette er 0,1 prosentpoeng over den gjennomsnittlige veksten i referanseforløpet. I alternativforløpet er det tatt hensyn til at en mindre markert nedgang i oljeinvesteringene også vil redusere innslaget av omstillinger i leverandørindustrien. Videre fram mot 2015 er det i virkningsberegningen lagt til grunn at oljeinvesteringene kommer ned mot nivåene i referanseforløpet, noe som bidrar til en lavere vekst i årene 2011–2015 sammenliknet med referanseforløpet, jf. tabell 7.5.

Målt som avvik fra referansebanen, vil alternativforløpet for oljeinvesteringene bidra til å øke BNP for Fastlands-Norge med 0,3 pst. i 2010, jf. tabell 7.5. Økt aktivitet hos leverandørene til olje-

sektoren bidrar også til høyere produksjon i andre deler av fastlandsøkonomien. Ifølge modellberegningene ligger sysselsettingen i skjermet sektor 3 000 personer over nivået i referanseforløpet i 2010. Høyere lønn demper likevel i noen grad de positive virkningene for industrien (konkurransutsatt sektor), hvor sysselsettingsøkningen ifølge beregningene er omtrent uendret.

I de mellomlangtsiktige framskrivningene i avsnitt 7.3.2 er det lagt til grunn at omstillinger i leverandørindustrien bidrar til å dempe virkningene på aktivitetsnivået av reduserte etterspørselsimpulser fra oljevirkomheten. Omstillingene er i modellberegningene innarbeidet gjennom økte hjemmemarkedsandeler for industrien og økte leveranser til oljevirkomhet i utlandet.

Leverandørindustriens internasjonale konkurransevne er imidlertid svekket etter en periode med høy vekst i norske lønninger, økt konkurranse og sterk norsk krone, noe som kan vanskeliggjøre omstillingene. Tabell 7.5 gjengir derfor et beregningsalternativ som belyser konsekvensene av at det tar lenger tid før leverandørindustrien lykkes med denne type omstillinger. I dette beregningsalternativet ligger BNP for Fastlands-Norge 0,7 pst. lavere enn i referanseforløpet 2010. Sammenliknet med referanseforløpet reduseres sysselsettingen i konkurranseutsatte og skjermede næringer med henholdsvis 3 000 og 4 000 personer.

Nettoeksport og konkurranseutsatt sektor

Den sterke etterspørselsveksten gjennom 2004 har, på samme måte som ved tidligere konjunkturoppdager, ført til en relativt kraftig økning i importandelene. Fortsatt høy etterspørselsvekst forventes å føre til høy importandelsvekst også i 2005. Etter hvert som veksten i innenlandsk etterspørsel ifølge framskrivningene avtar noe fram mot 2010, kan det derfor tenkes at en raskere tilbakevending av importandelene til mer normale nivåer vil bidra til at en større del av etterspørselen etter varer og tjenester vil bli dekket ved innenlandsk produksjon enn forutsatt i referanseforløpet. Dette illustreres ved hjelp av en modellberegning hvor importandelene for tradisjonelle varer blir liggende 2 prosentpoeng lavere enn i referanseforløpet fram mot 2010, jf. tabell 7.5. Modellberegningen indikerer at en slik reduksjon i importandelene kan bidra til at BNP for Fastlands-Norge i 2010 ligger 1,1 pst. over nivået i referanseforløpet. Høyere aktivitet og sysselsetting i konkurranseutsatt sektor bidrar også til økt aktivitet i øvrige deler av fastlandsøkonomien.

Det er fortsatt knyttet betydelig usikkerhet til hvordan svekkelsen i konkurranseevnen gjennom 2001 og 2002 vil påvirke utviklingen i konkurranseutsatt sektor framover. Blant annet kan de kraftige svingningene i valutakursen de siste årene ha påvirket bedriftenes valg med hensyn til investeringer hjemme eller i utlandet. I tillegg har sterkere økonomisk integrering mellom Øst- og Vest-Europa bidratt til økt konkurranse og nye investeringsmuligheter for norsk næringsliv.

Både i OECD-området generelt og i Norge spesielt har det vært en betydelig vekst i direkteinvesteringene gjennom siste halvdel av 1990-tallet. Dette må ses i sammenheng med at restriksjoner på kapitalbevegelser og utenlandsk eierskap ble kraftig redusert i mange land på 1990-tallet. Økte utgående investeringer kan også ha sammenheng med at norske bedrifter i økende grad flyttet produksjon til andre land som følge av de siste års betydelige svekkelse av norsk industris kostnadsmessige konkurranseevne. I tillegg til økte direkteinvesteringer i utlandet, førte den kraftige styrkingen av valutakursen gjennom 2002 og 2003 til større grad av utskifting av underleverandører på hjemmemarkedet til fordel for utenlandske leverandører (outsourcing).

Modellberegningene referert i tabell 7.5 indikerer at dersom foretaksinvesteringene fram mot 2010 reduseres med 4,5 mrd. kroner sammenliknet med referanseforløpet, vil BNP for Fastlands-Norge reduseres med 1,3 pst. Sysselsettingen

reduseres med 3 000 personer sammenliknet med referanseforløpet.

Husholdningenes tilpasning

I framskrivningene er det lagt til grunn at husholdningenes sparerate holder seg relativt stabil fram mot 2010. Med høy vekst i disponibel realinntekt for husholdningene bidrar dette til å videreføre en relativt høy vekst i privat forbruk på mellomlang sikt. Økte boligpriser kan imidlertid, sammen med forventninger om fortsatt sterk økonomisk vekst, føre til lavere sparing i årene framover enn lagt til grunn i referanseforløpet. Dersom rentenivået internasjonalt og i Norge skulle bli liggende på et lavere nivå enn anslått i de mellomlangsiktige framskrivningene, vil dette også isolert sett gjøre det mindre attraktivt å spare.

Tabell 7.5 gjengir resultater fra en modellberegning hvor spareraten gradvis reduseres og blir liggende 2 prosentpoeng lavere i 2010 sammenliknet med referanseforløpet. *Lavere sparing* vil gi økt privat forbruk og høyere investeringer. Økningen i innenlandsk etterspørsel fører til at BNP for Fastlands-Norge ligger 0,7 pst. over nivået i referanseforløpet i 2010. Sterkere vekst i forbruket vil særlig rette seg mot de skjermede næringene, hvor sysselsettingen i 2010 ligger 10 000 personer over nivået i referanseforløpet. I de konkurranseutsatte næringene er virkningene beskjedne. Over tid vil lavere sparing, som følge av redusert formue og

Tabell 7.5 Alternative konjunkturforløp for norsk økonomi. Gjennomsnittlig årlig vekst og differanse fra referanseforløpet. Prosent

	Gjennomsnittlig årlig vekst		Avvik fra referanseforløpet i 2010		
	BNP Fastlands-Norge		BNP Fastlands-Norge Prosent	K-sektor Sysselsetting, 1000 personer	S-sektor
	2006–2010	2011–2015			
Referanseforløpet	2,2	2,4
Høyere etterspørsel	2,7	2,0	2,2	3	16
Høyere oljeinvesteringer	2,3	2,3	0,3	0	3
Lavere importvekst	2,5	2,1	1,1	2	3
Lavere sparerate	2,4	2,3	0,7	1	10
Lavere etterspørsel	1,8	2,8	-2,2	-4	-18
Lavere omstillingsevne	2,1	2,5	-0,7	-3	-4
Høyere direkteinvesteringer	2,0	2,6	-1,3	0	-3
Høyere sparerate	2,2	2,4	-0,2	-1	-12

Kilde: Finansdepartementet

reduerte formuesinntekter, bidra til å redusere husholdningenes konsumetterspørsel.

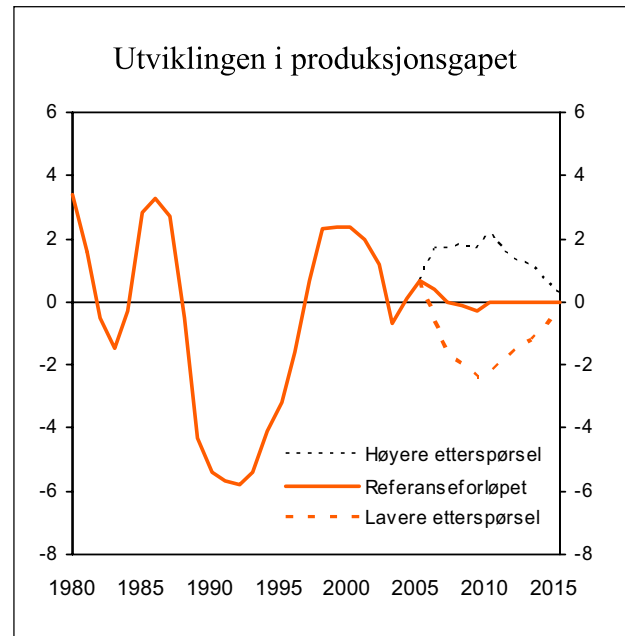
Selv med en økning i rentenivået fram mot 2007, er det i referanseforløpet lagt til grunn en relativ høy vekst i husholdningenes etterspørsel. Målt som andel av BNP for Fastlands-Norge øker privat forbruk med 1 prosentpoeng, fra om lag 59 pst. i 2004 til om lag 60 pst. i 2010. Økningen i gjennomsnittsalderen for den yrkesaktive delen av befolkningen fram mot 2010 kan imidlertid bidra til å dempe veksten i husholdningenes etterspørsel sammenliknet med den anslåtte utviklingen i referanseforløpet. Dette skyldes at sparingen på individnivå gjennomgående er lavere i etableringsfasen enn i senere faser av yrkeskarrieren. Gjeldsoppbyggingen i husholdningene de siste årene og et større innslag av forsiktighetsmotivert sparing som følge av økningen i ledigheten de siste årene, kan også bidra til å dempe veksten i privat forbruk.

Konsekvensene av et *høyere nivå på husholdningenes sparing* fram mot 2010 illustreres med utgangspunkt i en modellberegning hvor konsumentdelen er holdt om lag uendret fra 2004 til 2010. De anslåtte virkningene er av om lag samme størrelsesorden som beregningen med lavere spare-rate, men med motsatt fortegn, jf. tabell 7.5.

Samlede virkninger

Beregningene omtalt ovenfor illustrerer virkningen av hver for seg relativt beskjedne endringer i etterspørselen sammenliknet med utviklingen i referanseforløpet. Norsk økonomi kan utsettes for flere slike hendelser samtidig. Positive og negative «etterspørselssjokk» kan motvirke hverandre slik at den samlede effekten blir liten, eller flere hendelser med samme retning kan forsterke hverandre. Med utgangspunkt i den siste muligheten kan virkningsberegningene omtalt ovenfor brukes som grunnlag for å spenne ut to alternative konjunkturforløp for norsk økonomi fram mot 2010, jf. figur 7.9:

- I figuren beskriver alternativet med høyere etterspørsel de samlede konsekvensene for kapasitetsutnyttningen fram mot 2010 dersom oljeinvesteringene holder seg oppe på et høyt nivå samtidig som import og privat sparing blir lavere enn lagt til grunn i referanseforløpet. Beregningene eksemplifiserer en situasjon der norsk økonomi de nærmeste årene gjennomgående blir utsatt for hendelser («sjokk») som øker etterspørselen.
- Alternativet med lavere etterspørsel beskriver de samlede konsekvensene for kapasitetsutnyttningen fram mot 2010 dersom svakere omstil-



Figur 7.9 Utviklingen i produksjonsgapet i referanseforløpet og to alternative konjunkturforløp fram mot 2015.

Kilde: Finansdepartementet

lingsevne for norske leverandører til offshore-næringen, økte direkteinvesteringer i utlandet og høyere privat sparing enn i referanseforløpet skulle gjøre seg gjeldende samtidig. Denne beregningen illustrerer en situasjon der norsk økonomi gjennomgående blir utsatt for negative etterspørselssjokk.

I de to alternativene anslås BNP for Fastlands-Norge å ligge henholdsvis om lag 2 pst. over og 2 pst. under det beregnede trendnivået i 2010. Dette er relativt beskjedent sammenliknet med svingningene i første halvdel av 1990-tallet, men ikke så langt unna utslaget under høykonjunkturen på slutten av 1990-tallet. Beregningene uttømmer imidlertid ikke mulighetene for endringer på etterspørselssiden. I tillegg kan virkningene av etterspørselssjokkene bli forsterket gjennom unormale utslag i lønnsdannelsen eller valutamarkedet. Beregningene forutsetter også at økonomiens evne til å omstillinger ikke endres i forhold til tidligere erfaringer.

7.4 Omstillingsevne og stabiliseringspolitikk

Økonomien er i kontinuerlig endring. Utviklingen i teknologi, endringer i organisasjonsformer, etter-

spørsels- og konkurranseforhold innenlands og i utlandet samt endringer i den økonomiske politikken fører til at bedrifter vokser eller avtar i relativ betydning, og næringsstrukturen endres over tid. Endringene stiller krav til økonomiens omstillingsevne, det vil si hvor lett ressurser kanaliseres dit de kaster mest av seg og i hvilken grad ledige ressurser raskt fanges opp i alternative anvendelser. Framskrivningene i avsnitt 7.3 beskriver en balansert utvikling for norsk økonomi framover hvor næringslivet lykkes med å omstille virksomheten knyttet til økt internasjonal konkurranse og nedbyggingen av petroleumssektoren. Sysselsettingsutviklingen i industrien og øvrig konkurranseutsatt næringsliv anslås å bli på linje med det vi har sett de siste 30 årene.

Beregningsalternativene i avsnitt 7.3.4 illustrerer bl.a. konsekvenser av at næringslivet ikke fullt ut lykkes med å omstille virksomheten til endringer i de økonomiske rammebetingelsene. Beskrivelsen av de langsiktige utviklingstrekkene i denne meldingen illustrerer videre at det over tid vil være nødvendig å gjøre tilpasninger i den økonomiske politikken for å sikre langsiktig balanse i offentlige finanser. Hvis slike tilpasninger skjer brått, kan det stille store krav til omstillingsevnen i økonomien dersom lengre perioder med lav kapasitetsutnyttning og tilhørende risiko for reduksjon i produksjonspotensialet skal unngås.

Dette avsnittet gir en nærmere drøfting av betydningen av omstillingsevnen for å unngå langvarige perioder med lav kapasitetsutnyttning og høy ledighet. Avsnittet peker videre på ulike forhold som kan ha betydning for omstillingsevnen, herunder hvilken rolle den økonomiske politikken kan spille.

Betydningen av omstillingsevne for den økonomiske utviklingen

De samfunnsøkonomiske kostnadene ved manglende omstillingsevne består i at produksjonsressurser blir gående ledig eller låses inne i virksomhet med lav lønnsomhet. Det kan ta tid før arbeidstakere som mister jobben, blir sysselsatt i annen virksomhet. Noen kan også falle ut av arbeidsmarkedet for godt og dermed bidra til at arbeidsstyrken reduseres. Hvis omstillingene skjer mellom svært ulike bransjer eller mellom virksomheter som er lokalisert langt fra hverandre, vil kravet til omskolering og geografisk mobilitet blant arbeidstakerne øke og omstillingskostnadene bli større.

Oppbygging og vedlikehold av industriell kompetanse i et land kan være betinget av at det faktisk foregår industriell aktivitet av et visst omfang. Der-

som bransjer eller virksomheter legges ned eller flyttes ut som følge av endret lønnsomhet, kan sentral kunnskap og kompetanse forsvinne med dem. Selv om øvrige rammebetingelser som lønnsnivå, skatteforhold og valutakurs igjen skulle komme på plass, kan lønnsomheten bli liggende for lavt til å sikre at bransjen bygges opp igjen. En stabil økonomisk utvikling er særlig viktig for å unngå slike effekter.

God omstillingsevne vil bidra til å redusere kostnadene ved tilpasning til endringer i de økonomiske rammebetingelsene. Evnen til omstillinger er, sammen med gjennomføringen av stabiliseringspolitikken, avgjørende for hvordan konjunkturedringer og etterspørselssjokk virker inn på kapasitetsutnyttningen på kort og mellomlang sikt. På lang sikt har omstillingsevnen først og fremst betydning for inntektsnivået.

Faktorer som har betydning for omstillingsevnen

Den økonomiske politikken kan bidra til omstillingsevnen gjennom forutsigbare rammebetingelser for økonomisk virksomhet. I denne sammenheng er det viktig at den økonomiske politikken baseres på langsiktige vurderinger av offentlige inntekter og utgifter slik at man unngår den usikkerheten og de omstillingskostnadene som følger av brå skift i den økonomiske politikken.

Arbeidsmarkedets funksjonsmåte og gjennomføringen av inntektspolitikken har stor betydning for omstillingsevnen i økonomien. Det sentrale målet for sysselsettingspolitikken er å opprettholde en stor arbeidsstyrke framover. Politikken rettes derfor inn mot å hindre at arbeidsledige støttes ut av arbeidsmarkedet. Det legges bl.a. vekt på å stimulere jobbsøkeraktiviteten fra den enkelte arbeidssøker. For arbeidssøkere som ikke lykkes å komme i arbeid på egen hånd kan arbeidsmarkeds tiltak gi jobbtrening og økt kompetanse slik at overgangen til arbeid lettes.

I de siste årene er det iverksatt en rekke tiltak for å bedre arbeidsmarkedets virkemåte og for å motvirke den kraftige tilstrømmingen til ulike trygdeordninger. I årene framover ventes det moderat vekst i arbeidsstyrken. For å sikre vekstevnen i norsk økonomi er det viktig at velferdsordningene utformes slik at de stimulerer til deltakelse i arbeidslivet framfor passivitet.

Det inntektspolitiske samarbeidet er videre viktig for en balansert utvikling i norsk økonomi. Moderate inntektsoppgjør er nødvendig for å sikre lav arbeidsledighet og for at arbeidsvilkårene for konkurranseutsatt sektor ikke skal bli sterkt svek-

ket ved at kostnadsveksten i Norge kommer ut av kurs i forhold til utviklingen hos våre handelspartnere.

Effektiv konkurranse i norske markeder og minst mulig skjerming av norsk virksomhet mot internasjonal konkurranse vil generelt bidra til økt omstillingsevne i norsk økonomi. Konkurranse bidrar til at bedriftene vil legge vekt på effektivitet i produksjonen, og at produksjonsressursene ikke låses inne i virksomheter med svak lønnsomhetsutvikling.

Myndighetene kan gjennom utformingen av skattesystemet, en effektiv håndheving av konkurransereglene og andre tiltak som bidrar til stabile rammevilkår for næringslivet, bidra til mer effektiv ressursbruk i økonomien.

Det er også viktig å bidra til omstillinger i de enkelte bedrifter gjennom økt innovasjon, det vil si evnen til å frembringe nye produkter, prosesser, anvendelser eller organisasjonsformer. Innovasjonsevnen i økonomien avhenger av at det legges til rette for ulike institusjoner i markedet, for eksempel gjennom patentvern, som sikrer at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer i forskning og utvikling (FoU) også kan bli bedriftsøkonomisk lønnsomme.

Omstilling og innovasjoner innebærer at arbeidskraft brukes på en ny måte eller på et annet sted. Dette kan skje enten ved at den eksisterende arbeidsstokken i bedriften opparbeider seg den nødvendige kompetansen, eller at bedriften ansetter nye medarbeidere. Effektive omstillinger vil derfor kunne avhenge av innretningen av utdanningssystemet og innslaget av kompetanseutvikling på arbeidsplassene. Innovasjon vil ofte bestå i å ta i bruk gode ideer. Denne absorpsjonsevenen vil i mange tilfeller kreve en egen type kompetanse. Slik kompetanse vil som regel være erfaringsbasert, men kan også ivaretas ved større innslag av tverrfaglighet i høyere utdanning. Videre kan gode og målrettede utvekslingsprogrammer bidra til at norske studenter tilegner seg kunnskap som er nødvendig for å kunne gjøre nytte av utenlandske nyvinninger. Tilsvarende bør den innenlandske forskningspolitikken stimulere undervisningsmiljøene til å knytte kontakter med internasjonale forskningsmiljøer.

Det offentlige legger beslag på en stor andel av samfunnets realressurser. Innovasjon som bidrar til effektivisering i det offentlige, er derfor av stor betydning for den samlede verdiskapingen. Videre påvirker kvaliteten og effektiviteten på offentlige tjenester bedriftenes betingelser direkte. Bruk av

IT-baserte løsninger i dialogen med det offentlige kan bidra til reduserte kostnader og økt verdiskaping i privat sektor. Økt bruk av konkurranseutsetting, økt fokus på funksjonskrav og fleksibilitet i forhold til hvordan kravene møtes, vil også kunne gi økt innovasjonstakt i privat næringsliv.

Nærmere om den økonomiske politikken rolle

Hensynet til en stabil økonomisk utvikling ble sterkt vektlagt i retningslinjene for den økonomiske politikken i Stortingsmelding nr 29 (2000–2001) som Stortinget har sluttet seg til. Retningslinjene understreker at budsjettpolitikken skal rettes inn mot en jevn økning i bruken av petroleumsinntekter målt ved det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Statens petroleumsfond. Samtidig skal det operative målet for pengepolitikken være en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst.

Retningslinjene for budsjettpolitikken bidrar til å ivareta hensynet til en stabil økonomisk utvikling, jf. følgende forhold:

- Gjennom å knytte det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet til utviklingen i forventet realavkastning av Statens petroleumsfond, frikoples bruken av petroleumsinntekter fra opp-tjeningen. Dette bidrar til at budsjettpolitikken i liten grad påvirkes av svingninger i petroleumsproduksjon og oljepris.
- En betydelig offentlig sparing i perioder med høye petroleumsinntekter gir videre et viktig bidrag til å møte den framtidige veksten i pensjonsutgiftene og andre aldersrelaterte utgifter knyttet til helse og omsorg. Ved å knytte bruken av oljeinntektene til avkastningen på Petroleumsfondet sikres en jevn bruk av petroleumsinntektene som kan opprettholdes over tid.
- Retningslinjene understreker behovet for å unngå at store svingninger i forventet realavkastning av Petroleumsfondet eller i forhold som påvirker det strukturelle underskuddet forplanter seg til fastlandsøkonomien. Ved slike hendelser skal konsekvensene for bruken av petroleumsinntekter jevnes ut over flere år.
- Hensynet til fleksibilitet ivaretas også ved at handlingsregelen åpner for at budsjettpolitikken kan utnyttes til å stimulere produksjon og sysselsetting i perioder med høy ledighet. Dette forutsetter samtidig betydelig tilbakeholdenhet i finanspolitikken i perioder med høy

Boks 7.2 Budsjettregler

De siste tiårene har bruk av budsjettregler for å begrense veksten i offentlig sektors utgifter, underskudd og gjeld blitt mer vanlig. Maastricht-kriteriene og vekst- og stabilitetspakten knyttet til innføringen av felles pengepolitikk i euroområdet er kanskje det viktigste eksemplet på budsjettregler med en klar forankring i lovverket. En rekke enkeltland har også formulert budsjettregler som tallfestede politiske forpliktelser knyttet til utviklingen i budsjettunderskudd, gjeld eller utgifter. Dette gjelder også land i euroområdet, hvor supplerende budsjettregler bidrar til å tilpasse gjennomføringen av finanspolitikken til de eksternt fastsatte kravene i Maastricht-kriteriene.

Budsjettregler gir ingen garanti for at de tallfestede målene for utviklingen i offentlige finanser faktisk blir realisert. Dette har dels sammenheng med at budsjettreglene vanligvis har karakter av å være politiske forpliktelser, uten å være forankret i bindende lovvedtak. Det er også mulig å komme i situasjoner der det er praktisk eller politisk vanskelig å følge slike regler, selv om de skulle være lovfestet. Dette illustreres blant annet av utviklingen innenfor EU gjennom de siste årene, jf. kapittel 2. Videre åpner budsjettreglene vanligvis for at finanspolitikken skal bidra til å dempe konjunktursvingninger i økonomien. I praksis kan det imidlertid være vanskelig å reversere finanspolitiske etterspørselsimpulser i nedgangskonjunkturer gjen-

nom finanspolitiske innstramminger i perioder med høy vekst i økonomien. Fleksibiliteten i budsjettreglene kan dermed innebære en risiko for at budsjettunderskuddet øker gjennom konjunktursyklene.

På denne bakgrunn anbefaler IMF og OECD at finanspolitikken bidrar til å stabilisere konjunktursvingninger begrenses til at såkalte automatiske stabilisatorer i budsjettet får lov til å virke. Dette innebærer at en midlertidig konjunkturbestemt nedgang (økning) i skatte- og avgiftsinntektene ikke motvirkes gjennom en tilsvarende midlertidig reduksjon (økning) på budsjettets utgiftsside. I en nedgangskonjunktur vil reduksjonen i nettoinnbetalingene til staten isolert sett bidra til å øke privat sektors inntekter og etterspørsel. Dette demper den opprinnelige negative konjunkturimpulsen. I en høykonjunktur øker derimot nettoinnbetalingene fra privat sektor sammenlignet med normalnivået. Dette bidrar isolert sett til å redusere samlet etterspørsel. Faren for å undervurdere konjunkturbidraget ved en uforutsett høy vekst i offentlige skatte- og avgiftsinntekter, kan imidlertid føre til at finanspolitikken blir for ekspansiv gjennom konjunkturoppganger. Tilsvarende kan risikoen for at en etterspørselsnedgang kan ha langvarige effekter på budsjettunderskuddet innebære at en lar automatiske stabilisatorer få for stort gjennomslag i budsjettet i nedgangskonjunkturer.

kapasitetsutnyttelse og presstendenser i økonomien, jf. boks 7.2.

I budsjettpolitikken ivaretas stabiliseringspolitiske hensyn i første rekke ved at bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet gjennom handlingsregelen er knyttet til utviklingen i det *strukturelle*, oljekorrigerte budsjettunderskuddet. Handlingsregelen innebærer dermed at konjunkturrelle svingninger i budsjettoverskuddet får virke som automatiske stabilisatorer i tråd med beskrivelsen i boks 7.2.

Budsjettpolitikken og pengepolitikken må virke sammen for å sikre en stabil utvikling i etterspørsel og produksjon. Ved overgangen fra et valutakursmål til et inflasjonsmål for pengepolitikken har pengepolitikken fått en klar rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen, jf. boks 7.3.

I de fleste situasjoner vil det være samsvar mellom hensynet til å stabilisere prisstigningen og hensynet til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. For at belastningen på pengepolitikken ikke skal bli for stor, må budsjettpolitikken og pengepolitikken virke sammen for å oppnå målsetningene for stabiliseringspolitikken.

Med høyere vekst i etterspørsel og produksjon fram mot 2010 enn i referanseforløpet, vil utfordringene for stabiliseringspolitikken særlig være knyttet til utviklingen i rammebetingelsene for konkurranseutsatt sektor. Høy etterspørselsvekst kan gjennom knapphet på arbeidskraft føre til økt lønnsvekst og en forverring av den kostnadsmessige konkurranseevnen. Dette vil bidra til å svekke grunnlaget for vekst i konkurranseutsatt virksomhet som i neste omgang kan føre til en bredere konjunkturedgang i økonomien.

Boks 7.3 Et fleksibelt inflasjonsmål for pengepolitikken

Retningslinjene for pengepolitikken ble fastsatt i forskrift ved kronprinsregentens resolusjon av 29. mars 2001. I tråd med forskriften skal pengepolitikken sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi. Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2½ pst. Av forskriften følger det at pengepolitikken skal bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting og til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Det forventes at konsumprisveksten som en hovedregel vil ligge innenfor et intervall på +/- 1 prosentpoeng rundt målet for prisstigningen. I St.meld. nr. 29 (2000–2001) står det videre at Norges Banks rentesetting skal være framoverskuende og ta tilbørlig hensyn til usikkerheten knyttet til makroøkonomiske anslag og vurderinger. Den skal ta hensyn til at det kan ta tid før politikken får effekt, og den bør se bort fra forstyrrelser av midlertidig karakter som ikke vurderes å påvirke den underliggende pris- og kostnadsveksten.

Pengepolitikken langsiktige oppgave er å gi økonomien et nominelt ankerfeste. Over tid er lav og stabil inflasjon en viktig forutsetning for vekst og velstand. Forskriften etablerer et fleksibelt inflasjonsmål for pengepolitikken. På kort og mellomlang sikt skal pengepolitikken avveie hensynet til lav og stabil inflasjon opp mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting.

Med lavere vekst i etterspørsel og produksjon fram mot 2010 enn i referanseforløpet, vil den stabiliseringspolitiske utfordringen bestå i å holde kapasitetsutnyttningen oppe. Virkningsberegningene på MODAG i avsnitt 7.3.4 illustrerer at sva-

kere innenlandsk etterspørsel sammenliknet med framskrivningene i referanseforløpet kan gi relativt langvarige utslag i aktivitetsnivået. En aktiv og godt tilpasset stabiliseringspolitikk vil redusere risikoen for at virkningene på aktivitetsnivået av etterspørselsnedgangen skal feste seg gjennom en varig reduksjon i verdiskapingspotensialet.

Ved en reduksjon i etterspørselsimpulsene fra utlandet, eller ved en vridning i innenlandsk etterspørsel fra innenlandsk produksjon til produkter produsert i utlandet, vil nedgangen i innenlandsk aktivitetsnivå falle sammen med en svekkelse av utenriksøkonomien. En mer ekspansiv finanspolitikk kan nøytralisere utslagene på samlet kapasitetsutnyttning og sysselsetting, men vil samtidig bidra til en ytterligere svekkelse av utenriksøkonomien. Ved en reduksjon i privat innenlandsk etterspørsel, vil denne konflikten mellom full kapasitetsutnyttning og balanse i utenriksøkonomien være mindre markert. Gjennom virkningene på valutakursen vil pengepolitikken være særlig effektiv for å korrigere etterspørselsimpulser fra utlandet, som i første rekke påvirker aktivitetsnivået i konkurranseutsatt virksomhet.

Ved vurderingene av behovet for å møte en konjunkturedgang med impulser fra finanspolitikken må en imidlertid også ta hensyn til at dette bidrar til å redusere det finanspolitiske handlingsrommet lenger fram i tid. Et merforbruk over statsbudsjettet i dag innebærer et tilsvarende mindre forbruk på et senere tidspunkt. Samtidig kan ytterligere stimulanse gjennom finanspolitikken bidra til nye bindinger på budsjettet, gjennom forventninger om at merforbruket videreføres utover budsjettåret. Slike bindinger vil forsterke det langsiktige innstrammingsbehovet i budsjettpolitikken.

Finansdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Finansdepartementet av 19. november 2004 om perspektivmeldingen 2004 – utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi blir sendt Stortinget.

Innhold

1	En langsiktig bærekraftig økonomisk politikk.	5	3.6.5	Internasjonal handel	57
1.1	Utfordringer for den økonomiske politikken	5	3.6.6	Omstilling og innovasjon.	58
1.2	Hovedtrekk i meldingen	7	3.7	Natur- og miljøressurser	58
1.3	Bærekraftig utvikling.	12	3.7.1	Natur- og miljøressursenes rolle i produksjonen	58
			3.7.2	Nærmere om petroleumsressursene	59
2	Viktige internasjonale utviklingstrekk.	13	4	Drivkrefter bak utviklingen i offentlige velferdsordninger. ...	62
2.1	Internasjonal utvikling og rammebetingelser for norsk økonomi	13	4.1	Velferdsordningene og utviklingen i offentlige finanser	62
2.2	Globalisering av verdensøkonomien.	14	4.2	Utviklingen i offentlig finansiert forbruk	65
2.3	Betydningen av den sterke økonomiske veksten i Asia	16	4.3	Nærmere om utviklingen innenfor enkelte tjenestesektorer	69
2.4	Langsiktig utvikling i inntekter og fattigdom	17	4.4	Utviklingen for alderspensjon.	75
2.5	Utvikling i befolkning og sosiale forhold.	19	4.5	Utviklingen i andre overføringer til husholdningene.	77
2.5.1	Befolkningsutvikling	19	5	Noen mulige forløp for utviklingen i norsk økonomi på lang sikt	80
2.5.2	Ernæring, landbruk og vann.	21	5.1	Tallfesting av den økonomiske utviklingen på lang sikt	80
2.5.3	Utdanning	23	5.2	Forutsetninger for framskrivinger av norsk økonomi til 2060	80
2.6	Utviklingen i internasjonale kapitalmarkeder og avkastningen av Statens petroleumsfond	24	5.3	Hovedtrekk i de langsiktige framskrivingene	85
2.7	Oljemarkedet	25	5.4	Utfordringene for offentlige finanser	89
2.8	Trender og utfordringer i forhold til miljø.	27	5.4.1	Et udekket finansieringsbehov. ...	89
2.9	Norge og forholdet til EU	28	5.4.2	Finansieringsbehovet i de langsiktige makroøkonomiske framskrivingene	90
3	Drivkrefter bak utviklingen i verdiskaping og inntekt.	35	5.4.3	Generasjonsregnskapet.	93
3.1	Verdiskaping og inntekt	35	5.5	Regional utvikling i folketall og sysselsetting	95
3.2	Et vekstregnskap for norsk økonomi	40	5.6	Utviklingen i miljøskadelige utslipp til luft.	97
3.3	Befolkningsutviklingen og forsørgelsesbyrden	41	5.7	Nasjonalformuen – og beregninger av deler av denne	98
3.4	Yrkesdeltaking og arbeidstid	46	6	Utfordringer og valgmuligheter for videreutvikling av velferdsordningene	100
3.4.1	Avveiningen mellom arbeid og fritid	46	6.1	Utfordringene.	100
3.4.2	Yrkesdeltaking	47	6.2	Skattefinansiering	101
3.4.3	Arbeidstid	49	6.3	Reform av pensjonssystemet	103
3.5	Kapital, investeringer og sparing ..	50			
3.6	Produktivitetsvekst	53			
3.6.1	Den betydningsfulle restfaktoren. .	53			
3.6.2	Institusjoner, infrastruktur og velfungerende markeder.	54			
3.6.3	Utdanning og kvalifikasjoner	55			
3.6.4	Forskning og utvikling	56			

6.4	Større privat ansvar for annen inntektssikring	105	7.3.1	Konjunktursituasjonen for norsk økonomi i dag	118
6.5	Økt effektivitet og bedret kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon	107	7.3.2	En balansert utvikling for norsk økonomi fram mot 2010	119
6.6	Større innslag av brukerbetaling for offentlige tjenester	109	7.3.3	Oljeinntekter, konkurransevne og inflasjonsmål	122
6.7	Økt innvandring	111	7.3.4	Usikkerheten rundt konjunkturforløpet fram mot 2010	124
7	Ressursutnyttelse, stabilitet og omstillinger på mellomlang sikt	113	7.4	Omstillingsevne og stabiliseringspolitikk	128
7.1	Stabilitet, omstillinger og vekst. . .	113	Vedlegg		
7.2	Konjunktursvingninger og utviklingen i inntektsnivået	113	1	Tabelloversikt	132
7.3	Utfordringer på mellomlang sikt: Ressursutnyttelse og konkurransevne	118	2	Figuroversikt.	133
			3	Oversikt over bokser	135

Vedlegg 1**Tabelloversikt**

Tabell: 2.1	Årlig vekst i BNP pr. innbygger i ulike grupper av land	17	Tabell: 5.1	BNP for Fastlands-Norge pr. innbygger. Gjennomsnittlig årlig prosentvis vekst	87
Tabell: 2.2	Utviklingen i antall (mill.) og andel (pst.) av befolkningen som lever på mindre enn 1 USD pr. dag	18	Tabell: 5.2	Dekomponering av timeverksvekst pr innbygger. Gjennomsnittlig årlig prosentvis vekst	87
Tabell: 2.3	Folkemengden i verden fordelt på regioner. Middelalternativet i FNs befolkningsframskriving 2002	20	Tabell: 5.3	Fordeling av timeverkene i Norge. Prosent av timeverk i alt	88
Tabell: 2.4	Viktige trekk ved befolkningsutviklingen	20	Tabell: 5.4	Generasjonsregnskapet	95
Tabell: 2.5	Matvareforbruk kcal/innbygger/dag	22	Tabell: 5.5	Utslipp til luft. NOx, SO2 og VOC er angitt i tusen tonn, klimagassene i millioner tonn CO2-ekvivalenter	98
Tabell: 2.6	Underernærte i utviklingsland i mill. og prosent	23	Tabell: 6.1	Oppsummering av moderniseringstiltak og eksempler	108
Tabell: 2.7	Andelen barn i grunnskolen, og kjønnsulikhet i skolesystemet	23	Tabell: 6.2	Sammenheng mellom pris og etterspørsel for enkelte sektorer i Sverige (når ikke annet er oppgitt)	110
Tabell: 2.8	Andel (pst.) av befolkningen over 15 år som er analfabeter i utviklingsland	24	Tabell: 7.1	Etterspørselsimpulser mot BNP for Fastlands-Norge. Gjennomsnittlig årlig endring i etterspørsel som andel av BNP for fastlands-Norge. Prosentpoeng ¹	116
Tabell: 2.9	Andel av årskull som påbegynner høyere utdanning i industrilandene. Prosent	24	Tabell: 7.2	Faktorer bak veksten i produksjonskapasiteten. Gjennomsnittlig årlig vekst. Prosent	119
Tabell: 3.1	Gjennomsnittlig årlig vekst i BNP pr. innbygger. 1870–1940 og 1940–2000	36	Tabell: 7.3	Bruttoprodukt, timeverkssyssetning og arbeidskraftsproduktivitet. Gjennomsnittlig årlig vekst. Prosent	120
Tabell: 3.2	Kjøpekraftsparitetsjustert ¹ bruttonasjonalprodukt pr. innbygger. Vekstrater 1970–2000 og nivå relativt til USA i 2000	37	Tabell: 7.4	Etterspørselsimpulser mot BNP for Fastlands-Norge. Gjennomsnittlig årlig bidrag til vekst og gjennomsnittlig årlig vekst. Prosent	121
Tabell: 3.3	Verdiskapings- og inntektsmål. Prosent av samlet BNP for Norge	39	Tabell: 7.5	Alternative konjunkturfølørp for norsk økonomi. Gjennomsnittlig årlig vekst og differanse fra referansefølørpet. Prosent	126
Tabell: 3.4	Vekstregnskap for bruttoproduktet i Fastlands-Norge utenom offentlig sektor.	41			
Tabell: 3.5	Levealdersforutsetninger	44			
Tabell: 3.6	Estimert vekst i total faktorproduktivitet. Foretakssektoren. OECD-land	53			
Tabell: 4.1	Utviklingen i kommunesektoren	66			

Vedlegg 2**Figuroversikt**

Figur: 3.1	BNP pr. innbygger relativt til gjennomsnittet for verden. Utvalgte land. Prosent	35	Figur: 4.1	Offentlige utgifter som andel av BNP	62
Figur: 3.2	BNP pr. innbygger. Kjøpekraftsjusterte tall. 1990-dollar	36	Figur: 4.2	Offentlige finanser	63
Figur: 3.3	To mulige vekstbaner for Fastlands-Norges BNP pr. innbygger. Indeks 1970 = 100	38	Figur: 4.3	Offentlig aldersrelaterede utgifter. Endring 2000–2050. Prosent av BNP	64
Figur: 3.4	Historisk utvikling og forutsetninger bak SSBs befolkningsframskrivninger	42	Figur: 4.4	Fordelingen av totalt forbruk og offentlige finansierte velferdstjenester	65
Figur: 3.5	Forventet antall gjenstående leveår. Middelalternativet	43	Figur: 4.5	Utgifter til offentlig forbruk innen utdanning, helse og eldreomsorg. Overføringer til inntektssikring. Prosent av BNP	66
Figur: 3.6	Samlet fruktbarhetstall i OECD-land ¹	45	Figur: 4.6	Sammensetningen av statens og kommuneforvaltningens driftsutgifter. Bruttoutgifter etter utgiftsområder som andel av totale brutto driftsutgifter i 2003. ¹ (Andel for kommuner og fylkeskommuner er basert på tall for landsgjennomsnittet utenom Oslo). Prosent	67
Figur: 3.7	Forsørgelsesbyrder. Antall forsørgede pr. person i yrkesaktiv alder	46	Figur: 4.7	Befolkningsframskrivninger. Prosent av totalt antall personer. Middelalternativet	68
Figur: 3.8	Timeverk pr. innbygger i OECD-området. 2002	47	Figur: 4.8	Timeverksutvikling i kommunal forvaltning og spesialisthelsetjenesten. 1988=100	68
Figur: 3.9	Arbeidstid	47	Figur: 4.9	Elevtall og ressursbruk ¹ i grunnskole og videregående opplæring	69
Figur: 3.10	Yrkesfrekvenser etter alder og kjønn. Prosent	48	Figur: 4.10	Kapasitet og ressursbruk innen høyere utdanning. Antall studenter (1000) og ressursbruk pr. student (1000 kroner) ¹	71
Figur: 3.11	Yrkesfrekvenser i OECD-området. Personer i arbeidsstyrken i prosent av befolkningen. 15–64 år. 2002	48	Figur: 4.11	Barnehager. Utvikling i antall barn, dekningsgrad og ressursbruk	72
Figur: 3.12	Timeverk pr. arbeidstaker i OECD-området. 2002	50	Figur: 4.12	Forbruk av helsetjenester. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	73
Figur: 3.13	BNP pr. innbygger. Nivå i 1950 i prosent av USAs nivå (x-aksen) og årlig prosentvis vekst 1950–2000 (y-aksen)	51	Figur: 4.13	Kommunale timeverk i pleie og omsorg for eldre og uføre. Mill. timeverk	74
Figur: 3.14	Gjennomsnittlig arbeidsproduktivitet 1961–2003 i OECD-landene. Prosent	54			
Figur: 3.15	Grunnrente i petroleumssektoren i prosent av disponibel inntekt for Norge	59			
Figur: 3.16	Råoljepris 1960–2003. 2005-kroner pr. fat	60			
Figur: 3.17	Anslått total petroleumsproduksjon. Mill. Sm ³ o.e.	60			
Figur: 3.18	Status petroleumsressurser og usikkerheten i anslagene	61			

Figur: 4.14	Antall personer 80 år og over i forhold til antall personer i alderen 50–60 år (familieomsorgskoeffisienten)	75	Figur: 6.1	Gjennomsnittlig selskapsskattesats i OECD og EU. Prosent	102
Figur: 4.15	Antall alderspensjonister (1000 personer) og utgifter til alderspensjoner i prosent av BNP for Fastlands-Norge	76	Figur: 6.2	Husholdningens fordringer og boligformue	107
Figur: 4.16	Overføringer til husholdninger	77	Figur: 6.3	Sysselsatte etter innvandringsbakgrunn i 2002. Prosent av personer i alt 16–74 år ¹	111
Figur: 4.17	Personer i yrkesaktiv alder på ulike trygdeordninger. 1000 personer	78	Figur: 7.1	Utviklingen i produksjonsgapet, 1970–2003	114
Figur: 5.1	Yrkesdeltaking og arbeidstid	83	Figur: 7.2	Vekst, stabilitet og ledighet.	115
Figur: 5.2	Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	83	Figur: 7.3	Konjunkturforløp for viktige makroøkonomiske variable	117
Figur: 5.3	Disponibel realinntekt pr. innbygger ved ulike forutsetninger. Tusen 2003-kroner	86	Figur: 7.4	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd (målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge) og produksjonsgapet, 1979–2003	118
Figur: 5.4	Strukturelt oljekorrigert underskudd. Årlige tall og periodegjennomsnitt. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	89	Figur: 7.5	Antall sysselsatte i industrien. 1000 personer	122
Figur: 5.5	Det udekkede finansieringsbehovet i offentlige finanser ved ulike forutsetninger. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	91	Figur: 7.6	Relative timelønnskostnader i industrien, felles valuta. 1990 = 100	122
Figur: 5.6	Befolkningsutviklingen i Norge etter regiontype. 1970 = 100	96	Figur: 7.7	Styrking av kronekursen. Utslag i konsumpriser og lønnskostnadsandelen i industrien ved inflasjonsmål og konkurransevnekrav	123
Figur: 5.7	Bidrag til sentralisering fra næringsendringer	96	Figur: 7.8	Anslag for oljeinvesteringene på ulike tidspunkt. Mrd. kroner	125
Figur: 5.8	Befolkningens aldersfordeling etter sentralitet i 2003. Indeks Norge = 100	97	Figur: 7.9	Utviklingen i produksjonsgapet i referanseforløpet og to alternative konjunkturforløp fram mot 2015.	127
Figur: 5.9	Noen komponenter i nasjonalformuen belyst ved belyst ved makroøkonomiske framskrivinger. Mill. 2003-kroner pr. innbygger.	99			

Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:
Statens forvaltningstjeneste
Kopi- og distribusjonsservice
www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@ft.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Andre kan bestille fra:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep
0033 OSLO
Telefon: 22 11 67 70
Telefaks: 22 42 05 51
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på Internett:
<http://odin.dep.no/>

Omslagsillustrasjon:
Theodor Kittelsen:
Langt langt borte saa han noget lyse og glitre
Soria Moria slott. Eventyrserie i 12 bilder. 1900.
45 x 68,5 cm, olje på lerret.
Nasjonalgalleriet, Oslo
Foto: J. Lathion

Trykk: PDC Tangen, Aurskog - 11/2004



241 379
Trykksak

Vedlegg 3**Oversikt over bokser**

Boks: 2.1	Stabilitets- og vekstpakten i EU . . .	31	Boks: 6.1	Pensjonsreformer i europeiske land	104
Boks: 3.1	Norges velstandsnivå sammenliknet med andre vestlige land	36	Boks: 6.2	De økonomiske incentivene i inntektssikringsordningene – effektive skattesatser	106
Boks: 3.2	Bruttonasjonalprodukt og disponibel inntekt	39	Boks: 7.1	Produksjonskapasitet og kapasitetsutnyttelse	114
Boks: 3.3	Forutsetningene bak Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger	44	Boks: 7.2	Budsjettregler	130
Boks: 5.1	MSG-modellen	81	Boks: 7.3	Et fleksibelt inflasjonsmål for pengepolitikken	131
Boks: 5.2	Generasjonsregnskap	94			