



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 1

(2011–2012)

Melding til Stortinget

Nasjonalbudsjettet 2012





DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 1

(2011–2012)

Melding til Stortinget

Nasjonalbudsjettet 2012

Innhold

1	Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi	5	4	Forvaltningen av Statens pensjonsfond	101
			4.1	Innledning	101
			4.2	Resultater i forvaltningen	101
			4.3	Aktuelle saker i forvaltningen av SPU	103
2	De økonomiske utsiktene	16	5	Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser	105
2.1	Internasjonal økonomi	16	5.1	Hovedlinjer i strukturpolitikken ...	105
2.2	Nærmere om utviklingen i finansmarkedene	23	5.2	Produktmarkedene	106
2.3	Norsk økonomi	25	5.3	Næringsstøtte	121
2.4	Nærmere om utviklingen i arbeidsmarkedet	32	5.4	Fornyng av offentlig sektor	129
2.5	Petroleumssektoren	36	6	Bærekraftig utvikling og livskvalitet	136
2.6	Usikkerheten i makro-økonomiske prognoser	39	6.1	Utfordringene	136
3	Den økonomiske politikken	43	6.2	Arbeidet med bærekraftig utvikling	137
3.1	Budsjettpolitikken	44	6.3	Rapportering om bærekraftig utvikling	138
3.2	Utviklingstrekk i offentlige finanser	55	6.4	Bred medvirkning og oppfølging .	155
3.3	Kommuneforvaltningens økonomi	60	6.5	Indikatorer for livskvalitet og levekår	156
3.4	Hovedtrekk i skatte- og avgifts-opplegget	65	Vedlegg		
3.5	Pengepolitikken	74	1	Meld. St. 15 (2010–2011) om forvaltningen av Statens pensjonsfond	161
3.6	Finansiell stabilitet	75	2	Historiske tabeller og detaljerte anslagstall	163
3.7	Oppfølging av finanskriseutvalgets utredning	80	3	Tabelloversikt	182
3.8	Sysselsettings- og inntekts-politikken	87	4	Figuroversikt	184
3.9	Klimapolitikken	94	5	Oversikt over bokser	186
3.10	IMFs utlånskapasitet og gjennomføring av kvote- og styrereformen	99			



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 1

(2011–2012)

Melding til Stortinget

Nasjonalbudsjettet 2012

*Tilråding fra Finansdepartementet 30. september 2011,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi

Hovedtrekk

Hovedmålet for Regjeringens økonomiske politikk er arbeid for alle og en rettferdig fordeling av goder og byrder. Med utgangspunkt i den nordiske modellen vil Regjeringen fornye og utvikle de offentlige velferdsordningene, bidra til en mer rettferdig fordeling og til et arbeidsliv der alle kan delta. Regjeringen vil legge til rette for økt verdiskaping og utvikling i hele landet, innenfor rammer som sikrer at vi ikke undergraver kommende generasjoners muligheter til å dekke sine behov. En slik bærekraftig utvikling krever en ansvarlig politikk med vekt på natur- og miljøhensyn, en langsiktig forvaltning av nasjonalformuen, et opprettholdbart pensjonssystem, et velfungerende næringsliv og en sterk offentlig sektor.

Under og like etter finanskrisen var hovedoppgaven for den økonomiske politikken å holde sysselsettingen oppe og arbeidsledigheten lav. Dette lyktes vi godt med. Siden sommeren 2009 har det igjen vært vekst i norsk økonomi, og sysselsettingen har tatt seg opp. Ledigheten har falt og er

klart lavere enn gjennomsnittet for de siste 20 årene og langt under nivåene i de fleste andre industriland. Utfordringen framover er å ta vare på disse gode resultatene nå når internasjonal økonomi igjen er i urolig farvann.

Også i årene før finanskrisen skilte Norge seg fra mange andre industriland, med sterk vekst i inntekter, produksjon og sysselsetting. Raskt økende etterspørsel bl.a. fra land i Asia ga prisoppgang på olje og andre viktige norske eksportprodukter, samtidig som vi kunne vri vår import i retning av billigere forbruksvarer fra de samme landene. Dette ga en markert oppgang i Norges realdisponible inntekt. De høye salgsprisene og en relativt god produktivitetsutvikling lettet presset på næringslivets lønnsomhet fra økte lønnskostnader. Det høye kostnadsnivået gjør imidlertid konkurranseutsatte virksomheter sårbare for svakere internasjonal vekst, fall i eksportprisene og en sterkere krone.

Regjeringen følger handlingsregelen for en gradvis innfasing av oljeinntekter i norsk økonomi. Inntektene fases inn i økonomien om lag i

takt med utviklingen i forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland, anslått til 4 pst. av fondskapitalen. Løpende innbetalinger fra oljevirk-somheten overføres i sin helhet til Statens pen-sjonsfond utland, mens uttaket over tid bestem-mes av handlingsregelen. På kort sikt skjermer handlingsregelen statsbudsjettet og fastlandsøko-nomien fra svingninger i oljeprisen. På lang sikt innebærer den at statens utgifter holdes innenfor de rammene skatte- og formuesinntektene setter.

Handlingsregelen åpner for å bruke mer enn forventet fondsavkastning i år med tilbakeslag, og mindre i år med høy aktivitet og press i økono-mien. Denne handlefriheten ble benyttet i 2009 til å dempe virkningene av finanskrisen på sysselset-ting og arbeidsledighet. I 2011 er bruken igjen lavere enn forventet realavkastning av fondet.

Vi er inne i en periode hvor formuen i Statens pensjonsfond utland kan ventes å vokse. Det gir grunnlag for gradvis å øke bruken av oljeinntek-ter. I tråd med dette foreslår Regjeringen i budsjet-tet for 2012 å øke bruken på linje med den gjen-omsnittlige veksten i forventet fondsavkastning i den perioden vi er inne i. Målt i forhold til verdi-skapingen i fastlandsøkonomien tilsvarer dette ¼ pst.

Forslaget til budsjett for 2012 er tilpasset den økonomiske situasjonen. Det ligger an til stabil arbeidsledighet og en vekst i fastlandsøkonomien om lag på linje med det historiske gjennomsnittet. Med ny uro i internasjonale finansmarkeder er imidlertid usikkerheten stor.

Budsjettforslaget innebærer en bruk av olje-inntekter i underkant av 4-prosentbanen. Det gir handlingsrom til å møte uforutsette hendelser i framtiden.

Innenfor den foreslåtte rammen for bruk av oljeinntekter og et uendret skattenivå har Regje-ringen lagt vekt på å styrke fellesskapsløsningene. I budsjettforslaget for 2012 prioriteres kvalitetshe-ving og økt kapasitet innen helsetjenester, omsorg, skole og barnehage. Bevilgningene til samferdsel og politiet økes betydelig, og det fore-slås nødvendige midler til oppfølging etter angre-pene 22. juli.

Uro i finansmarkedene og svakere internasjonal vekst

Gjennom fjoråret og inn i inneværende år tok internasjonal økonomi seg klart opp igjen etter det kraftige tilbakeslaget som fulgte av finanskri-sen. De siste månedene har imidlertid usikkerhe-ten om den økonomiske utviklingen internasjonalt igjen økt, og situasjonen er krevende for flere land. Flere år med lav økonomisk vekst og store

budsjettunderskudd har ført til usikkerhet om enkelte staters evne til å betale renter og avdrag på sine lån. Gjennom sommeren 2011 slo denne usikkerheten ut i betydelig uro i finansmarke-dene. Aksjemarkedene har falt. Spesielt i Europa har rentepåslagene i pengemarkedet økt, selv om sentralbankene har tilført mye likviditet. Det er liten tilgang på langsiktige lån til bankene.

Tallene for utviklingen i internasjonal økonomi var gode på vårparten 2011. Etter at Revidert nasjonalbudsjett 2011 ble lagt fram, har imidlertid ny informasjon om utviklingen pekt i negativ ret-ning. I USA viser nye tall en overraskende lav vekst i produksjonen i første halvår, og flere indi-katorer tyder på svak utvikling også framover. Anslaget for veksten i BNP i USA justeres nå bety-delig ned både for i år og neste år. Også i Europa var tallene for 2. kvartal relativt svake. Uroen i finansmarkedene og tiltakende usikkerhet peker i retning av avdempet vekst i euroområdet fram-over. I Sverige, der gjeninnhentingene har vært rask etter finanskrisen, justeres vekstanslagene nå ned.

For handelspartnerne sett under ett anslås veksten i BNP til 2,8 pst. i 2011 og 2,2 pst. i 2012. Arbeidsledigheten er fortsatt svært høy i mange land, og med den anslåtte veksttakten ligger det ikke an til særlig reduksjon i tiden framover.

Høy ledighet stiller den økonomiske politik-ken overfor store utfordringer. I mange land kre-ves betydelige tiltak for å bringe statsfinansene til-bake på trygg grunn. Svikter tilliten til at myndi-ghetene kan redusere underskuddene, vil de lang-siktige rentene øke, slik vi har sett for flere av de gjeldsutsatte eurolandene. Med utsikter til avdem-pet vekst kan sentralbankenes styringsrenter bli holdt lave lenge. Dersom høy ledighet får feste, vil det ikke bare representere dårlig bruk av samfun-nets viktigste ressurs. Det kan også føre til store sosiale spenninger.

God utvikling i norsk økonomi

Etter en nedgang på 1,8 pst. i 2009, økte BNP for Fastlands-Norge med 2,1 pst. i fjor. Oppgangen har fortsatt inn i inneværende år, og aktiviteten i fastlandsøkonomien har nå steget i syv kvartaler på rad. Det var særlig privat og offentlig forbruk som bidro til veksten i fjor. Veksten i forbruket avtok imidlertid i første halvår i år, men økte investeringer i boliger og i petroleumsvirksomhe-ten har holdt veksten i aktiviteten oppe.

Lave renter, høy vekst i inntektene og utsikter til ytterligere oppgang i petroleumsinvesteringene kan tilsi at veksten vil holde seg oppe også fram-

over. Veksten i BNP for Fastlands-Norge anslås i denne meldingen til 2,8 pst. i år og 3,1 pst. neste år. Dette er om lag på linje med det historiske gjennomsnittet.

Tilbakeslaget i kjølvannet av finanskrisen førte til et fall i sysselsettingen i Norge på 50 000 personer fram til våren 2010. Denne nedgangen er nå langt på vei gjenvunnet. Arbeidsstyrken har også økt, men ikke fullt så raskt som sysselsettingen. Dermed har arbeidsledigheten gått noe ned og har det siste halve året holdt seg rundt 3¼ pst. av arbeidsstyrken. Det ventes at sysselsetting og arbeidsstyrke vil vokse om lag i takt gjennom det neste halvannet året og at ledigheten dermed vil holde seg om lag på samme lave nivå.

På bakgrunn av resultatene fra årets lønnsoppgjør og ny statistikk etter Revidert nasjonalbudsjett anslås lønnsveksten til 4 pst. i år. Også for 2012 anslås lønnsveksten til 4 pst. Anslaget er noe høyere enn resultatet for 2010 og klart over anslått lønnsvekst hos våre viktigste handelspartnere. Den kostnadmessige konkurransevnen vil dermed svekkes ytterligere både i 2011 og 2012.

Høy inntektsvekst og flere år med et historisk sett lavt rentenivå har bidratt til sterk oppgang i etterspørselen etter boliger og rask stigning i boligprisene. Veksten i etterspørselen etter boliger har gått hånd i hånd med økt opplåning. Lånene er i det alt vesentlige gitt med flytende rente. Husholdningene har nå i gjennomsnitt en gjeld som er mer enn to ganger disponibel inntekt. Den høye gjeldsbelastningen gjør mange sårbar dersom renten skulle øke eller inntektene svikte.

Som følge av sterk vekst i etterspørselen etter olje og uroen i Nord-Afrika og Midt-Østen økte oljeprisen markert gjennom vinteren. Toppen ble nådd i begynnelsen av april. Etter det har oljeprisen falt. Det er i denne meldingen lagt til grunn en oljepris på 600 kroner per fat i 2011 og 575 kroner per fat i 2012 (regnet i 2012-kroner).

Orden i økonomien er det beste vernet mot økonomiske kriser

Norge har en åpen økonomi. Våre viktigste eksportvarer selges til priser som bestemmes i internasjonale markeder. Samtidig er Norge en stor kapitaleksportør og en viktig investor i det internasjonale markedet. Dette betyr at norsk økonomi er sårbar for kriser og store svingninger i verdensøkonomien.

Selv om Norge ikke kan skjerme seg mot tilbakeslag i internasjonal økonomi, kan vi forberede oss på å stå imot eller begrense virkningene av

slike hendelser. Vårt viktigste forsvarsverk er god styring av egen økonomi. God styring er også viktig for å hindre og forebygge kriser vi ellers kunne påføre oss selv. Statens utgifter må kunne bæres av et robust inntektsnivå over tid. I gode tider bør vi bygge opp reserver som kan nyttes til å dempe virkningen av nedturer i økonomien. I sin enkelhet er det dette handlingsregelen for bruken av oljeinntekter sørger for. Denne regelen sier at vi i det enkelte års statsbudsjett normalt skal bruke forventet avkastning av kapitalen i Statens pensjonsfond utland. Slik bruker vi av oljeinntektene på en måte som bærer over tid, samtidig som vi bygger opp reserver for kommende generasjoner.

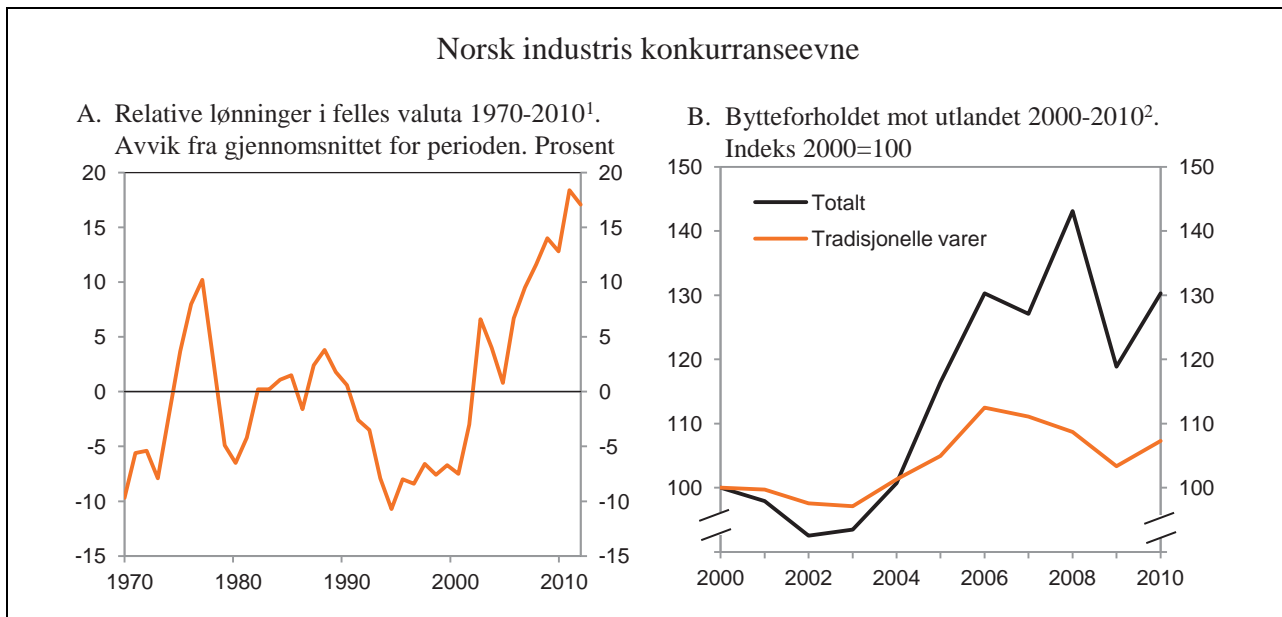
Vi kan også forberede oss gjennom inntektsoppgjørene. Dette tilsier lønnsoppgjør der hensynet til konkurranseutsatte næringer kommer i forgrunnen. En hovedoppgave framover blir dessuten å bygge opp under produksjonsgrunnlaget i fastlandsøkonomien slik at vi har mer å stå imot med når oljeinntektene etter hvert avtar. Arbeidskraften er uten sammenlikning vår viktigste ressurs.

Den internasjonale finanskrisen minnet oss om at store økonomiske tilbakeslag ofte har sitt utspring i finansielle ubalanser. Det er derfor viktig at den økonomiske politikken bidrar til solide finansinstitusjoner og en sunn utvikling i finansmarkedene.

Norge er i en helt spesiell økonomisk situasjon. Statsfinansene er sterkere enn i de fleste andre land. I tillegg har befolkningen gjennomgående høy materiell levestandard og god utdanning. Vi nyter godt av en velferdsstat av høy kvalitet. Dette er resultat av møysommelig innsats over lang tid. At det vil fortsette slik, er ikke naturgitt. Olje- og gassressursene vil ikke vare evig, og vi har store utfordringer knyttet til aldringen av befolkningen. Klimaendringene er en annen viktig utfordring. For å kunne møte disse utfordringene må vi ikke bruke eller forbruke så mye i dag at det reduserer mulighetene for generasjonene som kommer etter oss. Derfor må de politiske valg vi gjør i dag i stor grad ha et langsiktig mål.

Avveiningene i den økonomiske politikken

Internasjonalt preges nå den økonomiske situasjonen av betydelig usikkerhet og utsikter til lav vekst. Mange er bekymret for voksende statsgjeld i industrilandene. Aksjekursene har falt kraftig gjennom sommeren, risikopåslagene på rentene har økt, og det er oppstått ny usikkerhet om europeiske banker. Svakere vekst ute slår også inn i norsk økonomi.



Figur 1.1 Norsk industris konkurranseevne

¹ Økte relative lønninger indikerer at lønningene i Norge stiger relativt til lønningene i utlandet.

² Økt bytteforhold indikerer at eksportprisene stiger relativt til importprisene.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Norges Bank og Finansdepartementet.

Målt i felles valuta har lønnskostnadene det siste tiåret vokst vesentlig raskere i norsk industri enn hos våre handelspartnere, jf. figur 1.1A. Så langt har lønnsomheten likevel holdt seg oppe, bl.a. som følge av en gunstig utvikling i bytteforholdet, jf. figur 1.1B. Skulle prisene falle, kan det bli tungt å bære for fastlandsnæringene, særlig dersom kronen samtidig holder seg sterk. Vi har erfaring for at økende renteforskjell mellom Norge og utlandet kan slå ut i en sterkere krone. Dette ble tydelig illustrert i 2002–2003. Resultatet ble svakere konkurranseevne og et fall i sysselsettingen i industrien på nærmere 25 000 personer på drøyt to år.

Rentenivået er fortsatt lavt i mange av landene rundt oss. Svakere vekstutsikter og behov for å redusere budsjettunderskuddene kan bety at rentenivået ute vil forbli uvanlig lavt en god stund framover. Øker vi bruken av oljeinntekter for mye, blir behovet for renteoppgang i Norge større. Da øker presset på pengepolitikken, kronekursen og konkurranseutsatte virksomheter.

Vi står overfor store langsiktige utfordringer i finanspolitikken som følge av en aldrende befolkning. Aldringen vil medføre betydelig økning i utgiftene til pensjoner, helse og omsorg i flere tiår framover. Avkastningen av Statens pensjonsfond vil fortsatt gi et viktig bidrag til statens samlede inntekter. Siden veksten i fondskapitalen etter hvert vil avta, vil det likevel bli mindre rom for

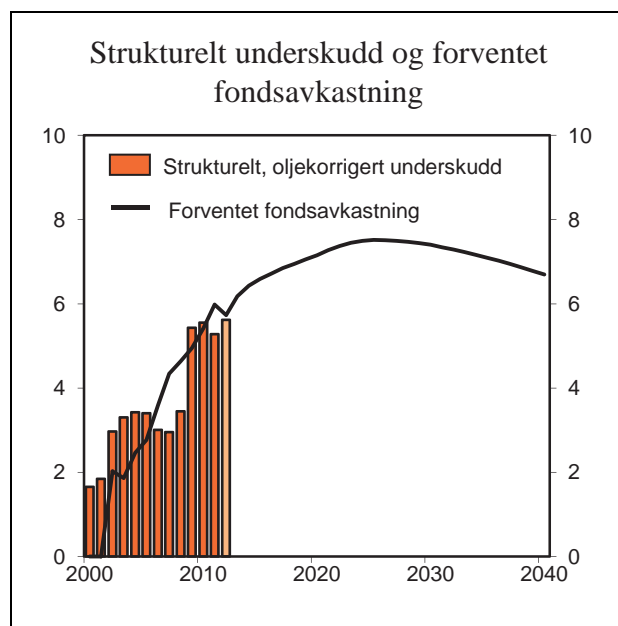
årlig oppgang i bruken av oljeinntekter enn i det tiåret handlingsregelen så langt har virket.

Regjeringen legger opp til en økning i bruken av oljeinntekter fra 2011 til 2012 som følger den gjennomsnittlige utviklingen i forventet fondsavkastning i den perioden vi nå er inne i. Dette er tilpasset en økonomisk utvikling der fastlandsøkonomien anslås å vokse om lag på linje med det historiske gjennomsnittet og arbeidsledigheten ventes å holde seg om lag på dagens nivå. Budsjettforslaget innebærer en bruk av oljeinntekter i underkant av 4-prosentbanen, jf. figur 1.2.

Budsjettpolitikken i 2012

Hovedtrekkene i budsjettforslaget for 2012 er:

- Et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd på 122,2 mrd. kroner i 2012. Dette er 2,4 mrd. kroner under 4-prosentbanen. Bruken av oljeinntekter øker med 9,9 mrd. 2012-kroner fra 2011 til 2012. Målt som andel av verdiskapningen i fastlandsøkonomien tilsvarer økningen om lag $\frac{1}{4}$ prosentenhet. Makroøkonomiske modellberegninger tyder på at budsjettet vil virke om lag nøytralt på økonomien.
- Et uendret skatte- og avgiftsnivå.
- Den underliggende nominelle veksten i statsbudsjettets utgifter fra 2011 til 2012 anslås til 5,4 pst. Det er om lag på linje med den nomi-



Figur 1.2 Strukturelt, oljekorrigert underskudd og forventet fondsavkastning i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

nelle veksten i BNP for Fastlands-Norge. Med en prisvekst på 3,2 pst., anslås realveksten i utgiftene til 2,1 pst. Det er litt i underkant av gjennomsnittet for de siste 10 årene.

- En reell vekst i kommunenes samlede inntekter fra 2011 til 2012 på 1,4 pst., eller 5,0 mrd. kroner, regnet i forhold til inntektsnivået i 2011 slik det ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2011.
- Et oljekorrigert budsjettunderskudd i 2012 på om lag 120 mrd. kroner.

Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet måler den underliggende bruken av oljeinntekter i budsjettet, etter at det bl.a. er korrigert for at skatteinntektene varierer med konjunkturutviklingen. Uttaket fra fondet er lik det oljekorrigerte underskuddet. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 352 mrd. kroner. Netto avsetning i Statens pensjonsfond utland, der overføringen til statsbudsjettet er trukket fra, anslås til 231 mrd. kroner. I tillegg kommer renter og utbytte på fondskapitalen på 114 mrd. kroner, slik at det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond kan anslås til 346 mrd. kroner.

Den samlede kapitalen i Statens pensjonsfond ved utgangen av 2012 anslås til 3 685 mrd. kroner, hvorav 3 543 mrd. kroner i Statens pensjonsfond utland. Til sammenlikning anslås verdien av alle-

rede opparbeidede rettigheter til framtidige utbetalinger av alderspensjoner fra folketrygden til 5 180 mrd. kroner ved utgangen av 2012.

Det vises til nærmere omtale av budsjettpolitikken i kapittel 3.

Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget

Regjeringens mål for skatte- og avgiftspolitikken er å sikre inntekter til fellesskapet, bidra til rettferdig fordeling og et bedre miljø, fremme sysselsettingen i hele landet og bedre økonomiens virkemåte. Samtidig mener Regjeringen at skattnivået bør holdes uendret for å sikre forutsigbare rammevilkår og finansieringen av velferdsordningene.

Skattesystemet krever inn mer enn 1 000 mrd. kroner i 2012. Det er over 40 pst. av samlet BNP og utgjør grunnlaget for å finansiere velferdsgodene. Det er derfor viktig både å vedlikeholde systemet og løpende vurdere behovet for justeringer og forbedringer.

Skattereformen 2006 gjorde skattesystemet mer rettferdig og effektivt samtidig som den løste enkelte utfordringer knyttet til Norges EØS-forpliktelser. Evalueringen av reformen viser at den var vellykket, og at skattesystemet i hovedsak fungerer godt, jf. Meld. St. nr. 11 (2010–2011). Den store forskjellen i de høyeste marginalskattesatsene på arbeid og utbytte ble langt på vei utlignet. Skattetilpasningene er redusert. Samtidig har innføringen av utbytteskatten og skjerpelsene i formuesskatten for de med høye formuer bidratt til større omfordeling av inntekt gjennom skattesystemet. Evalueringen viser også at ulike virksomhetsformer behandles mer likt, og den positive utviklingen etter 1992-reformen med mer effektiv ressursbruk og økte skatteinntekter fra selskapene er ført videre. Lettelser i lønnsbeskatningen har bidratt til økt arbeidstilbud.

Regjeringen opprettholder det samme skatte- og avgiftsnivået som i 2004 i tråd med skatteløftet i plattformen for regjeringssamarbeidet. I 2012 legges det ikke opp til større systemendringer. Den reelle progresjonen i lønnsbeskatningen videreføres ved å øke innslagspunktene i toppskatten, personfradraget og maksimale minstefradrag i lønn og pensjon i takt med forventet lønnsvekst (4 pst.). I tillegg økes bunnfradraget i formuesskatten til 750 000 kroner for å ta hensyn til formuesveksten.

Det er fortsatt muligheter til å forbedre skattesystemet. I inntektsbeskatningen av personer foreslår Regjeringen å fase ut særfradraget for store sykdomsutgifter. De økte skatteinntektene benyttes til å styrke eksisterende støtteordninger

på utgiftssiden. Dessuten følger Regjeringen opp Evalueringsmeldingen med forslag til endringer i næringsbeskatningen. Forslagene vil bidra til forenkling, økt likebehandling og tetting av skattehull. Regjeringen foreslår bl.a. å begrense treprosentregelen i fritaksmetoden til utbytter, avskjære fradrag for tap på fordringer mellom nærstående selskaper, oppheve den kompliserte regelen om korreksjonsinntekt og fjerne det særskilte lønnsfradraget for enkeltpersonforetak med ansatte. Det foreslås også enkelte endringer i avskrivningsreglene, bl.a. for visse typer produksjonsanlegg i industrien og husdyrbygg i landbruket.

Regjeringen opprettholder nivået på og innretningen av formuesskatten. Regjeringen foreslår justeringer i eiendomsskatten på kraftverk som sikrer vertskommunene en større andel av inntektene i kraftsektoren enn ved dagens system. Miljøprofilen i engangsavgiften på kjøretøy styrkes ytterligere ved at det legges større vekt på CO₂- og NO_x-utslipp. Regjeringen foreslår at matmomsen økes fra 14 til 15 pst. Samtidig reduseres diverse sektoravgifter og overprisede gebyrer med i overkant av 700 mill. kroner.

Forslaget til skatteopplegg innebærer noen lettelser til lavinntektsgrupper og moderate og økende skjerpelser i gjennomsnitt for gruppene med inntekt over 500 000 kroner.

Samlet sett innebærer skatte- og avgiftsopplegget en lettelse på 169 mill. kroner påløpt og en innstramming på 197 mill. kroner bokført i 2012. Regjeringens skatte- og avgiftsopplegg er nærmere omtalt i avsnitt 3.4 i denne meldingen og i Prop. 1 LS (2011–2012) Skatter, avgifter og toll 2012.

Viktige prioriteringer på budsjettets utgiftsside

Regjeringens politikk bygger på rettferdighet og fellesskap. De offentlige velferdsordningene skal fornyes og utvikles, og regjeringen vil bidra til et arbeidsliv der alle kan delta. Budsjettforslaget for 2012 bidrar til kvalitetsheving og økt omfang av de brede fellesskapsløsningene innen helse, omsorg, skole og barnehage. Justissektoren styrkes. Forskjellene i levekår utjevnes. Det legges til rette for økt verdiskaping og utvikling i hele landet.

Kommunene har fått et betydelig økonomisk løft under denne regjeringen. En sterk kommuneøkonomi er en forutsetning for et godt velferdstilbud i hele landet. Kommunene tilføres økte ressurser også i 2012, hovedsakelig i form av frie inntekter. Kommunesektorens frie inntekter anslås reelt å øke med 3,75 mrd. kroner fra 2011 til 2012. Utover

veksten i frie inntekter får kommunene økte midler til bl.a. barnehager og eldreomsorg.

Helse- og omsorgstilbudet betyr mye for den enkeltes levekår og livsutfoldelse. Eldreomsorgen skal gi trygghet og være tilpasset den enkeltes behov. Det legges derfor til rette for 1 500 flere plasser i omsorgsboliger og sykehjem. Regjeringen vil gi tilskudd til 12 000 sykehjems- og omsorgsplasser innen utgangen av 2015. Det foreslås videre et øremerket tilskudd på 150 mill. kroner til kommunene til etablering av 2 300 dagaktivitetsplasser, slik at inntil 5 000 flere personer med demens kan få et tilbud deler av uken. Regjeringen vil styrke sykehusenes økonomi slik at pasientbehandlingen kan økes med om lag 1,4 pst. Samhandlingsreformen følges opp med bevilgningsforslag på til sammen 740 mill. kroner, og overføring av 5,6 mrd. kroner fra helseforetakene til kommunenes rammetilskudd. Kommunene settes dermed i stand til å overta utskrivningsklare pasienter fra sykehusene.

Høy sysselsetting motvirker fattigdom, utjevner sosiale forskjeller og fremmer likestilling mellom kvinner og menn. Regjeringen opprettholder et høyt nivå på arbeidsmarkedstiltakene og foreslår en jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne slik at flere skal komme i ordinært lønnet arbeid.

Utdanning på alle nivåer. Andelen unge som ikke fullfører videregående utdanning er for høy. Det er et viktig mål at flest mulig gjennomfører videregående skole. Det foreslås 50 mill. kroner til tiltak mot frafall på ungdomstrinnet. For å gjøre opplæringen mer praktisk, variert og utfordrende foreslås det å innføre valgfag for 8. trinn på ungdomsskolen fra høsten 2012. Bevilgningene til høyere utdanning og utdanningsstøtte øker med 1,3 mrd. kroner i 2012. Det legges til rette for å videreføre studieplasser opprettet tidligere år og trappe opp med nye kull. Dette gir 2 600 flere studieplasser i 2012. Det foreslås en startbevilgning til teknologibygget ved Universitetet i Tromsø.

Barn og unge. Målet om full barnehagedekning er oppnådd, og finansieringsansvaret for barnehagene er overført til kommunene. Kontantstøtten for ettåringer mellom 13 og 18 måneder økes fra 1. august neste år, mens kontantstøtten for toåringer avvikles fra samme tidspunkt. Foreldrebetalingen for barnehageplass reduseres reelt ved at maksimalprisen videreføres nominelt uendret. Tilskudd til kommunalt barnevern foreslås økt med 50 mill. kroner.

Samferdselstiltak. I Nasjonal transportplan 2010–2019 (NTP) er det lagt til grunn en samlet planramme i perioden som er 100 mrd. kroner

høyere enn planrammen for Nasjonal transportplan 2006–2015. Bevilgningene i 2010 og 2011 innebar en betydelig innfasing allerede i de to første årene i planperioden. Regjeringen fortsetter opptrappingen i budsjettforslaget for 2012 med bevilgninger til NTP-formål på til sammen 26,8 mrd. kroner, som er en økning på om lag 1,7 mrd. kroner fra saldert budsjett 2011. Samlet foreslår Regjeringen økte bevilgninger under Samferdselsdepartementet på om lag 2,4 mrd. kroner, tilsvarende en økning på 8 pst. fra saldert budsjett 2011.

Politiet og justissektoren foreslås styrket med 696 mill. kroner til bl.a. økt politibemannning, fornying av politiets IKT-systemer, helårsvirkning av høyere opptak ved Politihøgskolen og retur av asylsøkere. Av denne økningen er 164 mill. kroner direkte knyttet til angrepene 22. juli. Det foreslås investering i utbygging av Nødnett på 1,5 mrd. kroner, samt 526 mill. kroner til drift av Nødnett og Direktoratet for nødkommunikasjon. Det foreslås en økning på til sammen 90 mill. kroner til vedlikehold av dagens redningshelikoptre og prosjektet for anskaffelse av nye redningshelikoptre.

Klima- og miljøtiltak. Regjeringen viderefører den betydelige satsingen på klima- og miljøtiltak i 2012. Satsingen kommer til uttrykk på en rekke departementers budsjetter. Blant miljø- og klimatiltakene som foreslås prioritert i 2012 er tiltak mot avskoging og forringelse av skog i utviklingsland, kjøp av klimakvoter, omlegging av bilavgifter, styrket kollektivtrafikk og jernbaneutbygging, støtte til fornybar energi og energieffektivisering, samt sikring av naturmangfoldet.

Oppfølging etter angrepene 22. juli. Den 22. juli 2011 ble Norge rammet av angrep mot regjeringskvartalet og AUFs sommerleir på Utøya. I alt 77 mennesker omkom. Mange ble skadet, og de materielle ødeleggelsene er omfattende. Regjeringen har iverksatt nødvendige tiltak for å håndtere situasjonen. Regjeringen foreslår at det i 2012 bevilges 662,4 mill. kroner, i hovedsak til politi- og påtalemyndighet, voldsoffererstatning og sikring og rehabilitering av skadede bygninger. 22. juli-kommisjonen skal bl.a. kartlegge hendelsesforløpet og foreslå tiltak slik at det norske samfunnet skal kunne stå best mulig rustet til å avverge og møte eventuelle framtidige angrep, samtidig som sentrale verdier i det norske samfunnet som åpenhet og demokrati ivaretas.

Regjeringens hovedprioriteringer på utgiftssiden er nærmere omtalt i Gul bok.

Kommunenes inntekter

Kommuner og fylkeskommuner er ansvarlige for viktige velferdstjenester som barnehager, skole, kommunehelsetjenester, pleie- og omsorgstjenester, sosialhjelp, barnevern, samferdsel, kulturtilbud og tekniske tjenester. Kommunesektoren skal levere tjenester av høy kvalitet, tilpasset lokale forutsetninger og innbyggernes behov. En god kommuneøkonomi er en forutsetning for et godt velferdstilbud i hele landet.

For perioden fra 2005 til 2011 anslås gjennomsnittlig årlig realvekst i kommunesektorens samlede inntekter til om lag $2\frac{3}{4}$ pst., tilsvarende vel 49 mrd. kroner for seksårsperioden sett under ett. Det er $\frac{1}{2}$ prosentenhet høyere enn den årlige realinntektsveksten for perioden 1990–2005. Om lag halvparten av veksten i inntektene etter 2005 har kommet i form av økte frie inntekter.

Regjeringens budsjettforslag for 2012 viderefører en sterk satsing på tjenester i kommunene. Forslaget gir en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 5,0 mrd. kroner, eller 1,4 pst., regnet i forhold til anslaget for kommunesektorens inntekter i 2011 i Revidert nasjonalbudsjett 2011. I tillegg til vekst i kommunesektorens frie inntekter, foreslår Regjeringen bl.a. økte bevilgninger til nominell videreføring av maksimalprisen i barnehager og til videre opptrapping av minimumstilskuddet til ikke-kommunale barnehager, samt midler til valgfag på ungdomstrinnet. Disse midlene bevilges som frie inntekter, men regnes ikke med i den oppgitte veksten i frie inntekter, siden midlene er knyttet til nye oppgaver. Midlene regnes imidlertid med i veksten i de samlede inntektene. Det foreslås også et øremerket stimuleringsstilskudd til dagaktivitetsplasser for personer med demens, samt økte bevilgninger til barnevern og til omsorgsboliger og sykehjemsplasser.

Kommunesektorens frie inntekter i 2012 anslås reelt å øke med 3,75 mrd. kroner, regnet i forhold til anslaget for kommunesektorens frie inntekter i 2011 i Revidert nasjonalbudsjett 2011.

Samhandlingsreformen iverksettes fra 2012. Som ledd i reformen foreslår Regjeringen å overføre om lag 5,6 mrd. kroner fra de regionale helseforetakene til kommunenes rammetilskudd. Midlene er knyttet til kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten og ansvaret for utskrivningsklare pasienter. I tillegg foreslås det å opprette et eget tilskudd til oppbygging av et øyeblikkelig hjelp-tilbud i kommunal regi. De økte overføringene knyttet til samhandlingsreformen er ikke regnet inn i anslagene for veksten i kommunenes inntekter.

Regnet i forhold til oppdatert anslag på regnskap for 2011, der det tas hensyn til at skatteanslaget er oppjustert, innebærer budsjettforslaget for 2012 en reell økning i de samlede inntektene på om lag 4,0 mrd. kroner, eller 1,1 pst. Verdiveksten anslås til 4,4 pst. Kommunesektorens frie inntekter i 2012 anslås å øke reelt med 2,7 mrd. kroner, eller 1,0 pst., målt fra anslag på regnskap for 2011.

Kommuneøkonomien er nærmere omtalt i avsnitt 3.3.

Pengepolitikken

Som følge av den internasjonale finanskrisen reduserte Norges Bank styringsrenten markert gjennom høsten 2008 og første halvår 2009. Sammen med omfattende finanspolitiske tiltak rettet mot å stabilisere finansmarkedene bidro den ekspansive pengepolitikken til at vi utover sommeren 2009 igjen så tegn til oppgang i norsk økonomi. Norges Bank har siden satt styringsrenten opp fra 1,25 til 2,25 pst.

På rentemøtet i september besluttet Norges Bank å holde styringsrenten uendret på 2,25 pst. Norges Bank begrunnet dette med lav prisvekst, svakere utsikter for produksjon og sysselsetting, økte påslag i pengemarkedet og svært lave renter ute. Banken understreket samtidig at disse forholdene tilsier at renten holdes lav lenger enn man tidligere har sett for seg. I markedet prises det nå inn en viss nedgang i de norske markedsrentene det nærmeste året. Det er usikkert i hvilken grad dette skyldes forventninger om lavere risikopåslag i markedsrentene, eller forventninger om lavere styringsrente.

Sentralbanken i USA varslet nylig at renten trolig vil holdes på et svært lavt nivå i minst to år framover. Det forventes heller ikke renteøkninger fra sentralbankene i euroområdet eller Storbritannia det nærmeste året. Rentenivået i landene rundt oss har betydning for hvordan Norges Banks rentesetting påvirker kronkursen. Ved å holde igjen i budsjettpolitikken lettes presset på pengepolitikken og kronkursen, og dermed på konkurranseutsatt sektor. Kronen er nå knapt 2¼ pst. sterkere enn gjennomsnittlig nivå i fjor, og 4¼ pst. sterkere enn gjennomsnittet for de siste fem årene.

Forskjellen mellom tremåneders pengemarkedsrente og forventet styringsrente er nå på nesten 1 prosentenhet i Norge, opp fra om lag ½ prosentenhet i første halvår i år.

Renten på norske ti års statsobligasjoner har gått ned 1 prosentenhet gjennom sommeren, og er nå 2,4 pst. Nedgangen har trolig sammenheng

med at mange investorer oppfatter norsk statsgjeld som en trygg plassering.

Pengepolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.5.

Finansiell stabilitet

Finansinstitusjoner og finansielle markeder har viktige samfunnsfunksjoner. Banker tar i mot innskudd, yter kreditt og formidler betalinger. Forsikringsselskaper avdekker risiko og legger til rette for langsiktig sparing. Fremmed- og egenkapitalmarkedene legger til rette for lånetransaksjoner og innhenting av egenkapital.

Det er en sterk gjensidig avhengighet mellom realøkonomien og det finansielle systemet. Svikt i finanssektoren svekker produksjon og sysselsetting, og lavere aktivitet i realøkonomien har negative konsekvenser for finanssektoren. For å redusere risikoen i finanssektoren legges det stor vekt på å fremme soliditet, likviditet og god adferd gjennom offentlig regulering og myndighetstilsyn.

Norske myndigheter stiller minstekrav til soliditet og likviditet i finansinstitusjonene, og har fastsatt omfattende atferdsregler for aktørene i finansmarkedene. Finanstilsynet påser at reglene følges. I Norge har vi lagt vekt på en enhetlig og konsistent finansmarkedsregulering som dekker hele finanssektoren. Lik risiko skal som hovedregel reguleres likt, uavhengig av hva slags type finansinstitusjon som sitter med risikoen. Dette bidrar til mer solide institusjoner og motvirker at risiko hopper seg opp der den er minst regulert. Konsernregler skal sikre at både det enkelte konsern samlet sett og de enkelte foretakene som inngår i konsernet, skal være solide og likvide.

Norske myndigheter har videre lagt vekt på at reglene ikke gjøres mer lempelige i gode tider og må strammes inn i dårlige tider. Vi har også ett felles tilsyn for banker og andre finansinstitusjoner (på tvers av bransjer). Dette gir bedre samlet oversikt over utviklingen i finansnæringen og et bedre grunnlag for å vurdere systemrisikoen i næringen.

Den internasjonale finanskrisen viste hvor sårbar særlig bankene er hvis penge- og kapitalmarkedene ute svikter. Vi så at tillitssvikt til bankene kan spre seg raskt og at svikt i banksektoren kan ha svært negative konsekvenser for resten av økonomien. Norske finansinstitusjoner har styrket soliditeten noe og skaffet seg litt mer robust finansiering de siste par årene. Norske banker har i liten grad investert i statsobligasjoner fra euroland med høy statsgjeld. Der er nå ny uro ute.

Sterkt redusert flyt i de internasjonale penge- og kredittmarkedene vil likevel raskt kunne svekke tilgangen på lån også for norske banker.

Internasjonalt utvikles det nå et nytt regelverk for kapital og likviditet for banker og nye standarder for helhetlig overvåking og regulering av finansmarkedene (makroovervåking). De såkalte Basel III-standardene innebærer bl.a. strengere krav til omfang av og kvalitet på kapital i bankene. Det foreslås også å innføre et motsyklisk kapitalkrav (buffer) som innebærer at det samlede kapitalkravet justeres opp i gode tider, og reduseres i nedgangskonjunkturer.

Europakommisjonen la 20. juli 2011 frem sitt forslag til gjennomføring av Basel III-standardene for banker i EU-området, det såkalte CRDIV-regelverket. Kommisjonen foreslår at det nye regelverket fases inn over en lang periode, og først får full virkning fra 1. januar 2019. Forslaget skal nå behandles i EUs parlament og EUs råd. I Kommisjonens forslag gis det et visst nasjonalt handlingsrom til raskere innføring av EUs nye fellesregler, høyere risikovekter for lån med pant i bolig- og næringseiendom, og strengere krav til egenkapitalandel på slike lån.

Handlingsrommet for norske myndigheter vil avhenge av hvordan EUs rettsakter blir endelig utformet og av beslutningen i EØS-komiteen.

Norske myndigheter vil fortsatt legge vekt på å utnytte det nasjonale handlingsrommet for å ha et regelverk som bidrar til solide banker. Det kan være aktuelt å vurdere nordisk samarbeid om strengere kapitalkrav for store og systemviktige banker som benytter interne metoder for å beregne kapitalkrav på boliglån. Det kan også være aktuelt, sammen med andre nordiske land, å vurdere felles raskere innføring av Basel III enn det opptrappingsplanene angir, for eksempel strengere kapitalkrav og motsyklisk kapitalbuffer.

Finansiell stabilitet og finansmarksregulering er nærmere omtalt i avsnitt 3.6.

Statens pensjonsfond

Statens pensjonsfond skal understøtte statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter. Statens pensjonsfond består av Statens pensjonsfond utland (SPU) og Statens pensjonsfond Norge (SPN).

I lov om Statens pensjonsfond har Stortinget gitt Finansdepartementet i oppgave å forvalte fondet. Departementet fastsetter retningslinjer for forvaltningen og følger opp den operative forvaltningen i

Norges Bank (SPU) og Folketrygdfondet (SPN). Fondet skal forvaltes med sikte på å oppnå høyest mulig internasjonal kjøpekraft for fondets kapital over tid, innenfor rammen av en moderat risiko. I kraft av våre langsiktige investeringer i svært mange av verdens selskaper har vi både et ansvar for og en egeninteresse i å bidra til god selskapsstyring og til å ivareta miljø og sosiale hensyn.

Investeringene i fondet har en svært lang tidshorisont. Strategien bygger derfor på vurderinger av forventet avkastning og risiko på lang sikt. Investeringene er spredt på ulike aktivaklasser og et bredt utvalg av land, sektorer og selskaper. Evnen til å tåle svingninger i fondets avkastning fra år til år er stor. Urolige tider i finansmarkedene betyr at vi må være forberedt på betydelige svingninger i fondets avkastning i tiden framover.

I kapittel 4 omtales resultatene i forvaltningen av Statens pensjonsfond i første halvår 2011. Det gjøres også rede for enkelte aktuelle saker i forvaltningen av fondet.

Syssettings- og inntektspolitikken

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Grunnlaget for velferden legges gjennom befolkningens arbeid, og det må derfor legges til rette for høy yrkesdeltaking. Bærekraften i de fellesfinansierte velferdsordningene avhenger av at vi lykkes med arbeidslinja. Det vil bli enda tydeligere etter hvert som befolkningen eldes.

Yrkesdeltakingen i Norge er høy i internasjonal sammenheng, og arbeidsledigheten er lav. Samtidig har det gjennom mange år vært sterk vekst i antallet mottakere av helserelaterte ytelser. Ved utgangen av første halvår 2011 mottok nærmere hver femte person i yrkesaktiv alder sykepenger, arbeidsavklaringspenger eller en uføretelse.

Det er et sentralt mål for Regjeringen å legge til rette for et inkluderende arbeidsliv der alle kan delta. Regjeringen fører en aktiv arbeidsmarkedspolitikk, med vekt på tett oppfølging, aktivisering og bruk av *arbeidsmarkedtiltak* for å lette overgangen til jobb. Regjeringen foreslår å videreføre det høye tiltaksnivået i 2011 også i 2012. Samlet sett gir budsjettforslaget rom for om lag 71 200 tiltaksplasser, fordelt på rundt 17 000 plasser for ledige og om lag 54 200 plasser for personer med nedsatt arbeidsevne. Dette innebærer en styrking av tiltaksnivået for personer med nedsatt arbeidsevne. Samtidig gir bedringen i arbeidsmarkedet rom for en viss reduksjon i tiltaksnivået for ledige. Da ledigheten begynte å stige i 2008, ble tiltakene rettet mot ledige økt betydelig. Nå vokser syssettingen

igjen, og ledigheten har gått ned. Deltakelse på arbeidsmarkedstiltak kan føre til at arbeidsledige mindre aktivt søker jobb og gjøre dem mindre tilgjengelige for arbeidsgivere som ønsker å dekke et økende arbeidskraftbehov. For ungdom og personer med særlig lange ledighetsperioder er det etablert garantiordninger som skal sikre tilbud om utvidet oppfølging eller deltakelse på arbeidsmarkedstiltak.

Som del av Regjeringens tiltakspakke i 2009 ble *permitteringsregelverket* tilpasset den vanskelige situasjonen i arbeidsmarkedet. Endringene skulle gjøre det lettere for arbeidsgiver å holde på kvalifisert arbeidskraft i en periode med lav etterspørsel. Bygge- og anleggssektoren og industrien er de næringene som i størst grad benytter seg av permitteringer. I begge næringene har sysselsettingen tatt seg opp, samtidig som både ledigheten og antall permitterte har avtatt. Fordi permitterte allerede er i et arbeidsforhold, kan de ha lav søkeaktivitet. En lang permitteringsperiode kan bidra til ytterligere passivering og redusere overgangen til jobb. Regjeringen forslår at endringene i permitteringsregelverket blir reversert fra 1. januar 2012 for nye tilfeller. Ved endringer i situasjonen i arbeidsmarkedet vil det bli gjort en ny vurdering av permitteringsregelverket.

Det *inntektspolitiske samarbeidet* er en sentral del av den økonomiske politikken i Norge. Regelmessige møter mellom Regjeringen og partene i arbeidslivet i Kontaktutvalget er en viktig del av dette samarbeidet. Gjennom Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) legges det til rette for en felles forståelse av tallgrunnlaget for inntektsoppgjørene.

I likhet med de øvrige nordiske landene har Norge et omfattende sosialt sikkerhetsnett, høy organisasjonsgrad og en forholdsvis koordinert lønnsdannelse. Det sosiale sikkerhetsnettet gir økonomisk trygghet for arbeidstakerne og legger til rette for fleksibilitet og omstillingsevne i norsk økonomi. En koordinert lønnsdannelse, der tariffområdene i konkurranseutsatt sektor forhandler først, skal bidra til at lønnsutviklingen holdes innenfor rammer som sikrer en tilstrekkelig størrelse på konkurranseutsatt virksomhet over tid.

Norge har høye kostnader sammenliknet med nivået hos våre handelspartnere. Dette skyldes både at lønnsveksten over flere år har vært høy i Norge og at kronen har styrket seg. I lys av svake vekstutsikter internasjonalt er det grunn til å forvente at lønnsveksten hos våre handelspartnere vil holde seg lav en tid framover. I denne situasjonen er det svært viktig at partene støtter opp under den norske lønnsforhandlingsmodellen, der resultatet i

konkurranseutsatte virksomheter skal være retningssivende for de øvrige oppgjørene.

Sysselsetnings- og inntektspolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.8.

Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser

Strukturpolitikk er en samlebetegnelse på offentlige tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser. Full sysselsetting og god vekst i økonomien krever at ressursene tas i bruk og anvendes best mulig. Strukturpolitikken skal bidra til dette.

I produktmarkedene gir konkurranse mellom tilbydere en kraftig stimulans til kostnadsreduksjoner og innovasjon. Innovasjon i form av nye eller forbedrede produkter og produksjonsmåter, opparbeiding av nye markeder og utvikling av bedre måter å organisere bedrifter på kommer forbrukerne til gode, bl.a. gjennom lavere priser og et variert produktutvalg. Konkurranse bidrar dermed til god anvendelse av samfunnets ressurser. Et viktig virkemiddel i strukturpolitikken er derfor å redusere private og offentlige reguleringer som hindrer virksom konkurranse eller etablering av ny virksomhet.

I næringer preget av såkalte naturlige monopoler kan det imidlertid være nødvendig med reguleringer for å oppnå konkurranse. Eksempler kan være elektrisitetsforsyning, elektronisk kommunikasjon, post, vannforsyning og avløp, jernbane og flyplasser. I flere slike nettverksnæringer er det etablert særskilt regulering, bl.a. for å oppnå konkurranse der det er mulig, og for å sikre effektivitet innenfor det resterende monopolområdet.

Næringer som er basert på utnyttelse av felles naturressurser, må reguleres slik at en sikrer en forsvarlig og langsiktig forvaltning av ressursene. Riktig utformet vil en skatt på den høye avkastningen i slike næringer ikke påvirke verdiskapingen negativt. Effektiv beskatning tilsier derfor at en stor andel av disse inntektene trekkes inn til fellesskapet. Det bidrar til å finansiere offentlige utgifter og gir grunnlag for lavere skatter på andre områder.

Næringslivet får offentlig støtte gjennom tilskudd, særskilte skattefradrag, skjerming fra utenlandsk konkurranse mv. All næringsstøtte vil påvirke konkurransen mellom bedrifter og næringer og dermed hvordan ressursene i økonomien brukes. Det rettes derfor særlig oppmerksomhet mot nivået og innretningen av næringsstøtten.

God kvalitet og et godt tilbud på offentlige tjenester er viktig for befolkningens velferd, for å møte krav og forventninger og for å sikre oppslut-

ningen om fellesskapsløsningene. Offentlig tjensteproduksjon må drives effektivt dersom vi skal ha mulighet til å finansiere økte kostnader knyttet til aldringen av befolkningen. En velfungerende offentlig sektor kan også bygge opp under effektiviteten i næringslivet. Strukturpolitikken må videre legge til rette for omstillinger, slik at det kan skapes nye arbeidsplasser med høy produktivitet og god lønnsomhet.

Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser i produktmarkedene og offentlig sektor er nærmere omtalt i kapittel 5.

Arbeidet med bærekraftig utvikling og Regjeringens klimapolitikk

En bærekraftig utvikling ivaretar nåværende generasjoners behov uten å undergrave kommende generasjoners muligheter til å dekke sine. FN har slått fast at hovedutfordringene for en bærekraftig utvikling er internasjonal fattigdom, reduksjon i det biologiske mangfoldet, menneskeskapte klimaendringer og spredning av miljøgifter.

Regjeringen har ambisjon om at Norge skal være et foregangsland i arbeidet for en bærekraftig utvikling. Regjeringen presenterer i denne meldingen en oppdatert strategi for bærekraftig utvikling og omtaler arbeidet med indikatorer for livskvalitet internasjonalt og i Norge. Rapporteringen av bærekraftindikatorer i de årlige nasjonalbudsjettene videreføres. Indikatorene dekker bl.a. økonomisk samkvem med utviklingsland, utslipp til luft, biologisk mangfold, naturressurser, helse-skadelige miljøgifter og økonomiske og sosiale forhold. Statistisk sentralbyrå publiserer årlig utviklingen i bærekraftindikatorene sammen med bakgrunnsinformasjon.

Regjeringen har siden 2009 oppfylt målet om at offisiell norsk bistand skal utgjøre 1 pst. av brutto nasjonalinntekten. Importen fra u-landene

som andel av total import er mer enn doblet fra 1995 til 2010, særlig som følge av økt import fra Kina og Brasil.

Regjeringen vil overoppfylle Norges forpliktelse under Kyoto-avtalen. I denne meldingen anslås behovet for kvotekjøp til om lag 20 mill. kvoter for Kyoto-perioden sett under ett. Finansdepartementet er i rute for å nå målet.

Hovedvirkemidlene i Norges klimapolitikk er avgifter og omsettelige utslippskvoter. Kvotesystemet er en integrert del av EUs kvotesystem. Mer enn 70 pst. av de norske klimagassutslippene omfattes nå av økonomiske virkemidler. Omlegging av engangsavgiften har bidratt til at gjennomsnittlig CO₂-utslipp fra nye personbiler har falt med nesten en firedel siden 2006.

Støtten til fornybar energi og energieffektivisering gjennom Enova har økt betydelig. I sommer ble det inngått en avtale med Sverige om et felles elsertifikatmarked fra 2012. Regjeringen styrker arbeidet med å utvikle teknologi for fangst og sikker lagring av CO₂.

Regjeringen satser videre på tiltak mot klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland, og bevilningene til klima- og skogsatsingen økes til 2,6 mrd. kroner i 2012.

Regjeringen arbeider aktivt for å få på plass en ambisiøs internasjonal klimaavtale. Resultatene fra de internasjonale klimaforhandlingene i Cancún i Mexico i desember 2010 representerer et framskritt fra klimaforhandlingene i København i 2009. Cancún-forhandlingene ledet fram til beslutninger bl.a. om finansiering av klimatiltak i utviklingsland og videre arbeid med å redusere utslipp fra avskoging i disse landene.

Regjeringens klimapolitikk er nærmere omtalt i avsnitt 3.9, mens arbeidet med å følge opp bærekraftstrategien er omtalt i kapittel 6 i denne meldingen.

2 De økonomiske utsiktene

Gjennom de siste førti årene har aktiviteten i fastlandsøkonomien i Norge vokst med 2¾ pst. i gjennomsnitt per år. Dette er på linje med veksten i USA, og noe over resultatet for de vesteuropeiske EU-landene. Framveksten av oljevirkosomheten har bidratt til at BNP i alt har økt enda noe sterkere gjennom perioden. Etter det store tilbakeslaget på slutten av 1980-tallet har veksten i fastlandsøkonomien vært jevnere og inflasjonen lav og stabil. Likevel har vi hatt konjunktursvingninger, særlig som følge av uro i de internasjonale kapitalmarkedene og svingninger i det innenlandske kreditt- og eiendomsmarkedet.

Veksten i norsk økonomi har vært understøttet av stigende yrkesdeltakelse og en internasjonalt sett gunstig produktivitetutvikling. I tillegg har vi hatt en betydelig bedring i bytteforholdet mot utlandet, særlig etter årtusenskiftet. Sterk vekst særlig i Asia har ført til høyere priser på viktige norske eksportprodukter. Samtidig har vi vridd vår importterspørsel i retning av billige produkter fra Kina og andre asiatiske vekstøkonomier. Dette har gitt oss store bytteforholdsgevinster og betydelig økning i disponibel inntekt. Fra 2003 til 2007 økte disponibel realinntekt for Norge med nesten 5¾ pst. i gjennomsnitt per år, med et gjennomsnittlig bidrag fra bytteforholdsgevinsten på nær 3½ prosentenheter per år.

Stigende oljepris har bidratt til høy aktivitet i petroleumsvirksomheten. De samlede leveransene til oljevirkosomheten tilsvarer nå 13 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Selv om deler av etterspørselen etter varer og tjenester i oljevirkosomheten retter seg mot utlandet, gir leveransene et viktig bidrag til aktiviteten i fastlandsøkonomien.

Det siste tiåret er Norge knyttet tettere sammen med andre land, gjennom handel, arbeidsinnvandring og kapitalstrømmer. Internasjonalt preges den økonomiske utviklingen nå av uro i finansmarkedene, særlig i Europa. Økt usikkerhet om flere eurolands evne til å betjene sin statsgjeld har gitt stigende renter både for stater og banker. For å bistå de mest gjeldsutsatte landene og dempe uroen har EU, IMF og Den europeiske sentralbanken iverksatt omfattende tiltak,

dels også i samarbeid med sentralbankene i USA, Japan, Storbritannia og Sveits. Til tross for nye tiltak er anslagene for veksten hos Norges handelspartnere justert betydelig ned siden Revidert nasjonalbudsjett.

I Norge har veksten i BNP for fastlandsøkonomien holdt seg bedre oppe, og forholdene ligger til rette for fortsatt oppgang i aktiviteten. Lave renter, høy sparing i husholdningene og en historisk lav arbeidsledighet gir grunnlag for vekst i husholdningenes etterspørsel. Nybyggingen av boliger er allerede på rask vei oppover. Lovende funn på norsk sokkel bidrar til optimisme i petroleumsvirksomheten. I denne meldingen anslås veksten i fastlandsøkonomien til om lag på linje med det historiske gjennomsnittet både i år og neste år. Arbeidsledigheten anslås å holde seg om lag på dagens nivå.

Usikkerheten er imidlertid stor. Dersom veksten blir lav i USA og Europa samtidig som oljepriisen holder seg høy og kronen er sterk, er det fare for en klarere todeling i norsk økonomi. En sterkere krone vil svekke lønnsomheten i eksportrettede virksomheter, mens skjermede sektorer får økt kjøpekraft gjennom billigere import og lavere rente enn vi ellers ville hatt. Arbeidsledigheten kan da øke i deler av norsk økonomi, samtidig som presstendensene øker i oljeorienterte regioner og i sentrale strøk.

2.1 Internasjonal økonomi

Den globale finanskrisen i 2008 og 2009 førte til et kraftig tilbakeslag i internasjonal økonomi. For å dempe tilbakeslaget ble styringsrentene satt kraftig ned samtidig som mange land aksepterte en sterk oppgang i sine budsjettunderskudd. Denne oppgangen skyldtes dels at en ikke møtte inntektsbortfall med å redusere utgiftene, dels aktiv finanspolitikk, og for noen land også betydelige støtte til banker og andre finansinstitusjoner.

Aktiviteten i internasjonal økonomi tok seg godt opp gjennom 2010, men i inneværende år har oppgangen bremsset opp. Både i USA og euroområdet var produksjonsveksten overraskende lav i

Tabell 2.1 Hovedtall for internasjonal økonomi. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gj.snitt 2003–2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Bruttonasjonalprodukt:</i>						
Handelspartnerne ¹	3,2	0,8	-3,2	3,7	2,8	2,2
Euroområdet	2,1	0,3	-4,1	1,8	1,6	1,1
USA	2,7	-0,3	-3,5	3,0	1,4	1,6
Sverige	3,5	-0,8	-5,3	5,6	4,5	1,7
Japan	2,1	-1,2	-6,3	4,0	-0,9	2,3
Kina	11,7	9,6	9,2	10,3	9,0	8,5
<i>Konsumpriser:</i>						
Handelspartnerne ²	2,0	3,6	0,6	1,8	3,1	2,2
Euroområdet	2,2	3,3	0,3	1,6	2,6	1,8
USA	2,9	3,8	-0,3	1,6	3,0	2,0
Sverige	1,3	3,4	-0,5	1,2	3,0	1,9
Japan	-0,1	1,4	-1,3	-0,7	0,2	0,0
<i>Arbeidsledighet³:</i>						
Handelspartnerne ²	7,2	6,0	7,7	8,0	7,6	7,7
Euroområdet	8,4	7,5	9,3	9,9	10,1	10,2
USA	5,2	5,8	9,3	9,6	9,1	9,3
Sverige	7,0	6,2	8,3	8,4	7,5	7,6
Japan	4,5	4,0	5,1	5,1	4,6	4,7
<i>Memo:</i>						
Vekst i verdensøkonomien	4,8	2,8	-0,7	5,1	3,9	3,9
<i>Herav:</i>						
Framvoksende økonomier	7,6	6,0	2,8	7,3	6,3	5,9
OECD-området	2,8	0,3	-3,5	2,9	1,7	1,9

¹ Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med andeler av norsk eksport av tradisjonelle varer.

² Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med konkurransevnevakter fra OECD.

³ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: OECD, IMF og Finansdepartementet.

første halvår i år. Naturkatastrofen i Japan og oppgangen i oljeprisen har bidratt. I tillegg har uro i finansmarkedene og svekket tillit til myndigheters beslutningsevne trolig slått ut i lavere forbruk og investeringer.

Økt usikkerhet om flere staters evne til å møte sine gjeldsforpliktelser har ført til tiltakende uro i finansmarkedene. Aksjemarkedene har falt markert og lånekostnadene for de mest gjeldsutsatte eurolandene har gått videre opp. Skuffende makroøkonomiske nøkkeltall har forsterket uroen, og i Europa har også mange banker fått økte vanskeligheter med å skaffe finansiering. Se videre omtale i avsnitt 2.2.

Mange OECD-land strammer nå inn i offentlige budsjetter, samtidig som den private etter-

spørselen holder seg lav og arbeidsledigheten er høy. Fall i stemningsindikatorer peker mot avdempet vekst også framover. Aktiviteten i flere framvoksende økonomier har holdt seg godt oppe og bidrar positivt til den globale veksten. Det er likevel tegn til lavere vekst også i disse landene. Videre har veksten i verdenshandelen flatet ut.

For Norges viktigste *handelspartnere* sett under ett anslås veksten i BNP til 2,8 pst. i 2011 og 2,2 pst. i 2012, jf. tabell 2.1. Sammenliknet med tallene i Revidert nasjonalbudsjett 2011 er anslagene nedjustert med ¼ prosentenheter for i år og med nær 1 prosentenheter for neste år. For begge årene ligger vekstanslaget godt under gjennomsnittet for de siste fem årene før finanskrisen.

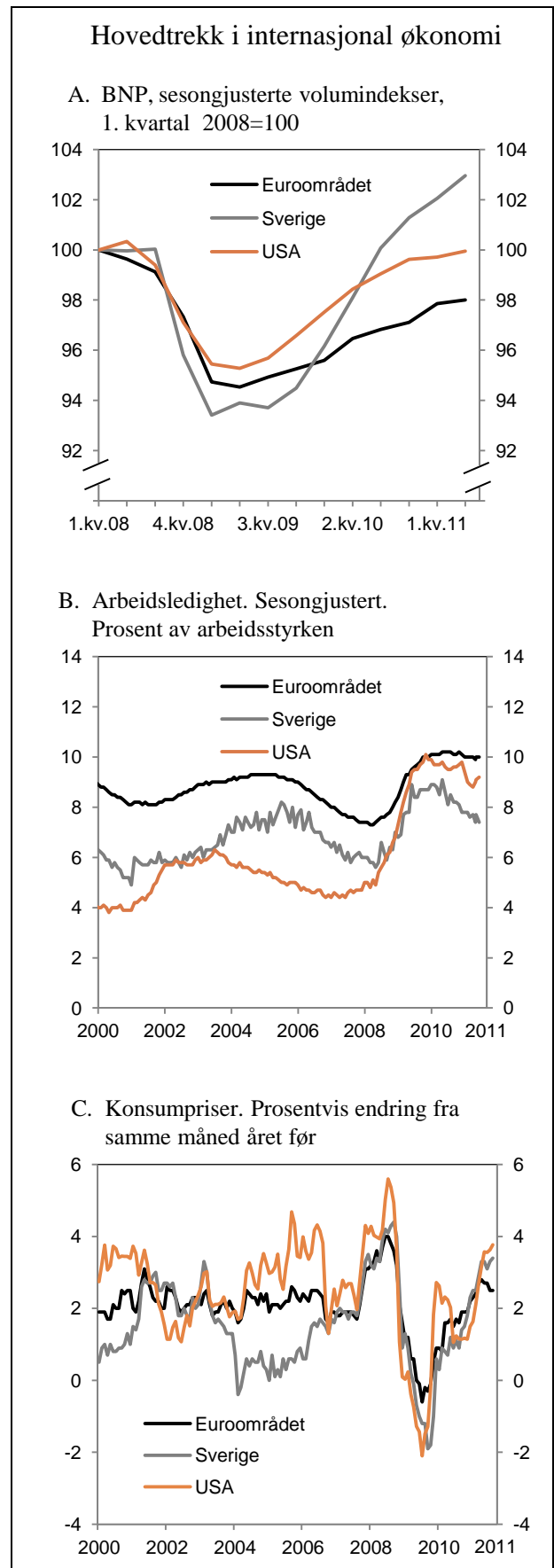
I flere land har *arbeidsledigheten* falt tilbake fra de svært høye nivåene i 2010, men nedgangen ser nå ut til å ha stoppet opp, jf. figur 2.1. Både langtids- og ungdomsledigheten er igjen på vei opp. Det ligger an til at ledigheten vil øke noe framover.

Økte råvarepriser gjennom årets første måneder trakk *inflasjonen* opp i mange land. Den lave kapasitetsutnyttelsen i OECD-området har bidratt til at den underliggende inflasjonen likevel har holdt seg lav. Prisveksten ser nå ut til å avta noe, særlig i euroområdet. På årsbasis anslås konsumprisveksten hos handelspartnerne samlet til 3 pst. i 2011 og 2¼ pst. i 2012.

En rekke sentralbanker satte høsten 2008 *styringsrentene* ned til svært lave nivåer. Både i USA og Storbritannia har myndighetene videreført det lave rentenivået, mens Den europeiske sentralbanken har hevet styringsrenten to ganger i år i lys av utsikter til tiltakende prisstigning. Sveriges Riksbank har hevet renten 7 ganger, men lot den ligge i ro på 2 pst. ved rentemøtet i september. I lys av uroen i finansmarkedene og svekkede vekstutsikter, har en rekke sentralbanker varslet at rentene vil bli holdt lave en periode framover. Flere sentralbanker har også, dels alene og dels koordinert, iverksatt likviditetstiltak for å sikre at bankene har tilgang til finansiering. For å styrke bankenes likviditet gikk sentralbankene i USA, euroområdet, Japan, Storbritannia og Sveits i midten av september ut med felles tiltak for å øke tilgangen på dollar i pengemarkedene.

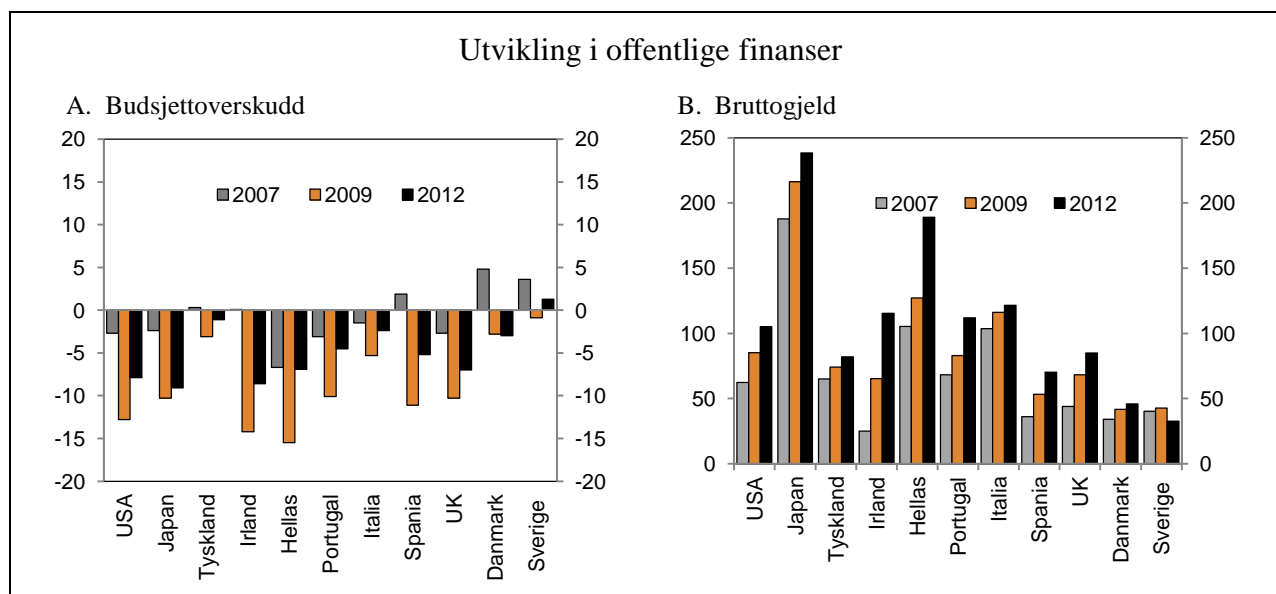
For OECD-landene samlet økte *underskuddene* i statsbudsjettene målt som andel av BNP med hele 7 prosentenheter fra 2007 til 2009. Bruttogjelden for offentlig forvaltning i OECD-området vil trolig passere BNP i størrelse i løpet av 2011, fra et nivå på om lag to tredeler i 2007. Gjelden vil fortsette å øke også etter 2011, til tross for vedtatte og planlagte innstramminger i budsjettene. Situasjonen varierer mellom OECD-landene, jf. figur 2.2. For euroområdet sett under ett er gjelden som andel av BNP lavere enn gjennomsnittet, mens enkelte euroland ligger over.

For at veksten igjen skal ta seg opp i OECD-landene er det avgjørende at tilliten til den økonomiske utviklingen framover styrkes, slik at husholdningene og bedrifter igjen øker forbruk og investeringer. I de mest gjeldsutsatte landene er det nødvendig med ytterligere reduksjoner i budsjettunderskuddene, slik at bærekraften i offentlige finanser gjenvinnes. Store budsjettinnstramminger i mange store land samtidig kan imidlertid slå negativt ut i den økonomiske veksten på kort



Figur 2.1 Internasjonal økonomi

Kilde: Reuters Ecowin.



Figur 2.2 Utviklingen i offentlige finanser. Prosent av BNP

Kilde: IMF Fiscal Monitor, september 2011.

sikt. For land som har finanspolitisk handlefrihet anbefaler både IMF og OECD i denne situasjonen tiltak som styrker budsjettene over tid, men som ikke demper aktiviteten for mye nå.

I Revidert nasjonalbudsjett 2011 ble det pekt på flere utviklingstrekk som kunne lede til en lavere vekst enn lagt til grunn. Enkelte av disse er realisert. Noen forhold bidrar fortsatt til betydelig *usikkerhet* rundt anslagene for internasjonal økonomi:

- Dersom uroen i finansmarkedene tiltar så mye at banker og finansinstitusjoner i Europa og USA får problemer med sin finansiering, kan det hemme tilgangen på kreditt for husholdninger og bedrifter slik en så i 2008 og 2009.
- Bolig- og eiendomsmarkedene er fremdeles skjøre i flere land. Videre nedgang i boligprisene vil ytterligere redusere husholdningenes nettoformue. Dette kan slå ut i dårligere utvikling i husholdningenes forbruk og økte tap for bankene.
- For å få veksten opp i industrilandene må privat etterspørsel etter varer og tjenester øke i takt med at offentlig etterspørsel avtar. De store over- og underskuddene på lands handelsbalanser må samtidig reduseres. Innenlandsk etterspørsel i framvoksende økonomier må dermed opp for å kompensere for lavere eksport til industrilandene. Erfaringsmessig tar slike omstillinger tid. Det knytter seg derfor betydelig usikkerhet til hvor raskt verdensøkonomien kan oppnå bedre balanse mellom

investeringer og sparing både mellom land og internt i land.

2.1.1 Nærmere om utviklingen i de tradisjonelle industrilandene

Etter flere kvartaler med relativt god produksjonsvekst har USA kommet inn i en periode med stagnasjon. Som følge av jordskjelvet i Japan og høye oljepriser, var det ventet lavere vekst i første halvår i år. Nedgangen i veksten var likevel overraskende stor. Privat forbruk avtok. Også eksporten gikk ned, og utenrikshandelen sett under ett bidro negativt til den økonomiske aktiviteten. Det ventes at veksten vil holde seg lav noen kvartaler framover. På årsbasis anslås BNP-veksten nå til 1½ pst. i 2011 og noe høyere i 2012. Dette er betydelig lavere enn den gjennomsnittlige veksten i femårsperioden før finanskrisen rammet amerikansk økonomi.

Offentlig sektors budsjettunderskudd økte kraftig fra 2007 til 2009, men falt noe tilbake i 2010. Til tross for svak vekst blir underskuddet i inneværende år trolig lavere enn tidligere ventet, og anslås nå til 9,6 pst. av BNP. Den offentlige gjelden utgjorde i fjor 94,4 pst. av BNP, og med det store underskuddet øker gjelden raskt.

Etter tautrekking vedtok Kongressen tidlig i august å heve det lovbestemte, nominelle taket for utestående føderal gjeld. Vedtaket bygger på en avtale mellom demokratene og republikanerne om å sette tak på årlige utgifter i tiårsperioden som starter med kommende budsjettår. Videre er

det satt ned en komité som skal foreslå hvordan utgiftene kan reduseres og inntektene økes. Hvis ikke det blir enighet om innsparinger vil det bli gjennomført sjablongmessige utgiftsreduksjoner på en rekke områder.

Kredittvurderingsbyrået Standard & Poor's nedgraderte tidlig i august USAs statsgjeld. Byrået begrunnet nedgraderingen med at tiltroen til det politiske systemets evne til å fatte beslutninger var svekket. I tillegg pekte det på at innstrammingspakken ikke er stor nok til å stabilisere USAs gjeld som andel av BNP. De to andre store kredittvurderingsselskapene kungjorde like etter at de opprettholder sin AAA-vurdering av amerikansk statsgjeld.

I begynnelsen av september la President Obama fram forslag til nye tiltak for å bedre situasjonen i arbeidsmarkedet og stimulere økonomien. Det viktigste tiltaket er en reduksjon i arbeidsgiveravgiften. Dersom tiltakene blir vedtatt vil de isolert sett øke det føderale budsjettunderskuddet med omkring 2½ pst. av BNP i 2012, og det legges opp til at dette skal dekkes inn ved innstramminger i de påfølgende årene.

Arbeidsledigheten i USA er fremdeles høy og lå i august på 9,1 pst. av arbeidsstyrken. Det er en nedgang på 2 prosentenheter siden toppunktet i 2009. Arbeidsledigheten har falt, men sysselsettingen er fremdeles lav etter det store fallet i 2008. Ledigheten blant ungdom har økt, og over 4 pst. av arbeidsstyrken har vært ledige i over seks måneder. Andelen av befolkningen med marginal tilknytning til arbeidslivet har også holdt seg på et høyt nivå. Med den produksjonsutviklingen som nå legges til grunn, vil trolig arbeidsledigheten øke noe gjennom andre halvår i år. Yrkesfrekvensen har de ti siste årene vært nedadgående. I oppgangstider har yrkesfrekvensen holdt seg stabil framfor å øke.

De stigende råvareprisene har ført til høy konsumprisvekst i inneværende år. Også den underliggende prisveksten har økt noe, men dempes av lav kapasitetsutnyttning. Oljeprisene ventes å falle noe framover. I lys av dette ventes oppgangen i prisveksten å være forbigående.

I *eurområdet* var produksjonsveksten moderat i 2010. I første halvår i år var veksten lav som følge av utviklingen i privat og offentlig konsum. Veksten i industriproduksjonen har avtatt så langt i år, bortsett fra i Tyskland. Også stemningsindikatorer peker i retning av avdempet vekst i eurområdet framover. Nye innstramminger i offentlige budsjetter kan også dempe veksten på kort sikt. I denne meldingen legges det til grunn en

vekst i BNP i eurområdet på 1½ pst. i 2011 og 1 pst. i 2012.

Det er fortsatt store forskjeller innad i eurområdet. Det har vært en tendens til todeling, der land som Finland, Tyskland, Østerrike og Nederland har relativt god vekst, mens Irland, Spania, Hellas, Italia og Portugal har svak eller negativ vekst. Veksten i BNP i *Tyskland* var spesielt sterk etter finanskrisen og bidro betydelig til oppgangen i eurområdet sett under ett. Denne utviklingen snudde i 2. kvartal i år. Det er imidlertid grunn til å tro at tallene var preget av nedstengning av atomkraftverk og midlertidige effekter knyttet til brudd i produksjonskjeder etter naturkatastrofen i Japan.

Arbeidsledigheten i eurområdet har holdt seg rundt 10 pst. gjennom 2010 og i første halvdel av 2011. Ledigheten ventes nå å øke litt gjennom resten av året og inn i 2012. Også på dette området er forskjellene mellom eurolandene store. Ledigheten er særlig høy i Spania, Irland og Portugal. Omfattende bruk av midlertidige ordninger for å holde arbeidskraften i bedriftene, bidro til at oppgangen i arbeidsledigheten under finanskrisen var betraktelig lavere i Tyskland enn i andre euroland.

I utsatte euroland tiltok uroen i statspapirmarkedene igjen i 2. kvartal i år og spredte seg etter hvert til andre deler av finansmarkedene. Selv om Hellas, Irland og Portugal har fått kriselån fra EU og IMF, er markedene stadig usikre på om disse landene vil klare å betjene sin statsgjeld. Spesielt er usikkerheten omkring Hellas stor. Også Italia og Spania har opplevd sviktende tillit, og rentene på statsgjeld steg i begynnelsen av august til over 6 pst., det høyeste nivået siden euroen ble innført. Først da Den europeiske sentralbanken startet å kjøpe italienske og spanske statsobligasjoner i andrehåndsmarkedet falt disse rentene til om lag 5 pst., som oppfattes som et bærekraftig nivå. Slike kjøp framstår som en midlertidig løsning.

EU har det siste halvannet året vedtatt en rekke tiltak på fellesskapsnivå for å bøte på mangler i eurosamarbeidet og motvirke uroen i finansmarkedene. jf. boks 2.1. I tillegg har mange enkeltland annonsert og dels gjennomført innstramminger i offentlige budsjetter. Alle euroland sikter mot å redusere sine underskudd til under det traktatfestede taket på 3 pst. av BNP i løpet ett til fire år. For Hellas, Irland og Portugal ligger det kraftige innstramminger inne som forutsetning for kriselånene fra EU og IMF. I august annonserte regjeringene i Italia, Spania og Frankrike nye planer som et svar på turbulensen i markedene. For å oppnå langsiktig bærekraft i statsfi-

Boks 2.1 Krisen i euroområdet

I kjølvannet av finanskrisen i 2008 og 2009 opplevde flere land i euroområdet at tilliten i markedene sviktet. Årsaken var store budsjettunderskudd, høy og økende statsgjeld, betydelige underskudd på driftbalansen og utsikter til svak økonomisk vekst. For å unngå mislighold av statsgjeld måtte de hardest rammede landene – Hellas, Irland og Portugal – få kriselån fra EU og IMF. Lånene ble ledsaget av stabiliseringsprogram med krav om omfattende innstramminger i offentlige finanser og økonomiske reformer. Flere andre euroland har også annonsert eller vedtatt omfattende innstramminger og reformer for å styrke markedets tillit til de offentlige finansene.

Mange av de kriserammede landene har over flere år ført en betydelig mer ekspansiv budsjettpolitikk enn stabilitets- og vekstpakten i utgangspunktet gir adgang til. Krisen viser at disiplinen i finanspolitikken ikke har vært så god som en felles valuta krever. I tillegg er det behov for felles mekanismer for krisehåndtering med betydelige finansielle rammer. For å bøte på manglene, har EU vedtatt en reformpakke som skal bedre koordineringen gjennom å styrke stabilitets- og vekstpakten. Videre er det opprettet en midlertidig ordning for krisefinansiering for euroland (European Financial Stability Facility – EFSF), som vil bli avløst av en permanent ordning fra 2013 (European Stability Mechanism – ESM). Eurolandene og noen EU-land utenfor euroområdet har i tillegg inngått den såkalte «Europlus-pakten», et frivillig samarbeid om mer omfattende koordinering. Tross tiltakene økte markedsuroen på nytt gjennom 2. kvartal i år. På et ekstraordinært toppmøte den 21. juli kom lederne i euroområdet fram til en avtale om ytterligere tiltak:

- Hellas, Irland og Portugal sikres bedre muligheter til å kunne håndtere sine gjeldsutfordringer. Renten på framtidige låneutbetalinger fra EFSF skal settes ned slik at det kun dekker ordningens innlånskostnader. Ifølge Europakommisjonen vil det for tiden innebære en rente på omkring 3,5 pst. I tillegg åpnes det for å forlenge løpetiden vesentlig, fra dagens 7½ år til mellom 15 og 30 år, med opp til 10 års avdragfrihet.
- Hellas skal få en ny lånepakke fra eurolandene og IMF på til sammen 109 mrd. euro. Innstramminger i budsjettet som det

greske parlamentet vedtok i juni var en forutsetning for dette vedtaket. Eurolandenes andel skal gis gjennom EFSF. IMF har ennå ikke tatt stilling til EUs henstilling om å delta.

- Utestående gresk statsgjeld eid av private investorer skal nedskrives med om lag 20 pst. målt i nåverdi, samtidig som nye lån gis med lengre løpetid. Opplegget er basert på forslag fra en gruppe store banker og forsikringselskaper. Det er fortsatt usikkert om tilstrekkelig mange kreditorer vil delta. Eurolederne understreket at en slik løsning ikke vil være aktuelt for noe annet euroland enn Hellas.
- Opplegget for privat medvirkning kan utløse erklæring om delvis mislighold fra kredittvurderingsbyråene. I lys av dette inneholder pakken også tiltak for å kunne sikre greske banker tilgang til likviditet fra Den europeiske sentralbanken, og skyte inn ny kapital i greske banker om nødvendig.
- Avtalen åpner for at enkelte euroland kan kreve sikkerhet for sine bidrag til lån til Hellas.
- EFSF/ESM skal også få adgang til å hjelpe land som ikke har et stabiliseringsprogram med IMF og EU. Ordningene skal kunne gi lån basert på et føre-var-program eller ved behov for oppkapitalisering av finansinstitusjoner. EFSF/ESM vil kunne handle statsobligasjoner i andrehåndsmarkedet i samråd med Den europeiske sentralbanken.

Heller ikke denne avtalen var nok til å skape ro i statsgjeldsmarkedene. Tvert imot økte uroen i det italienske og spanske markedet gjennom juli, og greske renter var i september på sitt høyeste nivå noensinne. I noen grad skyldes dette krav om sikkerhet for eurolandenes garantier, som særlig Finland er opptatt av. Samtidig er markedene usikre på gjennomføringen av de vedtatte tiltakene i Hellas. Videre er det ennå ikke klart om avtalen fra 21. juli vil bli godkjent av parlamentene i eurolandene. For å bidra til å dempe utslagene i statspapirrentene gjenåpnet ESB i begynnelsen av august sitt program for handel med obligasjoner i andrehåndsmarkedet. Banken utvidet kjøpene til også å omfatte italienske og spanske statspapirer. Den greske regjeringen annonserte ytterligere tiltak 21. september.

nansene er det viktig å få den økonomiske veksten opp.

Ifølge IMF ventes vedtatte og planlagte tiltak å redusere budsjettunderskuddet i offentlig sektor i euroområdet sett under ett fra 6,1 pst. av BNP i 2010 til 4,2 pst. i 2011 og videre ned til 3,2 pst. i 2012. Ifølge disse framskrivingene vil underskuddene reduseres til under 1,5 pst. av BNP i 2016, noe som er 5 prosentenheter lavere enn i 2009. På lengre sikt vil reformer i pensjonssystemene som land i euroområdet har igangsatt, spille en viktig rolle.

Den økonomiske aktiviteten i *Sverige* tok seg raskt opp etter den globale finanskrisen, men bremses igjen av utviklingen internasjonalt. Også privat etterspørsel etter varer og tjenester påvirkes negativt. Arbeidsledigheten ventes å stige noe igjen etter en periode med god vekst i sysselsettingen. Sverige har hatt god orden i offentlig finanser gjennom finanskrisen. Sammenlignet med de fleste andre industriland var underskuddene i statsbudsjettene for 2009 og 2010 små. For 2011 og 2012 venter det svenske finansdepartement at budsjettet vil være i balanse.

I *Danmark* har den økonomiske veksten avtatt. Gjennom første halvår 2011 steg eksporten kraftig, blant annet som følge av handelen med Tyskland og Sverige. Men den private etterspørselen har bremset opp, noe den også gjorde under finanskrisen. Det ventes at veksten i BNP blir moderat resten av inneværende år, for deretter å ta seg litt opp neste år. Arbeidsledigheten ventes å stige noe i år og være om lag uendret neste år. Finanspolitikken ble dreid i ekspansiv retning i 2009–2010, og budsjettunderskuddet økte betydelig. I vår ble et flertall i Folketinget enige om tiltak som skal styrke offentlige finanser både på kort og lang sikt.

I *Storbritannia* falt BNP overraskende i siste kvartal i fjor og tok seg kun forsiktig opp i første halvår i år. Nye nøkkeltall peker i retning av at veksten blir lav også framover, bl.a. vil den økte inflasjonen trekke realinntektene og privat forbruk ned. Økte indirekte skatter og stigende råvarepriser har bidratt til at inflasjonen nå ligger klart over inflasjonsmålet. Planlagte innstramminger i finanspolitikken vil også bidra til lavere vekst på kort sikt. Arbeidsledigheten har det siste året vært om lag uendret, og med svak økonomisk utvikling ventes en moderat stigning framover.

Da jordskjelvet rammet *Japan* i mars i år var aktiviteten i landet allerede på et lavt nivå. Ødeleggelsene av realkapital anslås til 3–5 pst. av BNP. Ulike skader og bortfall av kraftproduksjon ga et fall i industriproduksjonen på 15,5 pst. den første

måneden. I månedene som fulgte ble om lag $\frac{3}{4}$ av fallet tatt igjen. Bortfall av leveranser har gitt særlig alvorlige følger for Japans bilindustri og fått virkninger også for produksjon i mange andre land pga. tett integrerte produksjonsskjeder. Det lekket fremdeles radioaktivitet fra atomkraftverket i Fukushima, men produksjonsskjedene er i stor grad kommet i gang igjen. Framover ventes gjenoppbyggingen å gi positive bidrag til BNP-veksten. I inneværende år vil dette ikke være nok til å veie opp for fallet i første halvår.

Offentlig sektors bruttogjeld i Japan er den høyeste i OECD-området, anslått til to ganger BNP i fjor. Offentlige fond har imidlertid en del av statsgjelden. Holdes dette utenfor kan gjelden anslås til om lag 150 pst. av BNP. Likevel er innstrammingsbehovet for offentlig sektor større enn i noe annet industriland. Statens lånekostnader er likevel svært lave, med rentenivå for langsiktige statsobligasjoner på omkring 1 pst. Dette må ses i sammenheng med at privat sektor har store nettofordringer, og at Japan sett under ett derfor har nettofordringer på utlandet tilsvarende om lag 50 pst. av BNP. På grunn av jordskjelvet ligger det ikke an til at det vil bli gjennomført vesentlige innstramminger i budsjettet på kort sikt.

2.1.2 Nærmere om utviklingen i enkelte land utenfor OECD-området

I *Russland* er oppgangen etter den globale finanskrisen fremdeles forsiktig, til tross for den høye oljeprisen. Veksten i det private konsumet er foreløpig nokså lav, og vil trolig bidra til moderat utvikling også framover. I påvente av det russiske valget i mars neste år er utlendinger nå varsomme med å investere i landet. Russiske myndigheter førte en svært ekspansiv finanspolitikk under krisen, og underskuddet i offentlige finanser økte kraftig. Til tross for høy oljepris har Russland fremdeles underskudd i statsbudsjettet. Det oljekorrigerede budsjettunderskuddet anslås til over 11 pst. av BNP i år. Det må strammes kraftig inn for at myndighetene skal nå sitt mål om å holde dette underskuddet på 4,7 pst. av BNP. Uten innstramminger i finans- eller pengepolitikken vil inflasjonen trolig bli tosifret innen kort tid, selv om aktiviteten er lav. Selv om BNP-veksten anslås å ta seg noe opp fra i fjor, er det behov for strukturelle reformer for å sikre vekst på sikt.

I *framvoksende økonomier i Asia* har oppgangen fortsatt gjennom 2011, men ikke fullt så sterkt som gjennom fjoråret. Dette er bl.a. en konsekvens av jordskjelvet i Japan og lavere etterspørsel fra USA og Europa. Dette understreker behovet

for å stimulere til høyere innenlands etterspørsel i flere av landene. Samlet ventes det en vekst på 8 pst. i 2011 og 7¾ pst. i 2012, noe som er betydelig høyere enn for verdensøkonomien som helhet.

Den økonomiske veksten er særlig høy i Kina og India. I *Kina* har veksten i BNP likevel avtatt noe i år og ligger om lag 2 prosentenheter lavere enn gjennomsnittet for årene 2003–2007. Dette skyldes særlig lavere vekst i offentlige investeringer, selv om det fortsatt er denne delen av samlet etterspørsel som bidrar mest til veksten i BNP. Utviklingen i privat etterspørsel og utenrikshandel trekker i retning av mer dempet vekst. Veksten i BNP anslås til 9,0 pst. i 2011 og 8½ pst. i 2012. Inflasjonen er fremdeles høy, og konsumprisveksten ligger et godt stykke over gjennomsnittet for de siste årene. Innstrammingene i pengepolitikken har imidlertid fått boligprisene og kredittveksten noe ned fra de rekordhøye nivåene en har sett den seneste tiden. En utfordring for kinesiske myndigheter er å øke innenlandsk etterspørsel, særlig forbruksetterspørselen, for å kompensere for svak vekst i eksporten.

Aktivitetsnivået i *India* falt noe tilbake i første halvår i år. Lavere privat konsum og investeringer bidro til dette. Prisene på flere viktige matvarer har økt, og dette har dempet privat konsum. Den høye prisveksten har ført til at den indiske sentralbanken har strammet kraftig inn i pengepolitikken. Som følge av de høye rentene og uroen internasjonalt, har investeringene falt. Også finanspolitikken strammes til i år, og samlet sett ventes politikkinstrammingene å bidra til å trekke veksten videre ned framover. Veksten i BNP anslås til 8 pst. i 2011 og 7¾ pst. i 2012.

I *Latin-Amerika* sett under ett var den økonomiske veksten sterk i første halvår i år, etter god vekst også i fjor. Høye råvarepriser bidrar til høy innenlandsk etterspørsel, understøttet av betydelig kapitalinngang fra utlandet. Flere land har høy kapasitetsutnyttelse og stigende inflasjon. I land med sterk tilknytning til USA og andre vestlige land er veksten til dels skjør. Framover ventes veksten å normaliseres i takt med innstramminger i den økonomiske politikken og noe lavere råvarepriser. Etter en vekst i BNP på 6 pst. i fjor, ventes en vekst i regionen på 4½ og 4 pst. i hhv. 2011 og 2012.

Urolighetene som startet i *Midtøsten og Nord-Afrika* rett før årsskiftet, fikk store konsekvenser globalt. Oljeprisen steg kraftig. Oljeproduserende land i regionen fikk økte inntekter, mens utfordringene for de oljeimporterende landene økte. Det er knyttet stor usikkerhet til utviklingen framover, særlig som følge av den politiske situasjonen

i mange land. Det ventes en vekst i BNP i de oljeeksporterende landene i Midtøsten og Nord-Afrika på 5 pst. i år og én prosentenheter lavere neste år. For de oljeimporterende landene ventes en vekst på 1½ pst. i år og 2½ pst. til neste år.

Afrika Sør for Sahara ble i relativt liten grad påvirket av den globale finanskrisen. Mange land hadde rom for å føre en ekspansiv økonomisk politikk, som bidro til at også privat etterspørsel holdt seg oppe. Kapitalinngangen fra utlandet falt under finanskrisen, men er nå på vei opp igjen i deler av området. Det er store forskjeller mellom landene, og mange lavinntektsland er hardt rammet av både økte råvarepriser og tørke. Oljeeksporterende land opplever sterk vekst som følge av de høye oljeprisene. For regionen sett under ett ventes veksten i BNP å bli om lag 5 pst. i år og 5¾ pst. til neste år.

2.2 Nærmere om utviklingen i finansmarkedene

Usikkerheten rundt budsjett- og gjeldssituasjonen i USA og Europa har ført til betydelig uro i finansmarkedene. Uroen har blitt forsterket av svake makroøkonomiske tall i mange industriland de siste månedene. Mens uroen i første omgang var knyttet til markedene for statsobligasjoner i enkelte utsatte euroland, har den gjennom sommeren spredt seg til flere land og til andre deler av finansmarkedene. I pengemarkedene og i markedene for private obligasjoner har risikopåslagene steget, mens prisene i aksjemarkedene har falt.

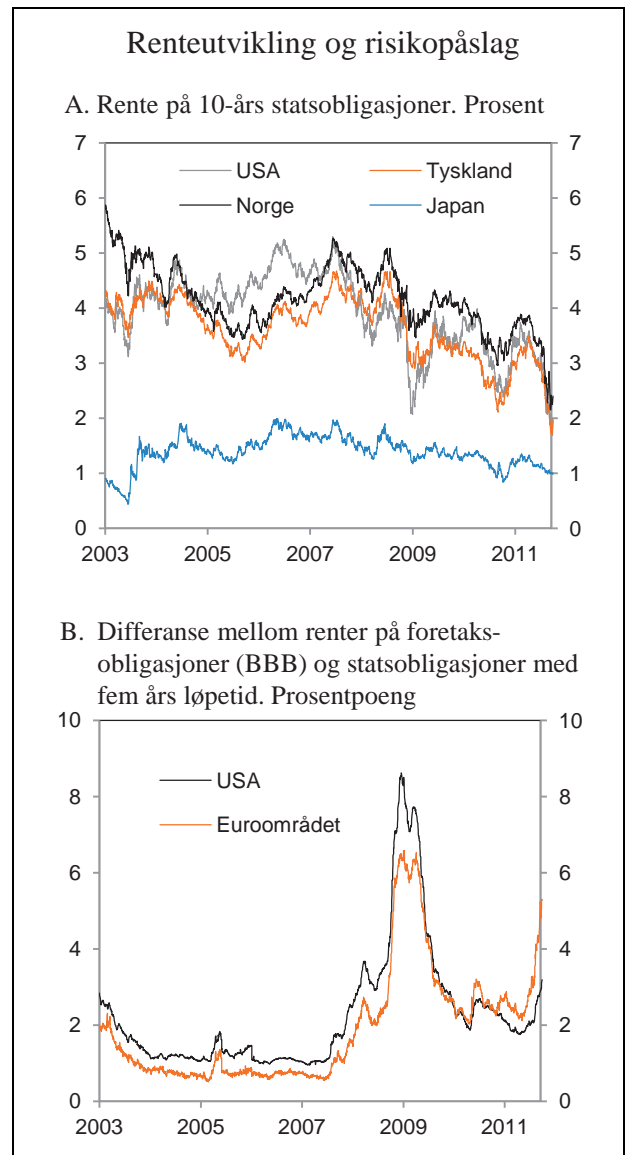
Rentedifferansen mot tyske statspapirer brukes gjerne som et mål på hvordan markedsaktørene vurderer risikoen for at statsgjelden til de ulike landene i euroområdet kan bli misligholdt. Gjennom 2010 steg differansen mellom tyske statsrenter og renter på papirer utstedt av Hellas, Portugal og Irland markert. Rentene på gjelden til disse landene har til dels fortsatt å øke i år, til tross for omfattende støttetiltak fra IMF, EU og Den europeiske sentralbanken, og betydelige innstrammingstiltak iverksatt av landene selv. Lånekostnadene er nå så høye at landene i praksis er utestengt fra å ta opp lån i markedet. I sommer har markedsaktørene også vært svært opptatt av situasjonen i Spania og Italia. Rentene på statsgjelden til disse to landene er ikke så høy som for Hellas, Portugal og Irland, men fordi økonomiene er så store vil konsekvensene av eventuelle mislighold være langt større. Rentene på spanske og italienske statspapirer med ti års løpetid kom på det høyeste opp i over 6 pst., men falt noe tilbake igjen

da Den europeiske sentralbanken i midten av august begynte å støttekjøpe statsobligasjoner fra disse landene. I slutten av september var rentene på spanske og italienske statspapirer på hhv. 5 og 5½ pst. Til sammenlikning var greske renter på over 23 pst., eller vel 21 prosentenheter høyere enn tysk rente, jf. figur 2.3A.

For land med høy kredittverdighet, herunder Norge, har rentene på statspapirer med lang løpetid falt den siste tiden. Nedgangen må ses i sammenheng med at etterspørselen etter finansielle aktiva som investorene oppfatter som relativt trygge, typisk øker i perioder med høy usikkerhet. Fallet i de langsiktige rentene er trolig også et uttrykk for at markedets forventninger til inflasjon og vekst framover har avtatt. Renten på ti års statsobligasjoner fra USA og Tyskland var i slutten av september på 2 pst. Dette er over 1 prosent-enhet lavere enn i begynnelsen av juli, og rundt 2 prosentenheter lavere enn gjennomsnittet for de siste 10 årene. Også i Norge har obligasjonsrentene falt den siste tiden. I midten av september var renten på norsk ti års obligasjon nede i 2,2 pst., det laveste nivået noensinne. Rentene har senere tatt seg noe opp igjen.

Usikkerheten i markedet for statsgjeld har også ført til økt bekymring om situasjonen for flere europeiske banker. Dette har bl.a. gitt seg utslag i at bankene har blitt mer tilbakeholdne med å gi usikrede lån til hverandre. Risikopåslag på slike lån i euro har derfor gått markert opp, fra knapt ¼ prosent-enhet før sommeren, til ¾–1 prosent-enhet mot slutten av september. Den økte usikkerheten har også ført til at tilgangen på kortsiktige lån i dollar til europeiske banker er svekket. Det gjelder også for norske banker. I midten av september annonserte sentralbankene i USA, euroområdet, Storbritannia, Japan og Sveits at de gjennom auksjoner vil tilby finansinstitusjoner dollarlån med 3 måneders løpetid. Auksjonene vil bli gjennomført i 4. kvartal i år. Hensikten med tiltaket er å sikre banker tilgang på dollarlikviditet og dempe usikkerheten i markedet. Påslaget på den norske pengemarkedsrenten med tremåneders løpetid har i det siste vært nesten 1 prosent-enhet, opp fra om lag ½ prosent-enhet i første halvår i år. Til tross for økningen er nivået på risikopåslaget klart lavere enn det var høsten 2008 og våren 2009, da det gjennomgående lå mellom 1 og 2 prosentenheter.

Økningen i risikoen har bidratt til at tremåneders pengemarkedsrente har gått noe opp i Norge siden i sommer, på tross av at markedets forventninger til styringsrenten framover har falt. Også i



Figur 2.3 Rente på statsobligasjoner og risikopåslag på foretaksobligasjoner

Kilder: Reuters Ecowin, Macrobond og Finansdepartementet.

USA og Storbritannia har pengemarkedsrenten med tremåneders løpetid tatt seg opp. I euroområdet har derimot tremåneders pengemarkedsrente falt, noe som må ses i sammenheng med at sentralbanken har lansert nye likviditetstiltak. Tremåneders pengemarkedsrente for Norge, euroområdet og USA er nå hhv. 3, 1½ og ¼ pst.

Også i markedene for bank- og foretaksobligasjoner har risikopåslagene økt den siste tiden, jf. figur 2.3B. Etter gjennomgående å ha avtatt siden i fjor sommer, har differansen mellom rentene på foretaksobligasjoner med såkalt BBB-rating og statsobligasjoner med fem års løpetid steget de siste månedene, særlig i Europa. Påslagene på obligasjoner med lavere kredittvurdering har økt

mer. Rentedifferansen mellom foretaksobligasjoner og statsobligasjoner varierer vanligvis en god del med konjunkturutviklingen.

Etter å ha falt betydelig fra sommeren 2008 og fram til mars 2009, tok kursene på verdens aksjebørser seg markert opp fram til utgangen av 2010. I år har det vært store svingninger på børsene. Siden i sommer har de store toneangivende aksjeindeksene falt markert. De fleste store aksjeindeksene i Europa og Asia er nå 15–20 pst. lavere enn ved starten av året, mens amerikanske børser er knapt 5 pst. lavere. Selv om børsene har falt mye i det siste, er de fortsatt langt høyere enn bunnivået fra mars 2009.

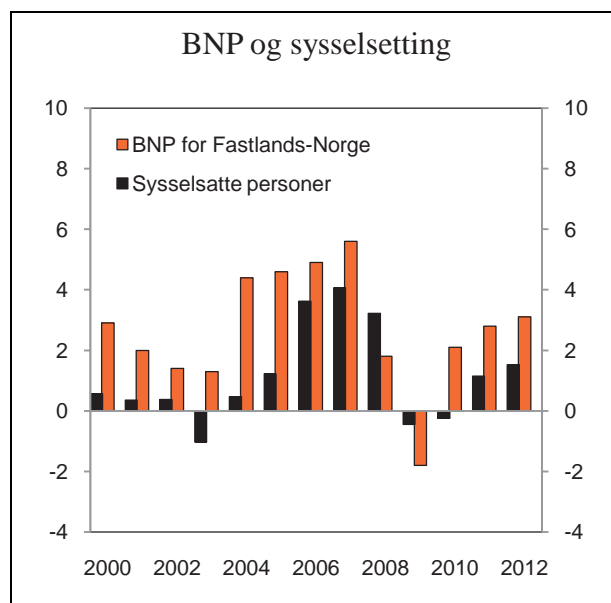
Prisen på nordsjøolje var i april oppe i 127 dollar per fat, det høyeste nivået siden juli 2008. De siste månedene har oljeprisen falt noe tilbake, men er fortsatt på et høyt nivå historisk, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.5. Også prisene på metaller, som f.eks. aluminium og nikkel, har falt de siste månedene.

2.3 Norsk økonomi

Norsk fastlandsøkonomi har vokst sammenhengende siden 4. kvartal 2009, og verdiskapingen er nå høyere enn før finanskrisen. Gjennom fjoråret ble veksten i særlig grad drevet av husholdningenes forbruk. Konsumveksten dempet seg noe i første halvår i år, men økte bolig- og petroleumsinvesteringer har holdt veksten i fastlandsøkonomien oppe. Utenom kraftproduksjon, som har variert mye de siste kvartalene, økte *BNP for Fastlands-Norge* med $\frac{3}{4}$ pst. både i 1. og 2. kvartal.

Lave renter, høy sparing i husholdningene og god inntektsvekst gir grunn til å vente videre oppgang i innenlandsk etterspørsel framover. Både privat konsum og bolig- og bedriftsinvesteringer anslås å øke. Samtidig viser SSBs investeringsstilling at oljeselskapene har oppjustert sine investeringsplaner for i år og neste år betydelig. Lavere vekst hos våre handelspartnere vil på den annen side kunne dempe aktiviteten i eksportrettede virksomheter. Samlet sett anslås BNP for Fastlands-Norge å øke litt langsommere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2011. Veksten ventes nå å bli om lag på linje med det historiske gjennomsnittet, jf. tabell 2.2. Usikkerheten i de makroøkonomiske anslagene er stor, jf. avsnitt 2.6.

Også i *arbeidsmarkedet* har utviklingen vært positiv. Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall økte sysselsettingen med 0,3 pst. både i 1. og 2. kvartal, etter en noe mer moderat vekst i de tre foregående kvartalene. En oppgang i arbeidsstyr-



Figur 2.4 BNP for Fastlands-Norge og sysselsatte personer. Prosentvis endring fra året før

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ken har bidratt til at arbeidsledigheten har ligget stabilt rundt $3\frac{1}{4}$ pst. av arbeidsstyrken i første halvår, ned fra $3\frac{1}{2}$ pst. som gjennomsnitt for 2010. Det legges til grunn at sysselsettingen fortsetter å øke gjennom resten av 2011 og i 2012. Sysselsetningsveksten anslås til 30 000 personer i 2011 og 40 000 personer i 2012. Arbeidsledigheten anslås å holde seg forholdsvis stabil rundt $3\frac{1}{4}$ pst. av arbeidsstyrken i begge årene, jf. tabell 2.2. Utviklingen i arbeidsmarkedet er nærmere omtalt i avsnitt 2.4.

Norges Bank har holdt styringsrenten uendret på 2,25 pst. på sine tre siste rentemøter, etter at den hevet renten med 0,25 prosentenheter på møtet i mai. Renten er dermed blitt liggende noe lavere enn anslått i den pengepolitiske rapporten i juni. På møtet i september ble det antydnet at renten også i noe tid framover vil bli liggende lavere enn tidligere anslått. Dette ble begrunnet med lav prisvekst, svakere utsikter for produksjon og sysselsetting, økte påslag i pengemarkedet og svært lave renter ute. Banken påpekte samtidig at usikkerheten om den videre utviklingen i renten nå er uvanlig stor. I markedet prises det inn en viss nedgang i pengemarkedsrentene det nærmeste året, jf. boks 2.2 og kapittel 3.5.

Veksten i *privat konsum* har avtatt i inneværende år, etter sterk vekst gjennom andre halvår i fjor. Avdempingen må særlig ses i sammenheng med at strømforbruket har gått ned fra det unormalt høye nivået i fjor vinter, men veksten har

Tabell 2.2 Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis endring fra året før ¹

	Mrd kroner ²			
	2010	2010	2011	2012
Privat konsum	1 073,2	3,7	2,7	4,0
Offentlig konsum	558,3	2,2	2,4	1,5
Bruttoinvesteringer i fast kapital	506,5	-7,4	9,3	5,6
Herav: Oljeutvinning og rørtransport	124,2	-12,4	12,5	11,0
Bedrifter i Fastlands-Norge	195,6	-1,2	5,2	3,9
Boliger	79,8	-2,2	24,0	10,0
Offentlig forvaltning	81,2	-8,0	2,5	-2,3
Etterspørsel fra Fastlands-Norge ³	1 988,1	2,0	3,7	3,3
Eksport	1 046,9	-1,7	0,4	1,0
Herav: Råolje og naturgass	480,5	-7,4	-1,9	-2,2
Tradisjonelle varer	302,5	4,9	1,3	2,4
Import	714,6	9,0	6,5	4,3
Herav: Tradisjonelle varer	441,9	8,3	5,7	4,7
Bruttonasjonalprodukt	2 496,2	0,3	1,7	2,4
Herav: Fastlands-Norge	1 937,5	2,1	2,8	3,1
Andre nøkkeltall:				
Sysselsetting, personer		-0,2	1,2	1,5
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå)		3,6	3,3	3,3
Årslønn		3,7	4	4
Konsumprisindeksen (KPI)		2,5	1,5	1,6
KPI-JAE		1,4	1,1	1,8
Råoljepris, kroner pr. fat ⁴		484	588	575
Driftsbalansen (pst. av BNP)		12,4	14,0	11,5
Tremåneders pengemarkedsrente ⁵		2,5	2,8	2,6
Konkurranskursindeksen		95,7	93,8	93,9
Husholdningenes sparing, pst. av disponibel inntekt		7,6	8,6	9,3

¹ Beregnet i faste 2007-priser der ikke annet er angitt.

² Foreløpige nasjonalregnskapstall i løpende priser.

³ Utenom lagerendring.

⁴ Løpende priser.

⁵ Basert på prisingen i terminmarkedet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Thomson Reuters, Norges Bank og Finansdepartementet.

også vært relativt svak for andre deler av varekonsumet. Veksten i tjenestekonsumet har holdt seg godt oppe. Samlet sett økte privat konsum med om lag ¼ pst. i 1. kvartal og ¾ pst. i 2. kvartal, etter å ha økt med vel 1 pst. gjennom de to siste kvartalene i fjor. Utviklingen hittil i år har vært svakere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2011.

Husholdningenes forbruk økte langsommere enn deres inntekter i første halvår, og sparingen har dermed gått ytterligere opp. I 2. kvartal var

sparingen sesongjustert 8¼ pst., vel det dobbelte av hva den har vært historisk. Den høye sparingen kan uttrykke et behov for gjeldskonsolidering i husholdningssektoren. Etter flere år med stor opplåning, særlig under oppgangskonjunkturen før finanskrisen, utgjør husholdningenes bruttogjeld nå mer enn to ganger deres disponible inntekter, jf. nærmere omtale i boks 2.3. Dette er høyt, både i historisk og internasjonal sammenheng. I tillegg kan den økte usikkerheten internasjonalt gjøre at norske husholdninger nå blir mer

Boks 2.2 Rente- og valutakursframskrivinger

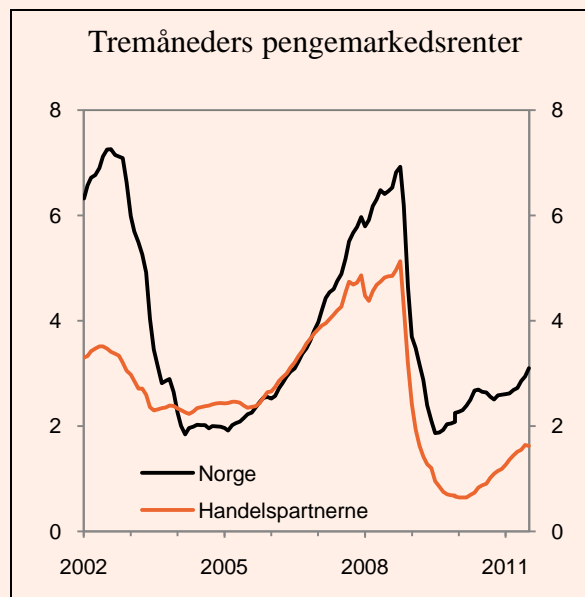
I denne meldingen er det teknisk lagt til grunn at rentene utvikler seg i samsvar med de implisitte terminrentene, beregnet på grunnlag av avkastningskurven i penge- og obligasjonsmarkedene i midten av september. Uroen i finansmarkedet har ført til økte risikopåslag i pengemarkedet og gjør det vanskelig å anslå markedsaktores forventninger til renteutviklingen framover.

Framskrivningene innebærer en tremåneders pengemarkedsrente på i gjennomsnitt 2¾ pst. i år og vel 2½ pst. neste år. Anslaget for 2012 er betydelig nedjustert siden Revidert nasjonalbudsjett 2011.

Tremåneders pengemarkedsrente i Norge er nå om lag 1½ prosentenheter høyere enn gjennomsnittet av de tilsvarende rentene hos våre viktigste handelspartnere. Terminrentene tilsier at denne differansen vil avta noe det nærmeste året, og i gjennomsnitt være vel 1 prosent-enhet i 2012.

Videre er det teknisk lagt til grunn at utviklingen i kronkursen vil følge terminvalutakursene. I framskrivningene styrker kronen seg, målt ved konkurransekursindeksen (KKI), med

om lag 2 pst. fra 2010 til 2011, før den svekker seg marginalt fra 2011 til 2012.



Figur 2.5 Tremåneders pengemarkedsrenter. Prosent

Kilde: Thomson Reuters.

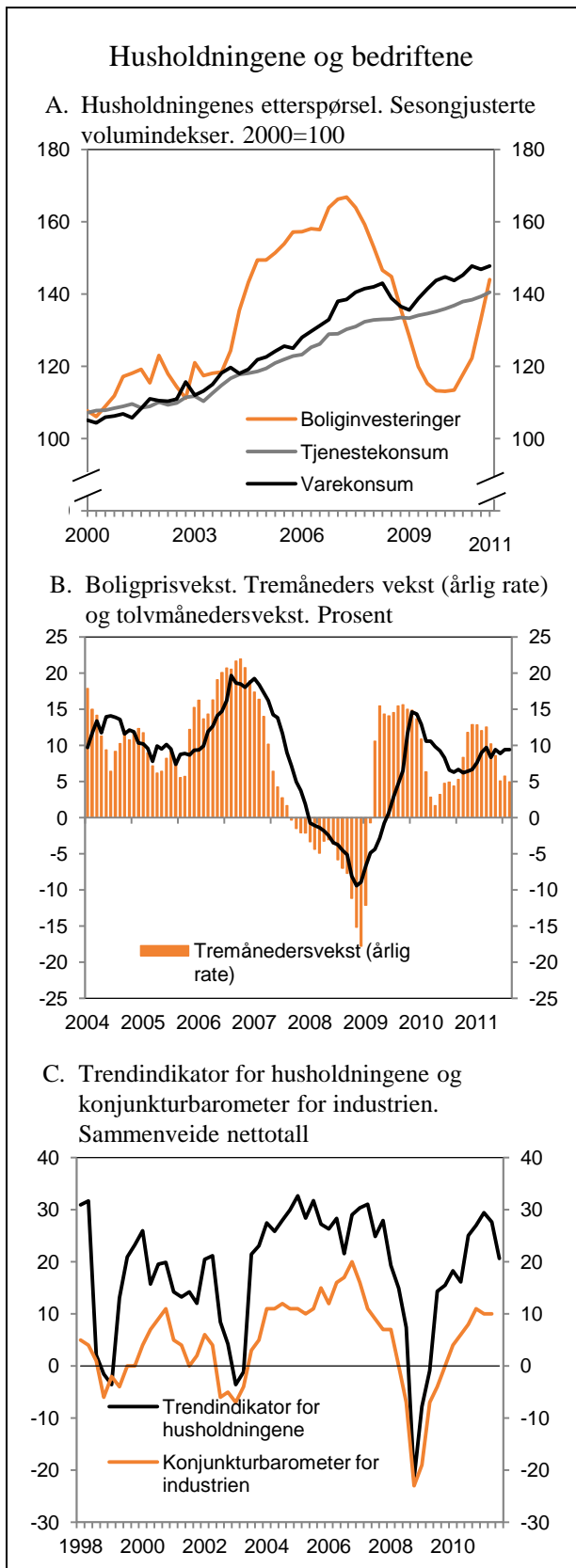
forsiktige i sine kjøp. Dette understøttes i noen grad av tilbakegang i TNS Gallups trendindikator i 2. og 3. kvartal. Indikatoren faller imidlertid fra et høyt nivå, og andelen som er optimistiske til den økonomiske utviklingen framover er fortsatt høyere enn andelen som er pessimistiske.

Sammen med god inntektsvekst og lave renter gir den høye sparingen grunn til å vente at forbruksveksten tar seg opp igjen framover. Den noe svake utviklingen i første halvår innebærer likevel at anslaget for veksten i privat konsum i 2011 er nedjustert siden Revidert nasjonalbudsjett, fra 3½ til 2¾ pst. For 2012 er veksten i privat konsum anslått til 4 pst. Anslagene innebærer at konsumveksten tar seg opp i andre halvår i år for så å flate ut gjennom 2012. Med en vekst i realdisponibel inntekt på anslagsvis 3¾ og 4¾ pst. i hhv. 2011 og 2012, blir spareraten liggende på et høyt nivå også i 2012.

Et lavt rentenivå og god inntektsvekst har også bidratt til ytterligere vekst i boliggetterspørselen, og med en langsommere tilpasning på tilbudssiden har oppgangen i boligprisene fortsatt. Veksttaket avtok imidlertid noe fra 1. til 2. kvartal i år, men har tatt seg noe opp igjen de siste månedene.

Siden omslaget i boligmarkedet i slutten av 2008, har boligprisene økt med i gjennomsnitt ¾ pst. per måned. Nominelt er prisene nå vel 15 pst. høyere enn ved forrige topp i juni 2007. Korrigert for den generelle prisstigningen kan realprisoppgangen anslås til vel 4 pst. i perioden.

Boligprisoppgangen har etter hvert slått ut i en markert økning i boligbyggingen. I første halvår i år ble det igangsatt 40 pst. flere boliger enn i samme periode i fjor. Klar oppgang i ordretilgang og ordreserver, sammen med moderat vekst i byggekostnadene og fortsatt vekst i boliggetterspørselen, trekker i retning av høy igangsetting også framover. Det legges i denne meldingen til grunn at igangsettingen tar seg opp til om lag 28 500 nye boliger i 2011, opp fra drøyt 21 000 i 2010. Boliginvesteringene økte med i overkant av 8 pst. i både 1. og 2. kvartal. Igangsetting slår erfaringsmessig ut i investeringer med et visst tidsetterslep, og investeringene ventes å ta seg videre opp framover. Vekstanslaget for i år er kraftig oppjustert siden i vår, noe som særlig må ses i sammenheng med den sterke utviklingen i første halvår.



Figur 2.6 Husholdningene og bedriftene

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Norges eiendomsmeglerforbund – ECON Pöry og TNS-Gallup.

Veksten i *offentlig konsum og investeringer* har avtatt de siste årene, etter at aktiv bruk av finanspolitikken, for å stabilisere den økonomiske utviklingen, bidro til sterk vekst i 2008 og særlig 2009. Oppgangen i offentlig konsum har vært klart sterkere enn oppgangen i privat konsum de siste 5 årene, målt i verdi, jf. boks 2.4. Basert på det finansielle opplegget i denne meldingen anslås offentlig konsum å øke moderat i 2011 og 2012, jf. tabell 2.2.

Investeringene i fastlandsforetakene ser nå ut til å være på vei opp igjen. Disse investeringene svinger erfaringsmessig kraftig over konjunktorene og var i første halvår i år vel 5 pst. høyere enn i samme periode i fjor. Særlig investeringene innen kraftforsyning og varehandel økte kraftig i denne perioden, mens industriinvesteringene falt. Både Norges Banks regionale nettverk og Statistisk sentralbyrås siste investeringstillinger for industrien tyder på at bedriftsledere har nedjustert sine investeringsplaner noe for inneværende år. Også kredittstatistikken, der veksten i foretakenes låneopptak har flatet ut de siste månedene, kan tilsa en noe mer avdempet vekst. I tillegg har igangsettingen av næringsbygg avtatt så langt i år. Sammen med utsikter til økt aktivitet trekker økt lønnsomhet i bedriftene likevel i retning av en moderat videre oppgang i investeringene i fastlandsbedriftene i år og neste år. En kan imidlertid ikke utelukke at økt uro internasjonalt bidrar til at norske bedrifter utsetter investeringer i større grad enn lagt til grunn, jf. omtale av usikkerheten rundt anslagene i avsnitt 2.6.

Petroleumsinvesteringene har vokst kraftig siden 2002 og er nå kommet opp på et høyt nivå. Etter at de falt tilbake i fjor, tyder rapporteringer fra oljeselskapene på kraftig oppgang i investeringene i år og neste år. Petroleumsinvesteringene er nærmere omtalt i avsnitt 2.5.

Etter å ha tatt seg klart opp siden sommeren 2009, falt *eksporten av tradisjonelle varer* igjen markert mot slutten av fjoråret og inn i 2011. Bl.a. utviklet eksporten av viktige varegrupper som metaller og verkstedprodukter seg svakt. Selv om eksporten steg kraftig i 2. kvartal i år, var det samlede nivået i første halvår bare så vidt høyere enn gjennomsnittet for fjoråret. Svak utvikling internasjonalt og lavere etterspørselsimpulser fra eksportmarkedene kan tilsa at veksten blir nokså moderat framover. Vekstanslaget for inneværende år er betydelig nedjustert i forhold til anslagene i revidert nasjonalbudsjett 2011.

Også *importen av tradisjonelle varer* tok seg markert opp i 2010, etter svak utvikling gjennom 2008 og 2009. Veksten fortsatte inn i 2011, og i før-

Boks 2.3 Utviklingen i boligpriser og husholdningenes gjeld

Boligprisene har økt sterkt over mange år. Korrigert for den generelle prisstigningen doblet kvadratmeterprisen seg fra 1998 til 2007. Etter en midlertidig nedgang i 2007 og 2008, har prisene steget ytterligere. I august i år var realprisen vel 4 pst. høyere enn ved forrige topp i juni 2007.

Figur 2.7A viser utviklingen i boligprisene i Norge i årene 1985–2010. I denne perioden har prisene reelt steget med mer enn 140 pst. Gjennomsnittlig lønnsinntekt har imidlertid også steget markert, og korrigert for lønnsstigningen er ikke oppgangen i kvadratmeterprisen like sterk.

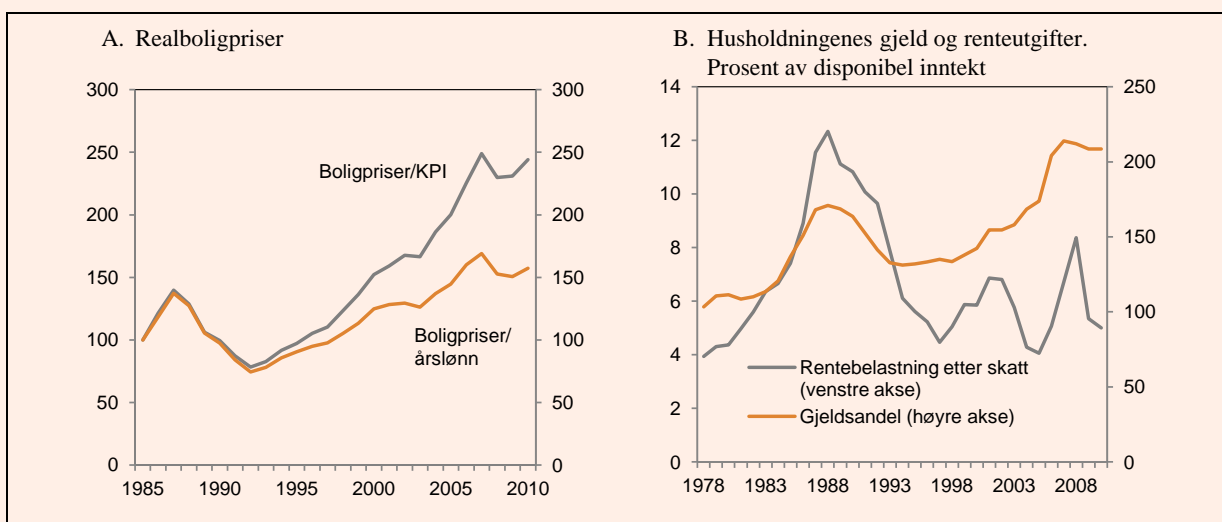
I Norge eier om lag 80 pst. av husholdningene sin egen bolig, og de fleste har lånefinansiert sine boligkjøp. Den sterke boligprisveksten har derfor kommet sammen med høy gjeldsvekst. Husholdningenes gjennomsnittlige bruttogjeld utgjør nå mer enn to ganger disponibel inntekt. Dette er høyere enn noen gang og høyt sammenlignet med andre land. Utviklingen så langt i 2011 kan peke i retning av ytterligere oppgang i gjeldsandelen i innværende år.

Med dagens lave rentenivå er rentebelastningen (renteutgifter som andel av disponibel inntekt) likevel moderat. Høy gjeldsandel, og i all hovedsak flytende renter på lånene, innebærer imidlertid at selv moderate renteøkninger raskt vil slå ut i en langt tyngre rentebelastning. Ren-

teoppgangen høsten 2007 og våren 2008 bidro til nedgang i boligprisene og en klar avdemping i konsumveksten. Gitt dagens nivå på gjelden vil husholdningenes rentebelastning komme opp mot nivået i 2008, dersom den effektive utlånsrenten kommer noe særlig over 6 pst. Til sammenlikning lå bankenes gjennomsnittlige utlånsrente på nedbetalingslån med pant i bolig på om lag 4 pst. i 2. kvartal i år.

Gjeldsandelen er særlig høy blant unge husholdninger. I 2009 hadde husholdninger i aldersgruppen 25–34 år en gjeld tilsvarende nærmere 3,5 ganger disponibel inntekt. Gjeldsandelen var høyest for de med lavest inntekt. Disse gruppene vil være særlig utsatt ved et eventuelt inntektsbortfall, renteøkninger eller fall i boligprisene. Gjeldsandelen er lavere oppover i aldersgruppene, men også for mer etablerte husholdninger med høyere inntekter kan gjeldsandelen være betydelig.

Det er viktig at husholdninger tar inn over seg at renten vil øke fra dagens lave nivå. En forsvarlig utlånspraksis i bankene, med lån som står i samsvar med den enkeltes betjeningsevne og klare grenser for belåningsgrad er viktig for å forebygge finansiell ustabilitet. Regulering og myndighetstilsyn av banksektoren er nærmere omtalt i kapittel 3.6 i denne meldingen.



Figur 2.7 Realboligpriser og husholdningenes renteutgifter og gjeld

Kilder: NEF-Econ, Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppkjørene og Statistisk sentralbyrå.

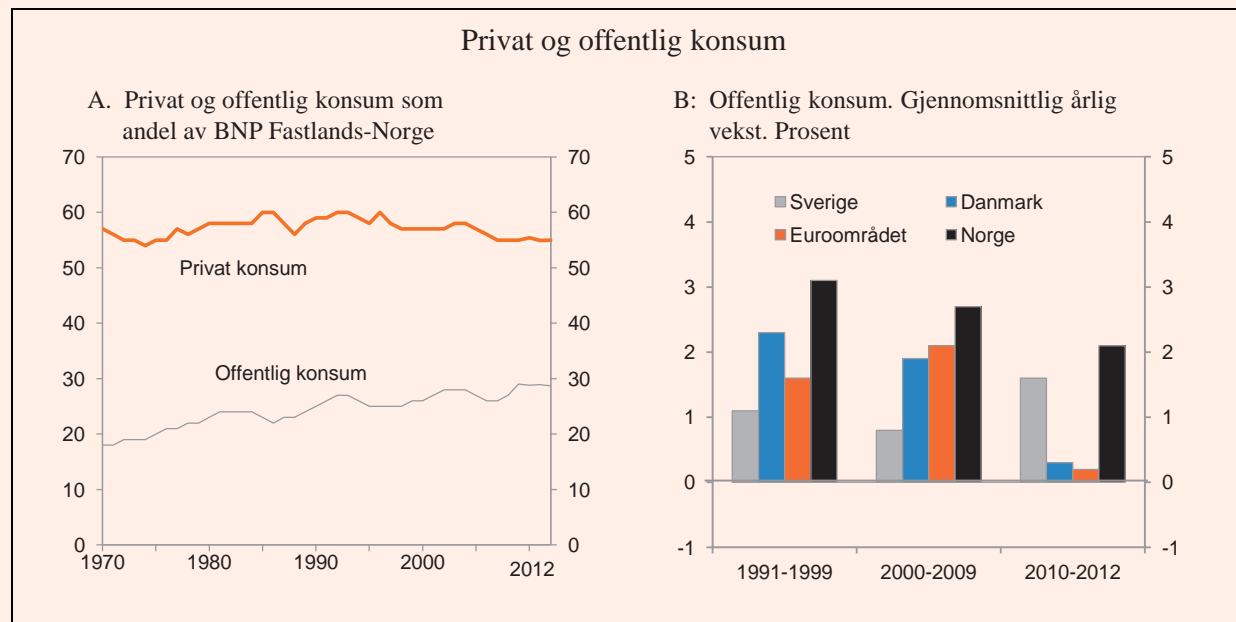
Boks 2.4 Utviklingen i privat og offentlig konsum

Målt som andel av BNP for Fastlands-Norge har offentlig konsum økt fra 18 pst. i 1970 til 29 pst. i 2010. Det meste av denne økningen fant sted gjennom 1970- og 1980-tallet. Privat konsum har holdt seg nokså stabil i området 54–60 pst. i samme periode, jf. figur 2.8A.

Lønnsutgifter utgjør en stor andel av offentlig konsum, og prisveksten er derfor vanligvis høyere for offentlig konsum enn for privat konsum. En vridning i importen av konsumvarer mot lavkostnadsland som Kina og India har dessuten bidratt til å holde prisveksten på konsumvarer nede.

I årene 2001–2010 var veksten i offentlig konsum i gjennomsnitt 2,8 pst. målt i volum. Privat konsum økte i samme periode med 3,3 pst. årlig. Målt i løpende priser økte imidlertid offentlig konsum klart mer enn privat konsum i perioden.

Offentlig konsum har økt sterkere i Norge enn i Sverige, Danmark og euroområdet, jf. figur 2.8B. Dette må ses i sammenheng med at også den økonomiske veksten har vært sterkere i Norge.



Figur 2.8 Privat og offentlig konsum

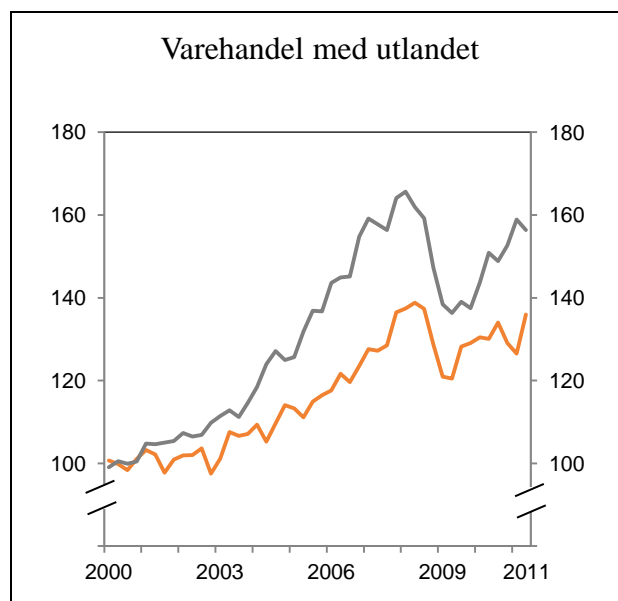
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ste halvår i år var volumet av den tradisjonelle vareimporten nesten 6 pst. høyere enn gjennomsnittet for fjoråret. Særlig importen av verkstedsprodukter og metaller bidro til oppgangen. På årsbasis anslås importveksten å avta noe fra 2010 til 2011 og videre til 2012, jf. tabell 2.2. Vekstanslaget for 2012 er likevel på linje med gjennomsnittet for de siste 10 årene.

Prisene på norske eksportprodukter har økt markert de siste årene, noe som har bidratt til en markert bedring i *Norges bytteforhold overfor utlandet*. Målt ved forholdet mellom eksport- og importpriser av tradisjonelle varer bedret bytteforholdet seg med nesten 4 pst. i 2010, etter en kraftig nedgang i kjølvannet av finanskrisen, jf. figur

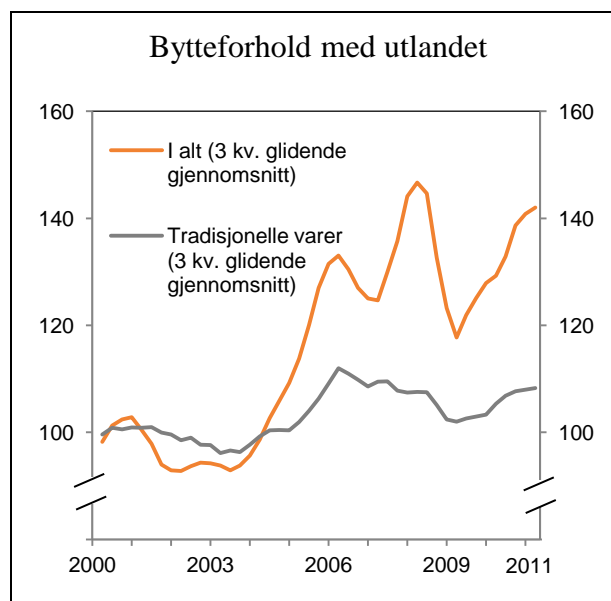
2.10. Metaller og raffinerte oljeprodukter bidro betydelig til oppgangen i 2010. Prisveksten på disse varene har fortsatt inn i 2011, og det er i denne meldingen lagt til grunn at bytteforholdet bedrer seg med ytterligere 2½ pst. i inneværende år. I 2012 ventes det en bedring av bytteforholdet på om lag 1 pst.

Den gunstige utviklingen i bytteforholdet har bidratt til at lønnsomheten i norske eksportbedrifter har holdt seg oppe til tross for et særnorsk høyt *kostnadsnivå*. Lønnsveksten i Norge har over flere år vært høy i internasjonal sammenheng. Ifølge Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) var timelønnskostnadene i industrien i fjor vel 50 pst. høyere i Norge enn



Figur 2.9 Eksport og import av tradisjonelle varer. Sesongjusterte volumindekser. 2000 = 100

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



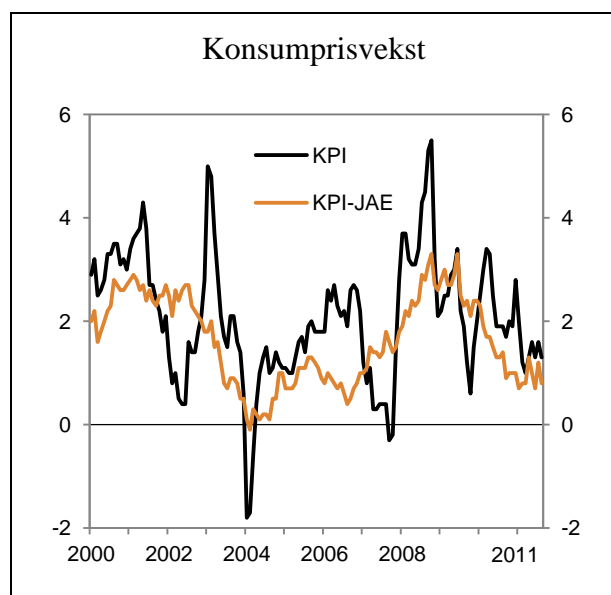
Figur 2.10 Bytteforholdet med utlandet. Sesongjusterte volumindekser. 2000 = 100

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

hos våre handelspartnere i EU, regnet i felles valuta. Det høye kostnadsnivået gjør mange eksportbedrifter sårbare for lavere produktpriser, fortsatt høy lønnsvekst og sterk kronekurs. Målt ved *konkurrensekursindeksen (KKI)* styrket kronen seg med 4,2 pst. i 2010, og utviklingen har fortsatt i inneværende år. I slutten av september var kronen om lag 1½ pst. sterkere enn ved årsskiftet, 2¼ pst. sterkere enn gjennomsnittlig nivå i fjor, og om lag 4½ pst. sterkere enn gjennomsnittet for de siste fem årene.

Høye inntekter fra petroleumssektoren har bidratt til betydelige overskudd i *driftsregnskapet overfor utlandet* i flere år. Overskuddet var over 300 mrd. kroner i fjor, eller vel 12 pst. av BNP. Betydelige svingninger i oljeprisen gjør at driftsregnskapet varierer mye fra år til år. Oppgangen i oljeprisen i inneværende år bidrar til at overskuddet anslås å øke ytterligere i 2011, til nesten 380 mrd. kroner.

Målt ved veksten i *konsumprisene justert for avgiftsendringer og uten energivarer (KPI-JAE)*, har den underliggende prisveksten holdt seg lav så langt i år. Det er særlig nedgang i prisene på importerte konsumvarer som har bidratt til å holde prisstigningen nede, men også veksten i prisene på norskproduserte varer og tjenester har vært moderat. Det negative bidraget fra importerte konsumvarer ventes å fortsette inn i neste år. På den annen side ventes veksten i prisene på norskproduserte varer og tjenester å ta seg noe opp, i takt med økt kapasitetsutnyttning og høyere



Figur 2.11 Konsumprisindeksen (KPI) og konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og uten energivarer (KPI-JAE). Prosentvis endring fra samme måned året før

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

lønns- og kostnadsvekst i økonomien. Veksten i KPI-JAE anslås i denne meldingen dermed å ta seg opp fra 2011 til 2012. Økte drivstoffpriser og avgiftsendringer har bidratt til å trekke tolv månedersveksten i den samlede *konsumprisindeksen (KPI)* opp i inneværende år. For 2012 ventes prisnedgang på energivarer isolert sett å trekke kon-

sumprisveksten ned. Samlet sett ventes veksten i KPI å ligge rundt en prosentenheter under inflasjonsmålet både i år og neste år, jf. tabell 2.2. Anslaget for inneværende år er nedjustert med 0,3 prosentenheter siden Revidert nasjonalbudsjett 2011.

Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) anslår veksten i *gjennomsnittlig årslønn* til 3,7 pst. i 2010, ½ prosentenheter lavere enn i 2009. På bakgrunn av årets lønnsoppgjør og de økonomiske utsiktene anslås den gjennomsnittlige lønnsveksten til 4 pst. både i år og neste år. Dette er klart høyere enn det som anslås for våre handelspartnere. Inntektspolitikken omtales i kapittel 3.8.

2.4 Nærmere om utviklingen i arbeidsmarkedet

Økt aktivitet i fastlandsøkonomien det siste halvannet året gjenspeiles i en bedring i arbeidsmarkedet. Mens *sysselsettingen* falt med nesten 50 000 personer fra 3. kvartal 2008 til 1. kvartal 2010, har den deretter vokst med mer enn 30 000 personer fram til og med 2. kvartal i år. Betydelig vekst i

offentlig sysselsetting bidro til å dempe nedgangen i sysselsettingen. De siste kvartalene har også deler av privat sektor, og særlig bygge- og anleggsvirksomhet og forretningsmessig tjenesteyting vist solid vekst, og sysselsettingen i industrien har sluttet å falle, jf. figur 2.13A. Forretningsmessig tjenesteyting inkluderer bl.a. bemanningsselskaper og vikarbyråer. En del av dem som er ansatt gjennom bemanningsselskaper arbeider dermed i praksis i andre næringer, bl.a. i bygge- og anleggsnæringen.

Sesongjusterte tall fra Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) tyder på fortsatt oppgang i sysselsettingen etter 2. kvartal. Det samme gjør vårens bedriftsundersøkelse fra NAV, som viser at det er flere bedrifter som forventer økt sysselsetting det kommende året enn hva tilsvarende undersøkelse viste i fjor, særlig i privat sektor. Statistisk sentralbyrås statistikk over beholdningen av ledige stillinger viser at det var 15 pst. flere ledige stillinger i 2. kvartal i år enn i samme kvartal i fjor. Samtidig har tilgangen av ledige stillinger ifølge NAV, flatet ut det siste året, etter å ha falt klart gjennom 2008 og 2009, jf. figur 2.13B. Veksten i beholdningen av ledige stillinger er ifølge Statistisk sentralbyrå høyest i tjenesteyt-

Tabell 2.3 Hovedtall for utviklingen i arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før

	Nivå 2010	Årlig gj.snitt 2002– 2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>								
Utførte timeverk. Mill.....	3 675	0,7	4,4	3,5	-1,8	0,5	1,4	1,2
Gjennomsnittlig arbeidstid, timer pr. år.	1 414	-0,2	0,4	0,2	-1,4	0,8	0,2	-0,3
Sysselsetting, 1000 personer.	2 600	0,9	4,1	3,2	-0,5	-0,2	1,2	1,5
<i>Tilgang på arbeidskraft:</i>								
Befolkning 15–74 år, 1000 personer ³⁾	3 618	1,1	1,4	1,7	1,5	1,7	1,4	1,6
Arbeidsstyrken, 1000 personer ³⁾ .	2 602	0,7	2,5	3,4	0,0	0,5	0,9	1,5
<i>Nivå:</i>								
Yrkesfrekvens (15–74 år) ¹⁾³⁾		72,7	72,8	73,9	72,8	71,9	71,5	71,5
Yrkesfrekvens (15–64 år) ¹⁾³⁾⁴⁾ . . .		79,2	78,9	80,2	79,0	78,3
AKU-ledige ²⁾³⁾		4,2	2,5	2,6	3,2	3,6	3,3	3,3
Registrerte arbeidsledige ²⁾		3,4	1,9	1,7	2,7	2,9	2,6	2,5

¹ Arbeidsstyrken i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder.

² I prosent av arbeidsstyrken.

³ Brudd i serien i 2006.

⁴ Standard aldersgruppe ved internasjonale sammenlikninger.

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 2.5 Vekstevnen i norsk økonomi og utsiktene på mellomlang sikt

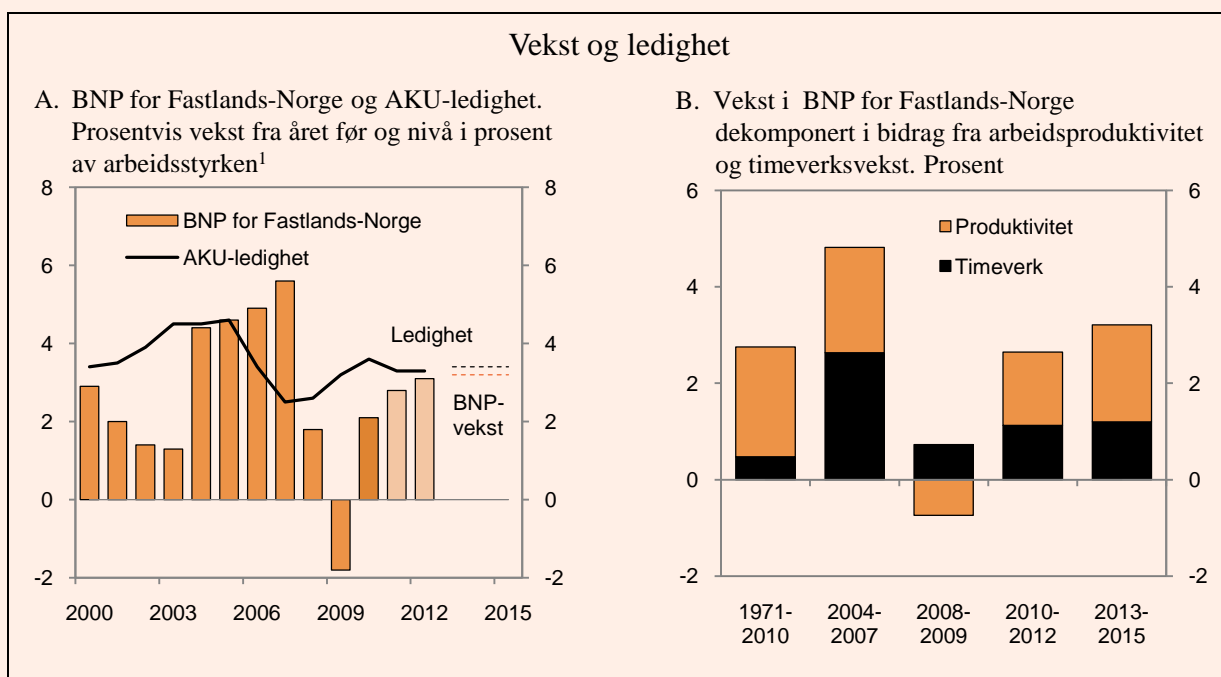
Etter nedgangskonjunkturen fra årsskiftet 2007/2008 til høsten 2009, har veksten i BNP for Fastlands-Norge tatt seg opp igjen. Før nedgangen vokste norsk økonomi markert over flere år, understøttet av en kraftig økning i sysselsettingen. Antall utførte timeverk gikk opp med mer enn 2½ pst. årlig i gjennomsnitt for perioden 2004–2007, klart mer enn gjennomsnittet for perioden 1971–2010.

Anslagene i denne meldingen innebærer at veksten i norsk økonomi vil være om lag på nivå med det historiske gjennomsnittet i år og neste år. For årene 2013–2015 anslås BNP for fastlandsøkonomien å vokse med om lag 3¼ pst. per år og antall timeverk med om lag 1¼ pst. per år. Det innebærer en årlig produktivitetsvekst på om lag 2 pst. Arbeidsledigheten anslås å holde seg i underkant av 3½ pst. fram til 2015, jf. figur 2.12A.

Anslagene for timeverksveksten i perioden 2013–2015 er klart høyere enn gjennomsnittet for de siste ti årene, men lavere enn i perioden 2004–2007. I tråd med Statistisk sentralbyrås

siste befolkningsframskrivning, er det lagt til grunn en betydelig netto innvandring framover, der arbeidsinnvandrere fra EU-land utgjør en stor andel. Aldringen i befolkningen i Norge bidrar på den annen side isolert sett til å trekke veksten i arbeidstilbudet ned framover. Over tid ventes pensjonsreformen å motvirke noe av denne nedgangen, men det er knyttet betydelig usikkerhet til virkningene av reformen på kort sikt.

I årene 2004–2007 var den årlige veksten i arbeidsproduktiviteten 2,2 pst., om lag på nivå med det historiske gjennomsnittet. I årene som fulgte avtok veksten i produktiviteten markert, jf. figur 2.12B. Nedgangen har trolig sammenheng med at bedrifter i noen grad har holdt på kompetanse og kapasitet i påvente av bedre markedsforhold. I denne meldingen anslås produktivitetsveksten å bli noe lavere enn det historiske gjennomsnittet også i 2011 og 2012. For perioden 2013–2015 legges det til grunn en gjennomsnittlig produktivitetsvekst på linje med det historiske gjennomsnittet.



Figur 2.12 Utviklingen på mellomlang sikt

¹ Anslagene for 2013–2015 er oppgitt som gjennomsnitt for perioden.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 2.6 Nærmere om arbeidsinnvandring til Norge

Arbeidsinnvandringen til Norge økte markert etter at EU ble utvidet østover. I perioden 2004–2008 bidro høy innvandring fra de nye EU-landene til å muliggjøre den kraftige veksten i sysselsettingen, og Statistisk sentralbyrå har anslått at arbeidsinnvandring sto bak nærmere 30 pst. av veksten i sysselsettingen i årene fram mot 2008. Da etterspørselen etter arbeidskraft falt i annet halvår 2008, gikk også nettoinnvandringen fra de nye EU-landene klart ned, jf. figur 2.13D. Det kom færre til Norge samtidig som mange reiste tilbake til sine hjemland i påvente av at arbeidsmarkedet skulle ta seg opp igjen. Det har imidlertid vært positiv nettoinnvandring fra de nye EU-landene gjennom hele perioden.

Etter hvert som arbeidsmarkedet har bedret seg igjen, har arbeidsinnvandringen på nytt tatt seg opp. Personer fra Polen og Baltikum sto i fjor for nærmere 40 pst. av samlet nettoinnvandring, og arbeid var den klart vanligste innvandringsårsaken. I første halvår i år har det kommet 14 400 personer til Norge fra de nye EU-landene, 2 800 personer, eller om lag 25 pst. flere enn i første halvår i 2008, mens 2 300 personer fra disse landene har reist fra Norge.

I tillegg til den arbeidsinnvandringen som vises i befolkningsstatistikken, har mange arbeidstakere kommet til Norge for å arbeide i korte perioder, bl.a. som innleid arbeidskraft gjennom utenlandske firmaer. Arbeidstakere på korttidsopphold er personer som forventes å oppholde seg under seks måneder i landet og som derfor ikke blir registrert som bosatt i

Norge. Dette gjelder bl.a. personer som pendler til arbeid i Norge for begrensede perioder av gangen. I 4. kvartal 2010 var det 69 000 lønnsstakere på korttidsopphold, 5 400 færre enn ett år tidligere. Nedgangen i antall korttidsinnvandrere må ses i sammenheng med en økt tendens til at korttidsinnvandrere etablerer seg i Norge, og dermed blir inkludert i sysselsettingstallet for bosatte i Norge det påfølgende året. Av de 26 300 sysselsatte som ble registrert bosatt mellom 4. kvartal 2009 og 4. kvartal 2010 hadde anslagsvis 1 av 3 vært sysselsatt på korttidsopphold ett år tidligere. Korttidsinnvandringen innebærer at både innvandringstallene og sysselsettingstallene i noen grad undervurderer størrelsen på den samlede arbeidsinnvandringen. Det er derfor viktig å se på sysselsettingstall for både korttidsinnvandrere og bosatte innvandrere for å få et godt bilde av innvandringens betydning for sysselsettingsutviklingen i Norge.

Personer som kommer til Norge som innleid via utenlandske bedrifter, vil i utgangspunktet heller ikke fanges opp, verken i nasjonalregnskapets sysselsettingstall eller i befolkningsstatistikken. I nasjonalregnskapet registreres i stedet verdien av arbeidet disse personene utfører som tjenesteimport. En bedrift vil uansett bli ansett som norsk i nasjonalregnskapet dersom den har operert sammenhengende i Norge i mer enn 12 måneder. Det vil derfor være en gradvis overgang fra tjenesteimport til sysselsetting i den løpende statistikken i den grad bedriftene opererer her over lengre perioder.

ende næringer i privat sektor, og særlig innen forretnings tjenester. Tidlig i en konjunkturoppgang er det vanlig at enkelte bedrifter velger å utnytte den arbeidskraften de allerede har, for eksempel gjennom økte stillingsandeler eller økt bruk av overtid, framfor å foreta nyansettelser. Økt bruk av vikarbyråer og bemanningstjenester kan også være et tegn på at en del bedrifter fortsatt er noe forsiktige med å gjøre nyansettelser. Stor usikkerhet rundt den videre utviklingen i Europa kan også ha bidratt til slik forsiktighet.

Det anslås en oppgang i sysselsettingen på 30 000 personer, eller 1,2 pst., fra 2010 til 2011 og 40 000 personer, eller 1,5 pst., fra 2011 til 2012.

Gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt har økt det siste året. Dette må bl.a. ses i sammen-

heng med at andelen heltidssysselsatte har økt, mens deltidssysselsatte i gjennomsnitt har fått høyere stillingsbrøk. Denne utviklingen ventes å fortsette gjennom andre halvår. En nedgang i sykefraværet på vel 9 pst. fra 2009 til 2010 har også bidratt til å øke gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt i denne perioden.

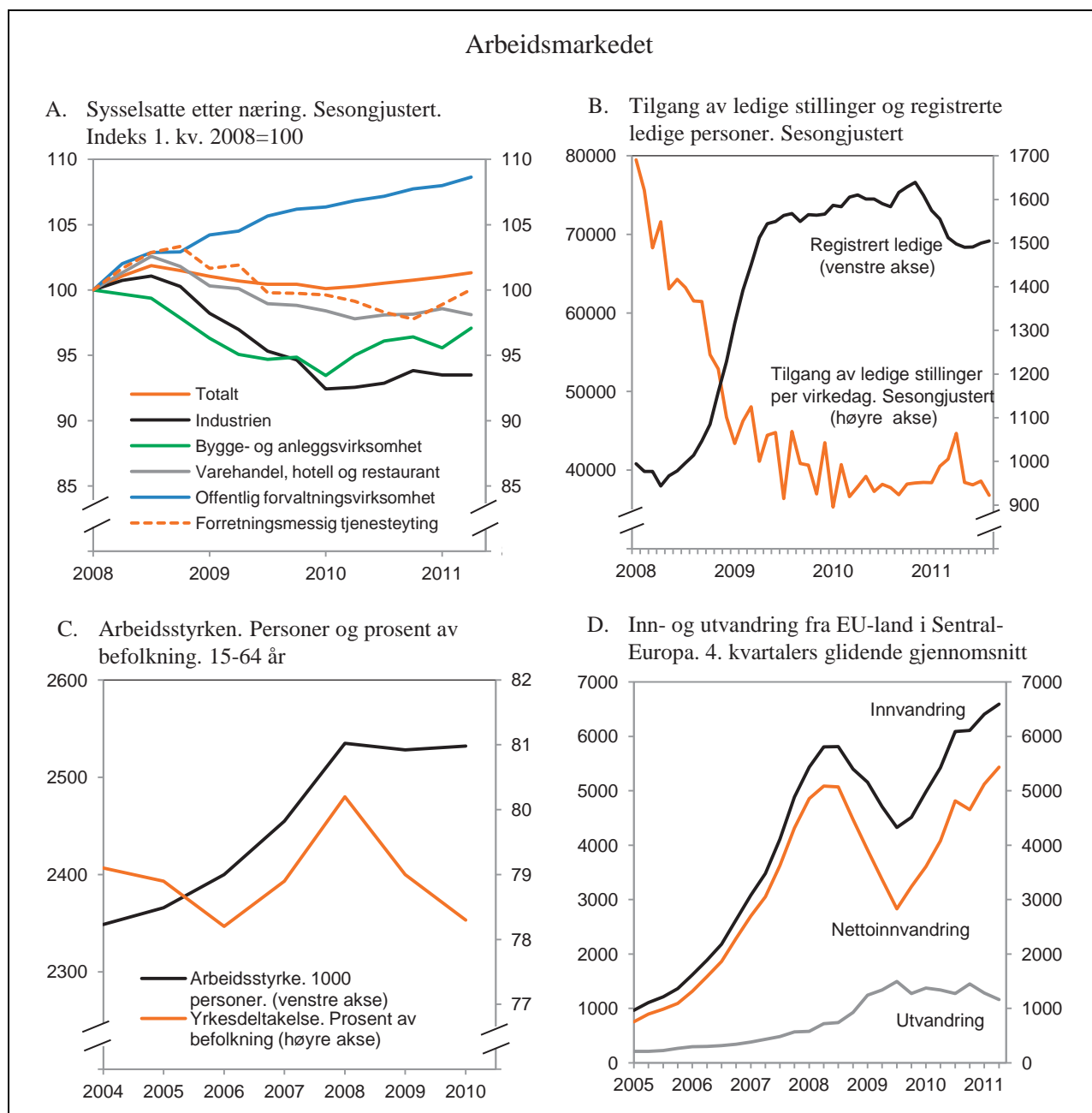
Det legges til grunn at den gjennomsnittlige arbeidstiden vil fortsette å øke moderat i inneværende år. For neste år er det lagt til grunn uendret gjennomsnittlig arbeidstid, justert for at det er en virkedag mindre enn i 2011. Samlet innebærer dette en vekst i *sysselsatte timeverk* på 1,4 pst. i 2011 og på 1,2 pst. i 2012.

Etter hvert som etterspørselen etter arbeidskraft har økt, har også *arbeidsstyrken* tatt seg noe

opp igjen. Samtidig har befolkningen i arbeidsdyktig alder økt betydelig det siste året. Dermed har andelen av befolkningen i arbeidsdyktig alder som er i arbeidsstyrken (yrkesfrekvensen) avtatt videre, jf. figur 2.13C. Nedgangen i yrkesfrekvensen har vært særlig stor for ungdom. Det må blant annet ses i sammenheng med at ungdom erfaringsmessig trekker seg relativt raskt ut av arbeidsmarkedet i dårlige tider, til fordel for utdanning. De relativt store bevegelsene i nettoinnvandringen fra sentraleuropeiske land de siste årene, kan trolig også ses i sammenheng

med svingningene i etterspørselen etter arbeidskraft, jf. figur 2.13 B.

De neste årene vil aldersfordelingen i befolkningen gradvis vris i retning av en større andel eldre. Isolert sett innebærer dette at den underliggende veksten i den norske arbeidsstyrken vil bli noe lavere framover enn det som har vært vanlig de siste 20 årene, jf. boks 2.5. Pensjonsreformen ventes samtidig å øke yrkesaktiviteten blant eldre arbeidstakere. Effektene vil imidlertid gjøre seg gjeldende gradvis og er svært usikre på kort sikt. At flere fra og med 2011 får adgang til tidligpensjonering som følge av endringer i pensjonsreglene,



Figur 2.13 Arbeidsmarkedet

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

trekker isolert sett i motsatt retning. I inneværende år har fem nye årskull fått denne muligheten. Analyser fra NAV, basert på tall for de første månedene i år tyder på at andelen 62–66 åringer med pensjon har økt fra de foregående årene, men nesten seks av ti arbeider ved siden av pensjonen.

Det siste året har høy arbeidsinnvandring til Norge bidratt til arbeidsstyrkeveksten. Statistisk sentralbyrås siste befolkningsframskrivning legger til grunn at innvandringen fortsatt vil holde seg høy i 2011 og 2012. Det er særlig innvandringen fra nye EU-land i Sentral-Europa som ventes å bli sterk de neste årene, og arbeid er erfaringsmessig den klart viktigste årsaken til innvandring i denne befolkningsgruppen.

Usikkerheten omkring den videre utviklingen i arbeidsstyrken er stor, og på kort sikt i særlig grad knyttet til omfanget av arbeidsinnvandring, jf nærmere omtale i boks 2.6. Arbeidsstyrken anslås å vokse med 0,9 pst. i 2011 og 1,5 pst. i 2012, dvs. om lag i takt med anslått sysselsettingsoppgang framover.

Målt ved AKU begynte *arbeidsledigheten* å avta mot slutten av fjoråret og har de siste månedene holdt seg relativt stabil på om lag $3\frac{1}{4}$ pst. av arbeidsstyrken, $\frac{1}{4}$ prosentenheter lavere enn gjennomsnittsnivået i 2010. Den registrerte ledigheten avtok også klart i første halvår og har de siste månedene ligget forholdsvis stabilt på i underkant av 70 000 personer, som svarer til om lag 2,6 pst. av arbeidsstyrken, jf. figur 2.14B. Nedgangen i ledigheten det siste året har gjort seg gjeldende for alle aldersgrupper, men sterkest har nedgangen vært for personer over 60 år og for ungdom. Det er store yrkesvise forskjeller, og ledigheten har særlig avtatt i mange spesielt konjunkturutsatte næringer. Mens antall registrert ledige samlet sett har avtatt det siste året, har andelen som har vært ledige i mer enn to år, gått markert opp. Dette er personer som ble ledige i begynnelsen av konjunkturedgangen, i hovedsak menn.

AKU-ledigheten anslås til om lag $3\frac{1}{4}$ pst. av arbeidsstyrken både i 2011 og 2012, og den registrerte ledigheten anslås til om lag $2\frac{1}{2}$ pst. begge år. Anslagene er om lag uendret fra Revidert nasjonalbudsjett 2011.

2.5 Petroleumssektoren

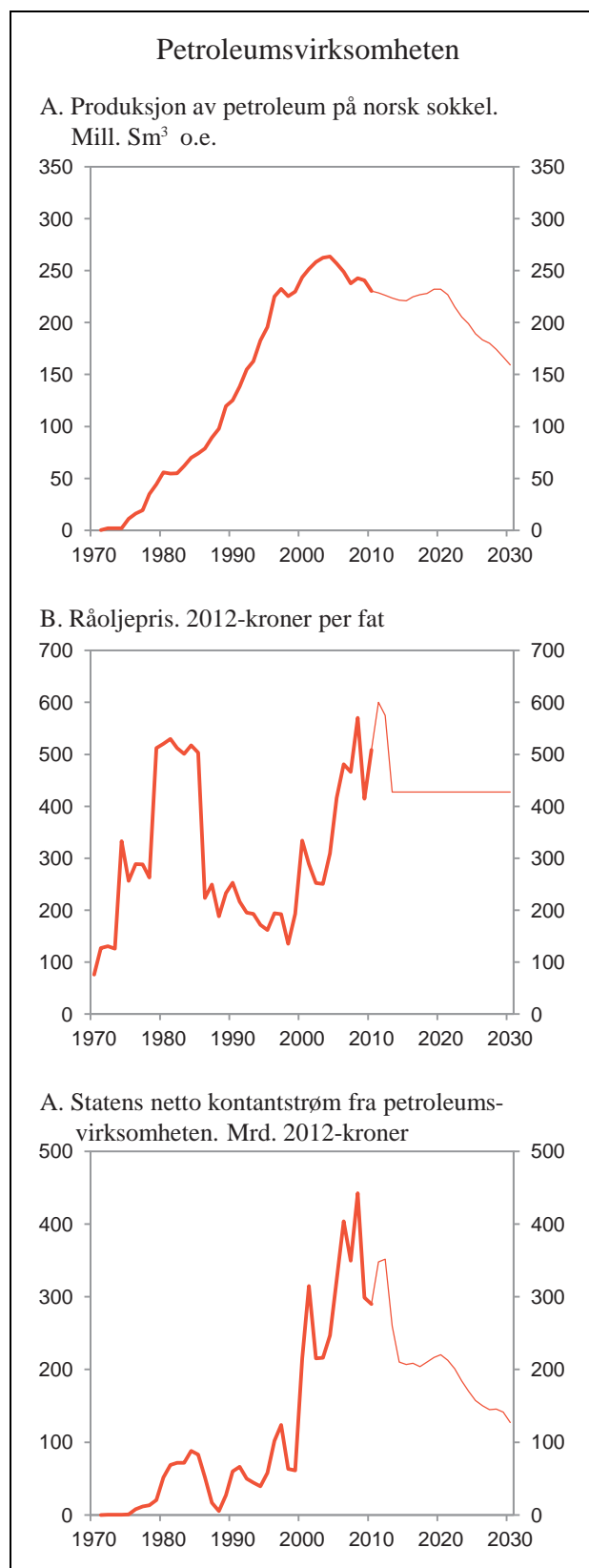
En sterk og langvarig oppgang i verdensøkonomien i årene før finanskrisen i 2008/2009 bidro til en kraftig stigning i *oljeprisen*. Etterspørselen fra Kina og andre framvoksende økonomier var sær-

lig høy og bidro til at oljeprisen kom opp i nærmere 150 dollar per fat sommeren 2008. Finanskrisen og tilbakeslaget i internasjonal økonomi førte til at oljeprisen falt ned mot 30 dollar per fat i desember 2008. Prisen har siden tatt seg opp igjen, bl.a. som følge av at veksten i framvoksende økonomier har holdt seg oppe. I år har også prisen blitt trukket opp av politisk uro i Midtøsten og Nord-Afrika som har gitt økt usikkerhet om tilbudssiden i oljemarkedet. Mot slutten av september var oljeprisen nesten 110 dollar (630 kroner) per fat. Gjennomsnittlig oljepris hittil i år har vært om lag 112 dollar (620 kroner) per fat.

Det er stor usikkerhet om utviklingen i oljeprisen framover. Mens det fortsatt ventes høy vekst i Kina og flere andre framvoksende økonomier, er anslagene for veksten i USA og Europa blitt betydelig nedjustert gjennom sommeren. Svakere tall for industrilandene har bidratt til at oljeprisen har falt noe tilbake fra de høye nivåene i april. Prisingen i terminmarkedet tyder på forventninger om en viss ytterligere nedgang i oljeprisen framover. I denne meldingen legges det til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 600 kroner i år og 575 kroner til neste år (faste 2012-priser). For årene fra og med 2013 beholdes oljeprisforutsetningen fra Perspektivmeldingen 2009, som tilsvarer 427 2012-kroner per fat, jf. figur 2.15B.

Betydelig fall i etterspørselen, økt produksjon av skifer-gass i USA og økt tilbud av LNG fra Qatar bidro til et markert fall i gassprisen gjennom første halvår 2009. På sitt laveste var den viktige europeiske referanseprisen på gass – National Balancing Point – nede i 0,4 kroner per Sm^3 (september 2009). Prisene har siden tatt seg opp, til et gjennomsnittlig nivå på vel 1,9 kroner per Sm^3 hittil i år. Prisoppgangen har blitt drevet både av høyere etterspørsel, økt usikkerhet om produksjonen som følge av urolighetene i Midtøsten og Nord-Afrika, økt skepsis til kjernekraft som følge av ulykken i Japan og høye kullpriser.

For tiden selges hoveddelen av norsk gass på langsiktige kontrakter, der prisen i stor grad er knyttet til utviklingen i oljeprisen. På kort sikt påvirkes derfor inntektene fra norsk gasseksport bare delvis av endringer i spotprisen på gass. Gapet som har oppstått mellom spot- og kontraktspris på gass har imidlertid ført til et press om å reforhandle langsiktige, oljeindekserte kontrakter. Utviklingen har også reist spørsmål om i hvilken grad gassprisene i framtiden vil være koplet opp mot oljeprisen. Gjennomsnittlig eksportpris på norsk gass var i fjor på 1,68 kroner per Sm^3 . I denne meldingen legges det til grunn



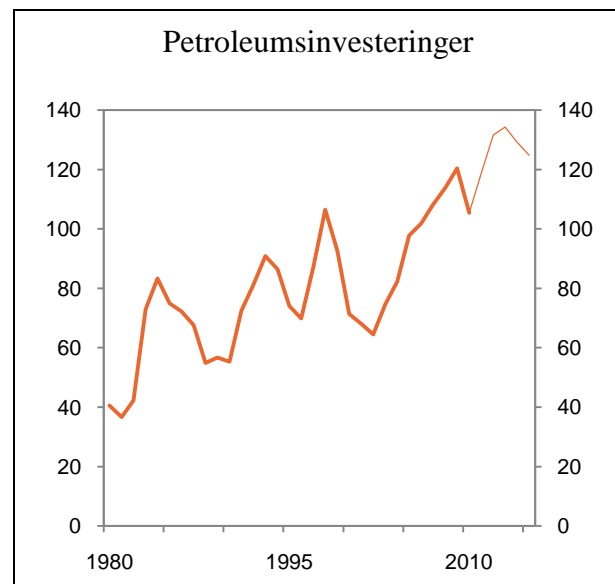
Figur 2.14 Petroleumsproduksjon, oljepris og statens inntekter fra petroleumsvirksomheten

Kilder: Reuters EcoWin, Statistisk sentralbyrå, Oljedirektoratet, Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet

en gjennomsnittlig pris på 2,05 kroner per Sm³ i 2011 og 2,10 kroner per Sm³ i 2012. For årene fra og med 2013 beholdes gassprisforutsetningen fra Perspektivmeldingen 2009, som tilsvarer 1,89 kroner per Sm³ (faste 2012-priser).

Produksjonen av olje på norsk sokkel passerte en topp i år 2000 og har deretter gradvis avtatt. Ifølge tall fra Oljedirektoratet var oljeproduksjonen i fjor på 104 mill. Sm³ o.e. Økt produksjon av gass har imidlertid bidratt til å begrense nedgangen i den samlede petroleumsproduksjonen. I 2010 ble det i alt produsert 230 mill. Sm³ o.e. petroleum på norsk sokkel, som er 33 mill. mindre enn toppnivået i 2004. Det ventes at petroleumsproduksjonen vil avta til 229 mill. Sm³ o.e. i 2011 og videre til 226 mill. Sm³ o.e. i 2012, jf. figur 2.15A. Gass anslås framover å utgjøre en stadig større andel av den samlede produksjonen på sokkelen.

Petroleumsinvesteringene har vokst kraftig over flere år og gitt betydelige vekstimpulser til fastlandsøkonomien, jf. figur 2.16. Ifølge Statistisk sentralbyrås investeringstelling for 3. kvartal i år venter oljeselskapene at investeringene blir på 152 mrd. kroner i 2011 og rekordhøye 172 mrd. kroner i 2012. Det er usikkert hvor mye av den sterke veksten som kan tilskrives hhv. pris- og volumvekst. I denne meldingen anslås det at volumveksten i petroleumsinvesteringene vil bli 12,5 pst. i år og 11 pst. til neste år.



Figur 2.15 Investeringer i petroleumsvirksomheten. Mrd. 2007-kroner

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i 2011 anslås til vel 340 mrd. kroner, jf. figur 2.15C. Av dette utgjør betalte skatter og avgifter 210 mrd. kroner, netto inntekter fra Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) 118 mrd. kroner og utbytte fra Statoil 13 mrd. kroner. Anslaget for statens netto kontantstrøm er oppjustert med om lag 30 mrd. kroner siden Revidert nasjonalbudsjett 2011. Oppjusteringen må ses i sammenheng med at det nå legges til grunn noe høyere priser på både olje og gass. For 2012 anslås statens netto kontantstrøm til vel 350 mrd. kroner.

Totalformuen i petroleumsvirksomheten, definert som nåverdien av framtidig årlig kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten fra og med 2012, kan anslås til 4 000 mrd. 2012-kroner. I tråd med tidligere praksis legges det til grunn en realrente på 4 pst. i beregningen av formuen. Statens del av formuen, definert som nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, anslås til vel 3 500 mrd. 2012-kroner. Den anslåtte formuen gir grunnlag for en permanentinntekt på

160 mrd. kroner, hvorav statens andel utgjør vel 140 mrd. kroner. Beregningen er basert på de forutsetninger om priser og produksjon som er omtalt foran. Avkastningen av kapitalen i Statens pensjonsfond utland inngår ikke i disse beregningene.

Anslagene for petroleumssektoren omtalt ovenfor bygger på Oljedirektoratets anslag for gjenværende petroleumssressurser på sokkelen. Disse omfatter både oppdagede og uoppdagede ressurser. Ifølge Oljedirektoratet vil ressursanslagene bli oppdatert ved årsskiftet 2011/12. Da vil også olje- og gassfunn som er blitt gjort i år, herunder Skrugard i Barentshavet og økningen i påviste ressurser i Nordsjøen (Avaldsnes/Aldous Major), bli med i beregningsgrunnlaget.

Foreløpige anslag fra oljeselskaper tyder på at de omtalte funnene vil medføre at mellom 100 og 200 mill Sm³ utvinnbar olje omklassifiseres til oppdagede ressurser. Det er foreløpig usikkert hvordan funnene vil slå ut i de samlede ressursanslagene. Funns av slik størrelse vil trolig påvirke oljeselskapenes investerings- og produksjonsprofiler.

Tabell 2.4 Hovedtall for petroleumsvirksomheten

	2010	2011	2012	2015	Virkning av en endring i oljeprisen på 10 kroner i 2012 på kontantstrøm i 2012
<i>Forutsetninger:</i>					
Råoljepris, kroner pr. fat	484	588	575	453	
Råoljepris, 2012-kroner pr. fat	508	600	575	427	
Produksjon, mill. Sm ³ o.e					
- Råolje og NGL.	124	120	115	109	
- Naturgass	106	109	111	112	
<i>Mrd. kroner:</i>					
Eksportverdi ¹⁾	493	585	571	475	6,4
Påløpte skatter og avgifter ²⁾	180	245	210	121	5,3
Betalte skatter og avgifter ²⁾	159	210	228	120	2,7
Netto inntekt SDØE	104	118	111	90	1,9
Statens netto kontantstrøm ³⁾	276	341	352	219	4,6

¹ Råolje, naturgass, NGL og rørtransport.

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

³ Summen av betalte skatter og avgifter, netto innbetalinger fra Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) i petroleumsvirksomheten og betalt aksjeutbytte fra Statoil.

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

2.6 Usikkerheten i makroøkonomiske prognoser

2.6.1 Usikkerheten i de makroøkonomiske anslagene

Anslagene i denne meldingen innebærer at veksten i BNP for Fastlands-Norge tar seg opp fra 2¾ pst. i år, til vel 3 pst. neste år. For perioden 2013–2015 anslås den årlige veksten i fastlandsøkonomien å ligge på rundt 3¾ pst., som er litt over gjennomsnittet for de siste 40 årene. Usikkerheten i slike makroøkonomiske anslag er imidlertid betydelig.

Utviklingen i internasjonal økonomi framstår nå som svært usikker, særlig som følge av den høye og økende statsgjelden i mange industriland og den uroen i finansmarkedene som dette har ført til. Svake tall for den økonomiske utviklingen og svekket tillit til myndighetenes håndtering av situasjonen har ført til økt pessimisme om vekstutsiktene framover. En svakere utvikling internasjonalt vil også slå negativt ut for norsk økonomi. Viktige deler av verdiskapingen i Norge er knyttet til handel med utlandet, og norske finansinstitusjoner finansierer deler av sin virksomhet med lån fra utlandet. I tillegg vil endrede forventninger til utviklingen internasjonalt erfaringsmessig også påvirke norske husholdningers og bedrifters atferd. Dette så man tydelig høsten 2008, da finanskrisen og det påfølgende tilbakeslaget i internasjonal økonomi forsterket en allerede påbegynt nedgangskonjunktur her hjemme.

Eksportrettede virksomheter i Norge er særlig utsatt for en svakere utvikling ute. Lavere aktivitet i

de eksportrettede næringene vil påvirke øvrige deler av økonomien gjennom redusert etterspørsel mot underleverandører. Det vil trekke ned investeringer og sysselsetting, og gi redusert inntektsvekst i husholdningene og lavere vekst i privat konsum og boliginvesteringer. Beregninger på den makroøkonomiske modellen MODAG indikerer at en reduksjon i eksportmarkedsetterspørselen på 5 pst. kan trekke ned BNP for Fastlands-Norge med vel ¼ pst. etter ett år. Virkningen kan bli større enn dette dersom prisene på norsk eksport skulle falle eller krona styrke seg.

Husholdningenes sparing har tatt seg opp til et høyt nivå. Dette kan skyldes at gjeldsnivået i husholdningene er høyt, og at flere nå ønsker å redusere sine lån. Behov for finansiell konsolidering vil trolig bidra til at sparingen holder seg høy også framover. Økt usikkerhet om den økonomiske utviklingen kan gjøre norske husholdninger mer forsiktige og bidra til at sparingen øker ytterligere. Privat konsum utgjør vel halvparten av BNP for Fastlands-Norge, jf. tabell 2.5. Ifølge beregninger på MODAG vil en økning i spareraten på en prosentenheter trekke ned BNP for Fastlands-Norge med om lag ½ pst. etter ett år. En reduksjon i spareraten vil gi en tilsvarende effekt i motsatt retning.

Erfaringsmessig svinger *bedriftsinvesteringene* kraftig over konjunktorene, jf. tabell 2.5, annen kolonne. Gjennom den siste oppgangskonjunkturen steg investeringene i fastlandsbedriftene med over 15 pst. som årlig gjennomsnitt, mens de falt med vel 14 pst. i 2009. Foreløpige nasjonalregnskapstall trekker i retning av at investeringene i

Tabell 2.5 Etterspørselskomponenter. Prosent av BNP for Fastlands-Norge og standardavvik i volumvekstraten for siste 25 år

	Prosentvis andel av BNP Fastlands-Norge ¹	Standardavvik
Privat konsum	55,4	2,1
Offentlig konsum	28,8	1,5
Bruttoinvesteringer Fastlands-Norge	18,4	8,8
Herav:		
Fastlandsbedrifter	10,1	12,0
Petroleumsinvesteringer	6,4	13,9
Eksport fra Fastlands-Norge ²	23,1	7,0
Import til Fastlands-Norge ³	32,6	6,9

¹ I 2010

² Inkluderer eksport av nybygde skip, nye oljeplattformer og moduler, fly og helikoptre, tradisjonelle varer, reisetrafikk og andre tjenester.

³ Inkluderer import av råolje og naturgass, fly og helikoptre, tradisjonelle varer, reisetrafikk og andre tjenester

fastlandsbedriftene nå igjen er på vei opp, og i denne meldingen er disse investeringene anslått å øke med i overkant av 5 pst. i 2011 og litt under 4 pst. i 2012. Det kan ikke utelukkes at omslaget blir sterkere. Erfaringer fra 2002/2003 og 2008/2009 tilsier imidlertid at stemningsskifter i økonomien raskt kan slå ut i bedriftsinvesteringene. Dersom uroen internasjonalt tiltar, kan utviklingen dermed bli svakere enn anslått. Slik uro kan bl.a. føre til at bankenes tilbøyelighet til å gi kreditt til husholdninger og bedrifter faller markert, slik vi så i 2008 og 2009.

Oljeinvesteringene varierer betydelig fra år til år og har historisk sett vært blant de størrelsene det har vist seg vanskeligst å anslå. Oljeinvesteringene er (bl.a.) avhengig av utviklingen i oljeprisen, som de siste årene er blitt holdt oppe av høy etterspørsel fra Kina og andre framvoksende økonomier. Også framover vil oljeprisen og oljeinvesteringene bli påvirket av utviklingen i verdensøkonomien, og særlig av endringer i etterspørselen fra store land som Kina og India.

Anslagene i denne meldingen er basert på Oljedirektoratets ressursanslag fra utgangen av 2010. Disse omfatter både oppdagede og uoppdagede ressurser på norsk sokkel. Etter at anslagene ble utarbeidet er det blitt gjort betydelige nye funn. Disse kan isolert sett trekke i retning av høyere aktivitet i petroleumssektoren i årene framover. Investeringer i petroleumssektoren øker etterspørselen etter varer og tjenester fra fastlandsøkonomien. Ifølge beregninger på

MODAG trekker en vekst i petroleumsinvesteringene i størrelsesordenen 10 pst., slik det er lagt til grunn i denne meldingen, opp BNP Fastlands-Norge med om lag ½ pst. etter ett år.

2.6.2 Treffsikkerheten i økonomiske anslag

Det er flere grunner til at makroøkonomiske framskrivinger er usikre. Når prognosene utarbeides, er informasjonen om den økonomiske situasjonen mangelfull. Økonomiens virkemåte er heller ikke fullt ut kjent, og det vil ofte inntreffe hendelser som var vanskelige å forutse på prognosetidspunktet. Tabell 2.6 viser ulike institusjoners anslag for utviklingen i noen sentrale makroøkonomiske størrelser i 2012. Gjennomsnittet av prognosemakernes anslag for veksten i fastlandsøkonomien er høyere for 2012 enn for 2011.

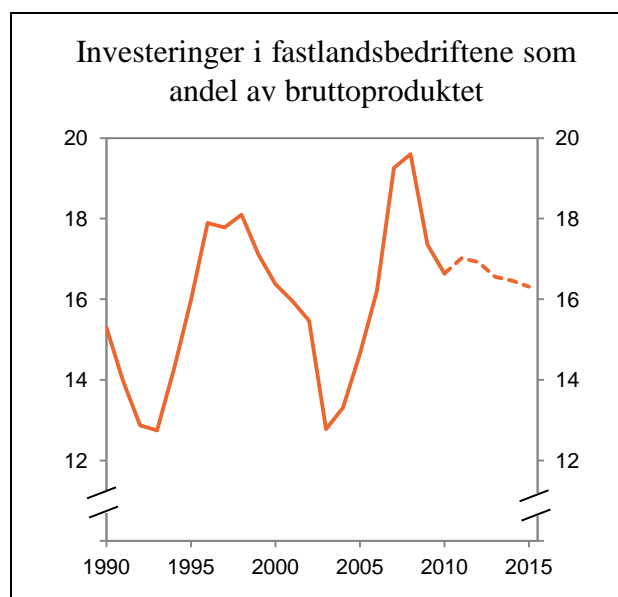
I ettertid kan treffsikkerheten i prognosene vurderes ved å sammenstille anslagene med den faktiske utviklingen, slik denne registreres i nasjonalregnskapet og annen statistikk. I figur 2.17 er dette gjort for Finansdepartementets anslag for veksten i BNP for Fastlands-Norge. Det synes å være en klar tendens til at anslagene undervurderer konjunktursvingningene, og prognosefeilene har gjennomgående vært noe større i oppgangs-konjunkturer enn i nedgangskonjunkturer.

I figuren sammenliknes anslagene med endelige nasjonalregnskapstall. Disse tallene publiseres vanligvis først to år etter årets utløp og avviker til dels betydelig fra foreløpige nasjonalregnskaps-

Tabell 2.6 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2012. Prosentvis endring fra året før

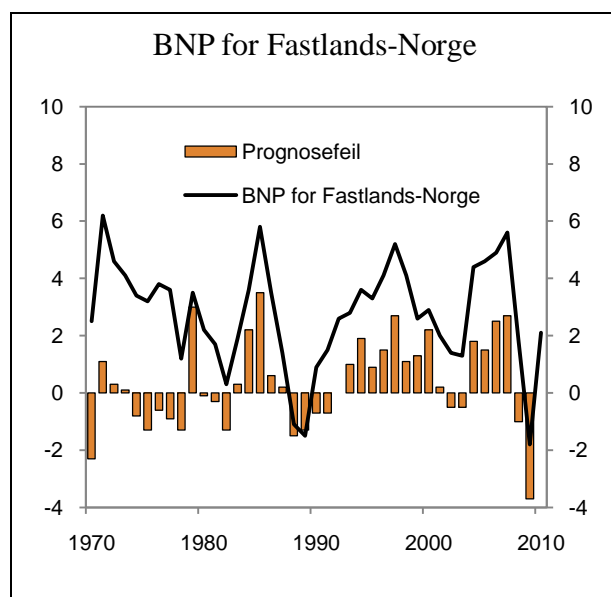
	Dato	BNP Fastlands-Norge	KPI	Årslønn	Arbeidsledighet ¹
DnB NOR	Aug 2011	3,5	2,0	4,6	3,3
First Securities	Sep 2011	3¼	1,8	4	3,3
Handelsbanken.	Apr 2011	3,3	1,8	4,5	3,3
LO	Sep 2011	2½	1	3½	3¾
Nordea.	Aug 2011	2,5	1,7	4,0	3,6
Norges Bank.	Jun 2011	3¾	1¾	4¾	3
NHO.	Aug 2011	2¾	3¾
OECD	Mai 2011	3,0	2,0	..	3,2
SEB Enskilda Banken	Aug 2011	3,1	1,8	4,6	3,2
SSB.	Sep 2011	3,5	0,9	3,6	3,4
Gjennomsnitt		3,1	1,6	4,2	3,4
Finansdepartementet	Sep 2011	3,1	1,6	4	3,3

¹ I prosent av arbeidsstyrken.
Kilder: Som angitt i tabellen.



Figur 2.16 Investeringer i fastlandsbedriftene som andel av bruttoproduktet

Kilder: Statistisk Sentralbyrå og Finansdepartementet



Figur 2.17 Faktisk utvikling og prognosefeil

Kilder: Statistisk Sentralbyrå og Finansdepartementet

tall. De såkalte hovedrevisjonene av regnskapet kan strekke seg mange år bakover i tid, samtidig som det innarbeides ny informasjon, og definisjoner kan endres. For perioden 1973–2007 var foreløpige tall for veksten i BNP for Fastlands-Norge i gjennomsnitt 0,5 prosentenheter lavere enn endelige regnskapstall. For enkeltår var forskjellene større enn dette.

Tabell 2.7 viser gjennomsnittlig vekst i ulike makroøkonomiske størrelser over tid ifølge foreløpige og endelige nasjonalregnskapstall, samt anslag på disse størrelsene gjort i nasjonalbudsjettet. Avviket mellom anslag og regnskapstall illustrerer treffsikkerheten i anslagene. Selv om det kan være betydelige forskjeller i enkeltår, har nasjonalbudsjettene anslag på veksten i BNP for

Tabell 2.7 Treffsikkerhet i de makroøkonomiske prognosene.

	BNP Fastlands-Norge ¹	Konsumpriser ²⁾	Sysselsetting, timeverk ¹
<i>Nasjonalbudsjettet året før</i>			
Gjennomsnittlig årlig vekst.....	2,3	2,5	0,4
Gjennomsnittlig avvik mellom anslag og endelige nasjonalregnskapstall (absoluttverdi)	1,2	0,7	1,1
Gjennomsnittlig avvik mellom anslag og foreløpige nasjonalregnskapstall (absoluttverdi)	1,0	-	1,0
<i>Foreløpig regnskap (Utsynsregnskapet)</i>			
Gjennomsnittlig vekst	2,3	-	0,7
Spredning (standardavvik)	1,6	-	1,5
<i>Endelig regnskap</i>			
Gjennomsnittlig vekst	2,8	2,4	0,6
Spredning (standardavvik)	1,7	1,0	1,6

¹ Beregnet for perioden 1973 – 2007. Pga. pågående hovedrevisjoner er endelige tall for 2008 enda ikke publisert.

² Beregnet for perioden 1989 – 2010. Inflasjonen var vesentlig høyere på 80-tallet, og tallene før 1989 gir dermed et dårlig sammenlikningsgrunnlag for nåsituasjonen.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Fastlands-Norge i gjennomsnitt vært relativt godt i tråd med de foreløpige nasjonalregnskapene. Både anslagene i nasjonalbudsjettene og de foreløpige regnskapstallene har i gjennomsnitt undervurdert veksten ifølge endelig regnskap med $\frac{1}{2}$ prosentenhet. Anslagene for sysselsettingsvek-

sten har i gjennomsnitt vært $\frac{1}{4}$ prosentenhet lavere enn både foreløpige og endelige regnskaps-tall. Anslagene for veksten i konsumprisene har i gjennomsnitt vært godt i tråd med de endelige tallene.

3 Den økonomiske politikken

Hovedmålene for Regjeringens økonomiske politikk er arbeid for alle og en rettferdig fordeling av goder og byrder. Selv om petroleumsinntektene setter Norge i en gunstig situasjon sammenliknet med mange andre land, er det over tid veksten i fastlandsøkonomien som betyr mest for velferdsutviklingen i Norge. Den økonomiske politikken må legge til rette for en stabil økonomisk utvikling, høy sysselsetting og en effektiv bruk av ressursene.

Hovedmålet med *budsjettpolitikken* er å styre bruken av fellesskapets midler til offentlig forbruk, offentlige investeringer og overføringer slik at vi over tid får mest mulig velferd, og samtidig bygger opp under arbeid og verdiskaping. Budsjettpolitikken skal også bidra til en stabil økonomisk utvikling, og den må være opprettholdbar over tid. Budsjettpolitikken bestemmer sammensetningen og nivået på statens utgifter og inntekter, herunder skatter og avgifter.

Norge har i en begrenset periode store inntekter fra oljevirkksomheten basert på uttapping av en ikke-fornybar naturressurs. Dette stiller krav til rammeverket for den økonomiske politikken. Handlingsregelen og sparingen i Statens pensjonsfond utland legger til rette for en langsiktig forvaltning av oljeformuen, slik at den også kommer framtidige generasjoner til gode. Samtidig skal hensynet til en stabil økonomisk utvikling tillegges vekt i den løpende utformingen av budsjettpolitikken. Budsjettpolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.1.

Den økonomiske politikken må ses i et langsiktig perspektiv. Til tross for dagens overskudd i offentlige budsjetter innebærer en aldrende befolkning store utfordringer for finanspolitikken på litt lengre sikt. Bærekraften i velferdsordningene og utviklingstrekk i offentlige finanser er nærmere drøftet i avsnitt 3.2.

Kommunene og fylkeskommunene er ansvarlige for viktige velferdstjenester. Gitt gjeldende lover og regelverk, styres aktiviteten i kommunesektoren i hovedsak gjennom de inntektsrammene Stortinget fastsetter. *Kommuneforvaltningens økonomi* omtales i avsnitt 3.3.

Regjeringens *skatte- og avgiftspolitik* skal sikre inntekter til fellesskapet, bidra til rettferdig fordeling og et bedre miljø, og dessuten understøtte god ressursbruk og sysselsetting i hele landet. Hovedtrekkene i skatte- og avgiftspolitikken omtales i avsnitt 3.4.

Pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronas verdi, nasjonalt og i forhold til våre handelspartnere. Den operative gjennomføringen av pengepolitikken skal rettes inn mot en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. Budsjett- og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi. Pengepolitikken er omtalt i avsnitt 3.5.

Vi har *finansiell stabilitet* når det finansielle systemet er solid nok til å formidle finansiering, utføre betalinger og omfordele risiko på en tilfredsstillende måte, også i nedgangstider. Finansiell stabilitet er omtalt i avsnitt 3.6.

Finanskriseutvalget ble oppnevnt i juni 2009 for bl.a. å vurdere norske finansmarkeder i lys av erfaringene fra den internasjonale finanskrisen. Departementets vurdering og oppfølging av utvalgets forslag er omtalt i avsnitt 3.7.

Sysselsettingspolitikken skal bidra til at flest mulig deltar i arbeidslivet og til at arbeidskraften finner anvendelse der det er størst behov for den. Et økt arbeidstilbud vil også gi et vesentlig bidrag til å møte de langsiktige budsjettutfordringene knyttet til en aldrende befolkning. Et velfungerende arbeidsmarked vil bidra til at arbeidsledigheten holdes lav og yrkesdeltakelsen høy.

Det inntektspolitiske samarbeidet skal bidra til at kostnadsveksten i Norge ikke kommer ut av kurs i forhold til utviklingen hos våre handelspartnere. Selve gjennomføringen av inntektsoppgjørene er partenes ansvar. *Sysselsettingspolitikken og inntektspolitikken* omtales i avsnitt 3.8.

Klimaendringene er den største miljøutfordringen verdenssamfunnet står overfor. Regjeringens *klimapolitikk* omtales i avsnitt 3.9.

Enkelte spørsmål knyttet til *IMFs* utlånskapasitet og gjennomføringen av kvote- og styrereformen omtales i avsnitt 3.10.

3.1 Budsjettpolitikken

3.1.1 Retningslinjene for budsjettpolitikken

Regjeringen legger handlingsregelen til grunn for budsjettpolitikken. Handlingsregelen er en strategi for jevn og gradvis økning i bruken av petroleumsinntekter i takt med utviklingen i forventet avkastning av Statens pensjonsfond utland, anslått til 4 pst. av fondskapitalen (4-prosentbanen). Samtidig skal bruken av petroleumsinntekter det enkelte år tilpasses konjunktorene. Handlingsregelen legger således til rette for en stabil utvikling i norsk økonomi både på kort og lang sikt, jf. boks 3.1.

Handlingsregelen gir handlefrihet i budsjettpolitikken. Under finanskrisen dempet en ekspansiv finanspolitikk det økonomiske tilbakeslaget, men brakte samtidig bruken av oljeinntekter opp på et nivå klart over 4-prosentbanen. I 2011 er bru-

ken av oljeinntekter igjen lavere enn forventet realavkastning av fondet. Dette må bl.a. ses i sammenheng med at skatte- og avgiftsinntektene holdt seg forholdsvis godt oppe gjennom finanskrisen, jf. figur 3.1, og på et høyere nivå enn ventet.

Vi er inne i en periode hvor formuen i Statens pensjonsfond utland kan ventes å vokse. Det gir grunnlag for gradvis å øke bruken av oljeinntekter. I tråd med dette foreslår Regjeringen i budsjettet for 2012 en økning i bruken av oljeinntekter på linje med den gjennomsnittlige veksten i forventet fondsavkastning i den perioden vi er inne i.

Befolkningsutviklingen i Norge har de siste tiårene vært forholdsvis gunstig for offentlige finanser, med oppgang i befolkningen i arbeidsdyktig alder og en viss nedgang i andelen eldre. Utviklingen har nå snudd, og andelen eldre i befolkningen vil etter hvert øke raskt. I 2012 legger økte utbetalinger til pensjoner beslag på en betydelig del av utgiftsveksten i statsbudsjettet.

Boks 3.1 Retningslinjer for budsjettpolitikken – handlingsregelen

Regjeringen Stoltenberg I la i St.meld. nr. 29 (2000–2001) fram følgende retningslinjer for budsjettpolitikken (handlingsregelen), som et flertall i Stortinget sluttet seg til:

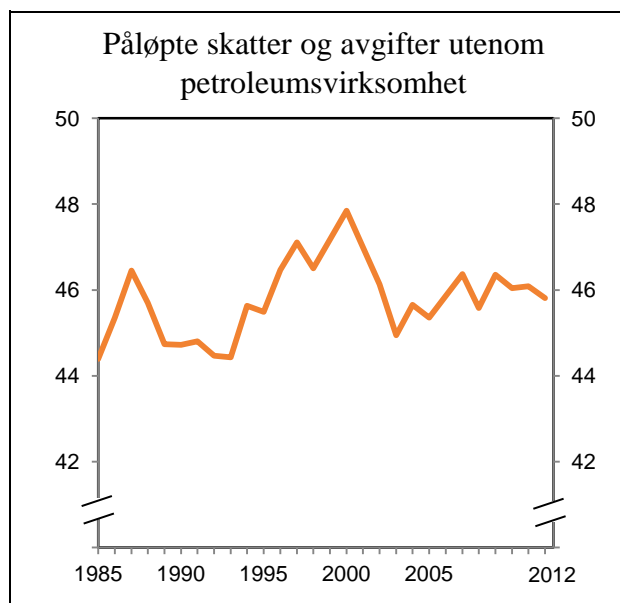
- Petroleumsinntektene fases gradvis inn i økonomien, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland anslått til 4 pst. av fondskapitalen.
- Det legges vekt på å jevne ut svingninger i økonomien, for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet.

Handlingsregelen legger til rette for en stabil utvikling i norsk økonomi både på kort og lang sikt:

- *Statsbudsjettet skjermes fra virkningene av svingninger i petroleumspriser.* Innbetalingene fra petroleumsvirksomheten til staten plasseres i Statens pensjonsfond utland, mens det over tid er den forventede realavkastningen som skal brukes. Dermed får kortsiktige endringer i olje- og gasspriser lite å si for budsjettpolitikken, samtidig som petroleumsformuen også kommer framtidige generasjoner til gode.
- *Handlingsregelen legger til rette for en gradvis innfasing av petroleumsinntekter, i takt med veksten i fondet.* Ved store endringer i fondskapitalen, eller i forhold som påvirker det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet, skal konsekvensene for bruken av petrole-

umsinntekter jevnes ut over flere år. En jevn innfasing av petroleumsinntektene bidrar til å redusere faren for brå og store omstillinger mellom konkurranseutsatte og skjermede næringer.

- *De automatiske stabilisatorene i budsjettet får virke.* Bruken av petroleumsinntekter måles ved det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet, og ikke det oljekorrigerede underskuddet. Dette innebærer at overføringene fra fondet til budsjettet tillates å øke når skatteinntektene faller i en lavkonjunktur, mens det er omvendt i en høykonjunktur. På den måten skjerms budsjettets utgiftsside fra konjunktuelle svingninger i skatteinntektene.
- *Handlingsregelen åpner for at budsjettpolitikken kan benyttes til å stabilisere produksjon og sysselsetting.* I perioder med høy ledighet kan en bruke mer enn forventet realavkastning av fondskapitalen for å stimulere produksjon og sysselsetting. Motsatt kan det være behov for å holde igjen i finanspolitikken i perioder med høy aktivitet i økonomien.
- *Handlingsregelen bidrar til forutsigbarhet om bruken av petroleumsinntekter i norsk økonomi.* På den måten støtter rammeverket for finanspolitikken opp under pengepolitikken og legger et grunnlag for stabile forventninger, bl.a. i valutamarkedet.



Figur 3.1 Skatter og avgifter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Samtidig ligger det an til gradvis svakere vekst i kapitalen i Statens pensjonsfond utland i årene framover, og dermed også i bruken av oljeinntekter. Utgiftene til pensjoner, omsorg og helse anslås å øke sterkere enn avkastningen av fondet. Veksten i slike aldersrelaterte utgifter vil fortsette også etter at fondsavkastningen antas å nå toppen rundt 15 år fram i tid. Det vil stille finanspolitikken overfor store utfordringer i tiårene framover.

3.1.2 Gjennomføringen av budsjettpolitikken i 2011

I statsbudsjettet for 2011 la Regjeringen opp til å holde bruken av oljeinntekter reelt uendret fra 2010 til 2011. Det ga et underskudd på statsbudsjettet på 128,1 mrd. kroner, når vi holder statens petroleumsinntekter utenom og korrigerer for virkningen av konjunkturer. Målt ved endringen i dette strukturelle, oljekorrigerede underskuddet som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, ga budsjettet en innstramning på 0,2 prosentenheter.

Endringene i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2011 brakte det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet i 2011 ned til 112,9 mrd. kroner, jf. tabell 3.1. Anslaget på statens skatter og avgifter og utbytteinntekter ble justert opp mer enn utgiftene.

Etter Revidert nasjonalbudsjett har det kommet ny informasjon om skatteinngangen, som viser klar vekst i innbetalingene av merverdiavgift, arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk hittil i 2011. Faktiske skatter og avgifter til staten fra fastlandsøkonomien anslås drøyt 5½ mrd. kroner høyere enn i Revidert nasjonalbudsjett. Anslaget for strukturelle skatter og avgifter på statens hånd i 2011 er satt opp med vel 4 mrd. kroner. I tillegg til løpende skatteinformasjon er det da også tatt hensyn til nye befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå som peker i retning av sterkere vekst i arbeidsstyrken i årene framover som følge av høyere forventet arbeidsinnvandring. Dette tilsier at også den underliggende veksten i aktivitet og skatteinntekter kan bli litt høyere enn tidligere anslått.

Tabell 3.1 Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2011 gitt på ulike tidspunkter. Mrd. kroner

	Nasjonalbudsjettet		Revidert nasjonalbudsjett		Nasjonalbudsjettet 2012
	2011	Endring	2011	Endring	
Oljekorrigert underskudd.	135,0	-19,1	115,8	-9,7	106,1
Strukturelt, oljekorrigert underskudd.	128,1	-15,2	112,9	-4,1	108,8
Forventet realavkastning (4 %-banen)	120,7	2,5	123,2	0,0	123,2
Avstand til 4 %-banen	7,4	-17,7	-10,3	-4,1	-14,5
<i>Memo:</i>					
Budsjettimpuls (prosent) ¹	-0,2	-0,1	-0,3	0,0	-0,3
Reell, underliggende utgiftsvekst (prosent)	2,3	0,5	2,8	0,0	2,8

¹ Endring i strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge. Positivt tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt.

Kilde: Finansdepartementet.

Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2011 anslås nå til 108,8 mrd. kroner, som er 14,5 mrd. kroner under 4-prosentbanen. Bruken av oljeinntekter, målt ved det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet, anslås å gå ned med 3,2 mrd. 2012-kroner fra 2010 til 2011. Mål som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge reduseres det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet med 0,3 prosentenheter.

Statsbudsjettets utgifter utenom petroleumsvirksomhet, renter og dagpenger mv. øker nominelt med 6,3 pst. i år, eller 2,8 pst. målt i faste priser, jf. figur 3.2B.

Det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet anslås til 106,1 mrd. kroner i 2011, jf. tabell 3.2. Det oljekorrigerte underskuddet, slik dette beregnes i nysaldert budsjett, dekkes av en tilsvarende overføring fra Statens pensjonsfond utland.

Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond i 2011 anslås til 339 mrd. kroner. Anslaget er justert opp med 26 mrd. kroner fra Revidert nasjonalbudsjett 2011. Oppjusteringen skyldes høyere netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, jf. omtale i avsnitt 2.5, og lavere oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet, mens lavere rente- og utbytteinntekter fra Statens pensjonsfond enn tidligere anslått trekker i motsatt retning.

Nettoavsetningen til Statens pensjonsfond utland i 2011 anslås til 235 mrd. kroner, knapt 40 mrd. kroner høyere enn anslått til Revidert nasjonalbudsjett. Markedsverdien av fondet ved utgangen av 2011 anslås nå til 3 115 mrd. kroner, jf. tabell 3.3. Dette er 235 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett. Nedjusteringen skyldes utviklingen i de aksje- og obligasjons-

Tabell 3.2 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2011. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner

	1	2	3	4	5	6=5-1
	Saldert	Endring	Revidert	Endring	Nasjonal-	Memo:
	budsjett for		nasjonal-		budsjettet	Endring fra
	2011		budsjett		2012	saldert
			2011			budsjett
A Inntekter utenom						
petroleumsinntekter	800 167	23 787	823 954	5 317	829 270	29 103
– Skatter og avgifter fra						
Fastlands-Norge	737 558	17 084	754 642	5 630	760 272	22 714
– Renteinntekter	21 950	-1 968	19 981	-325	19 656	-2 294
– Andre inntekter	40 660	8 671	49 331	12	49 343	8 683
B Utgifter utenom petroleums-						
virksomhet	935 138	4 647	939 785	-4 397	935 388	249
– Renteutgifter	22 573	-1 033	21 540	-4 009	17 531	-5 042
– Dagpenger	12 930	-790	12 140	-400	11 740	-1 190
– Andre utgifter	899 636	6 470	906 105	12	906 117	6 482
C Oljekorrigert overskudd (A–B)	-134 971	19 140	-115 831	9 714	-106 117	28 854
D Kontantstrøm fra petroleums-						
virksomheten	288 007	23 335	311 342	29 940	341 282	53 275
E Avsetning til Statens pensjons-						
fond utland (C+D)	153 036	42 475	195 511	39 654	235 165	82 129
F Rente- og utbytteinntekter mv.						
i Statens pensjonsfond	113 100	4 400	117 500	-13 300	104 200	-8 900
G Samlet overskudd på stats-						
budsjettet og i Statens						
pensjonsfond (E+F)	266 136	46 875	313 011	26 354	339 365	73 229

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.3 Hovedtall på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond. Mrd. kroner

	Regnskap		Anslag	
	2009	2010	2011	2012
Totale inntekter	1 051,9	1 064,8	1 192,6	1 237,5
1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	304,5	296,1	363,3	376,7
1.1 Skatter og avgifter	169,0	159,2	210,0	227,7
1.2 Andre petroleumsinntekter	135,5	136,9	153,3	149,0
2 Inntekter utenom petroleumsinntekter	747,4	768,7	829,3	860,8
2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	684,7	713,5	760,3	800,5
2.2 Andre inntekter	62,6	55,1	69,0	60,4
Totale utgifter	868,7	892,9	957,4	1 006,1
1 Utgifter til petroleumsvirksomhet	24,7	20,1	22,0	25,0
2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	843,9	872,7	935,4	981,1
Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens pensjonsfond utland	183,2	171,9	235,2	231,4
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	279,8	276,0	341,3	351,7
= Oljekorrigert overskudd	-96,6	-104,1	-106,1	-120,2
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland	107,2	109,4	106,1	120,2
= Overskudd på statsbudsjettet	10,7	5,3	0,0	0,0
+ Netto avsatt i Statens pensjonsfond utland	172,6	166,6	235,2	231,4
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond . . .	91,3	90,5	104,2	114,3
= Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond	274,5	262,4	339,4	345,7
Memo:				
Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ¹	2 642,0	3 080,9	3 115,0	3 542,8
Markedsverdien av Statens pensjonsfond ¹	2 759,1	3 215,7	3 250,1	3 685,4
Målt i prosent av BNP	118,4	128,8	120,2	131,1
Folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner ¹	4 362	4 614	4 896	5 178

¹ Ved utgangen av året.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

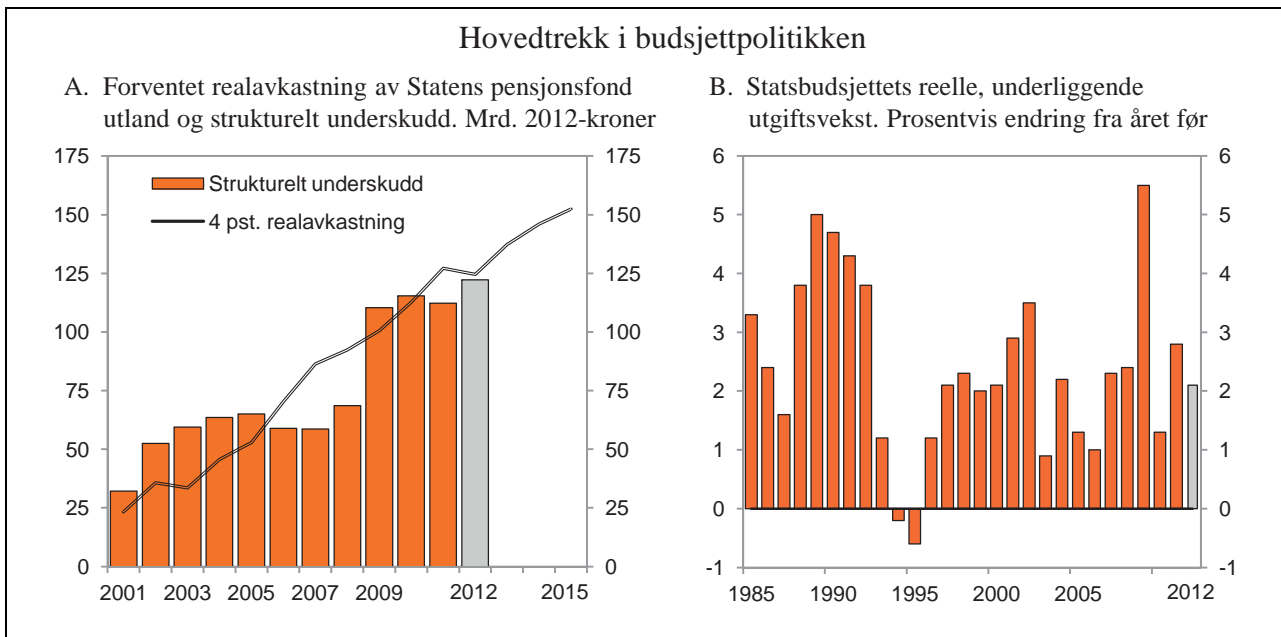
markedene fondet investerer i og en sterkere krone.

3.1.3 Statsbudsjettet og Statens pensjonsfond i 2012

Regjeringens forslag til budsjett for 2012 er basert på en økning i bruken av oljeinntekter om lag på linje med den gjennomsnittlige veksten i forventet fondsavkastning i den perioden vi nå er inne i, jf. figur 3.2A. Målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge øker det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet med om lag ¼ prosentenhet fra 2011 til 2012. Dette gir et strukturelt, oljekorrigert underskudd på 122,2 mrd. kroner. Bruken av

petroleumsinntekter anslås å ligge drøyt 2 mrd. kroner under forventet fondsavkastning, beregnet som 4 pst. av anslått fondskapital ved inngangen til 2012, jf. figur 3.2A.

Endringen i den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen brukes også som en summarisk indikator for budsjettets virkning på økonomien. Denne budsjettindikatoren tar imidlertid ikke hensyn til at forskjellige offentlige inntekter og utgifter kan ha ulik virkning på norsk økonomi. For å belyse hvordan budsjettet for 2012 samlet sett påvirker økonomien er det gjennomført beregninger ved hjelp av den makroøkonomiske modellen MODAG. Beregningene omfatter også det økonomiske opplegget for kommunene. Som



Figur 3.2 Hovedtrekk i budsjettpolitikken

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

sammenlikningsgrunnlag er det som i tidligere år lagt til grunn et forløp der alle utgifts- og inntektsposter for offentlig forvaltning vokser i takt med trenden i nominelt BNP for Fastlands-Norge. Beregningene tyder på at det foreslåtte budsjettopplegget virker om lag nøytralt på økonomien, når en også tar hensyn til sammensetningen av inntekter og utgifter, jf. tabell 3.4.

Regjeringens budsjettforslag er basert på et uendret skatte- og avgifts nivå fra 2011 til 2012.

Veksten i statsbudsjettets underliggende utgifter er anslått til 5,4 pst. neste år. Korrigert for prisstigning utgjør veksten 2,1 pst. i 2012, jf. figur 3.2B og tabell 3.5. Det tilsvarer i underkant av 20 mrd. kroner. Ved beregning av den underliggende utgiftsveksten holdes statsbudsjettets utgifter til statlig petroleumsvirksomhet, renter og dagpenge til arbeidsledige utenfor. For å gjøre utgiftene

sammenliknbare over tid er det i tillegg korrigert for enkelte regnskapsmessige forhold og for enkelte endringer på utgiftssiden som har motposter på inntektssiden. I beregningene for 2012 er det tatt hensyn til endringer i permitteringsregelverket for arbeidsledige.

Kommunenes samlede inntekter anslås å øke reelt med 1,4 pst. fra 2011 til 2012. Det er 5,0 mrd. 2012-kroner mer enn inntektene i 2011, slik disse ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2011. Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2011, innebærer Regjeringens budsjettforslag en reell økning i kommunesektorens samlede inntekter på 1,1 pst. fra 2011 til 2012. Den nominelle økningen kan anslås til 4,4 pst. Kommuneforvaltningens økonomi omtales nærmere i avsnitt 3.3.

Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond, der også renter og utbytte

Tabell 3.4 Virkninger av det finanspolitiske opplegget for 2012 på enkelte makroøkonomiske hovedstørrelser. Prosent¹

	BNP		
	Fastlands-Norge	Privat konsum	Sysselsetting
Offentlige utgifter	-0,2	0,0	-0,1
Offentlige inntekter	0,0	0,1	0,0
Samlet virkning ²	-0,1	0,1	-0,1

¹ Som sammenlikningsgrunnlag er det lagt til grunn et konjunkturnøytralt budsjett, definert som et budsjett der ulike utgifts- og inntektsposter for offentlig forvaltning vokser i takt med trenden i nominelt BNP for Fastlands-Norge.

² Positivt tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.5 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2011 til 2012. Anslag på regnskap. Mill. kroner og prosentvis endring

	2011	2012
Statsbudsjettets utgifter	957 398	1 006 073
– Statlig petroleumsvirksomhet	22 011	25 002
– Dagpenger til arbeidsledige	11 740	11 584
– Renteutgifter	17 531	14 939
= Utgifter utenom petroleumsvirksomhet, dagpenger til arbeidsledige og renteutgifter	906 117	954 547
– Flyktninger i Norge finansiert over bistandsrammen ¹	1 920	1 531
– Endring i permitteringsregler for utbetaling av dagpenger	-	160
= Underliggende utgifter	904 198	952 856
Verdiendring i pst.		5,4
Prisendring i pst.		3,2
Volumendring i pst.		2,1

¹ Deler av utgiftene til flyktninger i Norge er godkjent som offisiell utviklingshjelp (ODA), og utgiftsføres over Utenriksdepartementets budsjett. Det faktiske ansvaret for disse tiltakene ligger hos andre departementer, og utgiftene føres derfor også under disse departementenes budsjetter. Samtidig inntektsføres en tilsvarende overføring fra Utenriksdepartementet. Det korrigeres for denne dobbeltføringen ved beregningen av den underliggende utgiftsveksten.

Kilde: Finansdepartementet.

på kapitalen i fondet er medregnet, anslås til 346 mrd. kroner i 2012. Netto avsetning til Statens pensjonsfond utland, der overføringen til statsbudsjettet er trukket fra, anslås til 231 mrd. kroner.

Den samlede kapitalen i Statens pensjonsfond anslås til 3 685 mrd. kroner ved utgangen av 2012, hvorav 3 543 mrd. kroner i Statens pensjonsfond utland. Til sammenlikning anslås verdien av allerede opparbeidede rettigheter til framtidige utbetalinger av alderspensjoner fra folketrygden til om lag 5 180 mrd. kroner ved utgangen av 2012, noe som er en økning på knapt 6 pst. fra utgangen av 2011. Statens forpliktelser i folketrygden til uføre- og etterlattepensjoner, samt alderspensjon til personer som er bosatt i utlandet, er da ikke medregnet. I tillegg kommer statens forpliktelser til pensjoner i Statens pensjonskasse, som kan anslås til 485 mrd. kroner ved utgangen av første halvår 2011.

Anslagene for statens pensjonsforpliktelser avhenger av hvilke forutsetninger som gjøres om lønnsvekst og rentenivå på lang sikt. Høyere lønnsvekst gir høyere framtidige pensjonsutbetalinger og dermed høyere pensjonsforpliktelser. Tilsvarende vil også lavere rentesats øke den neddiskonterte verdien av framtidige pensjonsutbetalinger. Anslagene ovenfor er basert på en nettorente (det vil si forholdet mellom rentesats og lønnsvekst) på 2 pst. Dette er i tråd med tidligere

beregninger, men framstår som høyt gitt de rentene som nå observeres i markedene. Med en nettorente på for eksempel 1½ pst. vil anslaget for forpliktelsene til alderspensjon i folketrygden øke med om lag 11 pst., eller nærmere 570 mrd. 2012-kroner. Beregningene illustrerer at innenfor rimelige forutsetninger om nettorenten vil kapitalen i Statens pensjonsfond på langt nær være tilstrekkelig til å finansiere de allerede opparbeidede rettigheter til framtidige alderspensjoner.

3.1.4 Nærmere om strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse

Det samlede overskuddet på offentlige budsjetter kan endre seg betydelig fra år til år uten at dette er uttrykk for endringer i budsjettpolitikken. Overskuddet påvirkes ikke bare av innretningen av budsjettpolitikken, men også av svingninger i inntektene fra petroleumsvirksomheten, endringer i konjunktursituasjonen, samt enkelte andre forhold. For å få et best mulig bilde av den underliggende innretningen av budsjettpolitikken og bruken av oljeinntekter er det hensiktsmessig å se på utviklingen i budsjettbalansen utenom inntekter og utgifter knyttet til petroleumsvirksomheten, dvs. den oljekorrigerte budsjettbalansen. I tillegg er det hensiktsmessig å korrigere for bl.a. konjunkturelle svingninger i skatter og avgifter og i ledighetstrygden.

Finansdepartementet har siden Nasjonalbudsjettet 1987 benyttet en indikator for strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse for å vurdere innretningen av statsbudsjettet. Etter at handlingsregelen ble innført i 2001, har nivået på den strukturelle, oljekorrigerte underskuddet også blitt brukt som mål på den underliggende bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet. Ved å styre etter dette målet sikter en mot at den faktiske overføringen fra fondet i gjennomsnitt over tid skal følge den forventede realavkastningen av Statens pensjonsfond utland. Også i en rekke andre land, herunder landene i EU, står indikatorer for strukturell budsjettbalanse sentralt i de finanspolitiske rammeverkene.

For å komme fra den oljekorrigerte til den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen gjøres følgende korreksjoner:

- Det korrigeres for at ulike skatte- og avgiftsinntekter og utbetalingen av ledighetstrygd avviker fra sine trendverdier avhengig av konjunktursituasjonen. De beregnede korreksjonene for 2011 og 2012 i tabell 3.6 gjenspeiler at skatteinntektene (fratrasket ledighetstrygd) anslås å ligge noe under trend begge år. Den positive korreksjonen for 2010 må ses i sammenheng med at uvanlig store gevinster i finansnæringen i 2009 bidro til å trekke innbetalte selskapsskatter opp i 2010.
- Det korrigeres for forskjellen mellom faktiske nivåer og anslåtte normalnivåer på statens renteinntekter og renteutgifter og overføringene fra Norges Bank. Størrelsen på korreksjonen trekkes opp av at det som ledd i en økning av Norges Banks egenkapital fra og med 2002 og i en periode framover ikke blir overført midler

fra banken til statsbudsjettet. En korreksjon for avviklingen av Folketrygdfondets beholdning av kontolån til staten fra og med 2007 trekkes i motsatt retning. Videre er det tatt hensyn til at forskningsfondet ikke videreføres, jf. nærmere omtale i Gul bok for 2012.

- Det korrigeres for regnskapsmessige omlegginger og for endringer i funksjonsfordelingen mellom stat og kommune som ikke påvirker den underliggende utviklingen i budsjettbalansen.

Oppdelingen av offentlige inntekter og utgifter i en konjunkturell og en strukturell del kan ikke baseres på direkte observasjoner, men må anslås med utgangspunkt i analyser av regnskapstall, økonomisk statistikk og prognoser for årene framover. Vanligvis trekkes skillet mellom konjunkturelle og strukturelle endringer med utgangspunkt i beregnede trendnivåer for de størrelsene som inngår. Resultatene vil kunne påvirkes av nye tall for den økonomiske utviklingen, også etter at statsregnskapet for det enkelte år foreligger. Finansdepartementets beregninger av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse er dokumentert på <http://www.regjeringen.no/fin>.

Beregningen av strukturelle skatter og avgifter tar utgangspunkt i data for faktiske, inntektsførte tall i statsregnskapet, samt anslag for prognoseperioden. Beregningene omfatter også skatt på inntekt og formue til kommuneforvaltningen og dekker perioden 1960–2020. For framskrivingsperioden er det tatt utgangspunkt i Finansdepartementets mellomlangsigtede framskrivinger, jf. boks 3.2. De ulike skatte- og avgiftsartene kan deles inn i følgende hovedgrupper:

Tabell 3.6 Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettoverskuddet. Mill. kroner

	2009	2010	2011	2012
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet	-96 561	-104 070	-106 117	-120 247
– Netto renter og overføringer fra Norges Bank.				
Avvik fra trend.	-751	-733	3 671	2 589
– Særskilte regnskapsforhold.	-6 058	-1 364	0	0
– Skatter og ledighetstrygd. Avvik fra trend.	10 465	6 258	-1 005	-636
= Strukturelt, oljekorrigert budsjettoverskudd	-100 217	-108 231	-108 784	-122 200
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.	-5,4	-5,5	-5,3	-5,6
Endring fra året før i prosentenheter ¹	-2,0	-0,1	0,3	-0,3

¹ Endringen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge brukes som en summarisk indikator på budsjettets virkning på økonomien. Negative tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt. I motsetning til de modellberegningene presentert i tabell 3.4, tar denne indikatoren ikke hensyn til at ulike inntekts- og utgiftsposter kan ha ulik betydning for aktiviteten i økonomien.

- *Skatt på arbeid.* Kategorien omfatter arbeidsgiveravgift til folketrygden og personskatter, inklusive formuesskatt på personer.
- *Skatt på kapital.* Kategorien omfatter etter-skuddsskatter fra selskaper og andre ikke-personlige skattytere (men ikke skatt på petroleumsvirksomhet), kildeskatt og arveavgift.
- *Avgifter.* Kategorien omfatter merverdiavgift, engangsavgift på motorkjøretøyer og øvrige særavgifter, herunder dokumentavgift og diverse sektoravgifter.

Utviklingen i disse tre hovedgruppene av skatter og avgifter er vist i figur 3.3A–3.3C. For årene fram til og med 2010 vises faktiske skatter ifølge statsregnskapet justert for endringer i skattesatser og skattegrunnlag og omregnet til faste 2010-kroner.

På budsjettets utgiftsside er aktivitetskorrigeringen knyttet til utgiftene til arbeidsledighetsstrygd. Konjunkturkorreksjonen av utgiftene til ledighetstrygd tar utgangspunkt i beregnede trendavvik for antall dagpengemottakere. Utviklingen i antall dagpengemottakere og beregnet trend er vist i figur 3.3D.

Utviklingen i det oljekorrigerede og det strukturelle, oljekorrigerede overskuddet på statsbudsjettet er vist i figur 3.4A, mens de beregnede aktivitetskorreksjonene er vist i figur 3.4B. Som det framgår av 3.4A, ble bruken av oljeinntekter, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet, trappet raskt opp rundt midten av 1970-tallet. Siden midten av 1970-tallet har både det oljekorrigerede og det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet svingt rundt et nivå tilsvarende om lag 4 pst. av BNP for Fastlands-Norge.

I tråd med handlingsregelen har bruken av oljeinntekter økt siden 2001. Opptrappingen var særlig kraftig i 2009 på grunn av de særskilte tiltakene for å dempe virkningene av den internasjonale finanskrisen. Beregningene av det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet viser en økning i den underliggende bruken av oljeinntekter med 90 mrd. 2012-kroner fra 2001 til 2012, til vel 122 mrd. kroner.

For perioden 1972 til 2011 sett under ett har drøyt 40 pst. av de samlede oljeinntektene blitt brukt over statsbudsjettet, mens resten er anvendt til å betale ned statsgjeld eller øke statens fordringer, fra 1996 i form av oppbyggingen av

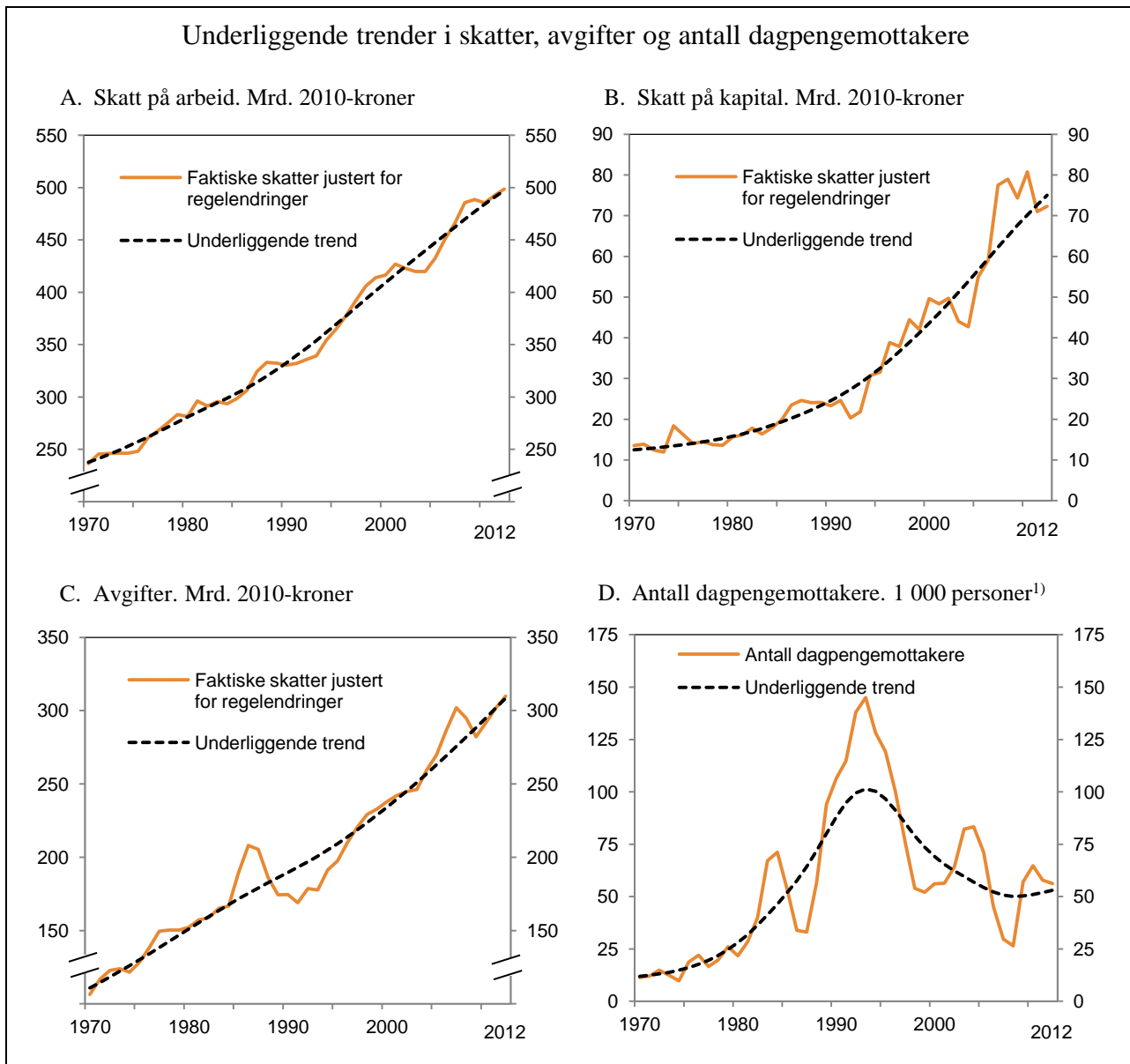
Boks 3.2 Framskrivninger av skatter og avgifter

For årene framover tar framskrivningene av skatter og avgifter utgangspunkt i en videreføring av det foreslåtte skatte- og avgiftsopplegget for 2012. Med utgangspunkt i Finansdepartementets makroøkonomiske framskrivninger er det lagt til grunn følgende forutsetninger:

- *Skatt på arbeid.* Utviklingen i antall sysselsatte normalårsverk er en viktig indikator for utviklingen i arbeidsgiveravgift til folketrygden og samlede personskatter. I framskrivningene er det lagt til grunn en gjennomsnittlig årlig vekst i antall normalårsverk på vel 1¼ pst. fra 2012 til 2015 og om lag ¾ pst. fra 2015–2020. Anslagene innebærer en noe høyere sysselsetting i årene framover enn tidligere lagt til grunn. Oppjusteringen må ses i sammenheng med at det i de nye befolkningsframskrivningene fra Statistisk sentralbyrå legges til grunn betydelig høyere innvandring fra EØS-området. For formuesskatt på personer er det lagt til grunn en gjennomsnittlig nominell vekst på om lag 5 pst. per år gjennom framskrivningsperioden.
- *Skatt på kapital.* Det er lagt til grunn at skatter fra foretak utenom petroleumsvirksomhe-

ten vil holde seg om lag uendret som andel av BNP for Fastlands-Norge etter 2012. Betalte kapitalskatter falt fra 2010 til 2011, noe som må ses i sammenheng med betydelige gevinster i finansforetakene i 2009. Det ga høye betalte skatter i 2010, som ikke er videreført i anslagene for 2011 og årene framover. For arveavgift er det lagt til grunn en gjennomsnittlig nominell vekst på om lag 10 pst. per år til 2015.

- *Avgifter.* Utviklingen i privat konsum, investeringer i bygg og anlegg og kjøp av biler er viktig for utviklingen i bl.a. merverdiavgift, bilavgifter og øvrige særavgifter. For privat konsum er det lagt til grunn en gjennomsnittlig realvekst på 3¾ pst. per år fra 2012 til 2015 og 3¼ pst. per år deretter, mens det for investeringer i bygg og anlegg er lagt til grunn en gjennomsnittlig årlig realvekst på vel 3 pst. per år fram til 2020. For kjøp av biler er det tatt utgangspunkt i en gjennomsnittlig årlig vekst i bilbestanden på om lag 2 pst. per år, mens det for dokumentavgiften er lagt til grunn en gjennomsnittlig årlig nominell vekst på i overkant av 6 pst. fram til 2020.



Figur 3.3 Underliggende trender i skatter, avgifter og antall dagpengemottakere

¹⁾ Det korrigeres for at dagpengemottakere kan være delvis ledige ved å regne om antall mottakere til heltidsekvivalenter. Ved omregningen tillegges delvis mottakere en vekt på 0,75.

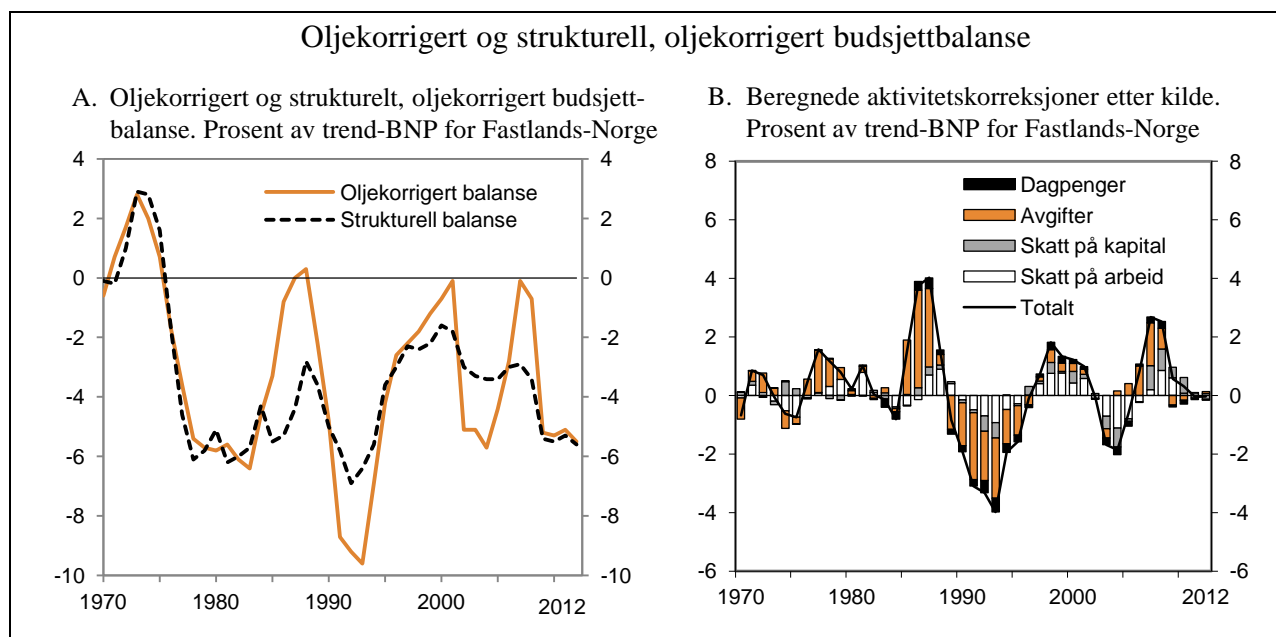
Kilder: Finansdepartementet og NAV.

Statens pensjonsfond utland. Statens investeringer i petroleumsvirksomheten er også finansiert løpende over statsbudsjettet.

3.1.5 Budsjettpolitikken på mellomlang sikt

Over tid bestemmes handlingsrommet i budsjettpolitikken i hovedsak av utviklingen i skattegrunnlagene i fastlandsøkonomien, utviklingen i forventet realavkastning av kapitalen i Statens pensjonsfond utland og bindinger på utgifts- og inntektssiden fra tidligere vedtak, herunder veksten i folketrygdenes utgifter gitt gjeldende regelverk.

Økonomisk vekst innebærer at skattegrunnlagene gradvis øker. For gitt skatte- og avgiftssystem øker derfor skatte- og avgiftsinntektene over tid. Den underliggende veksten i skattegrunnlagene anslås å styrke budsjettet med i størrelsesorden 16 mrd. 2012-kroner per år de nærmeste årene. Dette er litt høyere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2011, noe som bl.a. må ses i sammenheng med at nye befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå peker i retning av litt høyere underliggende vekst i arbeidsstyrke og verdiskaping i årene framover enn tidligere lagt til grunn.

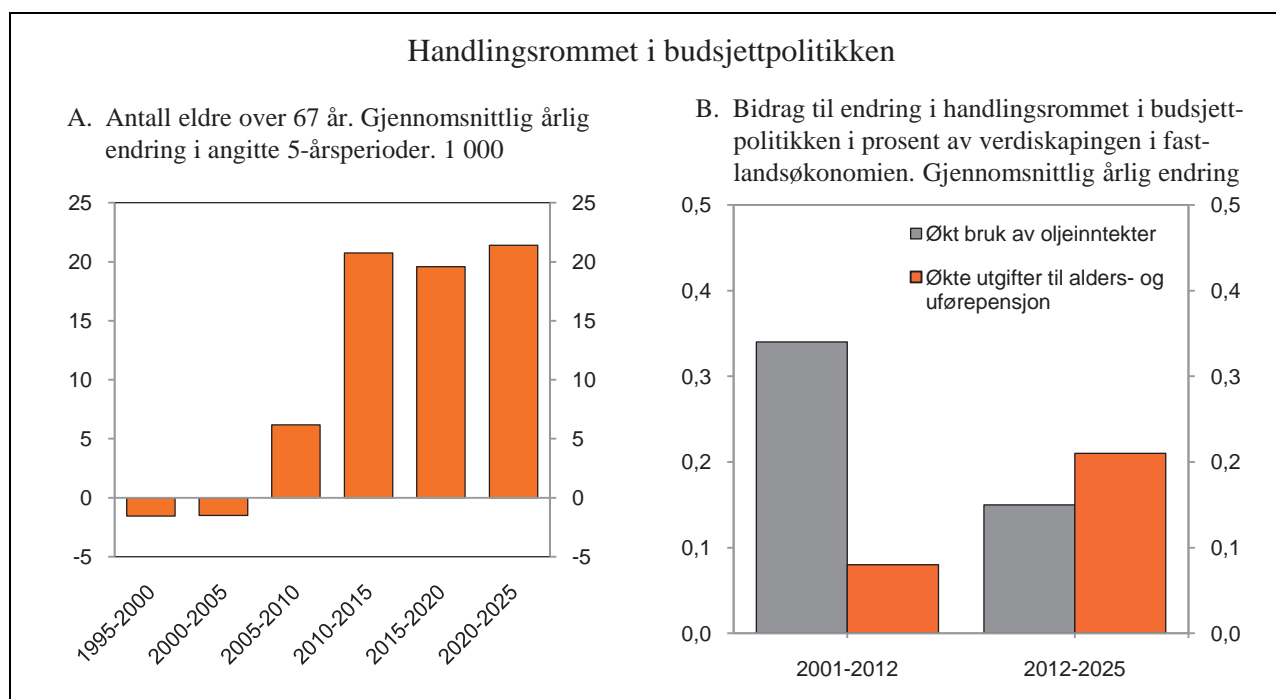


Figur 3.4 Oljekorrigert og strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse

Kilde: Finansdepartementet.

Selv uten ytterligere utbygging av de offentlig finansierte velferdsordningene ligger det an til betydelig økte utgifter på statsbudsjettet i årene framover. For årene 2013–2015 anslås utgiftene under folketrygden å øke med nærmere 11 mrd. 2012-kroner per år, først og fremst som følge av aldringen av befolkningen. Middelalternativet i Statistisk sentralbyrås nyeste befolkningsfram-

skrivning innebærer en vedvarende økning i antall eldre i befolkningen i årene framover. Mens det de siste årene har vært lav vekst eller nedgang i antall eldre over 67 år, ventes det en gjennomsnittlig årlig vekst på rundt 20 000 personer fram mot 2025, jf. figur 3.5A. Samtidig ventes også den samlede befolkningen å øke og dette demper i noen grad veksten i andelen eldre.



Figur 3.5 Handlingsrommet i budsjettpolitikken

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Sammen med aldringen av befolkningen, trekker fortsatt økning i gjennomsnittlige pensjonsutbetalinger også opp utgiftene i årene framover. I tillegg vil aldringen av befolkningen etter hvert øke behovet for helse- og omsorgstjenester.

Innføringen av pensjonsreformen kan bidra til høyere utgifter innenfor folketrygden de nærmeste årene, som følge av at flere årskull nå har fått mulighet til å ta ut alderspensjon. Over tid vil imidlertid pensjonsreformen gjøre statsfinansene mer bærekraftige enn under det gamle systemet, og særlig dersom reformen slår ut i større arbeidsinnsats.

Inntektene fra petroleumsvirksomheten er basert på uttapping av en ikke-fornybar naturressurs og vil etter hvert avta. Det vil gi en gradvis

svakere vekst i Statens pensjonsfond utland, og dermed også i den forventede fondsavkastningen, jf. tabell 3.7. Med handlingsregelen har bruken av oljeinntekter økt fra 1,8 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge i 2001, til 5,6 pst. i 2012, dvs. med i gjennomsnitt drøyt 0,3 prosentenheter per år. Basert på anslagene for utviklingen i fondskapitalen i årene framover, ligger det an til at bruken av oljeinntekter kan øke til en topp tilsvarende om lag 7½ pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien rundt 2025, dvs. med i underkant av 0,2 prosentenheter per år for hele perioden sett under ett. For de nærmeste årene kan forventet innfasing langs 4-prosentbanen anslås til om lag 0,3 prosentenheter per år.

Tabell 3.7 Statens pensjonsfond utland, forventet realavkastning og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd. Mrd. kroner og prosent

	Løpende priser			Faste 2012-priser			Strukturelt underskudd	
	Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året ¹	Forventet avkastning (4 pst. av fonds-kapitalen)	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	Forventet avkastning (4 pst. av fonds-kapitalen)	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	Avvik fra 4-pst. banen	I pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge	I pst. av fonds-kapitalen
2001	386,6	-	21,3	-	32,1	-	1,8	-
2002	619,3	24,8	36,4	35,8	52,5	16,7	3,0	5,9
2003	604,6	24,2	42,9	33,5	59,5	26,0	3,3	7,1
2004	847,1	33,9	47,2	45,6	63,5	17,9	3,4	5,6
2005	1 011,5	40,5	49,7	52,9	65,0	12,0	3,4	4,9
2006	1 390,1	55,6	46,6	70,3	58,9	-11,4	3,0	3,4
2007	1 782,8	71,3	48,5	86,3	58,7	-27,7	2,9	2,7
2008	2 018,5	80,7	60,0	92,3	68,6	-23,7	3,4	3,0
2009	2 279,6	91,2	100,2	100,5	110,4	10,0	5,4	4,4
2010	2 642,0	105,7	108,2	112,7	115,4	2,7	5,5	4,1
2011	3 080,9	123,2	108,8	127,2	112,3	-14,9	5,3	3,5
2012	3 115,0	124,6	122,2	124,6	122,2	-2,4	5,6	3,9
2013	3 542,8	141,7	-	137,3	-	-	-	-
2014	3 887,2	155,5	-	146,0	-	-	-	-
2015	4 190,9	167,6	-	152,4	-	-	-	-
2016	4 501,4	180,1	-	158,3	-	-	-	-
2017	4 824,2	193,0	-	164,1	-	-	-	-
2018	5 153,0	206,1	-	169,5	-	-	-	-
2019	5 500,3	220,0	-	175,0	-	-	-	-
2020	5 866,4	234,7	-	180,5	-	-	-	-

¹ I framskrivningen av fondskapitalen er det for årene fra og med 2013 beregningsteknisk forutsatt et årlig uttak fra fondet svarende til 4 pst. av fondskapitalen ved inngangen til året.

Kilde: Finansdepartementet.

Utgiftene til alders- og uførepensjon i folketrygden anslås å øke fra 9¼ pst. av fastlands-BNP i 2012 til 12½ pst. i 2025. Det tilsvarer 0,2 prosentenheter i gjennomsnitt per år. Dette er langt kraftigere enn i årene fra 2001 til 2012 og mer enn det anslåtte rommet for årlig økt bruk av oljeinntekter fram mot 2025, jf. figur 3.5B. Reformen som demper utgiftsveksten eller øker inntektene – for eksempel ved å legge til rette for økt arbeidsinnsats – vil dermed bli viktige for å skape handlingsrom til å løse andre oppgaver.

3.2 Utviklingstrekk i offentlige finanser

3.2.1 Innledning

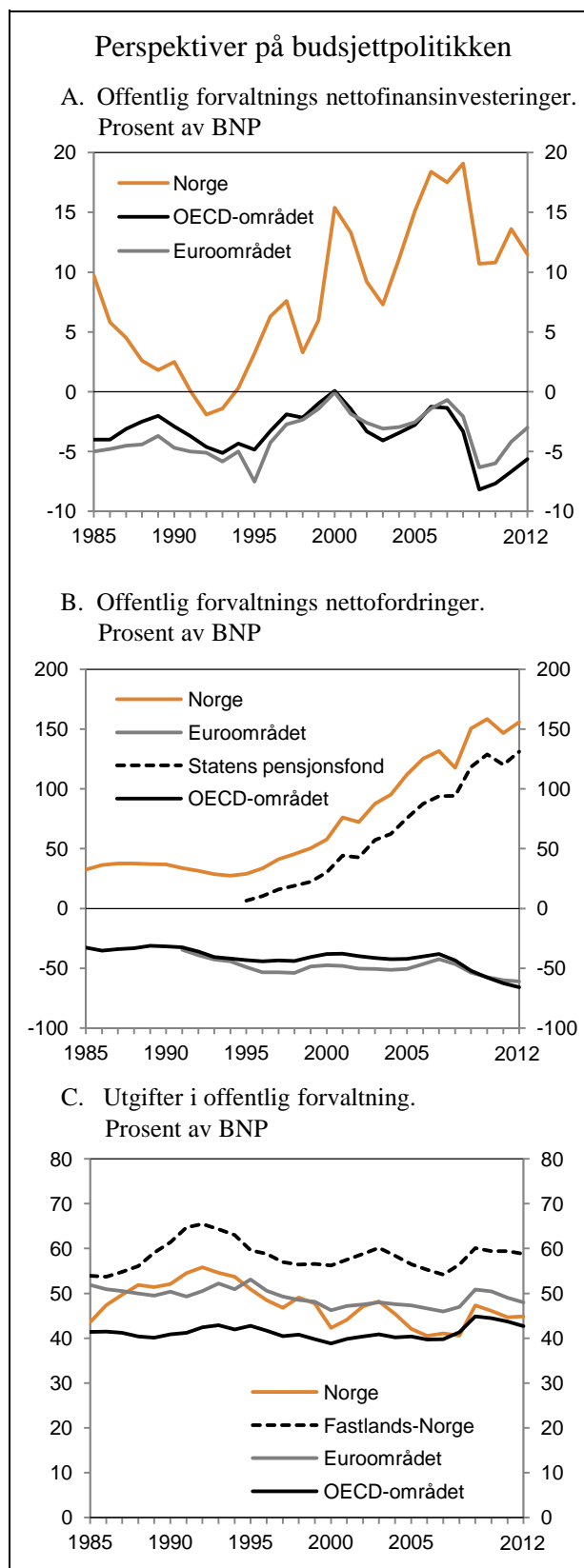
Finanskrisen og det påfølgende internasjonale konjunkturtilbakeslaget førte til en vesentlig svekkelse av offentlige finanser i en rekke industriland. Store underskudd i offentlige budsjetter og raskt økende statsgjeld har gjort at det stilles spørsmål ved bærekraften.

Selv om flere land har tatt viktige skritt for å redusere sine budsjettunderskudd i 2011 og 2012, framstår de statsfinansielle utfordringene fortsatt som svært store. Beregninger fra OECD viser at medlemslandene som gruppe må stramme inn sine budsjetter med ytterligere 5¼ pst. av BNP i løpet av de neste 15 årene, for å stabilisere bruttogjelden som andel av BNP. Innstrammingene må om lag doubles, dersom gjeldsandelen skal bringes tilbake til nivået fra før finanskrisen. I tillegg vil aldringen av befolkningen ifølge OECD isolert sett svekke offentlige budsjetter med om lag 3 pst. av BNP fram til 2025.

I Norge gir petroleumsinntektene et solid tilskudd til statens finanser, og Norge er ett av de få landene i Europa som har overskudd i offentlige budsjetter. Også hos oss vil imidlertid aldringen av befolkningen kunne svekke statens finansielle stilling på lang sikt. Utviklingen i offentlige finanser de siste årene omtales nærmere i avsnitt 3.2.2, og de langsiktige utfordringer for offentlige finanser i avsnitt 3.2.3.

3.2.2 Utviklingen i offentlige finanser de siste årene

Nettofinansinvesteringer er nasjonalregnskapets overskuddsmål og benyttes bl.a. til å sammenlikne overskuddet i offentlig forvaltning mellom land. Siden midten av 1990-tallet har høye petroleumsinntekter bidratt til store overskudd og voksende nettofordringer i offentlig forvaltning i



Figur 3.6 Perspektiver på budsjettpolitikken

Kilder: Finansdepartementet, OECD og Statistisk sentralbyrå.

Norge. I samme periode har OECD-landene og landene i euroområdet som gruppe gjennomgående hatt underskudd i offentlige budsjetter, og betydelig nettogjeld for offentlig forvaltning.

Målt som andel av BNP gikk nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning markert ned fra 2008 til 2009, både i OECD-området, i euroområdet og i Norge, jf. figur 3.6A. Dette gjenspeiler dels virkningen av det økonomiske tilbakeslaget på statens skatte- og avgiftsinntekter og dels de omfattende finanspolitiske tiltakene for å dempe oppgangen i arbeidsledigheten. For Norge hadde også nedgangen i oljeprisen fra det høye nivået i 2008 betydning.

For Norge anslås nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning til om lag 323 mrd. kroner i 2012, som tilsvarende 11,5 pst. av BNP. Dette er noe lavere enn anslått for 2011 og klart lavere enn i perioden 2006–2008. Overskuddene i offentlig forvaltning skyldes store overskudd i statsforvaltningen, jf. tabell 3.8. Sterk vekst i antall ansatte og et høyt nivå på bruttorealinvesteringene har de siste årene bidratt til negative nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen. Målt i bokført verdi anslås nettofinansinvesteringene i kommuneforvaltningen til -23 mrd. kroner både i 2011 og 2012.

Utviklingen i nettofordringene for offentlig forvaltning avhenger ikke bare av størrelsen på nettofinansinvesteringene, men også av utviklingen i markedsverdien på fordringer og gjeld. Som følge av høye inntekter fra petroleumsvirksomheten og store avsetninger i Statens pensjonsfond utland,

har offentlig forvaltnings nettofordringer gjennomgående økt kraftig de siste årene, jf. figur 3.6B. Målt som andel av BNP var 2008 et unntak, og også i 2011 ventet det en nedgang i nettofordringene for offentlig forvaltning. Ved utgangen av 2012 anslås markedsverdien av offentlig forvaltnings nettofordringer, medregnet kapitalen i Statens pensjonsfond og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift, til om lag 4 380 mrd. kroner, eller 156 pst. av BNP. Til sammenlikning anslås verdien av allerede opparbeidede rettigheter til framtidige utbetalinger av alderspensjoner fra folketrygden til om lag 5 180 mrd. kroner ved utgangen av 2012. Blant OECD-landene er det bare i Estland, Finland, Luxemburg, Sverige og Norge at offentlig forvaltning har positive nettofordringer.

Offentlige utgifter som andel av BNP benyttes som en indikator for størrelsen på offentlig forvaltning. Målt som andel av fastlands-BNP anslås de offentlige utgiftene i Norge å avta noe hvert år fra 2009 til 2012, etter en markert oppgang fra 2008 til 2009. Målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien er nivået på de offentlige utgiftene i 2012 om lag som gjennomsnittet for de siste 25 årene, men lavere enn under nedgangskonjunktorene tidlig på 1990-tallet og i 2003, jf. figur 3.6C.

Når offentlige utgifter måles som andel av fastlands-BNP, framstår de som forholdsvis høye i Norge sammenliknet med nivået i andre land. Målt i forhold til samlet BNP er de offentlige utgiftene noe lavere enn gjennomsnittet for euroområ-

Tabell 3.8 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosent av BNP

	2010	2011	2012
A Nettofinansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi	297 654	397 651	350 166
Samlet overskudd i statsbudsjettet og statens pensjonsfond	262 433	339 365	345 743
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet	-104 070	-106 117	-120 247
Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	275 957	341 282	351 691
Rente- og utbytteinntekter i Statens pensjonsfond	90 546	104 200	114 300
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap	-2 840	519	538
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ¹	38 061	57 767	3 885
B Nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi	-28 524	-29 745	-27 031
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi	-24 291	-23 269	-23 164
Avvik mellom påløpte og bokførte skatter mv.	-4 233	-6 475	-3 867
C Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer (A+B)	269 130	367 907	323 136
Målt som andel av BNP	10,8	13,6	11,5

¹ Inkluderer statsforvaltningens påløpte, men ikke bokførte skatter, bl.a. knyttet til petroleumsvirksomhet. Det er videre korrigert for at kapitalinnskudd i forretningsdrift, herunder statlig petroleumsvirksomhet, regnes som finansinvesteringer i nasjonalregnskapet.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

det. Dette må ses i sammenheng med at petroleumsinntektene gir et ekstraordinært bidrag til BNP i Norge, og en tilsvarende lav utgiftsandel. Dagens høye petroleumsinntekter er basert på uttapping av en ikke-fornybar ressurs. Over tid vil disse inntektene gradvis avta og til slutt falle helt bort. Offentlige utgifter i forhold til samlet BNP undervurderer derfor finansieringsbyrden på lang sikt. På den annen side vil offentlige utgifter som andel av BNP for Fastlands-Norge overvurdere finansieringsbyrden, før en tar hensyn til aldringen av befolkningen. Dette skyldes dels at en da ikke regner med finansieringsbidraget fra pensjonsfondet og dels at en ser bort fra muligheten for alternativ anvendelse av de ressursene som nå brukes i petroleumsvirksomheten.

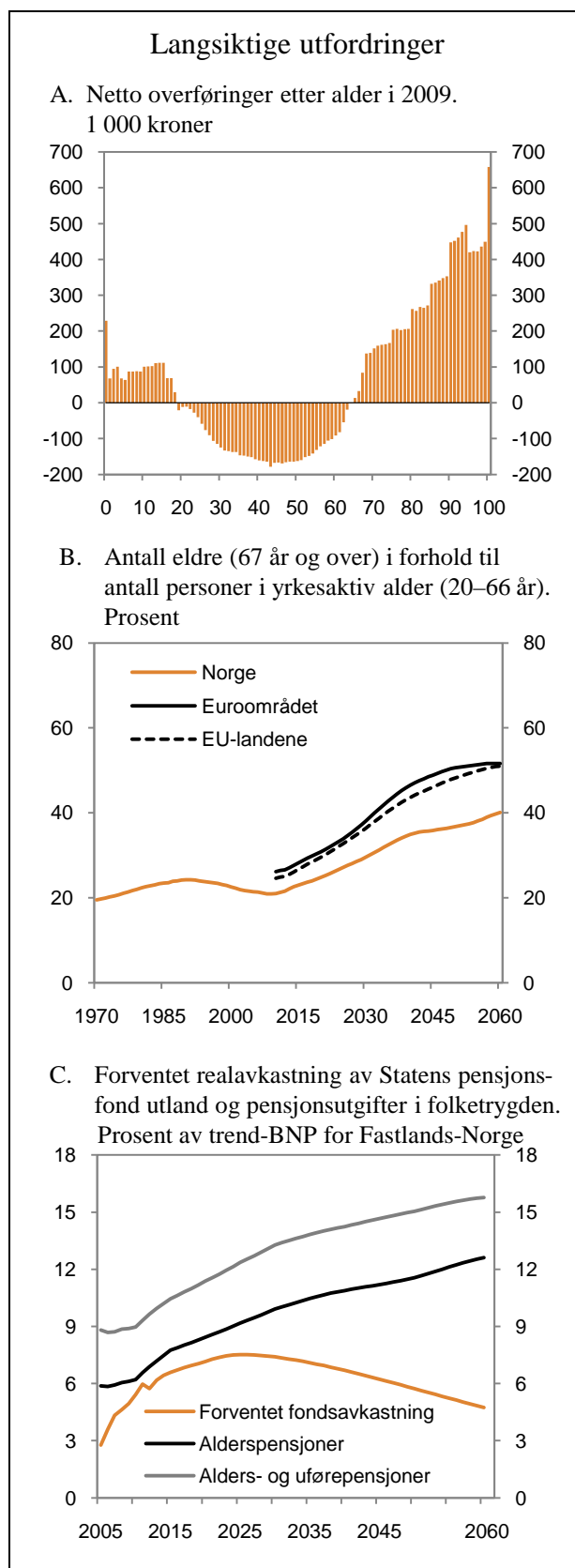
Forskjeller i offentlige utgiftsandeler mellom land gjenspeiler også ulik arbeidsdeling mellom offentlig og privat sektor. Blant annet er det stor forskjell fra land til land i det offentliges ansvar for alderspensjoner. I tillegg er det ulik praksis mellom land for beskatning av pensjoner og andre overføringer. Landene baserer seg også i ulik grad på bruk av skattefradrag (skatteutgifter) som et alternativ til offentlige overføringer. Slike forskjeller påvirker bruttotallene for både offentlige utgifter og inntekter.

3.2.3 Langsiktige utfordringer for finanspolitikken

Lik tilgang til grunnleggende velferdsordninger er et sentralt mål i den norske velferdsmodellen. Universelle inntektssikringsordninger og det omfattende offentlige tjenestetilbudet innen undervisning, helse og omsorg bidrar til dette. De offentlige velferdsordningene finansieres i all hovedsak av skatter og avgifter på inntekter skapt av befolkningen i yrkesaktiv alder, mens barn, ungdom og eldre er netto mottakere av offentlig finansierte ytelser, jf. figur 3.7A.

De siste tiårene har en gunstig befolkningsutvikling og økt yrkesdeltaking, særlig blant kvinner, styrket arbeidstilbudet. Dette har gitt grunnlag for å finansiere en betydelig utvidelse av velferdsordningene uten en tilsvarende økning i skatteinivået. I tillegg har bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet økt fra null tidlig på 1970-tallet, til et nivå tilsvarende vel 5½ pst. av verdiskapingen i Fastlands-Norge i 2012.

Middelalternativet i siste befolkningsframskriving fra Statistisk sentralbyrå viser en utvikling der reduksjonen i den demografiske forsørgelsesbyrden gjennom de siste tiårene avløses av en vedvarende økning i andelen eldre i befolkningen



Figur 3.7 Langsiktige utfordringer i offentlige finanser

Kilder: Eurostat, Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

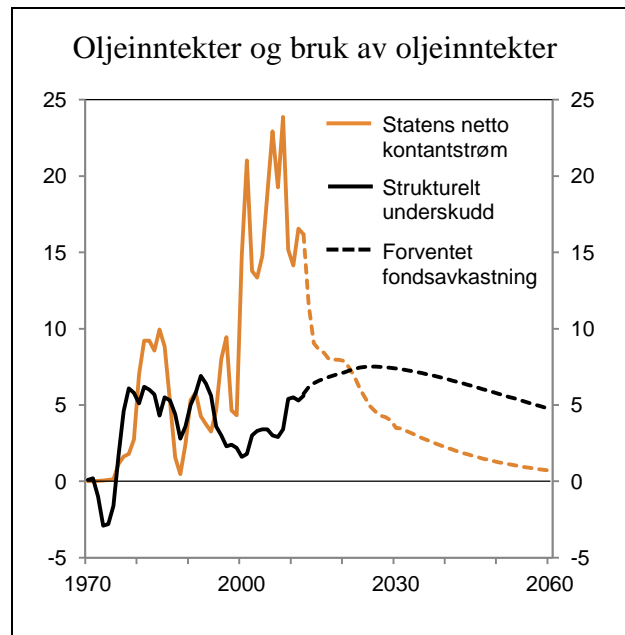
i tiårene framover. Andelen eldre anslås å øke fra i overkant av 20 per 100 personer i yrkesaktiv alder i dag til i overkant av 25 per 100 personer i yrkesaktiv alder i 2020 og videre til 40 per 100 personer i 2060, jf. figur 3.7B.

Økningen i andelen eldre skyldes først og fremst økt forventet levealder, men de store fødselstallene etter krigen bidrar også til en økning i andelen eldre de nærmeste årene. Siden Folketrygdloven ble vedtatt i 1967, har forventet levealder ved fødsel økt med mer enn 7 år i Norge. I samme periode er både den formelle og den reelle pensjonsalderen redusert. I middelalternativet er det lagt til grunn at forventet levealder for nyfødte vil øke med ytterligere om lag 6½ år fram til 2060.

Befolkningsframskrivninger som Eurostat har utarbeidet som utgangspunkt for analyser av bærekraften i offentlige finanser i EU-landene viser en mer markert økning i forsørgelsesbyrden i disse landene sett under ett enn Statistisk sentralbyrås tall for Norge. Yrkesaktiviteten blant eldre er vesentlig lavere i EU enn i Norge. Dersom yrkesaktiviteten i EU tar seg opp, vil dette isolert sett bidra til å redusere de statsfinansielle utfordringene i disse landene.

Dersom dagens arbeidsmarkedstilknytning for ulike demografiske grupper videreføres, vil de forventede endringene i befolkningens størrelse og sammensetning medføre en reduksjon i samlet arbeidsinnsats per innbygger i tiårene framover. Nedgangen vil ytterligere forsterkes dersom den obeserverte reduksjonen i gjennomsnittlig arbeidstid de siste 40 årene ikke stopper opp. Samtidig innebærer aldringen av befolkningen at arbeidsinnsatsen per innbygger må øke betydelig framover, dersom vi skal kunne opprettholde dagens standarder og dekningsgrader innenfor helse- og omsorgstjenester.

Langsiktige budsjettframskrivninger indikerer at offentlige utgifter etter hvert vil vokse sterkere enn verdiskapingen og skattegrunnlaget, selv med bare en videreføring av dagens dekningsgrader og ressursbruk per bruker i offentlige velferdsordninger. Det er da tatt hensyn til at den vedtatte pensjonsreformen vil redusere pensjonsutgiftene over tid. Sparingene som følger av handlingsregelen er ikke alene nok til å møte veksten i offentlige utgifter på lang sikt. Med handlingsregelen gir Statens pensjonsfond utland riktig nok et varig bidrag til finansieringen av offentlige velferdsordninger, slik at petroleumsformuen også kommer framtidige generasjoner til nytte, jf. figur 3.8. Etter hvert vil likevel den relative betydningen av finansieringsbidraget fra Statens pensjons-



Figur 3.8 Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og bruk av oljeinntekter. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

fond utland avta som følge av økonomisk vekst. Utgiftene knyttet til aldringen av befolkningen vil samtidig fortsette å øke, slik at det oppstår et stadig større finansieringsbehov.

I Nasjonalbudsjettet 2011 ble det udekkede finansieringsbehovet i 2060 knyttet til en videreføring av dagens velferdsordninger anslått til 7¼ pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Finansieringsbehovet ble da målt i forhold til nasjonalbudsjettets anslag for skatte- og avgiftsnivået i 2010. Dersom det vedtas ytterligere kvalitetsforbedringer eller økt omfang på velferdstjenestene, vil finansieringsbehovet bli enda større.

Siden Nasjonalbudsjettet 2011 er anslaget for strukturelle skatte- og avgiftsinntekter oppjustert tilsvarende 0,8 pst. av fastlands-BNP. Dette trekker isolert sett i retning av en tilsvarende nedjustering av det langsiktige inndekningsbehovet. Dette motsvares et stykke på vei av den foreslåtte økningen i bruken av oljeinntekter fra 2011 til 2012.

De langsiktige utfordringene i finanspolitikken kan også illustreres ved hjelp av beregninger på generasjonsregnskapet, jf. boks 3.3. Oppdaterte beregninger med utgangspunkt i det foreslåtte budsjettoplegget for 2012 viser et inndekningsbehov tilsvarende 9 pst. av BNP for Fastlands-Norge. I Nasjonalbudsjettet 2011 viste beregningene på generasjonsregnskapet et inndekningsbehov som tilsvarte 9½ pst. av fastlands-BNP. Ned-

Boks 3.3 Generasjonsregnskapet

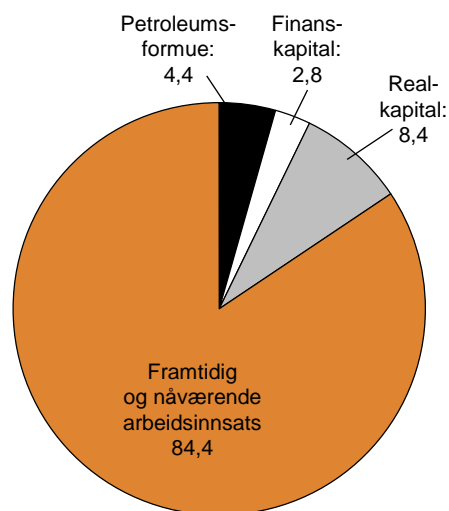
Langsiktige utfordringer i finanspolitikken kan illustreres ved hjelp av beregninger på generasjonsregnskapet. Generasjonsregnskapet tar utgangspunkt i at dagens verdi av offentlige netto formue og framtidige inntekter må være like stor som dagens verdi av framtidige offentlige utgifter. Inndekningsbehovet framkommer som et anslag på hvor mye budsjettpolitikken må strammes inn i dag, for at skattnivået deretter skal kunne holdes konstant i all framtid.

Generasjonsregnskapet ivaretar at aldringen av befolkningen vil gi en kraftig økning i utgiftene til alderspensjoner fram mot 2060. Det tas ikke hensyn til virkningene av pensjonsreformen eller modningen av pensjonssystemet. Også på en del andre områder bygger beregningene på enklere antakelser enn framskrivningene på den makroøkonomiske modellen MSG. Blant annet overvurderer generasjonsregnskapet systematisk prisveksten på en del utgiftsposter på offentlige budsjetter, sammenliknet med de mer detaljerte makromodellberegningene. Generasjonsregnskapsberegningene er enklere enn MSG-beregningene, men en fordel ved dem er at de bygger på en metode som er bedre tilrettelagt for internasjonale sammenlikninger.

justeringen skyldes i hovedsak at utgangsnivået for offentlige finanser framstår som noe bedre enn for ett år siden.

Selv om petroleumsinntektene gir et viktig bidrag til finansieringen av velferdsordningene, er det utviklingen i fastlandsøkonomien som over tid betyr klart mest for vårt velferdsnivå. I figur 3.9 er petroleumsformuen sammenliknet med andre deler av vår nasjonalformue, realkapital, finanskapital og verdien av vår nåværende og framtidige arbeidsinnsats. Statens pensjonsfond er regnet med i finanskapitalen. Beregninger basert på de langsiktige makroøkonomiske framskrivningene viser at verdien av vår nåværende og framtidige arbeidsinnsats utgjør om lag 84 pst. av nasjonalformuen. Petroleums- og finansformuen til sammen utgjør til sammenlikning bare i overkant av 7 pst. Beregningen illustrerer at høy yrkesdeltaking og arbeidsinnsats og videre oppgang i arbeidsproduktiviteten er avgjørende for levestandarden.

Netto nasjonalformue per innbygger. 2009



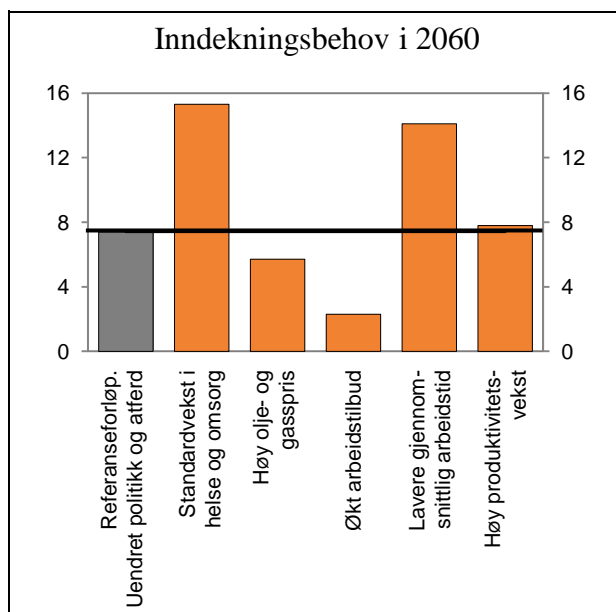
Figur 3.9 Netto nasjonalformue per innbygger. 2009. Prosent

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Høy arbeidsinnsats er også helt avgjørende for å sikre bærekraften i de offentlige velferdsordningene. Dersom arbeidsinnsatsen per innbygger øker, vil skatteinntektene gå opp, samtidig som utgiftene til stønader kan reduseres dersom antall personer som ikke er sysselsatt går ned. Her er pensjonsreformen svært viktig, fordi den både bidrar til å dempe økningen i pensjonsutgiftene og gir incentiver til økt arbeidsinnsats.

Figur 3.10 gjengir inndekningsbehovet under alternative antakelser om olje- og gasspriser, produktivitet, arbeidsinnsats og standardvekst i helse- og omsorg. De langsiktige makroøkonomiske framskrivningene viser at en økning i arbeidsinnsatsen på om lag 10 pst. i forhold til dagens nivå vil møte en betydelig del av det udekkede finansieringsbehovet i offentlige budsjetter fram mot 2060. Tilsvarende vil en lavere arbeidsinnsats svekke offentlige finanser. Dersom den observerte nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid siden 1990 skulle fortsette i årene framover, vil for eksempel finansieringsbehovet i 2060 om lag doubles.

En fortsatt utbygging av offentlige tjenester utover det som følger av dagens standarder og dekningsgrader, vil også øke de langsiktige statsfinansielle utfordringene. Dersom for eksempel den årlige veksten i timeverkene i den fellesfinansierte pleie- og omsorgssektoren blir en prosent-



Figur 3.10 Anslått inndekningsbehov i offentlige finanser i 2060. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

enhet høyere enn det som følger av uendret standard og dekningsgrad, vil finansieringsbehovet i 2060 øke med nærmere 8 prosentenheter sammenliknet med referanseforløpet. De siste tiårene har ressursinnsatsen per tjenestemottaker i gjennomsnitt økt noe sterkere enn det som er lagt til grunn i dette alternativet.

De langsiktige budsjettframskrivingene viser at det etter hvert vil bli mer krevende å finansiere velferdsordningene. Reformen som demper utgiftsveksten eller øker inntektene – for eksempel ved å legge til rette for økt arbeidsinnsats – vil dermed bli viktige for å balansere offentlige budsjetter og skape handlingsrom til å løse nye oppgaver. I denne sammenhengen er pensjonsreformen svært viktig fordi den gir insentiver til økt arbeidsinnsats.

3.3 Kommuneforvaltningens økonomi

3.3.1 Sentrale utviklingstrekk

Kommuneforvaltningen yter viktige tjenester til den norske befolkningen og sysselsetter om lag en femdel av alle yrkesaktive. De siste årene har sektorens inntekter økt forholdsvis raskt. For seksårsperioden fra 2005 til 2011 anslås realveksten i kommunesektorens samlede inntekter til 49 mrd. kroner, som tilsvarer en gjennomsnittlig årlig vekst på om lag 2¾ pst. Det er ½ prosentenheter høyere enn den gjennomsnittlige årlige vek-

sten i realinntektene fra 1990 til 2005, jf. figur 3.11A. Om lag halvparten av veksten i inntektene etter 2005 har kommet i form av frie inntekter. Den forholdsvis sterke realveksten i inntektene de siste årene må ses i sammenheng med høy befolkningsvekst og satsing for å bedre tjenestetilbudet.

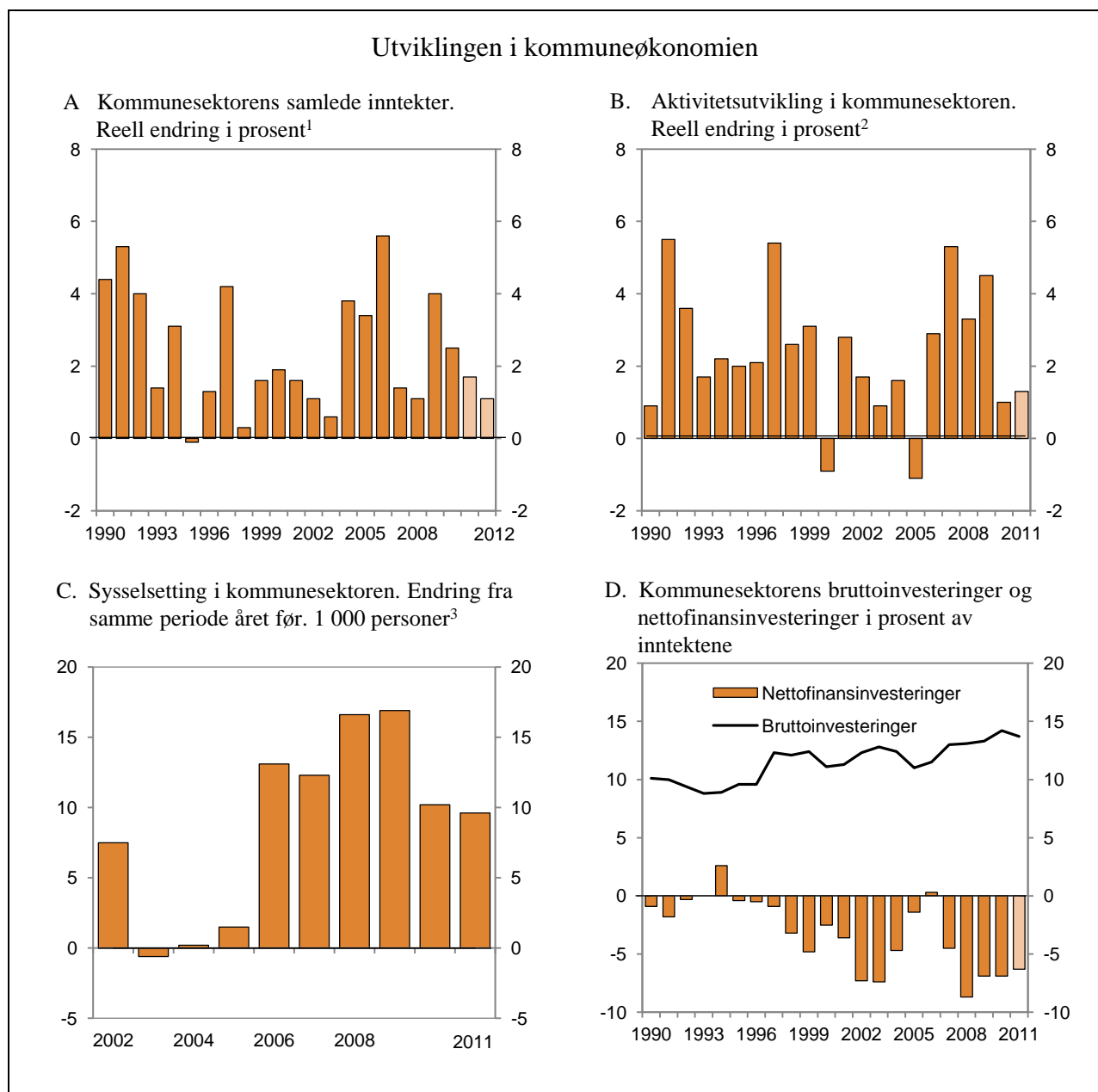
Høy inntektsvekt har bidratt til sterk vekst i aktiviteten i kommunesektoren. Fra 2005 til 2010 økte aktiviteten i sektoren med i gjennomsnitt 3,4 pst. per år, mot en gjennomsnittlig årlig vekst på 2,2 pst. i perioden fra 1990 til 2005, jf. figur 3.11B. Blant annet har sysselsettingen i kommuneforvaltningen økt betydelig de siste årene. Sysselsettingen har økt noe mindre målt i antall årsverk, som følge av en relativ høy andel deltidsansatte i kommunesektoren.

Sesongjusterte tall fra kvartalsvis nasjonalregnskap viser at veksten i sysselsettingen i kom-

Boks 3.4 Aktiviteten i kommunesektoren

Aktiviteten i kommunesektoren styres i hovedsak gjennom de inntektsrammene Stortinget fastsetter i de årlige statsbudsjettene. Kommuner og fylkeskommuner har selv ansvar for å tilpasse sin ressursbruk og tjenesteproduksjon til de fastsatte inntektsrammene, gitt gjeldende lover og regelverk. Det innebærer at kommunene og fylkeskommunene må prioritere mellom de ulike oppgavene og utnytte ressursene effektivt. Samtidig har staten et ansvar for at det er samsvar mellom de oppgaver kommunesektoren pålegges og de ressurser som gjøres tilgjengelige.

Utviklingen i den samlede aktiviteten i kommuneforvaltningen måles ved en indikator utarbeidet av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). Indikatoren veier sammen endringer i sysselsetting (timeverk), produktinnsats (i faste priser) og brutto realinvesteringer (i faste priser). Som vekter brukes de andelen som lønnskostnader (inkludert pensjonsutgifter), produktinnsats og brutto realinvesteringer utgjør av de samlede utgiftene til de tre kostnadsartene. Indikatoren fanger ikke opp endringer i andre utgiftsarter, f.eks. overføringer til private og renteutgifter. Indikatoren er et mål på hva som settes inn i produksjonen, ikke hva som faktisk produseres. Den fanger dermed ikke opp forbedringer i tjenestetilbudet som følge av en mer effektiv bruk av ressurser.



Figur 3.11 Utviklingen i kommuneøkonomien

¹ I tillegg fikk kommunesektoren i 2009 et midlertidig vedlikeholdstilskudd på 4 mrd. kroner i forbindelse med den finanspolitiske tiltakspakken.

² Aktivitetsveksten i 2010 er korrigert for at fylkeskommunene overtok ansvaret for om lag 17 000 km offentlig veg.

³ Tallene for 2002 og 2004 er korrigert for overføring av henholdsvis spesialisthelsetjenesten og barnevern, familievern og rusomsorg fra fylkeskommunene til staten. For 2011 vises vekst fra første halvår 2010 til første halvår 2011.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

munesektoren har fortsatt også inn i inneværende år, men veksttakten ser ut til bli lavere enn den svært sterke veksten i 2008 og 2009. I første halvår var det i gjennomsnitt sysselsatt om lag 525 000 personer i kommuneforvaltningen. Det er i underkant av 10 000 flere enn i samme periode i fjor, jf. figur 3.11C.

Kommunesektorens investeringer i bygg og anlegg har også gått mye opp de siste årene. Målt

som andel av inntektene ligger investeringene på et historisk sett høyt nivå, jf. figur 3.11D. I 2010 økte investeringene i kommuneforvaltningen med 11 pst. reelt. Disse tallene er imidlertid påvirket av at fylkeskommunene i 2010 overtok ansvaret for om lag 17 000 km offentlig veg fra staten. Dersom det justeres for dette, var investeringsnivået om lag uendret fra 2009 til 2010. I første halvår i år har

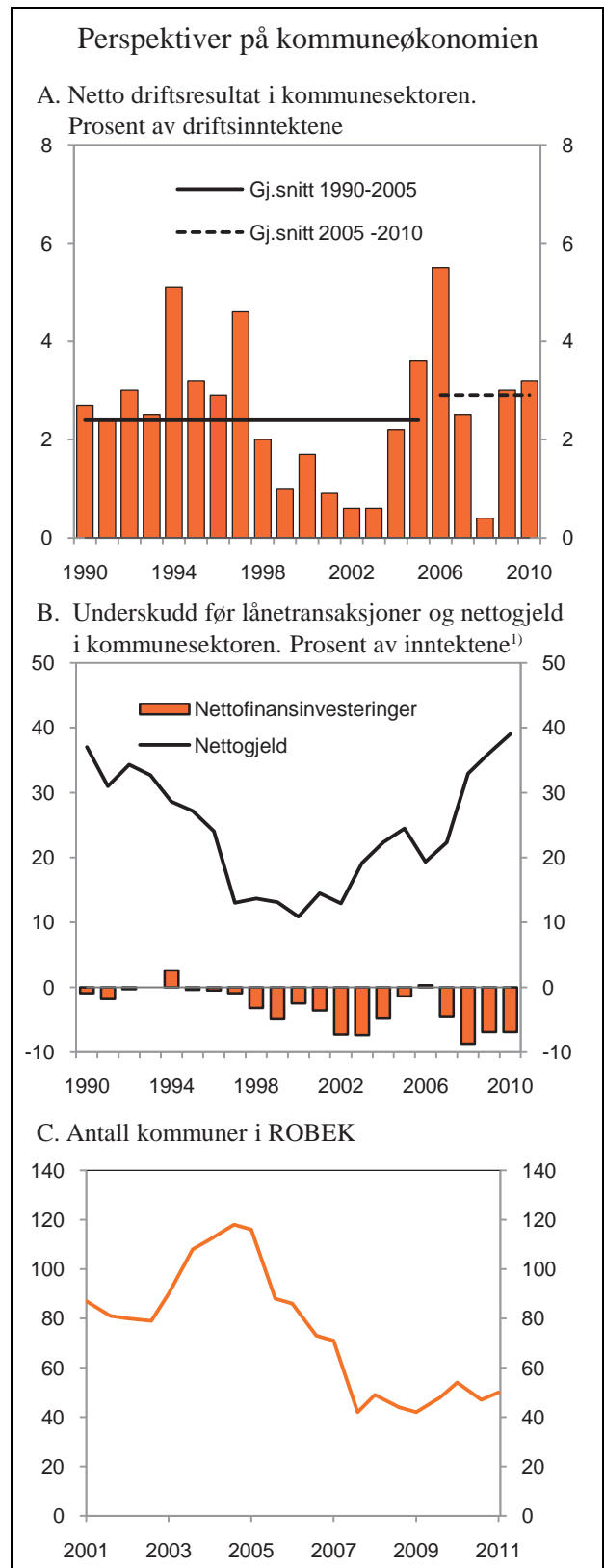
investeringene holdt seg på om lag samme høye nivå som i første halvår i fjor.

Netto driftsresultatet i kommunesektoren utgjorde i fjor 3,2 pst. av inntektene, mot 3,0 pst. i 2009, jf. figur 3.12A. Endringen i fordelingen av ansvaret for veger mellom stat og kommune bidro til et særlig høyt nivå for netto driftsresultatet i fylkeskommunene i fjor. Ved ansvarsoverføringen fikk fylkeskommunene kompensasjon for nye oppgaver i form av rammetilskudd, som inntektsføres i driftsregnskapet. En betydelig del av utgiftene er imidlertid knyttet til veginvesteringer, som utgiftsføres i investeringsregnskapet. Disse utgiftene påvirker ikke netto driftsresultatet. Dersom de økte rammeoverføringene til veginvesteringer holdes utenom, kan netto driftsresultatet for kommunesektoren samlet sett anslås til 2¾ pst. i 2010. For årene 2006 til 2010 har netto driftsresultatet i sektoren i gjennomsnitt vært 2,9 pst. Dette er om lag på linje med det nivået som Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anbefaler at netto driftsresultatet over tid bør ligge på.

Boks 3.5 Netto driftsresultat og nettofinansinvesteringer

Netto driftsresultat viser hva kommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter, netto renter og avdrag er betalt. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykker netto driftsresultatet hvor stor andel av de tilgjengelige inntektene kommunene kan disponere til avsetninger og investeringer. Ifølge Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) bør netto driftsresultatet for kommunesektoren som helhet tilsvare om lag 3 pst. av driftsinntektene som gjennomsnitt over tid, for at sektoren skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer.

Nettofinansinvesteringer viser samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet, mens avdrag og realiserte og urealiserte gevinster/tap på finansformuen er holdt utenom. Med tillegg for eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld bestemmer nettofinansinvesteringene utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon. Negative nettofinansinvesteringer betyr isolert sett at kommunenes nettofordringer går ned (eller at nettogjelden øker).



Figur 3.12 Perspektiver på kommuneøkonomien

¹⁾ Nettofinansinvesteringene er målt i bokført verdi.

Kilder: Finansdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Ifølge foreløpige regnskapstall var nettofinansinvesteringene i kommunesektoren -24 mrd. kroner i 2010. Underskuddet tilsvarer knapt 7 pst. av inntektene, som er det samme som i 2009, jf. figur 3.12B. De store negative nettofinansinvesteringene må ses i sammenheng med høye bruttoinvesteringer i kommuneforvaltningen som i betydelig grad lånefinansieres.

Nettogjelden i kommunesektoren har økt sterkt de siste ti årene. Ved utgangen av 2010 tilsvarte nettogjelden i underkant av 40 pst. av sektorens inntekter. Imidlertid er ikke alle kommunenes lån belastende for kommuneøkonomien. En del lån er knyttet til gebyrbelagte tjenester, der økte avdrag og renteutgifter kan finansieres gjennom økte kommunale gebyrer. Dette gjelder i hovedsak investeringer knyttet til vann, avløp og renovasjon. I tillegg dekker staten rentekostnader og noen avdrag på lån til investeringer i skole, kirke og sykehjem samt til transporttiltak i fylkene.

Antall kommuner som er registrert i ROBEK (Register for betinget godkjenning og kontroll) og som må ha godkjenning fra fylkesmannen for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak og langsiktige leieavtaler, avtok fra en topp på knapt 120 registrerte kommuner i andre halvår 2004 til 42 i andre halvår 2007. Antall registrerte kommuner har siden holdt seg på et relativt lavt nivå, og i begynnelsen av september 2011 var det 50 kommuner i ROBEK, jf. figur 3.12C. De siste endrin-

gene i ROBEK er gjort i etterkant av at kommunestyrene og fylkestingene har vedtatt årsregnskapet for 2010. Det er for tiden ikke registrert noen fylkeskommuner i ROBEK.

3.3.2 Nærmere om kommuneøkonomien i 2011

I Nasjonalbudsjettet 2011 ble realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslått til 5,1 mrd. kroner regnet fra daværende anslag på regnskap for 2010. Veksten i kommunesektorens frie inntekter i 2011 ble anslått til 1,9 mrd. kroner, jf. tabell 3.9.

I Revidert nasjonalbudsjett ble anslagene for realvekst i både frie og samlede inntekter i 2011 noe nedjustert. Nedjusteringene skyldes bl.a. at anslaget for den kommunale deflatoren i 2011 ble oppjustert fra 2,8 pst. til 3,4 pst., i hovedsak som følge av høyere anslått lønnsvekst.

Etter Revidert nasjonalbudsjett har det kommet ny informasjon om skatteinngangen, som trekker i retning av at kommunesektorens skatteinntekter i 2011 vil bli om lag 1 mrd. kroner høyere enn tidligere lagt til grunn. Kostnadsveksten i kommunesektoren i 2011 anslås til 3,4 pst., som er uendret fra Revidert nasjonalbudsjett 2011. Den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter fra 2010 til 2011 anslås etter dette til 5,5 mrd. kroner eller 1,7 pst. Realveksten i de frie inntektene anslås til 1,6 mrd. kroner.

Tabell 3.9 Realvekst i kommunesektorens inntekter. Mrd. 2011-kroner og prosent

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kr	Pst.	Mrd. kr	Pst.
2006	16,0	5,6	12,5	6,2
2007	4,3	1,4	-1,6	-0,7
2008	3,2	1,1	0,0	0,0
2009 ¹	12,2	4,0	6,5	3,0
2010	8,1	2,5	5,5	2,4
2011 ²	5,5	1,7	1,6	0,6
Samlet vekst 2005–2011	49,3	17,4	24,4	11,8
<i>Memo: Anslag for 2011 på ulike tidspunkt:</i>				
Nasjonalbudsjettet 2011	5,1	1,5	1,9	0,7
Revidert nasjonalbudsjett 2011	4,5	1,4	0,6	0,2

¹ I tillegg fikk kommunesektoren i 2009 et midlertidig vedlikeholdstilskudd på 4 mrd. kroner i forbindelse med den finanspolitiske tiltakspakken.

² I forhold til oppdatert anslag på regnskap for 2010.
Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

3.3.3 Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2012

I Kommuneproposisjonen 2012 ble det signalisert en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter fra 2011 til 2012 på mellom 5 og 6 mrd. kroner. Det ble lagt opp til at mellom 3¾ og 4¼ mrd. kroner av denne veksten skulle komme som frie inntekter. Det ble understreket at veksten i inntektene etter vanlig praksis skal regnes fra det nivået på kommunesektorens inntekter i 2011 som ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2011.

Regjeringens budsjettforslag for 2012 innebærer en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 5 mrd. kroner eller 1,4 pst., regnet i forhold til anslaget for kommunesektorens inntekter i 2011 i Revidert nasjonalbudsjett 2011, jf. tabell 3.10.

Realveksten i kommunesektorens frie inntekter fra 2011 til 2012 anslås til 3¾ mrd. kroner, regnet i forhold til inntektsanslaget for 2011 i Revidert nasjonalbudsjett 2011. Skjønstilskuddet til kommunene foreslås økt med 50 mill. kroner i 2012 til dekning av ekstraordinære utgifter til psykososial oppfølging i kommunene som følge av angrepene 22. juli 2011. Dette er ikke regnet med i den anslåtte veksten i frie inntekter.

I tillegg til den anslåtte veksten i frie inntekter får kommunesektoren økte midler bl.a. knyttet til nominell videreføring av maksimalprisen i barnehager, videre opptrapping av minimumstilskuddet til ikke-kommunale barnehager, valgfag på ungdomstrinnet, samt økte midler til barnehager i forbindelse med foreslått omlegging av kontantstøtteordningen. Disse midlene bevilges som frie inntekter, men regnes ikke med i den oppgitte veksten i frie inntekter siden midlene er knyttet til

nye oppgaver. Midlene regnes imidlertid med i veksten i de samlede inntektene.

Regjeringen foreslår også et øremerket stimuleringsstilskudd til dagaktivitetsplasser for personer med demens, økte bevilgninger til barnevern og til omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Regjeringen foreslår også at det innenfor rentekompen-sasjonsordningene for både skole- og svømmeanlegg og transporttiltak i fylkene kan gis tilsagn om kompensasjon for renteutgifter knyttet til investeringer på til sammen 2 mrd. kroner i 2012. Gebyrinntektene anslås reelt å øke med knapt 0,3 mrd. kroner fra 2011 til 2012.

I forbindelse med samhandlingsreformen får kommunene fra 1. januar 2012 ansvar for pasienter som er klare for utskrivning fra sykehusene og 20 pst. medfinansieringsansvar for spesialisthelsetjenester. Kommunene får samtidig overført om lag 5,6 mrd. kroner fra staten. Disse midlene regnes ikke med i anslagene for vekst i frie og samlede inntekter siden det er en overføring av oppgaver. I tillegg foreslås det å opprette et eget tilskudd over Helse- og omsorgsdepartementets budsjett til oppbygging av et kommunalt tilbud om øyeblikkelig hjelp.

Regjeringens forslag til kommuneopplegg innebærer en realvekst i både frie og samlede inntekter i nedre del av de intervallene som ble signalisert i Kommuneproposisjonen 2012. Ved beregning av realveksten i kommunesektorens inntekter er det lagt til grunn en prisvekst på kommunal tjenesteyting (deflator) på 3¾ pst. fra 2011 til 2012.

Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2011 innebærer Regjeringens budsjettforslag en reell økning i kommunesektorens samlede inntekter på om lag 4 mrd. kroner, tilsvarende 1,1 pst. Det er da tatt hensyn til at skatteanslaget for 2011 er oppjustert. Målt i verdi kan veksten anslås til

Tabell 3.10 Vekst i kommunesektorens inntekter i 2012 regnet i forhold til anslått inntektsnivå i 2011 i henholdsvis Revidert nasjonalbudsjett 2011 og Nasjonalbudsjettet 2012. Mrd. kroner

	Målt ift. anslag på regnskap for 2011 i RNB11	Målt ift. anslag på regnskap for 2011 i NB12
Samlede inntekter	5,0	4,0
Herav:		
– Frie midler	3,75	2,7
– Frie midler til nye oppgaver ¹	0,8	0,8
– Øremerkede tilskudd mv.	0,2	0,2
– Gebyrer mv.	0,3	0,3

¹ Omfatter bl.a. økte midler til barnehager og valgfag på ungdomstrinnet. Regnes ikke med i veksten i frie inntekter siden bevilgningene er knyttet til nye oppgaver.

Kilde: Finansdepartementet.

4,4 pst. Realveksten i de frie inntektene anslås til 2¾ mrd. kroner, regnet i forhold til anslag på regnskap for 2011.

Kommunesektorens samlede inntekter i 2012 anslås til 374 mrd. kroner. Av dette utgjør de frie inntektene, som består av rammetilskudd fra staten og skatteinntekter, om lag tre fjerdedeler. Kommunesektoren har i tillegg inntekter fra bl.a. øremerkede tilskudd fra staten, gebyrer og moms-kompensasjonsordningen. Ved beregning av inntektsveksten holdes tilskudd fra momskompensasjonsordningen utenom.

Maksimalskattørene og kommunesektorens skatteinntekter

Skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere deles mellom staten, kommuner og fylkeskommuner. Fordelingen bestemmes ved at det fastsettes maksimalsatser på skattørene for kommuner og fylkeskommuner.

I Kommuneproposisjonen ble det signalisert at skattørene for 2012 skal fastsettes ut fra et mål om at skatteinntektene for kommunesektoren skal utgjøre 40 pst. av de samlede inntektene. Som følge av samhandlingsreformen får kommunene overført om lag 5,6 mrd. kroner fra de regionale helseforetakene i form av økt rammetilskudd. Overføringen av midler i forbindelse med samhandlingsreformen er holdt utenom beregningsgrunnlaget ved fastsettelsen av skattørene.

For å oppnå en skatteandel på 40 pst. når overføringene knyttet til samhandlingsreformen holdes utenom, foreslås de kommunale skattørene for personlig skattytere økt fra 11,3 pst. i 2011 til 11,6 pst. i 2012, dvs. en økning med 0,3 prosentenheter. De fylkeskommunale skattørene foreslås holdt uendret på 2,65 pst.

Økningen i de kommunale skattørene fra 2011 til 2012 må ses i sammenheng med at skatteandelen ble redusert fra over 44 pst. i 2010 til 40 pst. i 2011. For å oppnå dette ble de kommunale skattørene redusert med 1,5 prosentenheter fra 2010 til 2011. Siden deler av skattene blir innbetalt året etter at de påløper, medfører den lavere skattøren i 2011 isolert sett en nedgang i de innbetalte kommuneskattene også i 2012. For å motvirke denne nedgangen er det behov for en viss økning i den kommunale skattøren i 2012.

3.4 Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget

Regjeringens mål for skatte- og avgiftspolitikken er å sikre inntekter til fellesskapet, bidra til rettferdig fordeling og et bedre miljø, fremme sysselsettingen i hele landet og bedre økonomiens virkemåte. Skattesystemet krever inn mer enn 1 000 mrd. kroner, over 40 pst. av samlet BNP, og utgjør grunnlaget for å finansiere velferdsgodene. Det er derfor viktig både å vedlikeholde systemet og løpende vurdere behovet for justeringer og forbedringer.

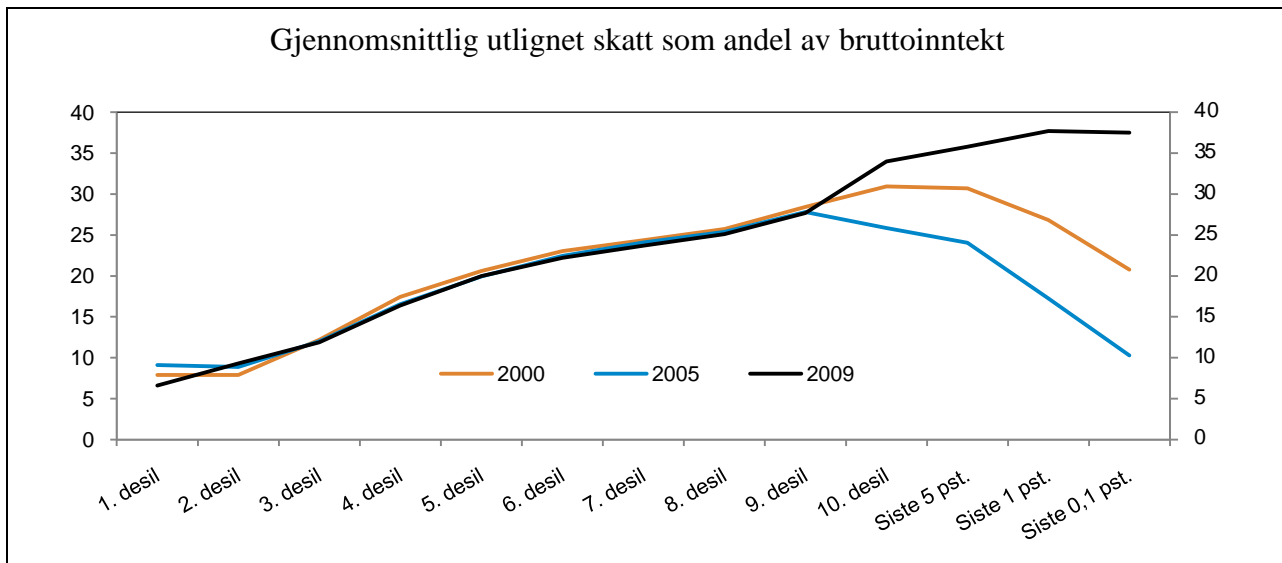
Skattereformen 2006 gjorde skattesystemet mer rettferdig og effektivt samtidig som den løste enkelte utfordringer knyttet til Norges EØS-forpliktelser. Evalueringen av skattereformen 2006 viser at reformen var vellykket, og at skattesystemet i hovedsak fungerer godt, jf. Meld. St. nr. 11 (2010–2011). Den store forskjellen i høyeste marginale skattesatser på arbeid og utbytte ble langt på vei utlignet. Skattetilpasningene er redusert, og skattesystemet har blitt mer progressivt som følge av de kraftige skjerpelsene på de høyeste formuene (gjennom fjerningen av aksjerabatten og 80-prosentregelen i formuesskatten) og innføringen av utbytteskatt, jf. figur 3.13. Evalueringen viser også at ulike virksomhetsformer behandles mer likt, og den positive utviklingen etter 1992-reformen med mer effektiv ressursbruk og økte skatteinntekter fra selskapene er ført videre. Lettelsene i lønnsbeskatningen har bidratt til økt arbeidstilbud.

For at beskatningen skal være rettferdig og virke som forutsatt, må skatteunndragelser bekjempes. Regjeringen har trappet opp kampen mot skatteunndragelser, bl.a. ved å styrke budsjettene til Skatteetaten og Toll- og avgiftsetaten og gjennomføre tiltak rettet mot bruken av kontante betalingsmidler. Regjeringen er aktiv i det internasjonale arbeidet mot skatteparadis.

Skattesystemet kan bidra til bedre ressursbruk i samfunnet. Regjeringen har styrket avgiftene for å bedre miljøet. Miljø- og energiavgifter har økt med nesten 1,8 mrd. kroner fra 2005 til 2011. Regjeringen har også redusert gebyrer som overstiger statens kostnader ved å produsere de aktuelle tjenestene. Samlet er overprisede gebyrer redusert med om lag 550 mill. kroner siden 2007.

Regjeringen viderefører løftet om å opprettholde skatten på 2004-nivå i tråd med skatteløftet i plattformen for regjeringssamarbeidet. I 2012 legges det ikke opp til større systemendringer.

Det er imidlertid fortsatt muligheter til å forbedre skattesystemet. Blant annet peker Evaluate



Figur 3.13 Gjennomsnittlig utlignet skatt¹ som andel av bruttoinntekt. Bosatte personer 17 år og over. Personene er rangert etter stigende inntekt og deretter delt inn i ti like store grupper (desiler). Prosent

¹ Omfatter trygdeavgift, skatt på alminnelig inntekt (med utbytte), toppskatt og formuesskatt.
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ringsmeldingen på områder i næringsbeskatningen hvor det bør ryddes opp. Regjeringen følger opp dette i 2012-budsjettet med forslag til tiltak som vil bidra til forenkling, økt likebehandling og tetting av skattehull. Det foreslås også enkelte endringer i avskrivningsreglene, bl.a. for visse typer produksjonsanlegg i industrien.

Formuesskatten er en nøkkel til å sikre at de med høye formuer og inntekter bidrar ekstra til fellesskapet. Regjeringen opprettholder nivået på og innretningen av formuesskatten. Bunnfradraget i formuesskatten økes fra 700 000 til 750 000 kroner for å ta hensyn til formuesveksten. Ektepar får dobbelt bunnfradrag, dvs. 1,5 mill. kroner med forslaget. Andelen av skattyterne som betaler formuesskatt, vil holdes om lag uendret på 17 pst.

Det foreslås ingen større endringer i inntektsbeskatningen av personer. Satsstrukturen i lønnsbeskatningen og skattesatsen på aksjeinntekter videreføres, i tråd med prinsippet om at det ikke skal være store forskjeller i høyeste marginalsatt på aksjeinntekt og arbeidsinntekt. Dermed unngås alvorlige problemer med skattetilpasning i form av at arbeidsinntekt framstilles som aksjeinntekt, slik tilfellet var før skattereformen 2006. Den reelle progresjonen i lønnsbeskatningen videreføres ved å øke innslagspunktene i toppskatten, personfradraget og maksimale minstepfradrag i lønn og pensjon i takt med forventet lønnsvekst (4 pst.). Samtidig prioriterer Regjeringen skattelettelse til dem med lave lønnsinntekter ved å øke satsen i minstepfradraget fra 36 til 38 pst. Det kan

stimulere deltidsarbeidende til å øke stillingsandelen.

Som ledd i arbeidet med å modernisere og forenkle skattesystemet foreslår Regjeringen å fase ut særfradraget for store sykdomsutgifter. Fradraget henger dårlig sammen med helsefaglige vurderinger og prioriteringer, utelukker svake grupper som ikke betaler skatt, og påfører Skatteetaten uforholdsmessig store kostnader til vurdering og kontroll av krav om særfradrag. De frigjorte midlene benyttes til å styrke eksisterende støtteordninger på helseområdet på statsbudsjettets utgiftsside. I 2012-budsjettet økes folketrygdens refusjonstakster til tannbehandling. Samtidig styrkes Husbankens tilskuddsordning for etablering og tilpasning av bolig, bilstønadordningen for gruppe 2-biler for barn og unge samt Diabetesforbundets arbeid med motivasjonsgrupper og å oppdage diabetes tidlig.

Næringsbeskatningen

Regjeringen foreslår enkelte endringer i næringsbeskatningen, herunder tiltak som ble varslet i Evalueringmeldingen.

I Evalueringmeldingen gjøres det rede for at forskjellen mellom beskatning av aksjeinntekter etter fritaksmetoden og de alminnelige skattereglene kan gi muligheter for tilpasninger. *Tap på fordringer* er fradragsberettiget dersom fordringen har tilstrekkelig sammenheng med kreditor-selskapets virksomhet. Dette kan utnyttes ved at

selskap investerer gjennom datterselskap som etableres med lite aksjekapital. Hoveddelen av selskapets innskudd i datterselskapet gjøres i form av lån. Går virksomheten i datterselskapet dårlig, kan morselskapet få fradrag for store deler av investeringen som tap på fordring. Går virksomheten godt, vil avkastningen komme som verdistigning på aksjene eller utbytte og dermed omfattes av fritaksmetoden. For å tette dette hullet foreslår Regjeringen å avskjære fradrag for tap på fordring mellom nærstående selskaper.

Regelen om korreksjonsinntekt skal sikre at all inntekt som ligger til grunn for utbytteutbetaling, er skattlagt på selskapets hånd. Regelen er relevant i tilfeller der det regnskapsmessige overskuddet er større enn det skattemessige. Normalt vil det ubeskattede overskuddet uansett komme til beskatning på et senere tidspunkt, og regelen påvirker derfor i hovedsak bare tidspunktet for skattlegging. Unntaket er dersom selskapet i mellomtiden går konkurs. Regelen om korreksjonsinntekt bringer derfor ikke inn nevneverdig proveny over tid. Regelen er imidlertid komplisert og medvirker til at selskapene gjerne venter med å betale ut utbytte for å unngå korreksjonsinntekt. Som varslet i Evalueringmeldingen foreslås det derfor å fjerne regelen om korreksjonsinntekt.

Treprosentregelen i fritaksmetoden innebærer at tre prosent av skattefrie aksjeinntekter skal inntektsføres. Dette er en sjablong som skal korrigere for at selskapene får fradrag for kostnader knyttet til inntekter som er skattefrie gjennom fritaksmetoden. Treprosentregelen er lite treffsikker i enkelttilfeller, og den kompliserer skattesystemet fordi den forutsetter gevinst- og tapsberegning ved realisasjon selv om aksjene omfattes av fritaksmetoden. Disse ulempene kan reduseres ved å holde nettogevinster utenfor treprosentregelen. Regjeringen foreslår derfor å begrense regelen til bare å gjelde utbytte. I tillegg foreslås det i tråd med vurderingene i Evalueringmeldingen å justere anvendelsesområdet for regelen på følgende punkter:

- Den lovtekniske utformingen av reglene medfører at utdelinger fra deltakerlignede selskaper til aksjeselskaper mv. faller utenfor treprosentregelen. Slike utdelinger skal nå omfattes.
- Treprosentregelen gjelder ikke utenlandske selskaper som mottar utbytte fra norske selskaper, siden de utenlandske selskapene ikke har fradragsrett for kostnader knyttet til skattefrie inntekter i Norge. Hvis det utenlandske selskapet driver skattepliktig virksomhet i Norge og aksjene er knyttet til denne virksomheten, har imidlertid selskapet fradragsrett for kostnader

knyttet til de skattefrie inntektene. Regelen foreslås endret slik at utbytte til utenlandske selskaper omfattes hvis aksjene er knyttet til skattepliktig virksomhet i Norge.

- Treprosentregelen har redusert betydning i konsernforhold siden selskapene kan velge å overføre midler som skattefritt konsernbidrag i stedet for som utbytte og dermed unngå inntektsføring på 3 pst. Det foreslås derfor at treprosentregelen ikke skal gjelde konsernforhold. Dermed vil heller ikke utbytte bli inntektsført med 3 pst. i slike tilfeller. Unntaket i konsernforhold vil gjelde tilsvarende for utbytte til eller fra selskaper hjemmehørende i EØS.

Regjeringen varslet i Revidert nasjonalbudsjett 2011 at Finansdepartementet ville arbeide videre med ulike problemstillinger knyttet til *avskrivningssatsen for visse produksjonsinnretninger i industrianlegg* og komme tilbake til saken i budsjettet for 2012. I to rettssaker er det lagt til grunn at mange av de aktuelle driftsmidlene, herunder sjøpumpeanlegg, renseanlegg og trykkluftanlegg, har en levetid på om lag 20 år. Verken avskrivningssatsen for anlegg (4 pst.) eller avskrivningssatsen for maskiner (20 pst.) treffer dermed godt det gjennomsnittlige reelle verdifallet for slike driftsmidler. Departementet har lagt stor vekt på administrative hensyn og hensyn til enkelhet i vurderingen av en mer differensiert behandling av driftsmidlene innenfor dagens anleggsgruppe. Det foreslås å presisere at disse driftsmidlene skal anses som anlegg, men innføre 10 pst. avskrivningssats for anlegg med brukstid inntil 20 år. Norske selskapers petroleumsvirksomhet i utlandet foreslås ikke omfattet av økningen i avskrivningssatsen for de aktuelle produksjonsinnretningene. Tilsvarende foreslås det at avskrivningssatsen for bygg med brukstid inntil 20 år økes fra 8 til 10 pst.

Regjeringen foreslår enkelte *skatteendringer rettet mot jord- og skogbruk og reindrift*, som samlet sett vil bedre rammevilkårene for slik virksomhet:

- I forbindelse med jordbruksforhandlingene varslet departementet at trygdeavgiften på personinntekt fra jord- og skogbruksnæring skulle økes, og at dette skulle kompenseres gjennom økt jordbruksfradrag og omdisponeringer på utgiftssiden. I tråd med dette foreslås det å øke trygdeavgiften for jord- og skogbruk fra 7,8 til 11 pst. Nedre og øvre grense samt satsen i jordbruksfradraget økes fra henholdsvis 54 200 kroner, 142 000 kroner og 32 pst. til 63 500 kroner, 166 400 kroner og 38 pst. Trygdeavgiften

på næringsinntekt fra reindrift og reindriftsfradraget foreslås økt tilsvarende.

- I ordningen med jordbruksfradrag økes maksimalgrensen for utleie av og tjenesteyting med maskiner mv. fra 20 til 40 pst. Dagens maksimalgrense betyr at maskinene mv. må ha vært brukt minst 80 pst. i egen virksomhet for at inntekter fra tjenesteyting eller utleie skal kunne inngå i grunnlaget for jordbruksfradraget. Endringen gir jordbrukere muligheter for å utnytte en større del av jordbruksfradraget, og kan stimulere til bedre utnyttelse av slike maskiner.
- Avskrivningssatsen for husdyrbygg i landbruket foreslås økt fra 4 til 6 pst.
- Regelverket for investeringer innenfor landbruket med støtte til bygdeutvikling (BU-støtte) endres innenfor det distriktpolitiske virkeområdet slik at hele investeringen, også den delen som er finansiert med BU-støtte, kan avskrives. Det innebærer at avskrivningsgrunnlaget blir på linje med grunnlaget i andre bransjer som får støtte fra Innovasjon Norge med midler over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett.

Departementet ga i Evalueringsmeldingen uttrykk for at *lønnsfradraget for enkeltpersonforetak med ansatte* ikke har en god begrunnelse, og at eventuelle endringer i fradraget ville bli vurdert i forbindelse med de årlige budsjettene. Lønnsfradraget innebærer at det ved beregningen av eiers personinntekt fra næring gis et ekstra fradrag på 15 pst. av de samlede lønnskostnadene inklusive arbeidsgiveravgift. Lønnsfradraget er en etterlevning fra delingsmodellen. Fradraget gjelder en liten gruppe næringsdrivende med relativt høye inntekter, og gir enkeltpersonforetak med ansatte en fordel sammenlignet med tilsvarende virksomhet organisert som aksjeselskap. Regjeringen foreslår å fjerne lønnsfradraget fra 2012. Forslaget vil dermed ta bort en resterende forskjellsbehandling mellom virksomhetsformer.

Maksimums- og minimumsreglene i eiendomsskatten for kraftverk setter en øvre og nedre grense i eiendomsskattegrunnlaget for store kraftverk. I statsbudsjettet for 2011 omtalte Regjeringen maksimums- og minimumsreglene. Det ble varslet en høring og at saken skulle presenteres i budsjettet for 2012. Maksimumsgrensen har stått nominelt uendret siden den ble innført, noe som oppleves som urimelig av vertskommunene. En avvikling av maksimums- og minimumsreglene vil på den annen side ha store proveny- og fordelingsvirkninger. Regjeringen foreslår at maksimums-

grensen økes med 5 pst. i eiendomsskatteåret 2012 og med ytterligere 11 pst. i 2013. Videre foreslås det at kapitaliseringsrenten som benyttes i verdsettelsen av kraftverkene, settes til 4,5 pst. i inntektsåret 2011 (eiendomsskatteåret 2013). Regjeringens forslag anslås å øke vertskommunenes eiendomsskatteinntekter med 420 mill. kroner over de to årene, målt i forhold til en videreføring av dagens regler.

Avgifter på kjøretøy og drivstoff

I statsbudsjettet for 2011 ble det uttalt at Regjeringen så behov for en helhetlig gjennomgang av avgiftene på kjøretøy og drivstoff, og at en ville komme tilbake til dette i kommende budsjetter. Det er bl.a. viktig å gi de enkelte avgiftene en prinsipiell forankring og sikre ulike aktører forutsigbarhet med hensyn til utviklingen i framtidige avgifter.

Regjeringen ønsker å bidra til større forutsigbarhet om framtidige avgifter. Regjeringen ønsker derfor en omlegging til en mer generell veibruksavgift på drivstoff. Innen 2020 skal alle drivstoff ilegges veibruksavgifter etter energiinnholdet i drivstoffet. Veibruksavgiften skal dekke eksterne kostnader og ivareta hensynet til statens inntekter. I 2015 skal unntakene fra veibruksavgiftene evalueres. I evalueringen skal det legges vekt på statens inntekter, klima- og miljøhensyn og næringslivet i distriktene. Regjeringen har ikke planer om å endre veibruksavgiftene for alternative drivstoff før evalueringen i 2015. Regjeringen har heller ikke nå konkrete planer om å endre rammebetingelsene for elbiler. Helheten i rammebetingelsene for elbiler må imidlertid vurderes i årene framover på bakgrunn av utviklingen i salget av slike kjøretøy.

Regjeringen foreslår en ytterligere styrking av miljøprofilen i engangsavgiften i budsjettet for 2012. Alle innslagspunktene i CO₂-komponenten blir justert ned, og fradragssatsene for CO₂-utslipp under 110 g/km blir økt. Innføringen av CO₂-komponenten i engangsavgiften på kjøretøy fra og med 2007 og utviklingen av biler med lavere CO₂-utslipp har bidratt til å redusere gjennomsnittlig CO₂-utslipp fra nye personbiler betydelig.

Nyere undersøkelser tyder på at helseskadene av lokal forurensning fra kjøretøy er større enn tidligere antatt. Regjeringen foreslår derfor at det blir innført en egen NO_x-komponent i engangsavgiften. Regjeringen foreslår videre å redusere effektkomponenten i engangsavgiften. Dette innebærer at det blir mindre lønnsomt å gjennomføre ulovlige effektøkninger. Også engangsavgiften på

varebiler blir endret slik at det blir lagt større vekt på utslipp av CO₂ og NO_x. Omregistreringsavgiften for typiske næringskjøretøy blir redusert med 20 pst. reelt, mens den blir redusert med 5 pst. reelt for typiske personkjøretøy. Vrakpanten blir økt fra 1 500 til 2 000 kroner. Økningen blir finansiert ved at vrakpantavgiften settes opp.

Andre endringer i skatter og avgifter

- Det maksimale fradraget for fagforeningskontingent økes fra 3 660 til 3 750 kroner.
- Fradraget for reiser mellom hjem og arbeid økes for dem som har de lengste arbeidsreisene. Forslaget er at grensen for overgang fra høy kilometersats (1,50 kroner) til lav kilometersats (0,70 kroner) økes fra 35 000 til 50 000 kilometer.
- Nivået på minstepensjon i 2011 blir høyere enn antatt da den skattefrie nettoinntekten i skattebegrensingsregelen for uførepensjonister mv. ble fastsatt i budsjettet for 2011. For å ta høyde for slike tilfeller ble innslagspunktet for å betale skatt etter skattebegrensingsregelen fastsatt med en margin. For gifte uføre har likevel innslagspunktet for å betale skatt etter skattebegrensingsregelen endt opp noe lavere enn minstepensjonen for 2011. For å unngå at gifte uførepensjonister må betale skatt på minstepensjon, økes den skattefrie nettoinntekten til 107 600 kroner i 2011 og 112 200 kroner i 2012.
- Oslo har i mange år hatt en særskilt lempelig praktisering av skattebegrensingsregelen for enslige forsørgere på overgangsstonad. For å bringe ligningspraksis i overensstemmelse med gjeldende lovregel og sikre likebehandling mellom kommuner, foreslås det gradvis å avvikle denne praksisen.
- Eiere av tomannsboliger kan med dagens regler leie ut mer enn halvparten av tomannsboligen skattefritt. Regjeringen foreslår å endre reglene slik at tomannsboliger likebehandles med andre boliger. Det vil si at bare inntil halvparten av hele tomannsboligen vil kunne leies ut skattefritt.
- Ligningsverdiene av fast eiendom i utlandet og fritidseiendom økes med 10 pst. For slik eiendom er det fortsatt nødvendig å justere ligningsverdiene opp særskilt for å ta hensyn til verdiutviklingen.
- Egedomsskattelova endres slik at kommunene gis anledning til å skatlegge all eiendom i kommunene unntatt næringsseiendom. Det betyr at de kan skatlegge bolig- og fritidseiendom samtidig som det lokale næringslivet skjermes.
- Det foreslås enkelte endringer i skattereglene for Svalbard for å motvirke skatteomgørelser og sikre at reglene er godt tilpasset internasjonale rammebetingelser.
- Fra 1. januar 2012 blir det innført et system for handel med klimagasskvoter for luftfarten. Regjeringen foreslår at CO₂-avgiften på innenriks luftfart blir redusert tilsvarende den forventede kvoteprisen i 2012, slik at den samlede CO₂-prisen ikke endres.
- Avgiftene på klimagassene HFK og PFK utvides og økes til samme nivå som CO₂-avgiften på mineralolje (lett fyringsolje og diesel).
- Merverdiavgiftssatsen på næringsmidler økes fra 14 pst. til 15 pst.
- Det foreslås å fjerne matproduksjonsavgiftene. Dette vil motvirke deler av prisøkningen som følge av økt merverdiavgift på matvarer.
- Ved innførsel av varer må importørene betale et fast gebyr per tollkredittdeklarasjon. Gebyret er vesentlig høyere enn kostnadene ved å administrere ordningen. I 2012 blir denne overprisen merkbart redusert.
- Skattefritaket for AS Vinmonopolet oppheves samtidig som vinmonopolavgiften avvikles.
- De foreslås også noen endringer av sektoravgifter under Finansdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet, jf. tabell 3.11.
- Enkelte beløpsgrenser mv. foreslås holdt nominelt uendret fra 2011 til 2012. Det gjelder bl.a. det særskilte fradraget i lønnsinntekt, nedre grense for betaling av trygdeavgift, særskilt fradrag i Finnmark og Nord-Troms, fradraget for skiferdrivere i Finnmark og Nord-Troms, fisker- og sjømannsfradraget, nedre grense og kilometersatsene i reisefradraget, innslagspunktene i arveavgiften samt maksimal sparing i BSU.

Provenyvirkninger av skatte- og avgiftsopplegget

Tabell 3.11 viser de beregnede provenyvirkningene av Regjeringens forslag til skatte- og avgiftsendringer for 2012. Provenyvirkningene er beregnet i forhold til et referansesystem for 2012. Referansesystemet for skatt er basert på 2011-regler, men der fradrag og inntektsgrenser i den generelle satsstrukturen i personbeskatningen i hovedsak er justert til 2012-nivå med anslått lønnsvekst fra 2011 til 2012 på 4 pst. En skattyter som kun har standardfradrag og en vekst i både alminnelig inntekt og personinntekt på 4 pst., får da samme gjennomsnittlige inntektsskatt i refe-

ransesystemet for 2012 som i 2011. Tilsvarende justeres bunnfradraget i formuesskatten i referansesystemet slik at en person med en formuessammensetning lik gjennomsnittet får samme formuesskatt i referansesystemet for 2012 som i 2011, målt som andel av formuen. Særskilte fradrag og

andre grenser i personbeskatningen er justert med anslått prisvekst fra 2011 til 2012 på 1,6 pst. I referansesystemet for avgiftene er alle mengdeavgifter justert med anslått prisvekst fra 2011 til 2012. Referansesystemet gir dermed reelt sett uendret skatte- og avgiftsnivå fra 2011 til 2012.

Tabell 3.11 Anslåtte provenyvirkninger av skatte- og avgiftsopplegget for 2012. Negative tall betyr lettelser. Anslagene er regnet i forhold til et referansesystem for 2012. Mill. kroner

	Påløpt	Bokført
Inntektsskattegrunnlaget for personer	-113	-150
Øke satsen i minstefradraget i lønnsinntekt fra 36 til 38 pst.	-262	-210
Fase ut særfradraget for store sykdomsutgifter ¹	0	0
Oppheve særregelen for skattlegging av inntekter fra utleie av tomannsboliger	10	8
Øke skattefri nettoinntekt i skattebegrensningsregelen for gifte uføre mv. til 107 600 kroner i 2011 og 112 200 kroner i 2012	-7	-29
Legge om ligningspraksisen knyttet til skattebegrensning for enslige forsørgere i Oslo	10	8
Øke grensen for lav kilometersats i reisefradraget fra 35 000 km til 50 000 km	-37	-30
Øke maksimalt fradrag for innbetalt fagforeningskontingent mv. til 3 750 kroner	-8	-6
Videreføre beløpsgrenser nominelt, samspillvirkninger og avrunding	181	109
Formuesskatten	4	-11
Øke bunnfradraget til 750 000 kroner	-48	-38
Øke ligningsverdiene av fast eiendom i utlandet og fritidseiendom med 10 pst.	52	42
Sette kapitaliseringsrenten i kraftverksbeskatningen til 4,5 pst. for eiendomsskatteåret 2013	0	-15
Næringsbeskatningen	-381	118
Gjennomføre tiltak i forbindelse med jordbruksavtalen ²	9	9
Øke trygdeavgiften på næringsinntekt fra reindrift fra 7,8 til 11 pst. og øke reindriftsfradraget tilsvarende som jordbruksfradraget	2	2
Fjerne lønnsfradraget for enkeltpersonforetak med ansatte	222	222
Fjerne regelen om korreksjonsinntekt ³	-300	0
Avskjære fradrag for tap på fordring mellom nærstående selskaper	225	75
Begrense treprosentregelen under fritaksmetoden	-250	0
Øke avskrivningssatsen for visse produksjonsinnretninger og andre anlegg med levetid inntil 20 år fra 4 til 10 pst.	-80	0
Øke avskrivningssatsen for bygg med levetid inntil 20 år fra 8 til 10 pst.	-27	-8
Øke avskrivningssatsen for husdyrbygg i landbruket fra 4 til 6 pst.	-150	-150
Øke maksimalgrensen for utleie og tjenesteyting med maskiner mv. i ordningen med jordbruksfradrag fra 20 til 40 pst.	-20	-20
Øke avskrivningsgrunnlaget for landbruksinvesteringer med BU-støtte i det distriktpolitiske virkeområdet	-12	-12

	Påløpt	Bokført
Miljø-, energi- og bilavgifter	-252	-243
Redusere CO ₂ -avgift på innenriks luftfart ⁴	-80	-70
Øke avgiften på HFK/PFK	13	12
Redusere omregistreringsavgiften	-185	-185
Endre engangsavgiften ⁵	0	0
Andre skatte- og avgiftsendringer	1 300	1 085
Øke merverdiavgiften på næringsmidler fra 14 til 15 pst.	1 300	1 085
Oppheve vinmonopolavgiften og skattefritaket for AS Vinmonopolet ⁶	0	0
Sektoravgifter og overprisede gebyrer	-727	-602
Fjerne matproduksjonsavgiftene	-627	-510
Redusere gebyret for tollkredittdeklarasjoner	-100	-92
Øke sektoravgiften til Finanstilsynet	18	18
Redusere kystavgiften	-33	-33
Innføre losplikt og losavgift på Svalbard	15	15
Samlede nye skatte- og avgiftsendringer i 2012	-169	197

¹ Særfradraget for store sykdomsutgifter fases ut over tre år. Innstramningen motsvares av økt støtte til eksisterende ordninger på helseområdet på budsjettets utgiftsside. Netto provenyvirkning settes derfor til null.

² Tiltakene omfatter økt jordbruksfradrag (-111 mill. kroner), økning av trygdeavgiften på næringsinntekt fra jordbruk og skogbruk fra 7,8 pst. til 11 pst. (206 mill. kroner) og omdisponering av bidraget over jordbruksavtalen som til nå skulle dekke differansen mellom 7,8 pst. og 11 pst. trygdeavgift, til inntektsgivende tiltak (-86 mill. kroner etter skatt). Provenyene påløper og bokføres i 2012.

³ Forslaget innebærer at påløpt proveny økes med 100 mill. kroner hvert av årene 2013, 2014 og 2015 som følge av at også fradraget for korreksjonsinntekt faller bort når regelen om korreksjonsinntekt fjernes. Netto påløpt provenyvirkning av forslaget er dermed null for perioden 2012–2015.

⁴ Medregnet inntekter ved salg av klimagasskvoter til luftfart.

⁵ Økningen av vrakpanten og vrakpantavgiften er regnet netto, dvs. ingen endring av proveny.

⁶ Forslaget innebærer en provenyøkning på 5 mill. kroner som påløper i 2013 og bokføres i 2014. Samtidig reduseres statens utbytte fra AS Vinmonopolet med 2,5 mill. kroner gitt dagens regler for fordeling av utbytte.

Kilde: Finansdepartementet.

Fordelingsvirkninger av skatteopplegget 2012

Tabell 3.12 viser gjennomsnittlig endring i skatt for ulike bruttoinnteksgrupper som følge av forslaget til skatteopplegg for 2012. Forslaget om å fase ut særfradraget for store sykdomsutgifter er ikke medregnet i tabellen.

Hovedbildet er at gruppene med lave og midtels inntekter får om lag uendret skatt. Unntaket er de med lønnsinntekt under om lag 217 000 kroner, som får opptil 1 150 kroner i lettelse som følge av økt sats i minstefradraget. Skjerpelsene for personene med høy bruttoinntekt er i all hovedsak et resultat av forslaget om å fjerne lønnsfradraget for enkeltpersonforetak med ansatte, og økt trygdeavgift på næringsinntekt i primærnæringene utenom fiske.

Fordelingsvirkninger av skatteendringer i perioden 2006–2011

Regjeringens endringer i skattesystemet siden 2005 har bidratt både til mer effektiv ressursbruk, et mer rettferdig skattesystem og økt omfordeling. Personer med høye inntekter og formuer har fått økt skatt, mens økte bunnfradrag har sikret lettelse eller uendret skatt for dem med lavere inntekter og mindre formuer.

Tabell 3.13 og 3.14 viser fordelingsvirkninger av skatteendringer i perioden 2006–2011. Beregningene er gjennomført med skattemodellen LOTTE-Skatt. Tabell 3.13 viser gjennomsnittlig endring i skatt med 2011-regler sammenlignet med framførte 2005-regler i ulike intervaller for bruttoinntekt, mens tabell 3.14 viser gjennomsnittlig endring i skatt i ulike intervaller for nettoformue. Skattereformen 2006 kompliserer disse beregningene og har gjort det nødvendig med visse forenklerende forutsetninger, særlig knyttet til

Tabell 3.12 Gjennomsnittlig endring i skatt¹ i ulike intervaller for bruttoinntekt. Skatteopplegget for 2012 sammenlignet med lønnsjusterte 2011-regler (referansesystemet). Alle personer 17 år og eldre. Negative tall betyr lettelser. Kroner

Bruttoinntekt inkl. skattefrie ytelser. Tusen kroner	Antall	Gjennomsnittlig skatt i referanse- systemet for 2012	Gjennomsnittlig endring i skatt med forslaget
0–150	556 400	4 300	0
150–200	319 700	13 100	-300
200–250	350 400	26 200	-200
250–300	338 200	44 200	0
300–350	344 800	63 400	0
350–400	363 200	81 300	0
400–450	344 400	97 800	0
450–500	291 700	114 600	0
500–600	391 300	141 600	100
600–750	265 300	192 200	200
750–1 000	172 700	273 200	400
1 000–2 000	118 200	462 200	1 000
2 000–3 000	13 100	901 400	2 100
3 000 og over	8 700	2 227 200	3 500
I alt	3 878 000	100 200	0

¹ Omfatter ikke avgiftsendringer. Avrundet til nærmeste 100 kroner.
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

fjerningen av delingsmodellen. Enkelte virkninger har ikke vært mulig å tallfeste. Blant annet er ikke virkningen av skatt på personinntekt fra aksjeselskaper inkludert i beregningene med 2005-regler. Virkningen av å fjerne 80-prosentregelen, som reduserte formuesskatten for dem med lave inntekter i forhold til formuen, har det kun vært mulig å innarbeide i beregningene fordelt etter nettoformue, jf. tabell 3.14. Anslaget tar utgangspunkt i tidligere beregnet virkning av å fjerne 80-prosentregelen i forbindelse med Nasjonalbudsjettet 2009. Denne beregningen er usikker og må tolkes med særlig forsiktighet.

Tabell 3.13 viser at personer med over 3 mill. kroner i inntekt i gjennomsnitt har fått en skatte-skjerpelse på om lag 590 000 kroner under denne regjeringen, først og fremst som følge av utbytteskatten og skjerpelsene i formuesskatten. Det er i denne tabellen sett bort fra fjerningen av 80-prosentregelen, som må antas å ha hatt særlig betydning for de som over tid befinner seg i høyinntektsgruppen, men som i enkeltår kan ha lave inntekter. De øvrige endringene i formuesskatten

står for om lag 17 pst. av skjerpelsen i denne inntektsgruppen, noe som illustrerer at formuesskatten er et viktig fordelingspolitisk instrument.

Fjerningen av 80-prosentregelen er alene anslått å øke skatten med om lag 800 000 kroner for de aller mest formuende, dvs. personer med over 100 mill. kroner i formue, jf. tabell 3.14. De mest formuende personene har siden 2005 fått en gjennomsnittlig skatteskjerpelse på drøyt 2 mill. kroner utenom virkningen av 80-prosentregelen. Velstående bidrar med andre ord vesentlig mer til fellesskapet enn tidligere.

Samlet sett har endringene i perioden 2006–2011 ført til at om lag 890 000 personer har fått netto lettelser i formuesskatten. Bunnfradraget er mer enn firedoblet for enslige og mer enn nidoblet for ektepar. Omtrent 440 000 færre personer vil betale formuesskatt i 2011 sammenlignet med 2005-reglene.

Regjeringens skatte- og avgiftsopplegg er nærmere omtalt i Prop. 1 LS (2011–2012) Skatter, avgifter og toll 2012.

Tabell 3.13 Gjennomsnittlig endring i skatt med 2011-regler sammenlignet med framførte 2005-regler i ulike intervaller for bruttoinntekt.¹ Alle personer 17 år og eldre. Negative tall betyr lettelser. Kroner

Bruttoinntekt inkl. skattefrie ytelser. Tusen kroner	Antall	Skatt i referanse- systemet 2011	Endring i skatt i forhold til 2005- regler	Herav endring i formuesskatt ²	Endring i skatt i forhold til 2005- regler. Prosent
0–150.....	578 900	4 500	-1 300	0	-22,3
150–200.....	348 200	13 900	-4 400	-400	-23,9
200–250.....	360 700	28 400	-3 400	-500	-10,7
250–300.....	347 500	47 100	-1 200	-500	-2,5
300–350.....	363 100	66 100	100	-400	0,1
350–400.....	372 500	83 600	400	-300	0,5
400–450.....	337 000	100 300	500	-200	0,5
450–500.....	277 700	117 700	1 100	0	0,9
500–600.....	346 600	146 000	2 300	100	1,6
600–750.....	231 500	197 500	800	600	0,4
750–1 000.....	152 500	279 200	1 400	1 500	0,5
1 000–2 000.....	102 800	468 200	17 700	5 900	3,9
2 000–3 000.....	11 200	903 900	117 900	21 600	15,0
3 000 og over.....	7 900	2 208 100	586 700	100 800	36,2
I alt.....	3 838 200	96 500	1 500	300	1,6

¹ Omfatter ikke avgiftsendringer. Avrundet til nærmeste 100 kroner.

² Inkluderer ikke endringer i 80-prosentregelen.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.14 Gjennomsnittlig endring i skatt med 2011-regler sammenlignet med framførte 2005-regler i ulike intervaller for nettoformue.¹ Alle personer 17 år og eldre. Negative tall betyr lettelser. Kroner

Nettoformue 2011	Antall	Gjennom- snittlig netto- formue i 2011	Skatt i referanse- systemet 2011	Endring i skatt i forhold til 2005-regler	Virkning av 80-prosent- regelen ²
Negativ nettoformue	1 513 700	-741 200	102 700	400	0
0–500 000.....	1 424 700	169 700	58 800	-1 200	0
500 000–1 mill.....	441 900	711 400	93 200	-3 000	0
1 mill.–5 mill.	415 900	1 887 500	152 100	2 900	0
5 mill.–10 mill.	26 100	6 733 700	401 500	70 300	0
10 mill.–50 mill.	14 100	19 216 300	722 400	204 000	0
50 mill.–100 mill.	1 200	68 074 500	1 735 600	626 300	40 000
Over 100 mill.	700	339 852 500	5 284 600	2 032 200	800 000
I alt.....	3 838 200	259 400	96 500	1 500	0

¹ Omfatter ikke avgiftsendringer. Avrundet til nærmeste 100 kroner.

² Virkningen av å fjerne 80-prosentregelen er beregnet på siden av LOTTE-Skatt i forbindelse med Nasjonalbudsjettet 2009, og kommer i tillegg til skatteendringene som for øvrig er gjengitt i tabellen.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

3.5 Pengepolitikken

Pengepolitikken langsiktige oppgave er å gi økonomien et nominelt ankerfeste. Retningslinjene for pengepolitikken fra 2001 etablerte fleksibel inflasjonsstyring som rettesnor for Norges Banks rentesetting. 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 2,5 pst. På kort og mellomlang sikt skal pengepolitikken veie hensynet til lav og stabil inflasjon mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting. Pengepolitikken skal også bidra til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Budsjett- og pengepolitik-

ken må virke sammen for å bidra til målet om en stabil utvikling i norsk økonomi. Retningslinjene for pengepolitikken er gjengitt i boks 3.6.

For å dempe virkningen av finanskrisen på norsk økonomi reduserte Norges Bank styringsrenten fra 5,75 pst. i oktober 2008 til 1,25 pst. i juni 2009. Med utsikter til ny oppgang i økonomien og økt inflasjon satte Norges Bank fra oktober 2009 til mai 2011 styringsrenten opp med 1 prosentenhets, til 2,25 pst. Strategien til hovedstyret, som ble lagt fram i forbindelse med publiseringen av Pengepolitisk rapport 2/11 i juni i år, var at «... styringsrenten bør ligge mellom 2¼ og 3¼ prosent fram til neste rapport legges fram 19. oktober 2011 med mindre norsk økonomi blir utsatt for nye store

Boks 3.6 Retningslinjer for pengepolitikken

I tråd med forskriften for pengepolitikken av 29. mars 2001 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 2,5 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 prosentenhets rundt målet for prisstigningen. I St.meld. nr. 29 (2000–2001) står det at Norges Banks rentesetting skal være framoverskuende og ta tilbørlig hensyn til usikkerheten rundt makroøkonomiske anslag og vurderinger. Den skal videre ta hensyn til at det kan ta tid før politikken endringer får effekt, og den bør se bort fra forstyrrelser av midlertidig karakter som ikke vurderes å påvirke den underliggende pris- og kostnadsveksten.

Forskrift om pengepolitikken

Fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 29. mars 2001 med hjemmel i sentralbankloven § 2 tredje ledd og § 4 annet ledd

I § 1.

Pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi, herunder også bidra til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Pengepolitikken

skal samtidig understøtte finanspolitikken ved å bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting.

Norges Bank forestår den operative gjennomføringen av pengepolitikken.

Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal i samsvar med første ledd rettes inn mot lav og stabil inflasjon. Det operative målet for pengepolitikken skal være en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst.

Det skal i utgangspunktet ikke tas hensyn til direkte effekter på konsumprisene som skyldes endringer i rentenivået, skatter, avgifter og særskilte, midlertidige forstyrrelser.

§ 2.

Norges Bank skal jevnlig offentliggjøre de vurderingene som ligger til grunn for den operative gjennomføringen av pengepolitikken.

§ 3.

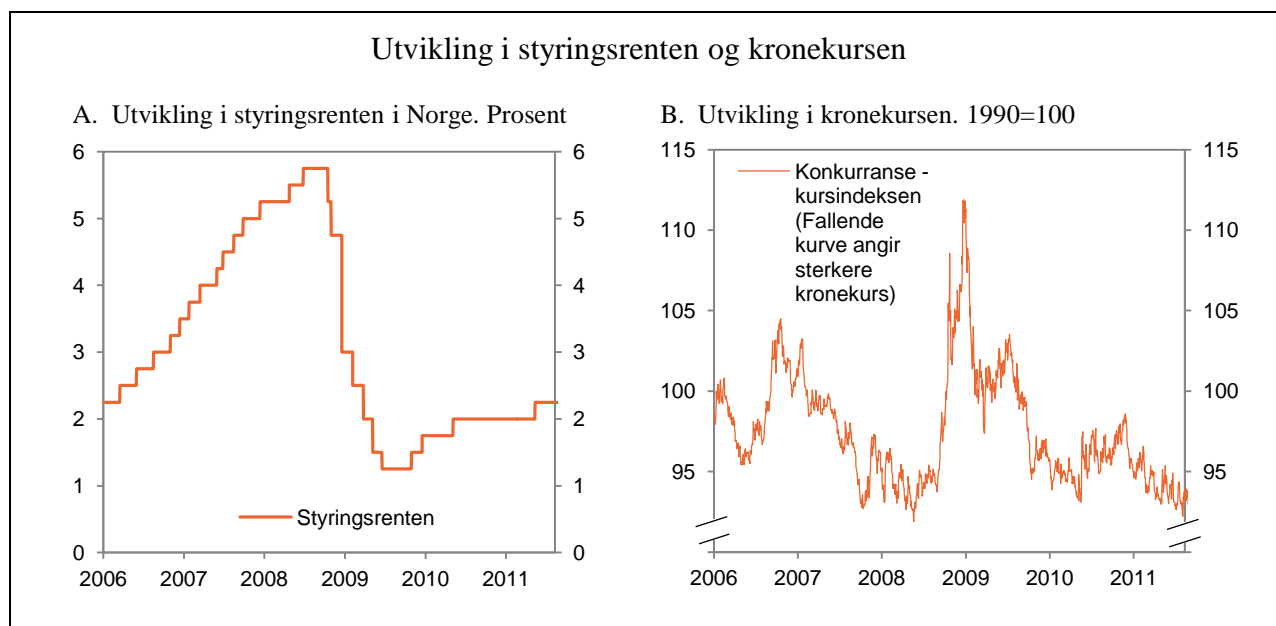
Den norske kronens internasjonale verdi fastlegges på grunnlag av kursene i valutamarkedet.

§ 4.

Norges Bank gir på statens vegne de meddelelser om kursordningen som følger av deltakelse i Det internasjonale valutafond, jf. lov om Norges Bank og pengevesenet § 25 første ledd.

II

Denne forskrift trer i kraft straks. Samtidig oppheves forskrift av 6. mai 1994 nr. 0331 om den norske kronens kursordning.



Figur 3.14 Styringsrente og kronekurs

Kilde: Reuters EcoWin.

forstyrrelser». Rentebanen i rapporten indikerte at renten ville bli satt opp to ganger i løpet av høsten 2011, første gang i august. Som følge av nedjusterte vekstutsikter internasjonalt og tiltakende uro i finansmarkedene gjennom sommeren holdt imidlertid Norges Bank på rentemøtene i august og september styringsrenten uendret på 2,25 pst. I pressemeldingen etter møtet i september viste Norges Bank bl.a. til at «Det er uvanlig stor usikkerhet om utviklingen i renten videre framover. Skulle pris- og kostnadsveksten skyte fart og vekstutsiktene styrkes, kan renten bli satt opp. Skulle norsk økonomi bli utsatt for nye, store forstyrrelser slik at utsiktene for vekst og inflasjon blir ytterligere svekket, kan renten bli satt ned». I markedet prises det nå inn en viss nedgang i styringsrenten det nærmeste året. Norges Bank legger fram ny pengepolitisk rapport og nye renteprognooser 19. oktober.

Pengemarkedsrentene følger normalt sentralbankenes styringsrenter med et påslag. Uroen i finansmarkedene internasjonalt har ført til at differansen mellom pengemarkedsrenten med tre måneders løpetid og markedets forventninger til styringsrenten har gått noe opp den senere tiden, jf. omtale i kapittel 2.2. I det norske pengemarkedet har denne differansen økt til i underkant av 1 prosentenheter, fra om lag ½ prosentenheter i første halvår i år. Fra og med 3. oktober i år innførte Norges Bank nye regler i styringen av likviditet i den norske banksektoren med sikte på å få til økt aktivitet i det norske interbankmarkedet. I det nye systemet vil bare en viss andel av bankenes inn-

skudd i Norges Bank forrentes til styringsrenten, mens innskudd utover dette forrentes til en lavere rente. Etter initiativ fra Norges Bank har finansnæringen endret regelverket med sikte på økt åpenhet om hvordan renten (NIBOR) i det norske interbankmarkedet settes.

Siden november i fjor har kronen styrket seg betydelig. Målt ved konkurransekursindeksen er kronen nå 2¼ pst. sterkere enn gjennomsnittlig nivå i fjor, og 4¼ pst. sterkere enn gjennomsnittet for de siste fem årene, jf. figur 3.14.

3.6 Finansiell stabilitet

3.6.1 Generelt

Finansinstitusjoner og finansielle markeder utfører viktige samfunnsfunksjoner. Banker yter kreditt, tar i mot innskudd og formidler betalinger. Forsikringsselskaper avdekker risiko og legger til rette for langsiktig sparing. Fremmed- og egenkapitalmarkedene legger til rette for lånetransaksjoner og innhenting av egenkapital samt verdsetting av finansielle instrumenter. Svikt i finanssektoren svekker produksjon og sysselsetting, og lavere aktivitet i realøkonomien har negative konsekvenser for finanssektoren.

Vi har finansiell stabilitet når det finansielle systemet er solid nok til å formidle finansiering, utføre betalinger og omfordele risiko på en tilfredsstillende måte, også i nedgangstider.

For å redusere risikoen for problemer i finanssektoren legges det stor vekt på å fremme soliditet, likviditet og god atferd gjennom offentlig regulering og myndighetstilsyn. Regulering og tilsyn bidrar til at husholdninger og foretak har tilstrekkelig tillit til finansinstitusjoner og finansielle markeder, og slik at finansinstitusjonene kan oppfylle sin samfunnsmessige rolle. Norske myndigheter stiller minstekrav til soliditet og likviditet i finansinstitusjonene. Det er også omfattende atferdsregler for finansinstitusjoner og andre aktører i finansmarkedene.

Vi har i Norge lagt vekt på en enhetlig finansmarkedsregulering som dekker hele finanssektoren, og som regulerer ulike deler av finansmarkedet på en konsistent og helhetlig måte. Lik risiko skal som hovedregel reguleres likt, uavhengig av hva slags type finansinstitusjon som har risikoen. Dette bidrar til mer solide institusjoner, og motvirker at risiko hopper seg opp der den er minst regulert. Konsernregler skal sikre at både konsernene samlet sett og de enkelte foretakene som inngår i konsernet skal være solide og likvide. Norske myndigheter har videre lagt vekt på at reglene skal være konsistente over tid, for å unngå at reglene gjøres mer lempelige i gode tider og må strammes inn i dårlige tider. Vi har også ett felles tilsyn for hele finansnæringen. Dette bidrar til konsistens i tilsynet på tvers av bransjer, bedre samlet oversikt over utviklingen i finansnæringen, og et bedre grunnlag for å vurdere risikoen i finansnæringen samlet sett.

3.6.2 Utviklingen i finansinstitusjonene

Den internasjonale finanskrisen viste hvor sårbar særlig bankene er for forstyrrelser i penge- og kapitalmarkedene, at tillitssvikt i bankmarkedet kan spre seg raskt, og at svikt i banksektoren kan ha svært negative konsekvenser for økonomien generelt.

Norske banker og andre finansinstitusjoner har kommet bedre ut av den internasjonale finanskrisen og det påfølgende økonomiske tilbakeslaget etter 2008 enn tilsvarende institusjoner i flere andre land. Det må ses i sammenheng med at aktiviteten i norsk økonomi ble relativt lite påvirket av krisen, at norske myndigheter gjennomførte omfattende og målrettede tiltak for å stabilisere markedene, at statsfinansene i Norge er solide og at norske finansinstitusjoner generelt er underlagt god regulering og godt tilsyn.

Norske finansinstitusjoner har fått litt bedre soliditet og skaffet seg noe mer robust finansiering de siste par årene. Den direkte eksponeringen

mot euroland med høy statsgjeld er lav. Store budsjettunderskudd og høy statsgjeld i flere europeiske land har ført til ny uro i de internasjonale penge- og kredittmarkedene. Uro og svikt i de internasjonale penge- og kredittmarkedene vil kunne redusere tilgang på finansiering til norske banker. Bankenes resultater avhenger i stor grad av forholdene i finansmarkedene og realøkonomien.

I Norge har gode konjunkturer og lavt rentenivå etter skatt bidratt til at boligprisene og husholdningenes gjeld har økt mye de senere årene. Vedvarende lave renter kan påvirke forventningene til husholdninger og bidra til fortsatt økning i boligpriser og husholdningenes gjeld. Det er nå stor usikkerhet omkring den framtidige utviklingen i verdensøkonomien og utviklingen i finansmarkedene. Høye boligpriser og høy gjeld kan derfor bli en utfordring for det finansielle systemet i Norge.

Finansdepartementet vurderer utsiktene for finansiell stabilitet i de årlige finansmarkedsmeldingene. I Meld. St. 21 (2010–2011) Finansmarknadsmeldinga 2010, som ble lagt fram i april 2011, viste Finansdepartementet bl.a. til at internasjonale finansmarkeder samlet sett har vært relativt stabile i 2010, men at ny uro internasjonalt raskt kan slå inn i det norske finanssystemet.

Bankenes resultater var lavere i første halvår 2011 enn i samme periode i fjor. Samlet resultat før skatt var 15,9 mrd. kroner, en reduksjon på 2,2 mrd. kroner fra første halvår 2010. Nedgangen skyldes i hovedsak engangsgevinster i 2010-regnskapene som følge av fusjonen mellom Nordito og danske PBS Holding. Korrigert for engangsgevinstene var det en liten forbedring i resultat før skatt sammenliknet med samme periode i 2010. Bankenes samlede netto renteinntekter var om lag 4 pst. høyere i første halvår i år enn i samme periode i fjor målt i kroner. Som andel av gjennomsnittlig forvaltningskapital falt imidlertid netto renteinntekter. Bankenes rentemargin, som er forskjellen mellom gjennomsnittlig utlåns- og innskuddsrente, var ved utgangen av første halvår 2011 på 1,97 prosentenheter mot 2,09 prosentenheter på samme tidspunkt i 2010. Bankenes utlånstap økte markert mot slutten av 2008. Mot slutten av 2009 gikk tapene ned igjen, en utvikling som har fortsatt gjennom 2010 og første halvår 2011. I første halvår 2011 utgjorde tapene tilsvarende 0,20 pst. av utlånsmassen, mot 0,27 pst. av utlånsmassen i samme tidsrom året før. For alle bankene sett under ett var kjernekapitaldekningen 11,3 pst. ved utgangen av første halvår 2011. Det er de største bankene som har lavest kjernekapitaldekning.

Som understreket i Finansmarknadsmeldinga 2010 er det viktig at bankene fortsetter å styrke soliditeten. Bankene har selv et ansvar for å ha tilstrekkelig kapital og likviditet til å møte forskjellige utfordringer. Bankenes resultater avhenger i stor grad av utviklingen i norsk realøkonomi, og vil derfor kunne bli preget av usikkerhet også de nærmeste årene.

Adgangen til å bytte obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) mot statspapirer gjennom den bytteordningen som myndighetene opprettet i november 2008 har økt utstedelsen av OMF. Ved utgangen av andre kvartal 2011 var totalt utestående OMF-volum 630 mrd. kroner. Av dette er om lag 175 mrd. kroner i bytteordningen. Overføring av boliglån til kredittforetak legger til rette for at banken kan gi nye lån uten å øke sin ansvarlige kapital. Hvis de overførte lånene ikke erstattes med nye utlån, vil balansen kunne reduseres og innskuddsdekningen kunne øke. Samtidig kan den gjennomsnittlige kredittrisikoen knyttet til bankenes gjenværende lån øke hvis det er lånene med best sikkerhet som overføres til kredittforetakene. Finansdepartementet har bedt Finanstilsynet se til at overføring av obligasjonslån til kredittforetak ikke fører til en vesentlig svekkelse av låneporteføljen i den enkelte bank.

Livsforsikringsselskapene hadde samlet sett et resultat før skatt og tildeling til kunder på 12,2 mrd. kroner i første halvår i år, mot 3,6 mrd. kroner i samme periode i fjor. Det verdijusterte resultatet før skatt og tildeling til kunder, som inkluderer endringer i selskapenes kursreguleringsfond, var 7,2 mrd. kroner i første halvår i år, mot 1,7 mrd. kroner i første halvår i fjor. Livsforsikringsselskapene er mer utsatt for markedsrisiko enn bankene, ettersom en stor andel av forvaltningskapitalen er plassert i aksjer og obligasjoner. Det er knyttet en avkastningsgaranti til om lag 90 pst. av de totale forsikringsforpliktelsene. Dette er en garanti for at kundene får en minste årlig avkastning på pensjonsmidlene, uavhengig av den faktiske avkastningen selskapet oppnår gjennom forvaltningen av midlene. Garantiene er langsiktige, og et lavt rentenivå skaper derfor utfordringer for livsforsikringsselskapene.

Ved utgangen av første halvår 2011 er livsforsikringsselskapenes gjennomsnittlige årlige avkastningsgaranti om lag 3,29 pst., ifølge anslag fra Finanstilsynet. Livsforsikringsselskapene hadde en annualisert verdijustert avkastning i første halvår 2011 på 2,3 pst., mot 1,7 pst. på samme tid i fjor. Pensjonskassene, hadde en annualisert verdijustert avkastning på 0,9 pst., ned fra 1,7 pst. i første halvår i fjor. Forskjeller i verdijustert avkastning

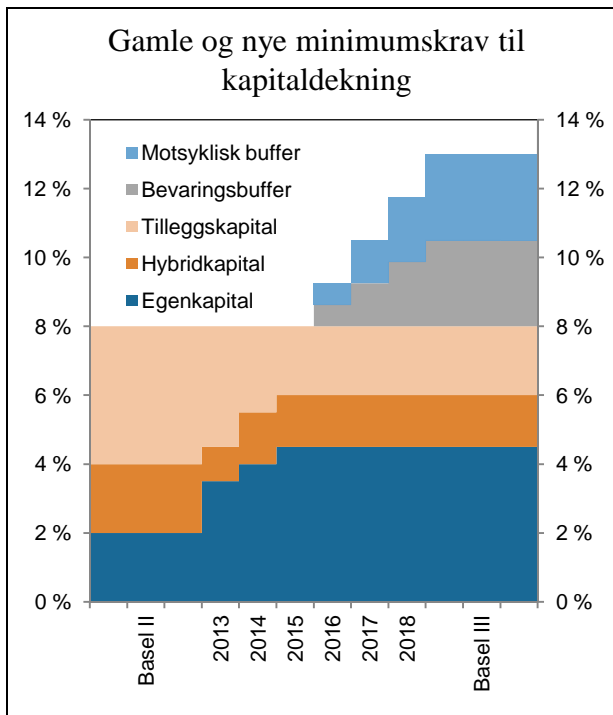
mellom livsforsikringsselskaper og pensjonskasser skyldes i hovedsak forskjellig sammensetning av aktiva. Pensjonskasser som gruppe har en høyere aksjeandel enn livsforsikringsselskapene. De ulike aktivatyper kan ha ulik verdiutvikling. Ved utgangen av andre kvartal 2011 hadde livsforsikringsselskapene samlet en kapitaldekning etter det såkalte Basel I-regelverket på 13,9 pst., og samtlige selskaper oppfylte lovkravet om 8 pst. kapitaldekning. Livsforsikringsselskapenes bufferkapital er definert som kapital ut over lovpålagte soliditets- og sikkerhetskrav og består av summen av kjernekapital ut over den kjernekapital som medgår til å oppfylle det lovpålagte kravet til ansvarlig kapital, tilleggsavsetninger begrenset oppad til årets renteforpliktelse, delårsresultat, kursreguleringsfond og risikoutjevningfond. Denne bufferkapitalen økte med 0,8 mrd. kroner i andre kvartal 2011 til 54 mrd. kroner og utgjorde 6,1 pst. av forvaltningskapitalen ved utgangen av kvartalet. Bufferkapitalen ble redusert med om lag 10 mrd. kroner fra utgangen av første halvår og fram til 5. august, og utgjorde da om lag 5 pst. av forvaltningskapitalen. Som understreket både i Finansmarknadsmeldinga 2010 og i tidligere meldinger, er det svært viktig at livsforsikringsselskapene og pensjonskassene selv sørger for at det er godt samsvar mellom risiko og soliditet for det enkelte selskap, og at de har tilstrekkelige sikkerhetsmarginer.

3.6.3 Finansmarkedsregulering

Regelverksprosesser

Baselkomiteen har anbefalt et nytt regelverk for kapital og likviditet for banker. De såkalte Basel III-standardene innebærer bl.a. strengere krav til omfang og kvalitet på kjernekapital, hvor ren kjernekapital («*common equity tier 1*») skal utgjøre 4,5 pst. (i dag 2 pst.), og kjernekapitalen («*tier 1*») skal utgjøre 6 pst. (i dag 4 pst.). Kravet til ansvarlig kapital holdes etter standardene uendret på 8 pst. av beregningsgrunnlaget¹ (risikovektet balanse). Videre foreslår Baselkomiteen å innføre et nytt krav til uvektet egenkapitalandel («*leverage ratio*»), krav til bevaringsbuffer, krav til motsyklisk kapitalbuffer, og kvantitative likviditetskrav. Kravet til bevaringsbuffer («*capital conservation buffer*») innebærer at bankene skal holde ren kjer-

¹ Beregningsgrunnlaget utgjør eiendelene i balansen samt forpliktelser utenom balansen, redusert med fastsatt vektning ut i fra definert risiko knyttet til den enkelte type eiendel eller forpliktelse.



Figur 3.15 Overgang fra gjeldende Basel II-krav til Basel III-krav for kapitaldekning. Prosent av risiko-vektet beregningsgrunnlag.

Kilde: Baselkomiteen.

nekapital på 2,5 pst. av beregningsgrunnlaget i tillegg til minstekravet. For å beskytte banksystemet mot følgene av sterk kredittvekst skal bankene holde en motsyklisk kapitalbuffer («*countercyclical buffer*») i samme størrelsesorden i perioder med sterk kredittvekst.

Figur 3.15 illustrerer den foreslåtte overgangen fra Basel II-standarder for kapitalkrav til Basel III-standardene.

Basel III-standardene inneholder også to kvantitative likviditetskrav, et krav til likviditetsbuffer («*liquidity coverage ratio tier 1*»), og et krav om stabil finansiering («*net stable funding ratio*). Det første er et krav til hvor mye likvide eiendeler en bank må ha for å kunne klare perioder med svikt i markedene for finansiering. Det andre er et krav til sammensetningen av finansieringskilder eller hvor stabil finansieringen må være.

De nye kravene skal ihht Basel III fases inn over en lang periode og vil først få full virkning fra 1. januar 2019. Kapital som ikke lenger kvalifiserer som tier 1 eller tier 2 kapital, skal fases ut innen utgangen av 2023.

EU-kommisjonen la 20. juli 2011 frem sitt forslag til gjennomføring av Basel III-standardene for banker i EU-området, den tredje revisjonen av kapitalkravsdirektivene til EU, også kalt CRD IV.

Forslaget innebærer at EUs gjeldende kapitalkravsdirektiver erstattes av:

(1) en forordning med krav til institusjonenes soliditet og likviditetsstyring mv., og

(2) et nytt direktiv som regulerer adgangen til å drive virksomhet som kredittinstitusjon og verdipapirforetak.

Rettsaktene skal nå behandles i EUs parlament og EUs råd. Bruk av forordning avskjærer som hovedregel nasjonalt handlingsrom. I Kommissjonens forslag til forordning gis det likevel et visst nasjonalt handlingsrom til:

- raskere innføring av CRD IV (for eksempel umiddelbar innføring).
- høyere risikovekter for lån med pant i bolig- og næringseiendom i standardmetoden, samt strengere krav til egenkapitalandel på slike lån.

De foreslåtte rettsaktene er EØS-relevante og forventes tatt inn i EØS-avtalen. Handlingsrommet for norske myndigheter vil avhenge av hvordan EUs rettsakter blir endelig utformet og av beslutningen i EØS-komiteen.

Norske myndigheter vil fortsatt legge vekt på å utnytte det nasjonale handlingsrommet for å ha et regelverk som bidrar til solide banker. Det kan være aktuelt å vurdere nordisk samarbeid om felles raskere innføring av Basel III enn det opptrappingsplanene angir, for eksempel strengere kapitalkrav og motsyklisk kapitalbuffer. Det kan også være aktuelt å vurdere nordisk samarbeid om strengere kapitalkrav, inkludert kapitalkrav for store og systemviktige banker som benytter interne metoder for å beregne kapitalkrav på boliglån.

Kapitaldekningsregelverket i Norge

Det norske kapitaldekningsregelverket trådte i kraft 1. januar 2007 og gjennomfører EØS-reglene som svarer til EUs direktiv 2006/48/EF (CRD) og 2006/48/EF (CAD), som igjen bygger på de såkalte Basel II-reglene. Lovreglene, som inneholder generelle og overordnede bestemmelser om kapitaldekning og de nærmere hjemler for nærmere forskriftsfastsetting, ble vedtatt av Stortinget 30. juni 2006. Finansdepartementet har fastsatt detaljerte regler for beregningsgrunnlaget knyttet til kapitalkravet i forskrift 14. desember 2006 nr. 1506 om kapitalkrav for forretningsbanker, sparebanker, finansieringsforetak, holdingselskaper i finanskonsern, verdipapirforetak og forvaltningselskaper for verdipapirfond mv. (kapitalkravsfor-skriften).

Kapitaldekningsreglene bygger på tre såkalte pilarer. Pilarene skal understøtte hverandre gjensidig og skal til sammen bidra til å fremme finansiell stabilitet.

Pilar I inneholder de tekniske beregningene av kapitalkravene og definerer minimumskravet til ansvarlig kapital. Disse kravene skal dekke det minimum institusjonen tar av kredittrisiko, markedsrisiko og operasjonell risiko. Bankene kan beregne minstekrav for kredittrisiko etter to alternative metoder: standardmetoden eller internratingmetoden (IRB-metoden).

Pilar II omhandler Finanstilsynets egen/supplerende vurdering av en enkeltinstitusjons samlede risiko. Under pilar II er det påkrevd at institusjonene skal vurdere sitt kapitalbehov i forhold til samlet risikoeksponering. Tilsynsmyndighetene skal vurdere disse prosessene, og det er åpnet for at tilsynet kan stille kapitalkrav på institusjonsnivå utover det som kreves etter pilar I.

Pilar III inneholder regler om informasjon som institusjonen skal gjøre offentlig tilgjengelig. Krav til informasjonen institusjonen skal offentliggjøre, skal bidra til å styrke markedsdisiplinen.

Kapitalkrav knyttet til bankenes utlån skal reflektere risiko. Pantesikrede boliglån har erfaringsmessig vært sikre utlån sett fra långivers side. Boligprisene og husholdningenes gjeld har økt mye de senere årene. Det er blitt flere husholdninger med høy gjeld. Reglene for gjeldsordning kan gjøre det vanskelig for kreditorer å få dekket sine krav. Dette tilsier at bankene bør ha mer kapital bak sine boliglån.

Det har i gjeldende regelverk vist seg å være store forskjeller i beregningen av kapitalkravet knyttet til lån med pant i bolig avhengig av om en bank bruker den såkalte standardmetoden eller egne interne beregningsmodeller. Det har også vist seg å være forskjeller mellom banker som bruker egne interne beregningsmodeller, både i og utenfor Norge. Det er som regel store systemviktige institusjoner som benytter interne beregningsmodeller. Ved bruk av interne beregningsmodeller kan beregningsgrunnlaget reduseres betraktelig. Ut fra hensynet til finansiell stabilitet er det gode grunner til ikke å øke forskjellen i kapitalkravsberegningen som følger av interne beregningsmetoder, jf. at alle banker bør ha mer kapital bak sine boliglån. Finansdepartementet vil vurdere å styrke kapitalkravet knyttet til boliglån innenfor rammen av det internasjonale regelverket, herunder vurdere skjerpede krav til de beregningsmodellene bankene bruker.

Banker som beregner kapitalkrav etter risikobaserte, interne modeller i henhold til de nye

Basel II-reglene (IRB-banker), skal som en overgangsordning ha en kapitaldekning som minst tilsvarer 80 pst. av minstekravet til kapital under de mer sjablongmessige Basel I-reglene frem til 31. desember 2011.

Eventuelle utilsiktede effekter av dagens kapitalkrav beregnet etter pilar I kan også motvirkes av pilar II (og i noen grad også av pilar III) i regelverket. Finanstilsynet kan som nevnt stille kapitalkrav på institusjonsnivå, og stiller allerede under pilar II krav til IRB-bankene om å sette av kapital til en konjunkturbuffer i oppgangstider, slik at det ligger en buffer mellom minstekravet og faktisk kapitaldekning.

Mange institusjoner velger uansett å ha ansvarlig kapital ut over minstekravene i kapitaldekningsregelverket. Dette vil begrense de mulige virkningene av å justere minstekravene til kapitaldekning.

Innføring av en motsyklisk kapitalbuffer vil innebære at det samlede kapitalkravet justeres opp i gode tider, og kan være lavere i nedgangskonjunkturer. Finansdepartementet har nylig oppnevnt en arbeidsgruppe som bl.a. skal utrede spørsmål knyttet til et slikt motsyklisk kapitalkrav. Arbeidsgruppen skal utrede hvordan arbeidet med bufferkrav og makroovervåking bør innrettes i Norge, herunder bl.a. spørsmål om utforming av motsyklisk kapitalbuffer. Gruppen skal foreslå regler som gjennomfører våre forventede EØS-forpliktelser forutsatt at EUs CRD IV regelverk tas inn i EØS-avtalen. Arbeidsgruppen skal videre vurdere og eventuelt foreslå andre diskresjonære virkemidler som kan være aktuelle i forbindelse med organiseringen av et system for makroovervåking i Norge.

Rammeverk for krisehåndtering

EU-kommisjonen har hatt på høring et utkast til nytt rammeverk for krisehåndtering i finanssektoren, jf. pressemelding 6. januar 2011 og kommunikasjon KOM (2010) 579 som ble lagt frem 20. oktober 2010. Utkastet inneholder overordnede prinsippene og en rekke konkrete forslag for bankkrisehåndtering. Det foreslås tre kategorier av virkemidler: (1) forebyggende tiltak, inkludert økte tilsynskrav og krav om at alle institusjoner lager avviklings- og gjenopprettingsplaner («testament»), (2) bestemmelser som gir myndighetene mulighet til å gripe inn tidlig når det oppstår problemer, og (3) hjemler og verktøy for å kunne omorganisere, dele opp eller avvikle institusjoner. Målet er å legge til rette for at alle typer av finansinstitusjoner, uavhengig av aktivitet og størrelse,

kan avvikles uten at det skaper finansiell ustabilitet, og uten å belaste offentlige budsjetter.

Det ventes at EU-kommisjonen vil legge fram et forslag til direktiv om bankkrisehåndtering og finansiering i løpet av 2011, herunder et rammeverk for krisehåndtering av grensekryssende finansinstitusjoner.

I brev til Kredittilsynet (nå Finanstilsynet) 27. juni 2008 tok Finansdepartementet opp behovet for regelendringer i banksikringsloven og informasjonstiltak, herunder om det bør innføres inntrødelsesavgift for nye medlemmer, om avgiften for alle medlemmer bør speile risikoen i banken og om taket på fondets størrelse bør oppheves. I brev 26. juni 2009 sendte departementet et eget brev til Banklovkommisjonen med mandat om å utrede en revisjon av gjeldende banksikringslov med forskrifter, og at arbeidet tilpasses eventuelle endringer i relevante EU-direktiver.

Rammeverk for systemviktige finansinstitusjoner

Baselkomiteen la i juli 2011 fram et høringsdokument om metodologi for å vurdere graden av global systemviktighet hos finansinstitusjoner, samt utkast til særskilte kapitalkrav for globalt systemviktige finansinstitusjoner.

Baselkomiteen har foreløpig kommet til at 28 banker kan anses som globalt systemviktige. Disse institusjonene bør ifølge komiteen ilegges internasjonalt harmoniserte tilleggskrav, i forhold til de ordinære kravene, til tapsabsorberende evne (dvs. kapitaldekning). Komiteen mener at de globalt systemviktige bankene bør grupperes etter hvor systemviktige de er, og ilegges et progressivt tilleggskrav til ren kjernekapitaldekning på mellom 1 og 2,5 prosentenheter. Ifølge Baselkomiteen bør slike tilleggskrav innføres parallelt med de nye bufferkravene i Basel III-standardene, dvs. fra 2016 med full virkning fra 1. januar 2019. Et endelig forslag skal etter planen legges fram på G20-toppmøtet i november 2011.

Financial Stability Board (FSB) la i juli 2011 fram et høringsnotat med tilrådninger om rammeverk for håndtering av kriser i systemviktige finansinstitusjoner, herunder rammeverk for utvikling og håndtering av kriser i grensekryssende finansinstitusjoner. Ifølge FSB bør det foreslåtte rammeverket gjennomføres innen 2012. FSBs utkast til tilrådninger har mange likhetstrekk med nylige forslag fra EU-kommisjonen om krisehåndtering og utvikling, jf. avsnitt om rammeverk for krisehåndtering ovenfor. En viktig forskjell mellom forventede EU-regler og FSBs utkast er at EU-reglene trolig vil gjelde håndtering

av finansinstitusjoner generelt, mens FSB konsentrerer seg om systemviktige institusjoner. Et endelig sett med tilrådninger fra FSB skal etter planen legges fram på G20-toppmøtet i november 2011.

Finanstilsynet og Norges Bank har i brev 2. september 2011 gitt et felles høringssvar til FSB.

Innskuddsgaranti

I 2009 ble det vedtatt endringer i EUs innskuddsgarantidirektiv, som bl.a. innebar at minste tillatte dekningsbeløp i nasjonale innskuddsgarantiordninger ble hevet fra 20 000 euro til 50 000 euro, og at dekningsbeløpet skulle heves ytterligere, og fullharmoniseres på 100 000 euro fra 2011. EU-kommisjonen la i juli 2010 fram et forslag til en mer omfattende revisjon av innskuddsgarantidirektivet. Dersom EU-kommisjonens forslag til nytt innskuddsgarantidirektiv blir vedtatt, og en deretter skulle ta dette direktivet inn i EØS-avtalen, vil fullharmonisering av dekningsbeløpet få stor betydning for den norske innskuddsgarantiordningen. Den norske ordningen dekker i dag inntil 2 mill. kroner per innskyter per bank. Finansdepartementet har lenge arbeidet for å få til en tilpasning av EU-reglene slik at dagens norske dekningsnivå kan videreføres. I komiteeinstillingen fra ECON-komiteen til Europaparlamentet 24. mai 2011 er det tatt inn en bestemmelse som ivaretar Norges posisjon. Det pågår nå forhandlinger mellom Europaparlamentet, Rådet og Kommisjonen med sikte på å komme fram til et kompromiss. Finansdepartementet arbeider meget aktivt videre med denne saken.

3.7 Oppfølging av finanskriseutvalgets utredning

3.7.1 Bakgrunn

Finanskriseutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 19. juni 2009 for å vurdere det norske finansmarkedet i lys av den internasjonale finanskrisen. Utvalget ble bedt om å beskrive årsakene til den internasjonale finanskrisen og peke på områder innenfor eksisterende regelverk i Norge hvor det kan være behov for forbedringer. Utvalget la fram sin utredning, NOU 2011: 1 Bedre rustet mot finanskriser, 25. januar 2011.

Utvalgets sammensetning og innholdet i utredningen ble omtalt i Meld. St. 21 (2010–2011) Finansmarknadsmeldinga 2010, som ble lagt fram i vår. I dette avsnittet redegjøres det nærmere for hovedtrekkene i utvalgets utredning, om hørings-

uttalelsene som er kommet inn og hvordan departementet tar sikte på å arbeide videre med problemstillingene som utvalget reiste. Departementet vil også gjøre rede for departementets oppfølging av finanskriseutvalgets forslag i Finansmarknadsmeldinga 2011, som legges fram våren 2012.

Utvalget var sammensatt med representanter fra partene i arbeidslivet, finansnæringen, forbrukerne, myndighetene og academia. Daglig leder ved Fafo, Jon M. Hippe, ledet utvalget. Utvalget etablerte en referansegruppe med personer med erfaring fra finansnæringen og fra ikke-finansielle foretak. Utvalget engasjerte videre en rekke internasjonale og norske eksperter og bestilte skriftlige ekspertutredninger. De skriftlige ekspertbidragene er samlet i et særtrykk til NOU 2011: 1.

Den internasjonale finanskrisen endret karakter underveis i utvalgets arbeid. Det som startet som en alvorlig krise i det internasjonale finanssystemet, utviklet seg til et kraftig realøkonomisk tilbakeslag i de fleste industrilandene og etter hvert til en statsgjeldskrise for enkeltland. Dette har blitt enda tydeligere i tiden etter at finanskriseutvalget la fram sin utredning i januar 2011, jf. nærmere omtale i kapittel 2. I Norge har både realøkonomien og finansinstitusjonene klart seg bra.

Reguleringen av finansmarkedene i Norge bygger i stor utstrekning på internasjonale anbefalinger og forpliktelser. Etter finanskrisen arbeides det med å stramme inn på disse. På enkelte områder har utvalget vurdert om det bør innføres strengere regler, og med en raskere gjennomføring, i Norge enn i andre land. Dette gjelder særlig Baselkomiteens forslag til forbedringer i internasjonale standarder for kapital- og likviditetskrav for banker («Basel III-standardene»), jf. nærmere omtale i kapittel 3.6.

3.7.2 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalgets vurderinger av finanskrisen

Utvalget skriver at det ikke var én enkelt årsak til den internasjonale finanskrisen, men at en rekke ubalanser og systemmessige svakheter forsterket hverandre. Det som startet som et problem i en begrenset del av boligmarkedet i USA, endte opp som den mest omfattende globale finanskrisen i nyere tid. Store, globale handelsubalanser og lave renter over lang tid, ga opphav til kraftig utlånsvekst og økt risiko i både finansmarkeder og realøkonomi. Risikoen ble forsterket av at en stor del av utlånsveksten (særlig i USA) var til lite kredittverdige låntakere, og at den i stor grad ble gitt

gjennom uregulerte lånesystemer. Siden renteni-vået var lavt, oppstod det en «jakt» på høyere avkastning, bl.a. gjennom finansiell innovasjon. Nye finansielle produkter gjorde markedene etter hvert svært komplekse og uoversiktlige. Bankenes reelle eksponeringer ble tilslørt. Utvalget skriver videre:

«Den uheldige utviklingen ble muliggjort av svakheter i regulering og tilsyn i mange land. Deler av finansmarkedene var i det store og hele unntatt fra regulering flere steder, så som f.eks. handelen med mange finansielle derivater. Dette gjorde det mulig for banker og andre finansinstitusjoner å flytte aktiviteter til områder som enten var unntatt regulering, eller der kapitalkrav og andre virksomhetsregler var lempeligere.»

Utvalget viser til at en rekke forhold ved norsk økonomi, norske finansmarkeder og norsk finansmarkedsregulering bidro til å dempe utslagene av den internasjonale finanskrisen i Norge. Om de norske finansmarkedene skriver utvalget at det har vært viktig at norske finansinstitusjoner er underlagt en regulering som på noen områder er strengere enn det som er vanlig internasjonalt, bl.a. når det gjelder kravene til kvaliteten på bankenes egenkapital og til verdipapirisering av utlånsporteføljer. Sammen med god inntjening i finansinstitusjonene i årene før finanskrisen, bidro dette ifølge utvalget til god soliditet i norske finansinstitusjoner ved inngangen til finanskrisen. Utvalget viser dessuten til at erfaringene og lærdommene fra den norske bankkrisen på 1990-tallet kan ha vært viktig både for bankenes tilpasning og for utformingen av regelverket.

Overordnede mål

Norge kan trekke viktige lærdommer av den internasjonale finanskrisen. Arbeidet for å sikre finansiell stabilitet må etter utvalgets vurdering likevel baseres på at den neste finanskrisen kan være svært forskjellig fra denne finanskrisen. Neste finanskrisen kan komme som resultat av nasjonale ubalanser, eller som følge av at globale eller regionale kriseimpulser slår inn i norsk økonomi.

Etter utvalgets syn er det viktig at et bredt sett av virkemidler benyttes for å sikre en robust og formålstjenlig finanssektor i Norge, herunder nye skatter og avgifter. Utvalget peker bl.a. på at norske myndigheter bør bedre forutsetningene for virksom konkurranse i de norske finansmarkedene, bidra til enklere og mer sammenlignbare

produkter og tjenester, og mer åpenhet om aktiviteten og risikotakingen i finansmarkedene.

Utvalget framholder at erfaringene fra den internasjonale finanskrisen tilsier at viktige trekk og egenskaper ved norsk finansmarkedsregulering og tilsynspraksis bør videreføres. Utvalget viser til prinsippet om at lik risiko skal reguleres likt, og skriver om dette bl.a. følgende:

«Etter finanskrisen ser det ut til at dette prinsippet får større gjennomslag internasjonalt, som et ledd i å hindre at risiko på ny vil hope seg opp der den er minst regulert. Utvalget viser til at det er viktig at finansinstitusjoner som ved sin virksomhet påfører kunder og samfunnet lik risiko, også underlegges like regulatoriske krav til bl.a. kapital. En eventuell forskjellsbehandling av institusjonstyper må i så fall f.eks. begrunnes i at økonomiske problemer i institusjonene kan ha ulike konsekvenser for kundene og for samfunnet.»

Utvalget er positiv til en rekke tiltak for å styrke den internasjonale reguleringen av finansmarkedene, og anbefaler norske myndigheter bl.a. å ta initiativ til et styrket nordisk samarbeid om finansmarkedsregulering og tilsyn. Om sistnevnte viser utvalget til at finansmarkedene i de nordiske landene i stor grad er integrerte og på mange måter utgjør et naturlig reguleringsområde. Utvalget er likevel klare på at norske myndigheter fortsatt må vurdere de enkelte regulerings spørsmål fra sak til sak, på selvstendig grunnlag, og at Norge bør ha et aktivt forhold til hvordan handlingsrom innenfor EØS-forpliktelsene bør benyttes. Utvalget skriver at det er viktig å ha regler som er tilpasset lokale og tilstøtende markeder, og som samsvarer med egne vurderinger av relevante risikoforhold.

Utvalgets forslag til tiltak og utredninger

Utvalgets forslag er i all hovedsak utformet slik at de skal kunne gjennomføres uten å komme i konflikt med Norges forpliktelser etter EU/EØS-retten. Den nærmere grensedragningen mot EU/EØS-retten må likevel gjøres i oppfølgingen av det enkelte forslag. Når det gjelder hjemstatsregulering og filialetablering av banker, går utvalget inn for at Norge skal arbeide for å utvide det nasjonale handlingsrommet i EU/EØS-retten.

Utvalget viser til at banker står i en særstilling når det gjelder hvilken risiko EUs prinsipper om hjemstatsregulering og filialetableringer kan innebære for det enkelte lands finanssystem, økonomi og statsfinanser. Filialer av utenlandske banker kan utgjøre viktige deler av finansmarkedene i et

land (vertslandet), uten at myndighetene i vertslandet kan stille krav til institusjonens soliditet eller til kvaliteten på tilsynet med institusjonen. Videre kan finansinstitusjoner som ekspanderer i utlandet gjennom filialer innebære risiko for institusjonens hjemstat, særlig ved rask og risikofylt ekspansjon. Utvalget mener derfor at norske myndigheter bør arbeide for en *adgang i EU/EØS-retten for vertsland til å kreve omdanning fra filial av utenlandsk bank til datterselskap*, og en tilsvarende adgang til å kreve at egne banker organiserer sin virksomhet i utlandet gjennom datterselskaper framfor filialer. Utvalget mener altså at det bør være større grad av vertslandsregulering av banker i EU/EØS-området, slik at reguleringsmyndigheten ligger i de land som påvirkes mest av bankenes risikotaking.

Utvalget foreslår at norske myndigheter arbeider for å styrke det nordiske reguleringssamarbeidet, og at man på nordisk nivå bør vurdere å innføre *strengere kapitalkrav til banker* enn det som følger av EUs minstekrav, og særskilte kapitalkrav til systemviktige finansinstitusjoner. Der som et nordisk samarbeid ikke fører fram på dette området, mener utvalget at norske myndigheter bør foreta en selvstendig vurdering av om det er behov for strengere regler og/eller raskere gjennomføring enn i EU. Utvalget tilrår videre at norske myndigheter vurderer *raskere gjennomføring av de nye Basel III-kravene til likviditet* i Norge enn det de internasjonale implementeringsfristene tilsier.

Finanskrisen viste hvordan sårbarhet kan bygges opp i det finansielle systemet, selv om finansinstitusjonene hver for seg framstår som solide, og at det derfor er nødvendig også å overvåke det finansielle systemet som helhet og gjennomføre tiltak dersom det oppstår fare for forstyrrelser i viktige finansielle tjenester. Finanskriseutvalget betegner dette som *makroregulering*. Utvalget mener at det er viktig å styrke makroreguleringen av finansiell sektor i Norge, og å legge til rette for bruk av nye virkemidler som kan begrense systemrisikoen. Utvalget tilrår at det innføres et mot-syklisk kapitalkrav for å bedre bankenes kapitaldekning og bremse kredittveksten i økonomiske oppgangstider. Utvalget foreslår videre at Norges Bank gis et klarere formelt ansvar for jevnlig å gi råd om bruk av diskresjonære virkemidler i makroreguleringen, og at Finanstilsynet gis tilstrekkelige hjemler for å kunne ta i bruk relevante makrovirkemidler for å bremse oppbygging av finansiell sårbarhet.

Utvalget viser til at det norske *systemet for håndtering av finansinstitusjoner i krise* er nedfelt i

banksikringsloven, og at gjeldende regelverk åpner for en rekke ulike tiltak, avhengig av hvor langt framskreden krisen i finansinstitusjonen er kommet. Det norske krisehåndteringssystemet ble ikke satt på alvorlig prøve under finanskrisen, da det bare var den relativt beskjedne norske virksomheten til de islandske storbankene som kom i krise. Utvalget skriver at krisen i denne virksomheten ble håndtert på en effektiv måte, uten at kundene ble påført tap, men også at den internasjonale finanskrisen har synliggjort forbedringspotensial i det norske krisehåndteringssystemet. Utvalget foreslår at myndighetene utreder nærmere hvilke endringer som bør gjøres i det norske krisehåndteringssystemet, herunder om det bør innføres pålegg for banker om å ha en avviklingsplan («testament»), mulighet for å splitte opp banker og opprette såkalte brobanker, mulighet for tvungen omgjøring av deler av bankens gjeld til egenkapital, og om det bør gjøres endringer i banksikringslovens terskelverdier for når myndighetene kan og skal gripe inn, og hvilke tiltak som da kan anvendes.

Utvalget mener at krisehåndteringsverktøyene bør underlegges *offentlig myndighet*. Dette begrunnes med at det vil kunne være interessekonflikter mellom de som styrer Bankenes sikringsfond (bankene) og staten. Utvalget mener også at avgiften som bankene betaler for å være med i *innskuddsgarantiordningen* i størst mulig grad bør reflektere risikoen i den enkelte bank, og at avgiften ikke bør falle bort (slik den gjør i dag) når innskuddsgarantifondet har nådd en bestemt størrelse. For å fjerne muligheten for å spekulere mot innskuddsgarantiordningen, mener utvalget at norske myndigheter bør utrede om lovregler kan innføres for å forhindre at filialer av utenlandske banker melder seg inn eller ut av ordningen på opportune tidspunkt.

På *pensjons- og livsforsikringsområdet* foreslår utvalget en gjennomgang av regelverket for å løse særskilte norske soliditets- og kostnadsutfordringer, og for å åpne for alternative pensjonsprodukter som kombinerer egenskaper fra innskuddsbaserte og ytelsesbaserte pensjonsprodukter. Utvalget foreslår også at det utredes nærmere hvilke nye krav som eventuelt bør stilles til utformingen av standardrisikoprofiler i innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger, for å sikre at arbeidstakere og pensjonister får en passende markedsrisiko. Utvalget mener at det er særlig viktig at risikoen trappes ned i takt med at arbeidstakeren nærmer seg pensjonsalder.

Utvalget mener at myndighetene bør vurdere *konsekvensene av et lite marked for norske statsobli-*

gasjoner, spesielt i lys av regelverksendringer i EU-regi som vil bli implementert i Norge de kommende årene. Utvalget viser til at pågående regelverksprosesser i EU vil kunne få betydning for etterspørselen etter norske statspapirer på noe sikt, så som nye kvantitative minstekrav til bankenes likviditetsbuffer (Basel III), og nytt solvensregelverk for forsikringsselskaper (Solvens II).

Mange av de valgene forbrukerne tar i finansmarkedene, f.eks. valg med hensyn til pensjonsparing, verdipapirinvesteringer og lån til boligkjøp, kan medføre høy risiko for den enkelte. Det kan være stor forskjell i kunnskap om produktene hos kjøper og selger, og utvalget viser til at det for kjøper sjelden er rom for «prøving og feiling». Utvalget foreslår derfor en rekke *tiltak for å bedre forbrukervernet i finansmarkedene* og for å gjøre det enklere for forbrukere å treffe gode investeringsbeslutninger. Utvalget foreslår bl.a. krav om et standardisert opplysningsdokument om spare- og investeringsprodukter, videreføring av motregningsrett når lån overføres fra en bank til et kredittforetak, lovregel om at finansinstitusjoner som ikke etterlever nemndsvedtak i forbrukerens favør må dekke forbrukerens kostnader i forbindelse med en eventuell rettssak, og forbud mot at finansinstitusjoner kan benytte navn eller betegnelser i sin markedsføring som tildekker hvilken institusjon som faktisk vil stå for kundeforholdet. Utvalget tilrår også at Finanstilsynet får et tydeligere lovfestet ansvar for å ivareta forbrukernes interesser og rettigheter i finansmarkedene, og at det utredes om Finanstilsynet bør få utvidede hjemler til å ilegge administrative sanksjoner.

Utvalget mener at *skatter og avgifter* kan bidra til økt fleksibilitet og nasjonalt handlingsrom i den samlede politikken overfor finanssektoren. Utvalget foreslår for det første at norske finansinstitusjoner ilegges en såkalt stabilitetsavgift, basert på institusjonenes gjeld ut over egenkapital og sikrede innskudd, som reflekterer eventuelle forventninger hos kreditorer om at deres risiko er redusert som følge av sannsynligheten for statlig inngripen (implisitt statsgaranti). En slik stabilitetsavgift, skriver utvalget, kan rette opp en markedssvikt, fremme finansiell stabilitet, og bidra til å finansiere statlig inngripen. For det andre foreslår utvalget at det utredes om det bør innføres en såkalt aktivitetsskatt på finansinstitusjonenes overskudd og lønnsutbetalinger, for å beskatte merverdien som skapes i finanssektoren. Utvalget viser til at det er uheldig at omsetning og formidling av finansielle tjenester i hovedsak er unntatt fra merverdiavgiften (som skyldes at det er teknisk vanskelig å fastsette et egnet avgiftsgrunn-

lag), fordi det fører til underbeskatning av finanssektoren og vridninger i forbruk og næringsstruktur. For det tredje tilrår utvalget at beskatningen av bolig bringes mer på linje med skattleggingen av øvrige formuesobjekter, med henvisning til at det er bred enighet blant økonomer om at bolig og fast eiendom generelt er for lavt beskattet i Norge, og til at sistnevnte kan gjøre husholdningene mer sårbare overfor svingninger i boligprisene. Utvalget understreker likevel at det er betydelige utfordringer ved å gjøre store endringer i boligbeskatningen raskt.

3.7.3 Høring

Departementet sendte utvalgets utredning, NOU 2011: 1 Bedre rustet mot finanskriser, på alminnelig høring 2. februar 2011, med frist 3. mai 2011. Høringsmerknadene er i sin helhet tilgjengelige på departementets nettsider.

Utvalgets forslag på pensjons- og livsforsikringsområdet ble oversendt Banklovkommisjonen (som del av kommisjonens arbeid med private pensjonsordninger mv.), og vil eventuelt bli sendt på høring senere, som del av Banklovkommisjonens utredning.

Høringsinstansene slutter seg i hovedsak til utvalgets forståelse av den internasjonale finanskrisens årsaker og virkninger. Finansnæringens Fellesorganisasjon mener imidlertid at norsk finansnærings avhengighet av utenlandsk finansiering burde blitt viet mer oppmerksomhet i utvalgets utredning. Blant de enkeltforslag som har fått mest oppmerksomhet blant høringsinstansene, er forslagene om ny skatte- og avgiftslegging av finanssektoren, strengere og raskere gjennomføring av ventede, nye EU-regler om kapital og likviditet, virkemidler og organisering i makroreguleringen, og utredning av konsekvensene av et lite statsobligasjonsmarked i Norge.

Det er et tydelig skille mellom høringsinstansene når det gjelder forholdet til EU og hvorvidt Norge bør ta egne initiativ – som utvalget foreslår – eller avvente EU-tiltak. Finansnæringen og næringslivsorganisasjonene går i de fleste tilfellene inn for å avvente utviklingen i EU, mens andre interesseorganisasjoner og myndighetsorganene i større grad støtter utvalgets forslag om norske initiativ og selvstendige norske vurderinger og tiltak. Arbeidstakerorganisasjonene er blant instansene som klart støtter utvalgets forslag, og som mener at regjeringen bør følge opp forslagene på selvstendig grunnlag.

3.7.4 Departementets vurdering og oppfølging

Generelt

Utredningen gir etter departementets syn et viktig bidrag til å forstå finanskrisen og virkningene i Norge. Den internasjonale finanskrisen viste at Norge – som har en liten, åpen økonomi – er sårbar for forstyrrelser i internasjonale markeder. Finanskrisen avdekket svakheter i det internasjonale finanssystemet som regulatoriske myndigheter i liten grad har vært oppmerksom på tidligere.

Utvalget peker på at det er gjort mye riktig i Norge i årene forut for finanskrisen, både i den økonomiske politikken og i finansmarksreguleringen. Finansdepartementet vil, i tråd med utvalgets tilråding, bygge videre på styrkene i norsk finansmarksregulering.

Norges EØS-forpliktelser ligger til grunn for reguleringen av norske finansmarkeder. Departementet vil i tråd med utvalgets tilråding fortsatt arbeide for å utnytte den nasjonale handlefriheten og supplere EU-regler med nasjonale regler, der det er hensiktsmessig og EØS-retten åpner for det. Førende for utformingen av regelverket er prinsippet om å regulere lik risiko likt, uavhengig av type institusjon og marked. Et regelverk basert på dette prinsippet fremmer i dag soliditeten i norsk finansnæring, bidrar til likere konkurransevilkår og hindrer at risiko hopper seg opp der den er minst regulert.

Departementet deler utvalgets oppfatning om at Norden på mange måter er et velegnet område for reguleringssamarbeid, bl.a. fordi de nordiske landene på en del felter utgjør et marked med en nokså felles tilbudsside. Et styrket samarbeid om utnyttelse av nasjonal handlefrihet innenfor en nordisk ramme kan etter departementets syn være hensiktsmessig fordi reguleringen da kan bli mer virkningsfull, fordi det kan redusere eventuelle konkurranseulempesom følge av nasjonale regler, og fordi fellesnordiske regler som går ut over EUs minstekrav kan bidra til å styrke soliditeten også hos filialer av utenlandske finansinstitusjoner i Norge. Det er i dag et samarbeid i Norden om finansmarksregulering og tilsyn, bl.a. gjennom løpende kontakt mellom landenes reguleringsmyndigheter og sentralbanker, tilsynssamarbeid om enkeltinstitusjoner og en nordisk-baltisk samarbeidsavtale («memorandum of understanding») for å forebygge, håndtere og løse eventuelle problemer i banker med virksomhet i flere av landene. Departementet har også kontakt med det svenske finansdepartementet med sikte på et felles initiativ om styrkede kapitalkrav mv., her-

under raskere gjennomføring av Basel III-standardene.

I avsnittene nedenfor kommenteres departementets vurdering og oppfølging av enkelte av utvalgets forslag.

Filial vs. datterselskap

Departementet er positiv til utvalgets anbefaling om at det bør arbeides for en adgang i EØS-retten for vertsland til å kreve omdanning fra filial til datterselskap (og en tilsvarende adgang til å kreve at egne banker organiserer utenlandsk virksomhet gjennom datterselskaper). Finanskrisen har tydelig vist at regulerings- og tilsynsmyndigheten bør ligge i de landene som påvirkes mest av bankenes risikotaking. Departementet vurderer å fremme utvalgets anbefaling når pågående prosesser i EU aktualiserer problemstillingen. Det kan også være aktuelt å ta opp dette spørsmålet på nordisk plan, jf. ovenfor.

Kapital- og likviditetskrav

Det synes å være bred enighet nasjonalt og internasjonalt om for at det må settes strengere krav til bankenes kapital og likviditet. Europakommisjonen nylig lagt fram sitt forslag til gjennomføring av de såkalte Basel III-standardene i EU-retten. Departementet er enig med utvalget i at man på nordisk nivå bør vurdere å innføre strengere kapitalkrav enn det som følger av EUs minstekrav. Det vises til kapittel 3.6 for en nærmere omtale av departementets oppfølging av kapital- og likviditetskravene.

Makroovervåking

Departementet mener, i likhet med utvalget, at finansiell stabilitet ikke kan sikres bare ved å vurdere soliditeten til den enkelte finansinstitusjon. Det er også nødvendig å overvåke og regulere risikoen i det finansielle systemet som helhet gjennom det en kan kalle makroovervåking. Denne dimensjonen ved regulering og tilsyn vil bli tillagt større vekt i framtiden. Konjunkturvarierende virkemidler, som f.eks. et motsyklisk kapitalkrav, kan være nyttige supplementer til øvrig regulering og tilsyn. Det er videre viktig at arbeidet med makroovervåking bidrar til, og støtter opp om, en klar og tydelig ansvarsfordeling mellom departementet, Norges Bank og Finanstilsynet.

Et motsyklisk kapitalbufferkrav er bare ett av virkemidlene utvalget trekker frem. I utredningen

nevner utvalget også begrensninger på størrelsen på utlånet i forhold til verdien på pantet og avdragsplikt på boliglån som eksempler på virkemidler i makroovervåkingen. Utvalget tilrår at Finanstilsynet gis tilstrekkelige hjemler for å benytte aktuelle virkemidler. Som del av et arbeid om makroovervåking, vil departementet, Norges Bank og Finanstilsynet vurdere nærmere mulige virkemidler, kriteriene for bruken av disse, samt hjemmelsgrunnlaget for å benytte aktuelle virkemidler, jf. nærmere omtale i kapittel 3.6.

Kriseløsningsystemet og innskuddsgarantiordningen

Banklovkommisjonen har i oppdrag å se på behovet for endringer i banksikringsloven, jf. kapittel 3.6 ovenfor. Departementet har derfor oversendt til Banklovkommisjonen de av utvalgets forslag som omhandler banksikringsloven, samt høringsmerknadene til disse forslagene. Departementet har bedt om at kommisjonen vurderer hvilke endringer som bør gjøres i det norske kriseløsningsystemet i lys av utvalgets forslag og kommende endringer i EU-retten på området. Banklovkommisjonen er også bedt om å vurdere utvalgets tilrådning om at krisehåndteringsverktøyene bør underlegges offentlig myndighet.

Utvalgets tilrådning om at utbetalingstiden i den norske innskuddsgarantiordningen bør reduseres til maksimalt én uke og reduseres ytterligere i årene framover, inngår naturlig i Banklovkommisjonens gjennomgang av banksikringsloven. Departementet har likevel bedt Banklovkommisjonen spesielt vurdere spørsmålet, herunder om en utbetalingsfrist på én uke eller kortere eventuelt kan innføres i Norge raskere og uavhengig av EUs innskuddsgarantidirektiv. Departementet har i tillegg bedt Finanstilsynet om en vurdering av om dette kan gjennomføres som et raskt tiltak i påvente av Banklovkommisjonens forslag til langsiktig løsning.

Pensjon og livsforsikring

Utvalgets forslag om pensjon og livsforsikring var som nevnt ikke gjenstand for høring i denne omgang, ettersom disse i sin helhet er oversendt Banklovkommisjonen for vurdering som en integrert del av kommisjonens pågående arbeid med forslag til endringer i lovgivningen om private pensjonsordninger mv. Departementet vil ta stilling til utvalgets forslag på dette området i forbindelse med de utredninger som Banklovkommisjonen legger fram.

Markedet for norske statsobligasjoner

Utvalget mener som nevnt at myndighetene bør se nærmere på konsekvensene av et lite marked for norske statsobligasjoner, særlig i lys av forventede endringer i EU-reglene på finansmarkedsområdet. Departementet viser til at det er betydelig usikkerhet om hvordan nye EU-regler for banker og forsikringsselskap vil bli endelig utformet, og hvordan disse reglene vil virke i finansmarkedene, herunder i markedet for norsk statsgjeld. EUs nye solvensregler for forsikringsselskap (Solvens II) er fortsatt under utarbeidelse, parallelt med at Banklovkommissjonen arbeider med tilpassinger i norsk regelverk. For livsforsikringsselskapene kommer det i tillegg endringer i regelverket som følge av den norske pensjonsreformen. De nye EU-reglene om bankenes soliditet og likviditet (CRD IV/Basel III) er fortsatt på forslagsstadiet, jf. omtale i kapittel 3.6.

Mens forsikringsselskaper trenger langsiktige investeringer med lav risiko, er banker og kredittforetak ute etter økt langsiktig og stabil finansiering. I mange land har staten hatt behov for å låne, slik at statsobligasjoner har kunnet spille en viktig rolle som et langsiktig, stabilt investeringsobjekt for livsforsikringsselskaper og pensjonskasser. Lave regulatoriske kapitalkrav ved investeringer i statsobligasjoner har bidratt til å gjøre slike investeringer attraktive.

Siden den norske stat har et begrenset lånebehov, har norske statsobligasjoner ikke kunnet spille en like viktig rolle som investeringsobjekt for norske livsforsikringsselskaper og pensjonskasser. Skulle staten ha utstedt mer statsgjeld enn det lånebehovet tilsier, eller rette disse utstedelsene mot pensjonsleverandører i privat sektor, ville det kunne innebære en subsidie fra staten til finansnæringen. Økt statsgjeldsutstedelse ville også reise en rekke andre spørsmål som ikke er drøftet av utvalget, så som f.eks. hvordan staten skal plassere de innlånte midlene og virkningen på bankenes likviditet.

Den norske stat vil også i årene framover ha svært begrenset behov for å låne. Norske livsforsikringsselskaper bør derfor vurdere alternativer. Departementet antar at banker og livsforsikringsselskaper har felles interesse av å videreutvikle markedet i norske kroner for obligasjoner med fortrinnsrett (OMF).

Forbrukervern

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering om at Norge samlet sett har gode erfaringer med

å ha et integrert finanstilltynsorgan, og at en rekke forhold taler for et integrert tiltyn også i årene framover. Departementet er enig med utvalget i at Finanstilltynet fortsatt bør ivareta forbrukerhensyn. Finanstilltynet har i dag et klart og tydelig ansvar for å ivareta forbrukernes interesser og rettigheter i finansmarkedene, bl.a. slik det kommer til uttrykk i de årlige tildelingsbrevene fra departementet. Som varslet i høringsbrevet har departementet likevel bedt Finanstilltynet om å utarbeide forslag til endringer i finanstilltynsloven for å gi Finanstilltynet et tydeligere lovfestet ansvar for å ivareta forbrukernes interesser og rettigheter i finansmarkedene. Departementet har også bedt Finanstilltynet se nærmere på om tiltynet bør få utvidede hjemler til å ilegge administrative sanksjoner, og på mulighetene for et styrket samarbeid med Forbrukerombudet.

Departementet er enig med de høringsinstansene som mener at myndighetene bør avvende resultatene av EUs arbeid med regler om såkalte PRIPs («Packaged Retail Investment Products») før det eventuelt innføres krav om bruk av et standardisert opplysningsdokument for spare- og investeringsprodukter.

Departementet har bedt Finanstilltynet vurdere utvalgets tilrådning om at motregningsretten bør videreføres også når lån overføres fra en bank til et kredittforetak, eventuelt om opplysningsplikten ved slik overføring av lån bør styrkes.

Departementet er enig med utvalget i at finansinstitusjoner ikke bør kunne benytte navn eller betegnelser i sin markedsføring som tildekker hvilken institusjon som faktisk vil stå for kundeforholdet. Banklovkommissjonens utredning nr. 24 om ny finanslovlovgivning (NOU 2011: 8) ble avlevert finansministeren 27. mai 2011, og inneholder bl.a. forslag til regler som gir myndighetene adgang til å gripe inn overfor finansforetaks navnebruk ved enkeltvedtak eller forskrift. Departementet legger opp til å følge opp utvalgets forslag på dette punkt som ledd i oppfølgingen av Banklovkommissjonens lovforslag.

Departementet vil vurdere utvalgets forslag om at finansinstitusjoner som ikke etterlever nemndsvedtak i forbrukerens favør må dekke forbrukerens kostnader i forbindelse med en eventuell rettsak. For forbrukeren kan det komme overraskende at finansinstitusjoner som får vedtak mot seg i Finansklagenemnda og i andre nemnder, ikke etterlever vedtaket. Forbrukere som klagde slike saker inn for domstolene vil ofte ha gode muligheter for å vinne fram, men stiller ressursmessig langt svakere enn institusjonene. En lovregel slik utvalget foreslår, vil kunne bidra til bedre

rettsvern for forbrukerne i finansmarkedene. Departementet tar sikte på å be Finanstilsynet om en nærmere vurdering av hvordan en eventuell regel kan utformes og innpasses i lovverket.

Skatter og avgifter

Departementet har satt i gang et internt arbeid for å se nærmere på utvalgets forslag om nye skatter og avgifter overfor finansnæringen. Departementet har gjort en foreløpig vurdering av ulike utforminger en aktivitetsskatt som et alternativ til merverdiavgift i finanssektoren, jf. nærmere omtale i Prop. 1 LS (2011–2012) kapittel 4.

Departementet vurderer også om det kan være hensiktsmessig å innføre en stabilitetsavgift i Norge, og om en slik avgift er egnet til å ivareta det formålet som utvalget beskriver, jf. finanskomiteens merknader til Meld. St. 21 (2010–2011) Finansmarknadsmeldinga 2010 i Innst. 439 S (2010–2011).

Et nytt system for verdsetting av bolig i formuesskatten ble innført i 2010, jf. utvalgets forslag om endringer i boligbeskatningen. Det nye verdsettingssystemet sørger for en klarere sammenheng mellom lignings- og markedsverdier. Departementet er enig med utvalget i at det vil være betydelige utfordringer ved eventuelt å gjøre store endringer i boligbeskatningen raskt. Samtidig ligger det et betydelig ubenyttet potensial for skattlegging av bolig gjennom den frivillige, kommunale eiendomsskatten. Bare 180 av 430 kommuner hadde eiendomsskatt på bolig i hele eller deler av kommunen i 2010. I årets budsjett fortsetter regjeringen å øke fleksibiliteten i eiendomsskatten, jf. omtale i Prop. 1 LS (2011–2012) kapittel 22. Endringen som foreslås i årets budsjett innebærer at kommunene kan skrive ut eiendomsskatt på bolig og fritidseiendom i hele kommunen, og samtidig unnta verk og bruk og annen næringseiendom.

3.8 Sysselsettings- og inntektspolitikken

Sysselsettingspolitikken skal legge til rette for å utnytte arbeidskraften i befolkningen best mulig. Som omtalt i avsnitt 3.2 er det avgjørende for utviklingen i levestandarden i Norge framover, og ikke minst i en situasjon der befolkningen gradvis eldes.

Den norske velferdsstaten er basert på universelle inntektssikringsordninger, og et omfattende offentlig tilbud av tjenester innenfor bl.a. helse, barnehage og utdanning, samt samarbeid mellom arbeidstakere, arbeidsgivere og myndigheter.

Regjeringen legger stor vekt på å videreføre de sentrale trekkene i den norske velferdsmodellen med jevn inntektsfordeling, solid økonomisk vekst, høy yrkesaktivitet og makroøkonomisk stabilitet. Det innebærer en satsing på arbeidslinjen.

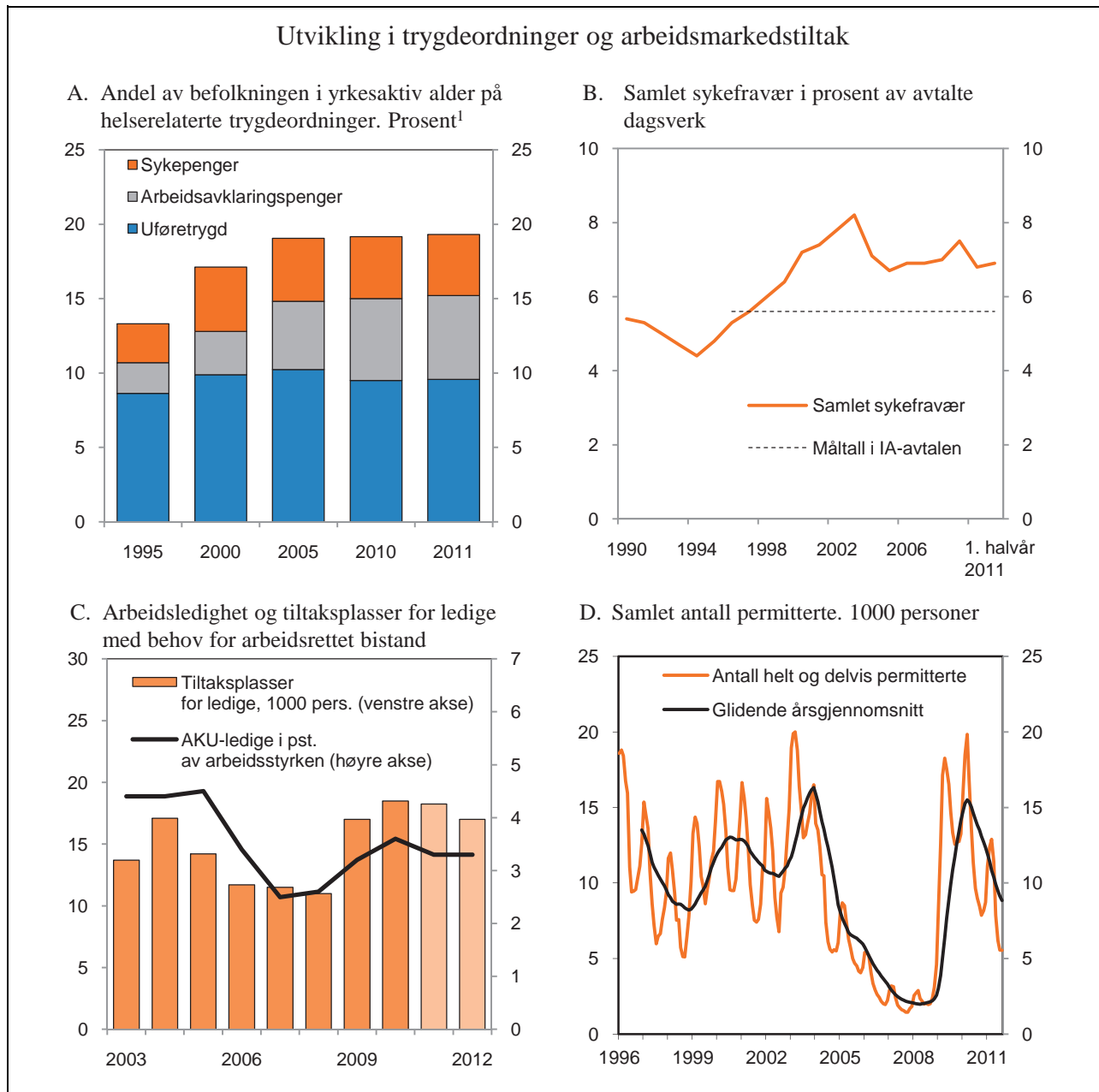
Et sentralt mål for Regjeringen er å legge til rette for et inkluderende arbeidsliv der alle kan delta. Arbeid gir den enkelte økonomisk selvstendighet og er viktig for å unngå fattigdom, utjevne sosiale forskjeller og oppnå likestilling mellom kvinner og menn. Arbeidslivet er dessuten en arena for sosial inkludering.

Etterspørselen etter arbeidskraft er på vei opp. Enkelte som har stått ledige lenge, kan likevel ha problemer med å komme i jobb fordi de mangler kvalifikasjonene som etterspørres. For å hindre at langtidsledige mister fotfestet i arbeidsmarkedet må det ytes særskilt bistand gjennom målrettede og kvalifiserende tiltak. Tidligere erfaringer viser at langtidsledighet kan medføre økt sannsynlighet for å permanent bli stående utenfor arbeidsmarkedet. Andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som mottar uførepensjon, sykepenges eller arbeidsavklaringspenges har økt fra 13 pst. i 1995 til 19 pst. i 2005, men har deretter ligget relativt stabilt, jf. figur 3.16A. Nye tall fra NAV viser at også tapte årsverk knyttet til mottak av helserelaterte ytelser har ligget stabilt etter 2005. Det er viktig å begrense innstrømmingen til helserelaterte trygdeytelser. Langvarig sykefravær øker risikoen for varig utstøting fra arbeidslivet. Det er derfor viktig med aktiv satsing på forebyggende sykefraværarbeid. Det er videre viktig å øke tilknytningen til arbeidslivet for utsatte grupper. Blant mottakere av helserelaterte ytelser er det mange som ønsker og er i stand til å arbeide, eller å jobbe mer enn de gjør, dersom det blir lagt til rette for det.

3.8.1 Potensialet for økt tilbud av arbeidskraft

Yrkesaktiviteten er høy i Norge sammenliknet med i andre land. Det skyldes særlig høy yrkesdeltaking blant kvinner og eldre. Menn i alderen 25–54 år har derimot lavere yrkesaktivitet enn gjennomsnittet for OECD-området. Yrkesaktive er enten sysselsatte eller ledige. Som følge av lavere ledighet i Norge er andelen sysselsatte menn i alderen 25–54 år likevel høyere hos oss enn OECD-gjennomsnittet.

Det er viktig, men utfordrende, å opprettholde en stor arbeidsstyrke. Som vist i avsnitt 3.2, vil den gunstige befolkningsutviklingen vi har bak oss bli avløst av vekst i andelen eldre i tiårene framover.



Figur 3.16 Utviklingen i trygdeordninger og arbeidsmarkedstiltak

¹ Tall ved utgangen av året.

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Eldre har gjennomgående lavere yrkesaktivitet enn kjernegruppene i arbeidsmarkedet. Det økte arbeidstilbudet de siste tiårene, særlig fra kvinnene, vil derfor trolig etterfølges av lavere yrkesaktivitet i befolkningen i årene som kommer. Pensjonsreformen sikter mot å begrense en slik nedgang gjennom å stimulere til arbeid.

Tabell 3.15 viser utviklingen i tilgang og etterspørsel av arbeidskraft. Mer enn en firedel av befolkningen i yrkesaktiv alder er utenfor arbeidsstyrken. Sammensetningen av denne gruppen har endret seg betydelig over tid. Andelen hjemmøve-

rende har falt, mens andelen pensjonister, i hovedsak uføretrygdede og førtidspensjonister, har økt.

Potensialet for ytterligere vekst i arbeidstilbudet fra kvinner er nå trolig først og fremst knyttet til en økning i gjennomsnittlig arbeidstid. Deltid er klart vanligere blant kvinner enn menn, og deltidsandelen er høy i Norge sammenliknet med mange andre OECD-land. Det er del av forklaringen på at den gjennomsnittlige arbeidstiden for sysselsatte i Norge er lav når vi sammenlikner med andre land. I tillegg har vi fått kortere normalarbeidsdag og utvidete permisjons- og ferie-

Tabell 3.15 Hovedtall for arbeidsmarkedet

	Årlig vekst i pst.				Nivå			
	1980– 1989	1990– 1999	2000– 2006	2007– 2010	1980	1990	2000	2010
<i>Nasjonalregnskapet:</i>								
Utførte timeverk	0,4	0,8	0,2	1,6	3 079	3 094	3 375	3 675
Gjennomsnittlig arbeidstid, timer per år .	-0,4	-0,2	-0,6	0,0	1 580	1 503	1 455	1 414
Sysselsetting, i 1 000 personer	0,9	1,1	0,8	1,6	1 949	2 059	2 320	2 600
<i>Arbeidskraftundersøkelsen¹:</i>								
Befolkning 15–74 år, i 1 000 personer . . .	0,7	0,3	0,7	1,6	2 887	3 094	3 201	3 618
Arbeidsstyrken, i 1 000 personer	1,2	0,8	0,6	1,6	1 940	2 142	2 350	2 602
Sysselsatte, i 1 000 personer	0,9	1,0	0,6	1,5	1 908	2 030	2 269	2 508
Andel deltid						26,6	25,6	26,8
Andel med sykefravær ²						3,1	4,0	3,7
Arbeidsledige, i 1 000 personer					32	112	81	94
Utenfor arbeidsstyrken, i 1 000 personer	-0,4	-0,9	1,0	1,7	947	952	851	1 016
<i>Herav:</i>								
Andel pensjonister (uføre og alder) .						49,5	59,2	59,5
Andel under utdanning						25,7	24,6	28,4
Andel hjemmearbeidende						19,3	11,2	4,8
<i>Memo:</i>								
Yrkesfrekvens. Pst. (15–74 år) ³					67,2	69,2	73,4	71,9
Ledighet. Pst. av arbeidsstyrken ³					1,7	5,2	3,4	3,6

¹ Brudd i serien i 2006.² Sykefravær av minst én ukes varighet.³ Ifølge Arbeidskraftundersøkelsen.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ordninger. Også i årene framover vil økte inntekter isolert sett trekke i retning av en nedgang i gjennomsnittlig arbeidstid. Samtidig bidrar et relativt høyt sykefravær til å redusere den gjennomsnittlige arbeidstiden.

I 2010 tilsvarte det samlede sykefraværet om lag 140 000 årsverk. Med unntak av store svingninger i sykefraværet i 2009 og 2010, i hovedsak som følge av svineinfluensaen i 2009, har nivået på sykefraværet holdt seg relativt stabilt de siste årene, jf. figur 3.16B. Sykefraværet varierer gjennom året. Justert for slike variasjoner ser det ut til at sykefraværet har endret seg lite det siste halvåret. Nivået på sykefraværet er imidlertid fortsatt noe høyere enn på samme tid i fjor. I første halvår 2011 utgjorde det totale sykefraværet 6,9 pst. av alle avtalte dagsverk. Dette er om lag 5 pst. lavere enn i tilsvarende periode i 2001. IA-avtalen har

som mål å redusere sykefraværet med 20 pst. i forhold til nivået i 2001.

Fra 1. juli 2011 er det iverksatt endringer i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven som skal sørge for en tidligere og tettere oppfølging av sykmeldte. Det er også iverksatt endringer som sørger for sanksjoner overfor arbeidstaker, arbeidsgiver og lege ved manglende oppfølging. Behovet for tidligere og tettere oppfølging av sykmeldte er viktig ettersom langtidssykefravær ofte er første steg på veien til uføretrygd. Av de vel 28 000 nye personene som har blitt uføretrygdet det siste året, kom to av tre fra arbeidsavklaringspenger og nærmere hver femte fra sykepenger. Over 70 pst. av de nye uføretilfellene fikk innvilget full uføretrygd.

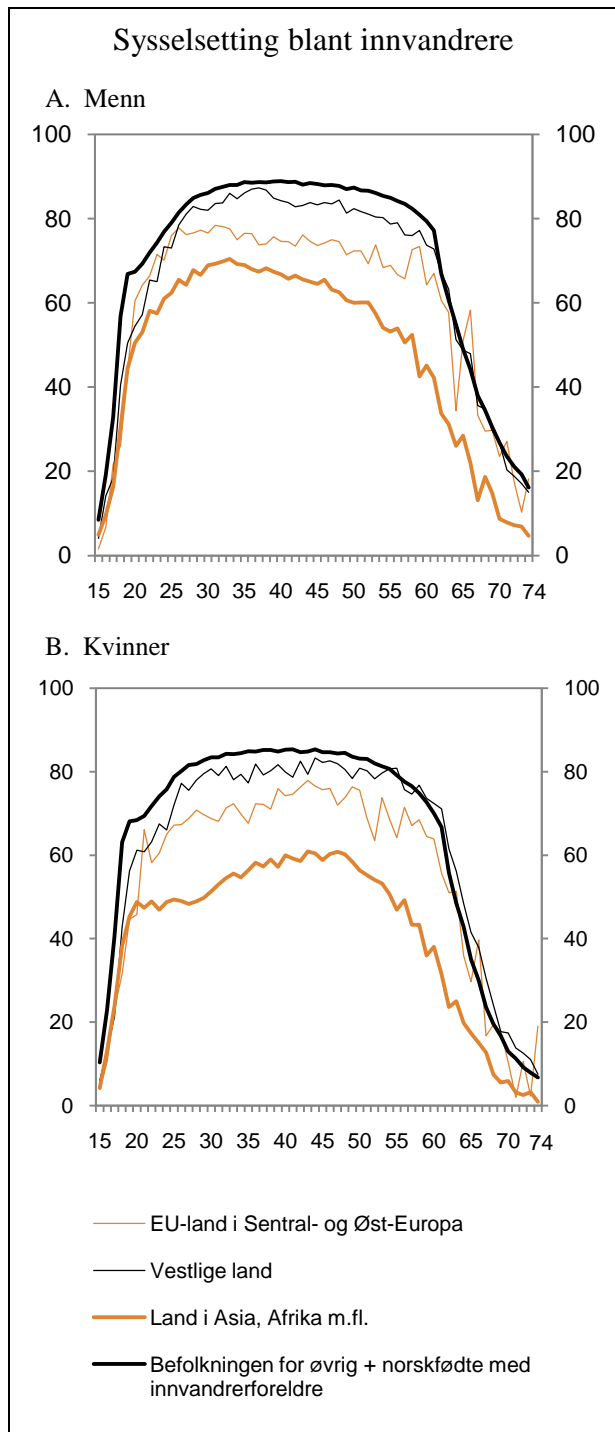
Uføretilbøyeligheten, målt som andelen uføre i befolkningen i alderen 18–66 år, har holdt seg rimelig stabil på om lag 9,5 pst. de siste årene.

Samtidig har det vært vekst i uføreandelen blant unge under 30 år. Dette betyr at en økende andel ungdom ikke deltar i arbeidslivet. Både for den enkelte og for samfunnet er dette et stort tap. Ved utgangen av første halvår i år var om lag 303 000 personer uføretrygdet, mens 178 000 mottok arbeidsavklaringspenger. Med en økende andel

eldre i arbeidsstyrken ligger det an til at antallet vil fortsette å øke.

Velferds- og migrasjonsutvalget påviste at det er et betydelig gap mellom innvandreres og den øvrige befolkningens deltakelse i arbeidsmarkedet. Det er imidlertid også store forskjeller mellom ulike innvandringsgrupper, bl.a. avhengig av landbakgrunn, innvandringsårsak, utdanningsnivå og norskkunnskaper. Høyest sysselsetting finner vi blant innvandrere fra vestlige land, mens innvandrere fra land i Afrika og Asia har lavest sysselsetting, jf. figur 3.17. Kvinner fra enkelte av disse landområdene har særlig lav yrkesdeltakelse og utgjør derfor et klart arbeidskraftpotensial. Fordelt etter innvandringsårsak finner vi lavest sysselsetting blant familieinnvandrere og flyktninger. Studier viser at sysselsettingen for en rekke innvandringsgrupper særlig fra afrikanske og asiatiske land først øker, for deretter å avta igjen etter om lag ti års botid. Dette mønsteret viser at det er viktig å innrette insentivene i stønadsordninger og skattesystemet med sikte på å støtte opp under arbeidslinjen.

Regjeringen har de siste årene iverksatt en rekke tiltak for å holde utsatte grupper i arbeidsmarkedet, herunder arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplan, arbeidsavklaringspenger, forsøk med tidsbestemt lønnskudd og kvalifiseringsprogram. Forslag til nye regler for uføretrygd og alderspensjon til uføre ble lagt fram i mai i år, jf. Prop. 130 L (2010–2011). I budsjettet for 2012 presenteres en jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne. Det er for tidlig å konkludere om de langsiktige effektene av tiltak som er gjennomført de senere årene. Derfor er det nødvendig å vurdere den samlede virkemiddelbruken som skal støtte opp under arbeidslinjen.



Figur 3.17 Sysselsetting blant innvandrere etter alder. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

3.8.2 Arbeidsmarkedstiltak

Arbeidsmarkedstiltakene omfatter både tiltak rettet mot ledige og tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Regjeringen fører en aktiv arbeidsmarkedspolitikk, med vekt på tett oppfølging, aktivisering og bruk av tiltak for å lette overgangen til jobb. Nivået på tiltakene bør i stor grad tilpasses situasjonen i arbeidsmarkedet.

Da ledigheten begynte å stige i 2008, ble tiltakene rettet mot ledige økt betydelig. For inneværende år legges det til rette for 18 250 tiltaksplasser for ledige, jf. figur 3.16C. Dette er mer enn 7 000 flere plasser enn i 2008. Sysselsettingen er nå på vei opp, og ledigheten har så langt i år stabilisert seg på et lavere nivå enn i 2010. Anslagene i denne meldingen peker i retning av en ytterligere

Boks 3.7 Personer registrert med nedsatt arbeidsevne

Det har vært en betydelig økning i antall personer registrert med nedsatt arbeidsevne de siste årene, jf. figur 3.18A. Dette er personer som på grunn av fysisk, psykisk eller sosial funksjonshemming har vansker med å få arbeid. De har dermed behov for helsemessig rehabilitering eller annen type bistand.

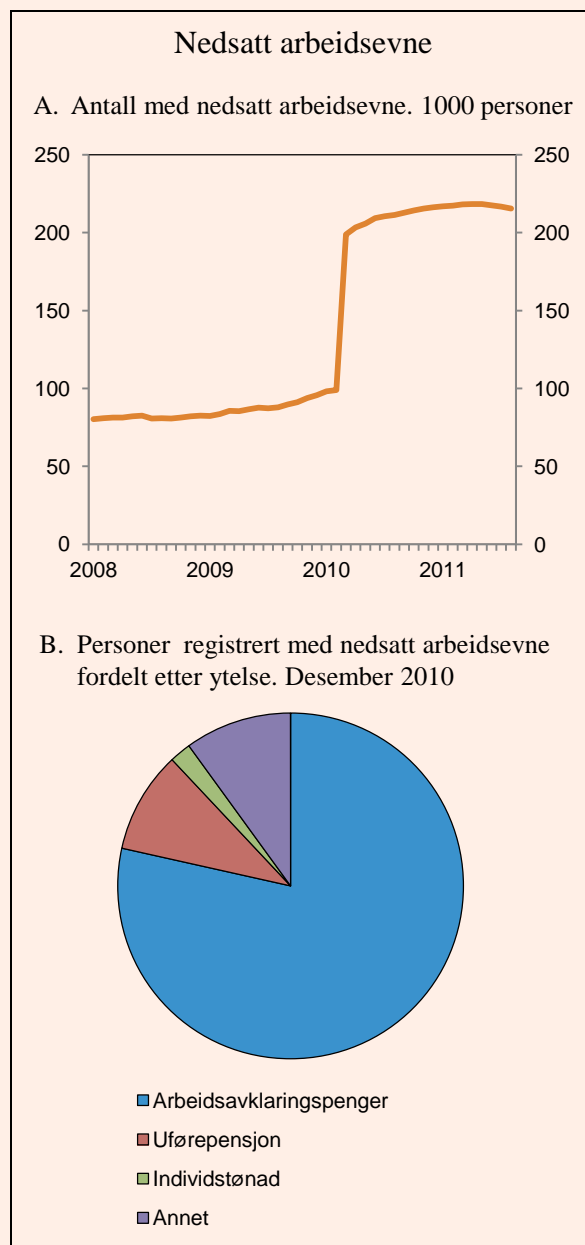
Ved utgangen av august 2011 var det registrert 215 000 personer med nedsatt arbeidsevne, som er 130 000 flere enn i begynnelsen av 2009. Økningen må ses i sammenheng med innføringen av vurderinger av arbeidsevnen fra slutten av 2008 og arbeidsavklaringspenger i mars 2010. Personer som på grunn av funksjonshemming hadde vansker med å komme i jobb, ble før 2009 klassifisert som yrkeshemmet. De yrkeshemmede deltok enten på tiltak eller ble vurdert å kunne ha snarlig behov for arbeidsrettet bistand. Fra 1. januar 2009 endret man definisjonen fra yrkeshemmet til nedsatt arbeidsevne. Personer som nå defineres under kategorien med nedsatt arbeidsevne, omfatter også personer som ikke har behov for arbeidsrettet bistand. Gruppen med nedsatt arbeidsevne er derfor klart større enn den tidligere gruppen av yrkeshemmede.

Arbeidsevnevurderinger er innført for at personer skal få kartlagt sitt behov for bistand på en systematisk måte. Det er ingen betingelse at personer har et umiddelbart behov for arbeidsrettet bistand. Alle som mottar arbeidsavklaringspenger, regnes med i gruppen med nedsatt arbeidsevne. Det gjelder for eksempel også personer som kan ha behov for helsemessig rehabilitering før de eventuelt deltar på et arbeidsmarkedstiltak.

For å kunne delta i kvalifiseringsprogrammet må en person ha fått vurdert sin arbeidsevne. Dette har også bidratt til at antallet personer med nedsatt arbeidsevne økte gjennom 2009. Innføringen av arbeidsavklaringspenger i mars 2010 innebar at antallet personer med nedsatt arbeidsevne ble fordoblet. Av figur 3.18B ser vi at de fleste med nedsatt arbeidsevne mottar arbeidsavklaringspenger.

Hoveddelen av arbeidsmarkedstiltakene rettes inn mot personer med nedsatt arbeidsevne. I

2012 legges det opp til å ta i bruk 54 200 plasser for denne gruppen, noe som tilsvarer om lag $\frac{3}{4}$ av det totale omfanget av tiltak.



Figur 3.18 Antall personer med nedsatt arbeidsevne

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

bedring på arbeidsmarkedet, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.4. I en situasjon der etterspørselen etter arbeidskraft øker, må arbeidsmarkedspolitikken legge til rette for jobbsøking og formidling til jobb. Deltakelse på tiltak kan redusere jobbsøkingen blant arbeidsledige. Dette tilsier at tiltakene må innrettes slik at arbeidsledige raskt kan gå over i det ordinære arbeidsmarkedet, og at arbeidskraft ikke unødig bindes opp i tiltak. Samtidig må tiltaksnivået gi tilstrekkelig støtte til langtidsledige.

Grupper som står i fare for å falle ut av arbeidsmarkedet må gis ekstra bistand. Dette gjelder i særlig grad personer med nedsatt arbeidsevne, jf. nærmere omtale i boks 3.7. For inneværende år legges det til rette for 53 200 tiltaksplasser for personer med nedsatt arbeidsevne. Antallet personer i denne gruppen har økt klart de siste årene, bl.a. som følge av endringer i klassifiseringen. Oppgangen har imidlertid stoppet opp, og etter å ha ligget relativt flatt noen måneder, har det vært en viss nedgang de siste månedene.

I 2011 gir bevilgningen rom for 71 450 tiltaksplasser i alt. Regjeringen foreslår å videreføre det høye nivået i 2012. Samlet sett gir forslaget rom for å tilby 71 200 tiltaksplasser, fordelt på 17 000 plasser for ledige og 54 200 plasser for personer med nedsatt arbeidsevne. Dette innebærer flere plasser til personer med nedsatt arbeidsevne. Bedringen i arbeidsmarkedet gir grunn til å redusere tiltaksnivået for ledige noe. For ungdom og personer med særlig lange ledighetsperioder er det etablert garantiordninger som skal sikre tilbud om utvidet oppfølging eller deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. Regjeringen viderefører garantiordningene i 2012.

Fra 2012 vil Regjeringen iverksette en jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne for at flere skal komme i ordinært lønnet arbeid. Målgruppen for jobbstrategien er i hovedsak personer under 30 år. Strategien omtales nærmere i Prop. 1 S (2011–2012) for Arbeidsdepartementet.

3.8.3 Andre sysselsettingspolitiske tiltak

Som del av Regjeringens tiltakspakke i 2009 ble permitteringsregelverket endret. Permitteringsperioden ble forlenget fra 30 til 52 uker fra 1. februar 2009, og antall lønnsplikt dager ved permitteringer ble redusert fra 10 til 5 dager fra 1. april. Fra 1. juli samme år fikk dessuten flere permitterte rett til dagpenger ved at kravet om permitteringsgrad ble redusert fra 50 til 40 pst. Endringene gjorde det lettere for arbeidsgiver å holde

på kvalifisert arbeidskraft i en periode med lavere aktivitet.

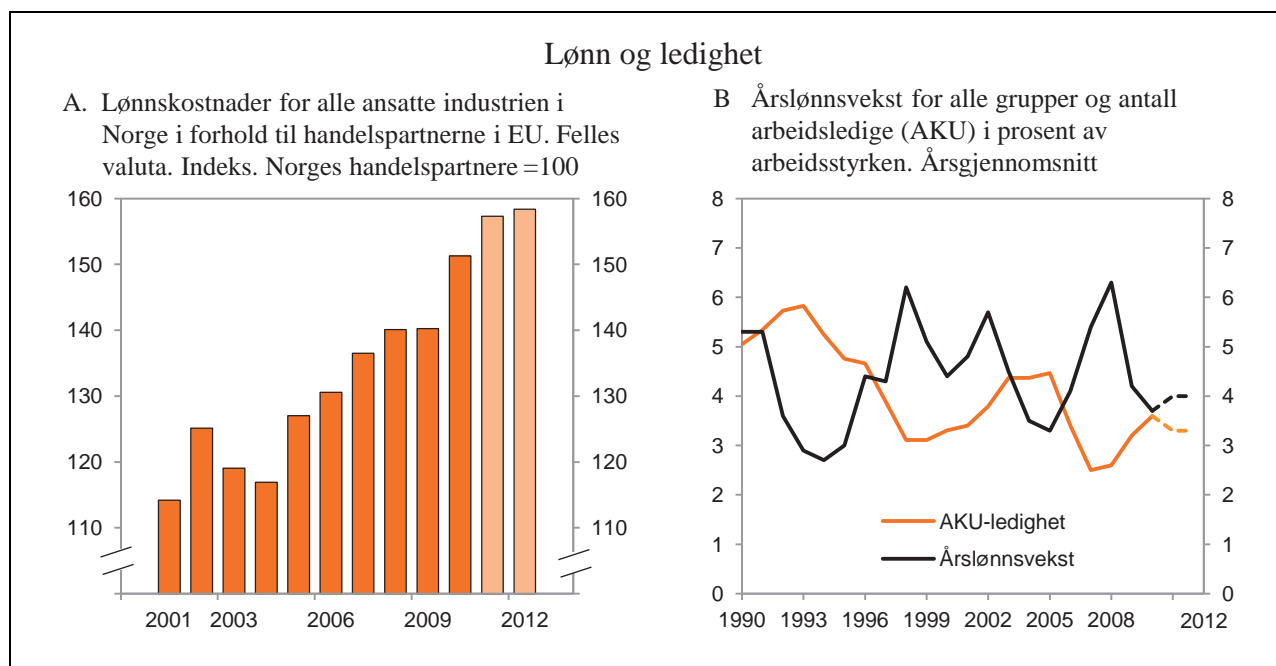
Også flere andre land innførte eller utvidet tilsvarende ordninger i kjølvannet av finanskrisen i 2008 og 2009. Ifølge OECD gikk sysselsettingen mindre ned i disse landene enn i andre land. Organisasjonen understreker likevel at ordningene kan hindre nødvendige omstillinger og bør reverseres når arbeidsmarkedet bedrer seg. I Norge bedret situasjonen seg i bygge- og anleggssektoren og industrien, som er de sektorene som i størst grad benytter seg av permitteringer, i 2010. Sysselsettingen har tatt seg opp, og ledigheten har avtatt i disse næringene. Figur 3.16D viser at antall permitterte falt i 2010 og 2011, etter en kraftig økning i 2009. Så langt i år er det i gjennomsnitt registrert vel 9 000 permitterte, en nedgang på vel 5 000 sammenliknet med samme periode i fjor.

Siden permitterte er i et arbeidsforhold, kan de ha lav søkeaktivitet. En lang permitteringsperiode kan bidra til passivisering og redusere sjansene for gjeninntreden i jobb. Regjeringen foreslår derfor at den maksimale dagpengeperioden ved permittering reduseres til 30 uker fra 1. januar 2012. For å unngå at folketrygden finansierer normale lønnskostnader foreslår Regjeringen også at antall lønnsplikt dager økes til 10 dager igjen. Samtidig foreslås det at kravet til arbeidstidsreduksjon for å kunne motta dagpenger ved permittering igjen settes til 50 pst., tilsvarende som for andre dagpengemottakere. Ved endringer i situasjonen i arbeidsmarkedet skal det gjøres en ny vurdering av permitteringsregelverket.

Arbeidsdepartementet la i august fram en melding for Stortinget om arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerhet. Meldingen dokumenterer at arbeidsforholdene er gode for det store flertallet. Enkelte bransjer har imidlertid høyt sykefravær og mange blir uføretrygdet. I meldingen varsles tiltak mot useriøse virksomheter og sosial dumping, som samtidig også skal sikre den norske arbeidslivsmodellen. Det er viktig å ha gode og fleksible arbeidstidsordninger, både for arbeidsgivere og arbeidstakere. Etter Regjeringens vurdering balanserer dagens regler viktige hensyn godt, og det er derfor ikke foreslått endringer i arbeidstidsreglene i arbeidsmiljøloven.

3.8.4 Inntektspolitikken

Det inntektspolitiske samarbeidet er en sentral del av den økonomiske politikken i Norge. Regelmessige møter mellom regjeringen og partene i arbeidslivet i Kontaktutvalget er en viktig del av dette samarbeidet. Gjennom Det tekniske bereg-



Figur 3.19 Lønn og ledighet

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

ningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) legges det til rette for en felles forståelse av tallgrunnlaget for inntektsoppgjørene.

Den norske lønnsforhandlingsmodellen bygger på at lønnsveksten over tid må holdes innenfor rammer som konkurranseutsatt sektor kan leve med. Dette er nødvendig for å sikre disse næringenes konkurranseevne og for å opprettholde balanse i utenriksøkonomien på lang sikt, når oljevirkosomheten gradvis avtar i betydning. På denne bakgrunn er det lang tradisjon for at konkurranseutsatt sektor forhandler først og at resultatene derfra er retningsgivende for lønnsutviklingen i øvrige sektorer. Gjennomføringen av lønnsoppgjørene er partenes eget ansvar.

Norge har et høyt kostnadsnivå sammenliknet med nivået hos våre handelspartnere. Som omtalt i avsnitt 2.3 har Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) anslått at timelønnskostnadene i industrien i 2010 var vel 50 pst. høyere i Norge enn hos våre handelspartnere i EU, regnet i felles valuta, jf. figur 3.19A. I lys av svake vekstutsikter og store statsfinansielle utfordringer er det grunn til å forvente at lønnsveksten hos våre handelspartnere vil bli lav de kommende årene. Samtidig ser det ut til at en styrking av kronen vil bidra til en ytterligere forverring av den kostnadsmessige konkurranseevnen fra 2010 til 2011. Dette motsvares i noen grad av en gunstig utvikling i prisene på viktige eksportprodukter. Det høye kostnadsnivået gjør imidlertid bedrifter sårbare der-

som prisene skulle falle og lønnsveksten skulle stige enda mer. Det er på denne bakgrunn viktig at partene støtter opp under den norske lønnsforhandlingsmodellen, slik at ikke lønnsveksten i Norge kommer for mye ut av takt med lønnsveksten i konkurrerende bedrifter i andre land.

Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene anslår veksten i gjennomsnittlig årslønn til 3,7 pst. i 2010, ned fra 4,2 pst. i 2009. På bakgrunn av årets lønnsoppgjør og informasjon som er kommet i ettertid samt utsiktene for den økonomiske utviklingen framover, anslås den gjennomsnittlige lønnsveksten til 4 pst. både for inneværende og neste år, jf. figur 3.19B. Dette er høyere enn forventet lønnsvekst hos handelspartnerne, og vil gi en vekst i reallønningene på opp mot 2½ pst. i begge årene.

Regulering av pensjoner i folketrygden er fra 1. januar 2011 tilpasset nytt pensjonssystem og hjemlet i folketrygdloven. Pensjon under opptjening, uførepensjon, pensjon til gjenlevende ektefelle og grunnbeløpet skal reguleres med lønnsveksten, mens alderspensjon under utbetaling skal reguleres med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 pst. Til grunn for reguleringen legges forventet lønnsvekst i reguleringsåret slik den anslås i revidert nasjonalbudsjett, justert for avvik mellom forventet og faktisk lønnsvekst foregående år.

I årets reguleringer ble det lagt til grunn en årslønnsvekst i 2011 på 3,9 pst., som anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2011. Videre ble det justert

for at anslått lønnsvekst i 2010 var ½ prosentenhet lavere enn TBUs foreløpige anslag for faktisk lønnsvekst dette året. Grunnbeløpet i folketrygden ble dermed økt fra 75 641 kroner til 79 216 kroner fra 1. mai 2011. Endringene i folketrygdloven og reguleringene av pensjoner i 2011 er nærmere omtalt i egne proposisjoner fra Arbeidsdepartementet.

3.9 Klimapolitikken

3.9.1 Innledning

Konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren har økt sterkt gjennom flere tiår og ligger nå nærmere 60 pst. over førindustrielt nivå. Det er særlig industrilandene som har bidratt til denne økningen. Sterk økonomisk vekst i land utenfor Europa og Nord-Amerika har imidlertid ført til at utviklingsland og framvoksende økonomier nå står for over 60 pst. av de samlede globale utslippene. Beregninger fra OECD viser at de årlige utslippene av klimagasser i verden kan øke med 70 pst. fram mot 2050 dersom det ikke gjennomføres nye tiltak. Nesten hele denne økningen antas å komme i framvoksende økonomier og i utviklingsland.

Målet for den globale innsatsen gjennom FNs Klimakonvensjon er å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser på et nivå som er lavt nok til å hindre farlig, menneskeskapt påvirkning av jordens klima. I tråd med dette bekreftet Cancún-avtalen fra desember 2010 målet om å begrense økningen i den globale middeltemperaturen til 2 °C fra førindustrielt nivå. Ifølge FNs klimapanel innebærer det at verdens samlede utslipp i 2050 bør ligge 50–85 pst. lavere enn i 2000. For å nå de langsiktige målene har FNs klimapanel anslått at industrilandene allerede fram til 2020 må redusere sine samlede utslipp med mellom 25 og 40 pst. i forhold til utslippsnivået i 1990. Utslippene i utviklingslandene må samtidig reduseres med 15–30 pst. i 2020 sammenliknet med en utviklingsbane uten tiltak.

Utslippsreduksjoner av et tilstrekkelig omfang vil i praksis bare være mulig gjennom en ambisiøs og bred internasjonal avtale der alle store utslippsland deltar og der de fleste sektorer inngår.

3.9.2 Internasjonalt arbeid

Regjeringen vil at Norge fortsatt skal være en pådriver i arbeidet for en ny og mer ambisiøs internasjonal klimaavtale med bindende forpliktelser. Norges mangeårige prioritering av klimapoli-

tikk gir oss troverdighet som pådriver og brobygger mellom ulike parter under klimamøtene. Samtidig har Norge tatt initiativ til nye internasjonale klimatiltak, som f.eks. satsingen for å redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland.

Det blir krevende å oppnå internasjonal enighet om en avtale som sikrer at togradersmålet nås. En slik avtale må legge til rette for at de globale utslippene kan reduseres til lavest mulig kostnad, samtidig som den gir en rimelig fordeling av kostnadene mellom land. Utviklingsland og framvoksende økonomier med sterk vekst i både BNP og energiforbruk må også begrense sine voksende utslipp, men mange er skeptiske til å forplikte seg uten at tiltakene finansieres av industrilandene. Hittil har utslippsreduksjoner i utviklingslandene knyttet til internasjonal kvotehandel skjedd gjennom enkeltprosjekter under Den grønne utviklingsmekanismen (CDM). Et viktig mål i klimaforhandlingene er å etablere mekanismer som kan lede til større og flere utslippskutt i både utviklingsland og framvoksende økonomier.

Resultatene fra de internasjonale klimaforhandlingene i Cancún i Mexico i desember 2010 var et framskritt fra klimaforhandlingene i København i 2009. I Cancún-forhandlingene ble det bl.a. tatt viktige beslutninger om hvordan utviklingsland, med støtte fra industrialiserte land, kan redusere sine utslipp fra avskoging og skogforringelse. Det ble også enighet om å etablere et fond for å finansiere klimatiltak i utviklingsland, samt en overgangskomiteé som skal foreslå retningslinjer for fondet. Norge er representert i ledelsen av denne komiteen.

Internasjonal skips- og luftfart inngår ikke i noen lands Kyotoforpliktelser, og disse sektorene må derfor reguleres av andre internasjonale bestemmelser. I EØS-området vil all luftfart bli omfattet av et eget kvotesystem fra 2012. FNs Sjøfartsorganisasjon (IMO) har besluttet at internasjonal skipsfart skal underlegges globale og juridisk bindende krav til energieffektivisering fra 2013. Så langt har klimagassutslipp fra denne næringen ikke vært regulert.

Klimaforhandlingene er nå inne i en krevende fase. På flere viktige områder er det stor avstand mellom ulike parters standpunkter. Det vil trolig bli svært vanskelig å komme til enighet om en ny internasjonal avtale før dagens Kyotoavtale løper ut ved utgangen av 2012. Neste klimatoppmøte finner sted i Durban i Sør-Afrika i desember 2011.

3.9.3 Nasjonale mål

Industrilandene har et særlig ansvar for å bidra til utslippsreduksjoner, både fordi det er industrilandene som hittil har stått for mesteparten av klimagassutslippene, og fordi industrilandene har de beste økonomiske forutsetningene for å iverksette og finansiere nødvendige tiltak. Klimautfordringen er global. Hvor utslipp skjer, er uten betydning for konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren. Dermed er det også uten betydning hvor utslippene reduseres. Prinsippet om kostnadseffektivitet er nedfelt i FNs klimakonvensjon. En kostnadseffektiv gjennomføring som gir reelle utslippsreduksjoner er viktig. Dette innebærer at innsatsen rettes dit den gir størst klimaeffekt. Samtidig er det nedfelt i Kyotoprotokollen at bruk av Kyoto-mekanismene skal være et supplement til nasjonale tiltak. En rimelig byrdefordeling mellom land og en kostnadseffektiv gjennomføring av utslippsforpliktelser tilsier at Norge bør ta ansvar for betydelige utslippsreduksjoner.

Norge skal være karbonnøytralt innen 2050. Dersom en global og ambisiøs klimaavtale kommer på plass der også andre industriland tar på seg store forpliktelser, skal Norge være karbonnøytralt i 2030. Det innebærer at Norge skal finansiere utslippsreduksjoner utenlands som tilsvarer resterende innenlandske utslipp av klimagasser.

Fram til 2020 skal Norge ta ansvar for å redusere utslippene tilsvarende 30 pst. av Norges utslipp i 1990. I innspill til København-avtalen er det sagt at Norges klimamål kan skjerpes tilsvarende kutt i utslippene på 40 pst. innenfor en ambisiøs avtale der de store utslippslandene påtar

seg konkrete utslippsforpliktelser i tråd med togradersmålet. I klimaforliket ble det lagt til grunn at det er realistisk å ha som mål å redusere de innenlandske utslippene med 15–17 mill. tonn CO₂-ekvivalenter (tilsvarende om lag 2/3 av den samlede målsettingen om 30 pst. reduksjon) sammenliknet med utslippsframskrivingene for 2020 i Nasjonalbudsjettet 2007, når opptak av CO₂ i norsk skog er medregnet, jf. Innst. S. nr. 145 (2007–2008). Måloppnåelse var bl.a. basert på tiltaksanalyser fra Statens forurensningstilsyn fra 2007, de sektorvise klimahandlingsplanene samt eksisterende virkemiddelbruk.

Klimaforliket innebærer at Norge i Kyoto-perioden, som omfatter årene 2008–2012, vil redusere sine utslipp med 10 pst. mer enn det som følger av Kyotoavtalen. Overoppfyllelsen vil skje gjennom utslippsreducerende tiltak i andre land, jf. omtale i 3.9.5.

3.9.4 Utslippsutviklingen og tiltak for å redusere utslippene av klimagasser

Ifølge utslippsregnskapet fra Statistisk sentralbyrå og Klima- og forurensningsdirektoratet var Norges utslipp av klimagasser 53,7 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2010, jf. tabell 3.16. Dette er 2,5 mill. tonn, eller 4,8 pst., mer enn i 2009. Tilbakeslaget etter den internasjonale finanskrisen ga en nedgang i utslippene i 2008 og 2009 på til sammen nesten 4 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Utslippene var i 2010 tilbake på samme nivå som i 2008, og dermed om lag som gjennomsnittet for de siste 10 årene. Metallproduksjon og transport bidro mest til oppgangen i utslippene i 2010. Utslippene lå i

Tabell 3.16 Utslipp av klimagasser etter sektor. Mill. tonn CO₂-ekvivalenter

	1990	2008	2009	2010 ¹	2020
Netto utslipp av klimagasser	41,2	19,4	25,9	27,6	37,2
Utslipp av klimagasser	49,8	53,7	51,2	53,7	57,5
Petroleum og elproduksjon	8,2	15,0	14,9		17,1
Fastlands-Norge utenom elproduksjon	41,5	38,7	36,4		40,3
Industri og bergverk ²	19,5	14,4	11,8		14,1
Innenlandske samferdselsnæringer	4,4	8,0	8,0		9,1
Husholdninger ²	6,1	5,2	5,1		5,5
Øvrige aktiviteter ²	11,5	11,2	11,4		11,6
Opptak i skog og arealbruksendringer (LULUCF)	-8,6	-34,3	-25,3	-26,1	-20,3 ³

¹ Utslippsstatistikk for 2010 er foreløpige og foreligger ikke på sektornivå.

² Inkluderer egentransport.

³ Arealbruksendringer er framskrevet med gjennomsnittet de siste 10 årene.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Klima- og forurensningsdirektoratet og Finansdepartementet.

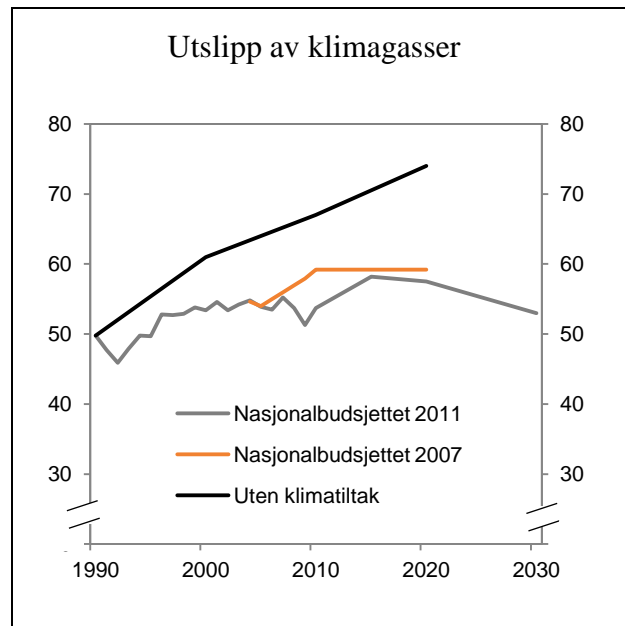
fjor 8 pst. over nivået i 1990. Veksten i utslippene siden 1990 er i hovedsak knyttet til økt petroleumsaktivitet og veitrafikk.

Klimagassregnskapet viser videre at skog og jord i Norge tar opp mellom 25 og 35 mill. tonn CO₂, jf. tabell 3.16. Det innebærer at utslipp svarende til over halvparten av de totale norske utslippene av klimagasser tas opp og lagres i norsk skog og jord. Stående kubikkmasse i norske skoger utgjør den største kilden til opptak av CO₂. Binding av karbon i skog er også inkludert i utslippsforpliktelsen under Kyotoprotokollen, men kun i begrenset grad i forpliktelsesperioden 2008–2012. For å styrke landenes insentiver til nye skogskjøtseltiltak arbeider Norge for at det ikke skal legges begrensninger på adgangen til å regne med karbonopptak i skog i en internasjonal klimaavtale. Dersom det etableres nye regler for opptak i skog som gir endringer i muligheten til å bokføre bidrag fra skog ved oppfyllelse av forpliktelsene uten nye tiltak, bør landene endre sine samlede forpliktelser i tråd med konsekvensene av regelverksendringen.

I Nasjonalbudsjettet 2011 ble det lagt fram oppdaterte framskrivinger av utslipp til luft. Utslippene av klimagasser ble anslått å øke til 57,5 mill. tonn i 2020 og deretter avta til 53,0 mill. tonn i 2030, jf. figur 3.20. En normalisering av veksten i norsk og internasjonal økonomi og stigende utslipp fra petroleumssektoren vil trekke utslippene opp fram mot 2020. For øvrig var anslagene basert på en videreføring av virkemiddelbruken. Dette innebærer at utslippene anslås å ligge drøyt 15 pst. over 1990-nivå i 2020 og om lag 6 pst. over i 2030. Opptaket av CO₂ i skog og jord anslås å være rundt 20 mill. tonn i framskrivningene. Til grunn for dette anslaget ligger det en betydelig økning i avvirkningen fra dagens nivå.

Hovedvirkemidlene i Norges klimapolitikk er avgifter og det europeiske kvotesystemet. Disse virkemidlene setter en pris på utslipp av klimagasser og bidrar dermed til å endre produksjons- og forbruksmønstre over tid. Riktig utformede avgifts- og kvotesystemer gir insentiver til at utslippsreduksjonene gjennomføres til lavest mulig kostnad for samfunnet. I tillegg til kvoter og avgifter brukes andre virkemidler, herunder direkte regulering, standarder, avtaler og subsidier til utslippsreducerende tiltak. Satsing på forskning og utvikling er også et viktig klimatiltak.

I 2010 var i overkant av 70 pst. av Norges samlede utslipp av klimagasser ilagt kvoteplikt eller avgifter. Om lag 30 pst. av de samlede utslippene er kun ilagt CO₂-avgift. Avgiften omfatter i hovedsak drivstoff til transport og mineralolje til oppvar-



Figur 3.20 Historisk og framskrevne utslipp av klimagasser. Mill. tonn CO₂-ekvivalenter

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Klima- og forurensningsdirektoratet og Finansdepartementet.

ming. Utslipp som kun er ilagt kvoteplikt, omfatter om lag 13 pst. av de samlede utslippene. Petroleumssektoren, som står for om lag 25 pst. av utslippene, har både kvoteplikt og betaler CO₂-avgift.

Klimatiltakene som er gjennomført siden begynnelsen på 1990-tallet, ble i Norges siste rapportering under FNs Klimakonvensjon på usikkert grunnlag anslått å redusere utslippene av klimagasser med i størrelsesorden 11–14 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2010 og 13–17 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2020 sammenliknet med et forløp uten disse tiltakene, jf. figur 3.20. Gjennomførte tiltak siden 2007 anslås å bidra til å redusere utslippene med 3–4 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2020. En oversikt over de viktigste klimatiltakene som er blitt gjennomført siden Klimameldingen, St.meld. nr. 34 (2006–2007), ble lagt fram i 2007 er gitt i boks 3.8.

3.9.5 Norges Kyotoforpliktelse

Utslipp av klimagasser fra norsk territorium anslås til 54 mill. tonn CO₂-ekvivalenter som et årlig gjennomsnitt for Kyoto-perioden 2008–2012. Norge plikter å dekke sine utslipp av klimagasser i Kyoto-perioden med en tilsvarende mengde FN-godkjente klimagasskvoter. Gjennom Kyotoavtalen er Norge i utgangspunktet tildelt en årlig kvotemengde som er 1 pst. høyere enn utslippene i 1990, dvs. 50,1 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. I til-

Boks 3.8 Tiltak i klimapolitikken siden 2007

Siden 2007 har Regjeringen gjennomført en rekke klimapolitiske tiltak:

- For å redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland er det bevilget om lag 6 mrd. kroner gjennom klima- og skogprosjektet. For 2012 foreslås en bevilgning på 2,6 mrd. kroner. Norge bidrar også til å finansiere tiltak for å redusere utslippene av klimagasser i andre land gjennom kvotekjøp, jf. avsnitt 3.9.5.
- Norge har siden 2008 deltatt fullt ut i det europeiske kvotesystemet. Den europeiske kvotemengden blir redusert med om lag 5 mill. tonn per år på grunn av Norges deltakelse i systemet, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.9.5.
- Fra 2012 blir luftfarten omfattet av et eget kvotesystem i EU. Flygninger innenlands har vært ilagt CO₂-avgift siden 1999. Kvotesystemet innebærer at også flygninger til og fra utlandet vil stå overfor en pris på utslipp av CO₂.
- Det meste av prosessindustriens utslipp blir omfattet av det europeiske kvotesystemet for stasjonære installasjoner fra 2013. Med disse utvidelsene vil om lag 80 pst. av klimagassutslippene i Norge stå overfor en pris på utslipp av CO₂.
- Petroleumsvirksomheten er i tillegg til kvoteplikt, ilagt CO₂-avgift. Dessuten gjelder det generelle forbudet mot faking av gass på norsk sokkel. Kraft fra land vurderes ved nye utbygginger.
- Det er i perioden 2007–2011 bevilget 6,9 mrd. kroner til arbeidet med karbonfangst og lagring. I 2012-budsjettet er det foreslått en bevilgning på 2,9 mrd. kroner til dette formålet.
- Det er bevilget om lag 1 mrd. kroner i perioden 2008–2010 til forskning og utvikling innen fornybare energikilder og karbonfangst og lagring. Videre er det blitt opprettet flere nye senter for klimaforskning, og klima er et prioritert område i nasjonale FoU-satsinger.
- Grunnfondet for energieffektivisering og fornybar energi er i dag på 25 mrd. kroner. Støtten til fornybar energi og energieffektivisering gjennom Enova har økt med om lag 1 mrd. kroner fra 2007 til 2011. Energifondets inntekter anslås til 1,9 mrd. kroner i 2012.
- Det er inngått en avtale med Sverige om et felles el-sertifikatmarked fra 2012. Avtalen innebærer at norske forbrukere vil yte betydelig støtte til ny produksjonskapasitet av fornybar kraft i Sverige og Norge. Med en sertifikatpris på 25 øre/kWh anslås støtten til i størrelsesorden 560 mill. kroner i 2012. Deretter anslås støtten å øke til om lag 3,5 mrd. kroner i 2020.
- Energikravene i byggteknisk forskrift er skjerpet både for nybygg og hovedombygninger.
- Grunnavgiften på mineralolje/fyringsolje er nominelt mer enn doblet siden 2007. Fra 1. september 2010 ble det innført en CO₂-avgift på naturgass og LPG på nivå med CO₂-avgiften på mineralolje (220 kr per tonn CO₂).
- Omlegging av engangsavgiften har bidratt til at gjennomsnittlig CO₂-utslipp fra nye personbiler har falt med nesten en firedel siden 2006. I tillegg er drivstoffavgiftene økt, og kravet til omsetning av biodrivstoff utgjør nå 3,5 pst. I 2012-budsjettet foreslås det bl.a. å styrke CO₂-komponenten i engangsavgiften ytterligere.
- Bevilgningene til jernbaneformål foreslås økt til 12,5 mrd. kroner i 2012, dvs. en økning på om lag 5,4 mrd. kroner siden 2007. I tillegg foreslås det 493 mill. kroner i 2012 til det særskilte tilskuddet til kollektivtransport, etter en økning på 356 mill. kroner i perioden 2007–2011. Videre er det stilt krav om gassferger ved utlysningene av flere fergesamband på riksvegnettet.
- I perioden 2009–2011 er det bevilget om lag 225 mill. kroner i tilskudd til miljøvennlig transport gjennom Transnova-prosjektet. For 2012 er det foreslått en bevilgning på 75 mill. kroner.
- Det nye miljøteknologiprogrammet for kommersialisering av miljøteknologi har en ramme på 500 mill. kroner i perioden 2011–2013. Dette kommer i tillegg til miljøteknologiordningen under Innovasjon Norge, som bevilges 140 mill. kroner årlig i 2010–2012.
- Det ble 1. juli 2009 forbudt å deponere biologisk nedbrytbart avfall i Norge.
- For å redusere klimagassutslippene fra vei-transport, stasjonær energibruk, forbruk og avfall er det gjennom prosjektet Framtidens byer bevilget og foreslått bevilget rundt 140 mill. kroner i perioden 2008–2012.

legg kommer 1,5 mill. tonn kvoter årlig knyttet til tilvekst av skog. Samlet gir dette en kvotemengde på 51,6 mill. tonn, jf. tabell 3.17 som gir en oversikt over Norges Kyotoregnskap.

Kyotoprotokollen åpner for at partene, som et supplement til nasjonale utslippsreduksjoner, kan oppfylle utslippsforpliktelsen gjennom Kyoto-mekanismene. Kyoto-mekanismene består dels av handel med kvoter mellom land med utslippsforpliktelser og dels av de to prosjektbaserte ordningene felles gjennomføring i land med forpliktelser og Den grønne utviklingsmekanismen i land uten utslippsforpliktelser.

Utslippene fra energiforsyning, petroleumsvirksomhet og deler av industrien, er omfattet av det europeiske systemet for handel med utslippskvoter (EU-ETS). Norske bedrifter som er underlagt kvoteplikt, er selv ansvarlige for å levere kvoter tilsvarende eget utslipp. Basert på oppdaterte opplysninger for årene 2008–2010 kan utslippene fra kvotepliktige virksomheter i Norge nå anslås til om lag 20 mill. tonn per år som gjennomsnitt for Kyoto-perioden fra 2008–2012. Dette er om lag 1 mill. tonn mindre per år enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2011.

Norge utsteder EU-kvoter tilsvarende drøyt 15 mill. tonn CO₂-ekvivalenter per år. Av dette tildeles drøyt 8 mill. tonn gratis til de norske kvotepliktige bedriftene, mens om lag 7 mill. tonn per år

selges til kvotepliktige bedrifter i det europeiske kvotemarkedet. Av tallene ovenfor framgår det at norske kvotepliktige virksomheter ventes å levere om lag 5 mill. tonn flere kvoter til norske myndigheter enn det Norge samlet sett utsteder til det europeiske kvotemarkedet, jf. tabell 3.17, rad D. Disse kvotene konverteres til Kyoto-kvoter og benyttes til å oppfylle Norges Kyotoforpliktelse. Sett i forhold til størrelsen på utslippene fra kvotepliktige virksomheter har Norge utstedt færre kvoter enn EU-landene. På denne måten bidrar Norge til å redusere de samlede utslippene innenfor det europeiske kvotemarkedet.

Gjennom klimaforliket er det enighet om at Kyotoforpliktelsen skal overoppfylles med 10 pst. Utover dette har Regjeringen valgt å overoppfylle forpliktelsen med ytterligere 1,5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter gjennom å avstå fra å bruke de kvotene som Norge i henhold til regelverket under Kyotoprotokollen tildeles for skogtilvekst. Det legges videre opp til kjøp av utslippskvoter for testanlegget på Mongstad og for utslipp knyttet til statsansattes internasjonale tjenestereiser med fly. Samlet utgjør overoppfyllelsen om lag 6,6 mill. tonn årlig, jf. tabell 3.17 rad F. Før en tar hensyn til overoppfyllelsen har Norge 2,6 mill. tonn flere FN-godkjente kvoter enn det som er nødvendig for å oppfylle Kyotoforpliktelsen, jf. tabell 3.17, rad E.

Tabell 3.17 Norges Kyotoregnskap. Årlig gjennomsnitt i Kyoto-perioden 2008–2012. Mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Anslag

	Mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter
A. Norges utslipp	54,0
B. Norges Kyoto-kvote (i+ii)	51,6
i) 1 pst. over 1990-nivå	50,1
ii) Effekt av skogforvaltning	1,5
C. Behov for import av kvoter for å oppfylle Kyotoforpliktelsen (A–B)	2,4
D. Netto import av EU-kvoter (i–ii–iii)	5,0
i) Utslipp fra kvotepliktige bedrifter	20,0
ii) Gratis tildelte kvoter til kvotepliktige bedrifter ¹	8,0
iii) Salg av EU-kvoter fra Norge	7,0
E. Oppfyllelse av Kyotoforpliktelsen (D–C) ²	2,6
F. Mål om overoppfyllelse av Kyotoavtalen ³	6,6
G. Behov for statlig kjøp av kvoter 2010 (F–E)	4,0

¹ Inkluderer tildelte kvoter fra kvotereserven.

² Etter netto import fra EU.

³ Inkluderer overoppfyllelsen med 10 pst., kvoter tilsvarende skogforvaltning, statsansattes internasjonale flyreiser m.m.

Kilde: Finansdepartementet.

Slik tallene nå står, har staten et behov for å kjøpe 4 mill. tonn kvoter per år gjennom Kyoto-mekanismene for å nå målet om overoppfyllelse. For Kyoto-perioden 2008–2012 under ett gir dette et samlet kjøpsbehov på om lag 20 mill. tonn. Finansdepartementet har så langt inngått kontrakter om levering av om lag 25 mill. kvoter for Kyoto-perioden. Basert på erfaringstall anslås levert volum fra disse kontraktene nå til mellom 16 og 17 mill. kvoter. Anslagene for kjøpsbehov og forventet levert volum er usikre. En oppdatert oversikt over inngåtte kontrakter ligger på Finansdepartementets hjemmeside.

3.10 IMF's utlånskapasitet og gjennomføring av kvote- og styrereformen

Det internasjonale valutafondet (IMF) vedtok i desember i fjor en samlet pakke for reform av styresammensetning, kvoter og stemmerett. Reformen øker forpliktelsene og innflytelsen til dynamiske, framvoksende økonomier i IMF, samtidig som IMF's tilgang til lånemidler blir styrket gjennom en dobling av de samlede kvoteresursene. Kvote- og styrereformen er nå til formell godkjenning i medlemslandene. Planen er at den skal tre i kraft høsten 2012. Finansdepartementet la 24. juni i år fram en proposisjon til Stortinget om samtykke til at Norge slutter seg til reformen, jf. Prop. 142 S (2010–2011).

Styre- og kvotereformen er det siste av flere tiltak for å følge opp enigheten i G20 våren 2009 om å tredoble IMF's utlånskapasitet. Et annet viktig tiltak var å forbedre og utvide den multilaterale innlånsordningen til IMF som kalles «New Arrangement to Borrow» (NAB). Dette er en frivillig ordning som gir IMF tilgang på ekstra lånemidler fra de best stilte medlemslandene, deriblant Norge. Den utvidede NAB-ordningen trådte i kraft i mars i år. På bakgrunn av Stortingets behandling av Prop. 58 S (2010–2011) sluttet Norge seg til ordningen i januar i år.

I lys av den betydelige økningen i kvoteresursene som styre- og kvotereformen vil gi, ble det i vedtaket fra desember i fjor lagt opp til at størrelsen på den utvidede NAB-ordningen skulle reduseres med om lag like mye som kvotene økes. Denne nedskaleringen av NAB skal skje samtidig som kvoteøkningen trer i kraft. Videre ble det lagt opp til at en endelig beslutning om nedskalering skulle fattes innen utgangen av november 2011.

Forholdet mellom NAB og kvoteøkningen ble omtalt i Prop. 58 S (2010–2011) og i Finansmar-

knadsmeldinga 2010. I Prop. 142 S (2010–2011), som nå ligger til behandling i Stortinget, heter det bl.a.:

«Ein vil i denne samanhengen vurdere å redusere storleiken på NAB-ordninga, som frå 11. mars i år har ei finansiell ramme på 367,5 mrd. SDR, jf. Prop 58 S (2010–2011). Kor stor reduksjonen blir, vil mellom anna avhenge av kor stort ein vurderer behovet for lån frå IMF til å vere i tida framover. Gjennomgangen av NAB-ordninga skal vere klar innan november 2011 og få effekt samstundes med kvoteauken.»

Siden vedtaket om kvote- og styrereformen ble fattet er situasjonen for verdensøkonomien blitt mer usikker. Usikkerheten er særlig knyttet til Europa, der Portugal i vår ble det tredje landet i euroområdet som måtte be om lån fra IMF og EU, jf. omtale i kapittel 2. Per i dag er ressursituasjonen til IMF god. Men den nye usikkerheten tilsier at behovet for lån framover kan bli større enn tidligere antatt. IMF's rådgivende komité av finansministre og sentralbanksjefer (IMFC) besluttet derfor på sitt møte 24. september i år å be om en ny gjennomgang av IMF's ressursituasjon. Resultatet av denne gjennomgangen skal legges fram for IMFC i forbindelse med neste møte i april 2012.

Dersom en skal styrke IMF's låneressurser ytterligere, er en nærliggende mulighet å beholde lånerammene for NAB på et høyere nivå enn planlagt når kvoteutvidelsen gjennomføres. Et første skritt i den retning kan være å utsette beslutningen om nedskalering noe, for å gi IMF og NAB-deltakerne mer tid til å vurdere situasjonen og behovet. Dersom en skulle komme til at det er behov for å øke ressurstilgangen, vil en måtte diskutere hvordan dette bør gjennomføres. Enkelte land har allerede signalisert at de ikke er innstilt på å øke sitt totale bidrag til IMF, mens andre har signalisert at de er rede til å bidra med mer.

Norge har lagt betydelig vekt på at IMF's virksomhet først og fremst bør finansieres gjennom ordinære kvotemidler. På bakgrunn av den økte usikkerheten internasjonalt er det likevel Finansdepartementets syn at en fra norsk side bør være åpen for å vurdere en noe mindre nedskalering av NAB enn tidligere lagt til grunn. En bør også kunne akseptere å utsette beslutningen om nedskalering noen måneder. Muligheten og evnen ulike NAB-deltakere har til å øke sine samlede forpliktelser overfor IMF, varierer. Departementet legger derfor til grunn at Norge bør utvise en viss fleksibilitet dersom det er behov for å sikre IMF større ressurser. Samtidig må byrdefordelingen

være akseptabel. Skulle det bli aktuelt med en vesentlig reduksjon av nedskaleringen av NAB, vil en fra norsk side ta forbehold om Stortingets samtykke.

Den norske kvoten i IMF er i dag på 1,88 mrd. SDR, tilsvarende 17 mrd. kroner basert på valutakursen 27. september. Videre har Norge stilt 3,87 mrd. SDR (om lag 35 mrd. kroner) til disposisjon for IMF gjennom nye NAB. I tillegg kommer 300

mill. SDR (om lag 2,7 mrd. kroner) til IMF's spesielle ordninger for lavinntektsland. Med den nye kvotereformen øker den norske kvoten til 3,75 mrd. SDR, tilsvarende nesten 34 mrd. kroner. Alle disse bidragene er i form av tilgang til lån i Norges Bank. Størrelsen på den samlede norske lånerammen for IMF framover vil avhenge av hvor mye det norske bidraget til NAB nedskaleres når kvotereformen trer i kraft.

4 Forvaltningen av Statens pensjonsfond

4.1 Innledning

Formålet med Statens pensjonsfond er å understøtte statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og å underbygge langsiktige hensyn ved anvendelsen av statens petroleumsinntekter. En langsiktig og trygg forvaltning av Statens pensjonsfond bidrar til å sikre at petroleumsformuen kan komme både dagens og framtidige generasjoner til gode.

Statens pensjonsfond består av Statens pensjonsfond utland (SPU) og Statens pensjonsfond Norge (SPN). Den operative forvaltningen av de to delene av fondet ivaretas av henholdsvis Norges Bank og Folketrygdfondet, og skjer innenfor overordnede retningslinjer fastsatt av Finansdepartementet. Statens pensjonsfond er ingen juridisk person, og fondet har ikke eget styre eller egen administrasjon.

Regjeringens mål er at Statens pensjonsfond skal være verdens best forvaltede fond. Dette innebærer at en skal søke å identifisere ledende praksis internasjonalt i alle deler av forvaltningen og strekke seg mot dette. Departementet legger videre vekt på at en utstrakt grad av åpenhet om forvaltningen av Statens pensjonsfond er med på å underbygge tilliten til fondet. Resultatene i den operative forvaltningen rapporteres jevnlig av Norges Bank og Folketrygdfondet. Departementet redegjør for forvaltningen av fondet i en årlig melding til Stortinget i vårsesjonen, jf. Meld. St. 15 (2010–2011) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2010, samt i forbindelse med nasjonalbudsjettet.

Fondet forvaltes med sikte på å oppnå høyest mulig internasjonal kjøpekraft for fondets kapital, innenfor rammen av en moderat risiko. Investeringene i fondet har en svært lang tidshorison. Strategien bygger derfor på vurderinger av forventet avkastning og risiko på lang sikt. I kraft av våre langsiktige investeringer i svært mange av verdens selskaper har vi både et ansvar for og en egeninteresse i å bidra til god selskapsstyring og til å ivareta miljø- og samfunnsmessige hensyn.

Investeringene er spredt på ulike aktivaklasser og et bredt utvalg av land, sektorer og selskaper.

Evnen til å tåle svingninger i fondets avkastning fra år til år, er stor. Investeringsstrategien sikter derfor ikke mot at verdisvingningene blir minst mulige på kort sikt. En strategi som utelukkende hadde dette som formål ville gitt vesentlig lavere forventet avkastning over tid. Med urolige tider i finansmarkedene må vi være forberedt på betydelige svingninger i fondets avkastning også framover.

Investeringsstrategien for SPU er blitt utviklet gradvis over flere år. Erfaringene med investeringsstrategien er gode. En naturlig innretning for videreutvikling av strategien er å vurdere hvordan den kan gi et enda bedre bytteforhold mellom forventet avkastning og risiko innenfor et moderat samlet risikonivå.

En av lærdommene fra finanskrisen er viktigheten av å identifisere, styre og rapportere flere typer risiko. Det er krevende å avdekke alle former for risiko i forkant. Statsobligasjoner regnes blant de tryggeste investeringene i verden. Erfaringsmessig er det også slik at verdien på statsobligasjoner utstedt av stater med god kredittverdighet i begrenset grad svinger i takt med verdien av fondets aksjeportefølje. Selv om slike obligasjoner har relativt lav forventet avkastning, spiller de derfor en viktig rolle når det gjelder å spre risikoen i porteføljer av både aksjer og obligasjoner. Utviklingen i Europa den siste tiden viser at investorene mener at utvalget av statsobligasjoner som kan fylle en slik rolle for tiden er mer begrenset enn en tidligere la til grunn.

I avsnitt 4.2 nedenfor gjøres det nærmere rede for utviklingen i finansmarkedene i 2011 og for fondets resultater i første halvår. I avsnitt 4.3 gjøres det rede for enkelte aktuelle saker i forvaltningen av SPU.

4.2 Resultater i forvaltningen

4.2.1 Finansmarkedene

I første halvår av 2011 var rentemarkedene i stor grad preget av usikkerhet rundt budsjett- og gjeldssituasjonen i flere europeiske land. Gjennom denne uroen har investorene søkt etter sikre

steder å plassere sin kapital. Dette har ført til økt etterspørsel etter statsobligasjoner fra land med høy kredittkvalitet som USA, Tyskland, Storbritannia og Frankrike. Den økte etterspørselen etter investeringer med lav risiko har sammen med reduserte forventninger til inflasjon og vekst medført lavere renter på statsobligasjoner fra disse landene. Fallende renter har gitt høy avkastning i perioden.

Så langt i tredje kvartal har usikkerheten rundt ulike lands statsgjeld blitt ytterligere forverret. Kreditvurderingsselskapet S&P nedgraderte i starten av august gjelden til USA fra beste til nestbeste kvalitet. De to andre store kreditvurderingsselskapene Moody's og Fitch vurderer fremdeles den amerikanske gjelden til å ha høyeste kredittkvalitet. Nedgraderingen har kun i mindre grad påvirket etterspørselen etter amerikanske lånepapirer.

Usikkerheten i markedet for statsgjeld har ført til bekymringer om europeiske bankers evne til å bære tap. Dette har blant annet medført økte risikopåslag på lån mellom europeiske banker.

I første halvår 2011 var det til dels store markedsbevegelser i aksjemarkedet. I Japan førte jordskjelv og den påfølgende tsunamien til massive materielle ødeleggelser og et betydelig fall i industriproduksjonen. Uroligheter i Nord-Afrika og Midtøsten påvirket også markedene, og spredningen av konflikten til de oljeproduserende landene resulterte i økt oljepris. Den økonomiske veksten viste en avtagende trend, og nedgangen i arbeidsledigheten stoppet noe opp gjennom halvåret. Til tross for negative økonomiske utsikter har selskapene levert gode resultater, og aksjeindeksen FTSE All-World målt i lokal valuta steg med 2,5 pst. i første halvår.

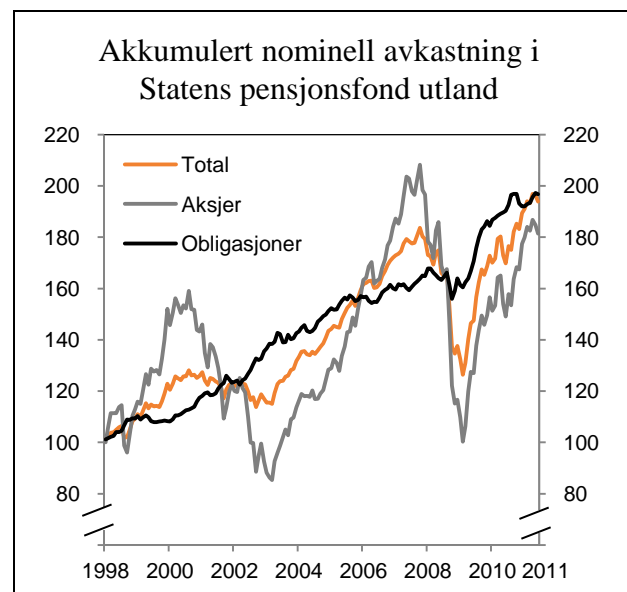
Utfordringene i markedene for statsgjeld, samt negative nøkkeltall for den globale økonomien, har hittil i tredje kvartal ført til en betydelig verdinedgang i aksjemarkedene. Medio september var aksjeindeksen FTSE All-World målt i lokal valuta ned om lag 12 pst. samlet for året.

4.2.2 Avkastningen av Statens pensjonsfond utland

Markedsverdien av SPU var 3 111 mrd. kroner ved utgangen av første halvår 2011, som er en oppgang på 34 mrd. kroner siden inngangen til 2011. 60,5 pst. av fondet var plassert i aksjer, 39,4 pst. i rentebærende papirer og 0,1 pst. i eiendom ved halvårsskiftet. Tilførselen av nye midler gjennom årets første seks måneder var totalt 94 mrd. kroner.

Avkastningen til SPU var 2,4 pst. målt i fondets valutakurv i første halvår 2011. Avkastningen i aksjeporteføljen var 2,2 pst., mens avkastningen i renteporteføljen var 2,5 pst. Figur 4.1 viser verdiutviklingen siden 1998 både for aksje- og renteporteføljen. Målt i norske kroner var avkastningen til SPU i første halvår -1,8 pst. Forskjellen mellom avkastningen i norske kroner og i utenlandsk valuta skyldes at kronen i perioden styrket seg i verdi i forhold til fondets valutakurv. Det er imidlertid avkastningen i internasjonal valuta som er relevant når en skal måle utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft. Tabell 4.1 viser at gjennomsnittlig årlig netto avkastning (dvs. etter fradrag for forvaltningskostnader) siden 1998 er beregnet til 4,9 pst. målt i valutakurven. Korrigert for prisstigning er avkastningen 2,9 pst.

Norges Bank oppnådde i første halvår en avkastning i forvaltningen av SPU som var 0,17 prosentenheter høyere enn avkastningen av referanseindeksen som er fastsatt av Finansdepartementet. Aksjeforvaltningen oppnådde en avkastning som var 0,04 prosentenheter svakere enn avkastningen av referanseindeksen, mens renteforvaltningen hadde en meravkastning på 0,52 prosentenheter. Fondets plasseringer i obligasjoner med fortrinnsrett og amerikanske pantesikrede obligasjoner bidro positivt til resultatet i renteforvaltningen. En stor del av dette er investeringer som ble gjort før finanskrisen i 2008. Over de siste tre årene har den aktive forvaltningen i aksje- og renteforvaltningen i SPU skapt en årlig



Figur 4.1 Nominell verdiutvikling i Statens pensjonsfond utlands delporteføljer målt i fondets valutakurv. Indeks ved utgangen av 1997 = 100

Kilde: Norges Bank, Finansdepartementet

Tabell 4.1 Nøkkeltall for Statens pensjonsfond utland pr. 30.6.2011. Årlig geometrisk gjennomsnitt. Prosent

	Siste 12 mnd.	Siste 3 år	Siste 5 år	Siste 10 år	Siden 1.1. 1998
Nominell avkastning	14,17	5,29	3,86	4,59	5,03
Prisvekst	3,09	1,57	2,16	2,05	1,93
Forvaltningskostnader	0,10	0,12	0,11	0,10	0,10
Netto realavkastning	10,66	3,54	1,55	2,38	2,94
Differanseavkastning (brutto) . . .	0,88	0,28	0,00	0,27	0,31

Kilde: Norges Bank

brutto meravkastning på 0,28 prosentenheter, mens man siden oppstart i 1998 har hatt en årlig brutto meravkastning på 0,31 prosentenheter.

Norges Bank gjennomfører regelmessige analyser for å avdekke eksponeringen mot ulike systematiske faktorer, som små selskaper, verdiselskaper og obligasjoner med kredittpremie. Fondets eksponering mot risikofaktorene blir analysert ved å sammenligne den relative avkastningen på fondet med avkastningen på de ulike faktorene. Analysene i første halvår 2011 indikerer at fondets aksjeportefølje har en høyere eksponering mot små selskaper enn referanseindeksen og er mindre eksponert mot såkalte verdiselskaper. Analysen av fondets renteportefølje indikerer at fondet hadde en noe lavere gjennomsnittlig tid til forfall på obligasjonene enn referanseindeksen. I tillegg var fondet noe mer eksponert mot obligasjoner med premie for kredittrisiko enn referanseindeksen.

4.2.3 Resultater i forvaltningen av Statens pensjonsfond Norge

Markedsverdien til SPN var 133,7 mrd. kroner ved utgangen av første halvår 2001, som er en nedgang på 1,2 mrd. kroner siden inngangen til 2011. Totalt var 59 pst. av fondets kapital investert i aksjer, mens 41 pst. var investert i rentebærende papirer.

Avkastningen av SPN i første halvår 2011 var -0,9 pst. Avkastningen i aksjeporteføljene var henholdsvis -2,8 pst. i den norske aksjeporteføljen og -4,2 pst. i den nordiske aksjeporteføljen. Den norske renteporteføljen hadde en avkastning på 2,8 pst., mens den nordiske renteporteføljen hadde en avkastning på 0,3 pst.

Folketrygdfondet oppnådde i første halvår 2011 en meravkastning i forvaltningen av SPN på 0,94 prosentenheter i forhold til referanseindeksen som Finansdepartementet har fastsatt. Den norske aksjeforvaltningen hadde en meravkastning på 1,42 prosentenheter, mens den nordiske

aksjeforvaltningen oppnådde en meravkastning på 0,33 prosentenheter. Den norske og den nordiske renteforvaltningen oppnådde meravkastning på henholdsvis 0,40 og 0,56 prosentenheter. Siden 1998 har gjennomsnittlig årlig brutto meravkastning for fondet samlet sett vært 0,51 prosentenheter, jf. tabell 4.2.

4.3 Aktuelle saker i forvaltningen av SPU

4.3.1 Eiendomsinvesteringer

Finansdepartementet fastsatte retningslinjer for investering i eiendom i SPU 1. mars 2010, jf. Meld. St. 10 (2009–2010). Ifølge mandatet skal Norges Bank plassere inntil 5 pst. av SPU's kapital i en egen eiendomsportefølje, ved å redusere andelen investert i obligasjoner tilsvarende. Som beskrevet i Meld. St. 10 (2009–2010) er det forventet at det vil ta mange år å bygge opp en eiendomsportefølje som utgjør 5 pst. av fondets kapital. Det er også forventet at porteføljen i starten vil være konsentrert om de største europeiske eiendomsmarkedene.

SPUs første eiendomsinvestering, kjøpet av 25 pst. av inntektene fra The Crown Estates Regent Street-portefølje i London, ble fullført 1. april i år. Den totale kjøpesummen ble 472 millioner pund (4,2 milliarder kroner). Avkastningen i andre kvartal var på -4,7 pst. målt i internasjonal valuta. Det negative resultatet skyldtes hovedsakelig transaksjonskostnader på 177 millioner kroner, hvorav det meste var dokumentavgift.

Verdien av fondets eiendomsinvesteringer skal vurderes eksternt minst én gang i året. I tillegg vil Norges Bank hvert kvartal vurdere behovet for å justere verdien av eiendomsinvesteringene. For nye investeringer vil normalt kjøpsprisen anses som beste anslag på virkelig verdi i de to første kvartalene etter gjennomføringen av kjøpet, med mindre utviklingen i markedet eller andre forhold

Tabell 4.2 Nøkkeltall for Statens pensjonsfond Norge pr. 30.6.2011. Årlig geometrisk gjennomsnitt. Prosent

	Siste 12 mnd.	Siste 3 år	Siste 5 år	Siste 10 år	Siden 1.1.1998
Nominell avkastning	18,46	5,83	6,45	7,44	6,68
Differanseavkastning (brutto)	1,48	1,52	1,74	0,45	0,51

Kilde: Folketrygdfondet

skulle tilsi en vesentlig endring i verdien. I andre kvartal 2011 opprettholdt Norges Bank kjøpsprisen som beste anslag på verdien av fondets første eiendomsinvestering.

I juli inngikk Norges Bank på vegne av SPU en avtale om å kjøpe 50 pst. av syv eiendommer i og omkring Paris fra AXA-gruppen. AXA vil beholde den andre halvparten av eiendommene ved fullføring av transaksjonen og vil fortsette som forvalter av eiendommene. Dette er SPUs andre eiendomsinvestering og den første i Frankrike.

Det er viktig å klargjøre risikoen ved enhver investering. Ved å eie eiendommer gjennom datterselskaper avgrenses det økonomiske ansvaret til innskutt kapital. Mange internasjonale institusjonelle investorer, som pensjonsfond og forsikringselskaper, er i likhet med SPU fritatt fra beskatning i sine hjemland. Slike investorer etablerer derfor ofte selskapsstrukturer i jurisdiksjoner hvor skattesystemene, eventuelt i kombinasjon med skatteavtaler, medfører at mesteparten av avkastningen blir skattepliktig i investorenes hjemland, jf. St.meld. nr. 16 (2007–2008).

For eiendomsinvesteringen i London har Norges Bank opprettet datterselskap i England. For investeringen i og omkring Paris har Norges Bank opprettet datterselskap i både Luxemburg og Frankrike. Det er vanlig å opprette selskapsstrukturer også i andre land enn der selve eiendomsinvesteringen gjøres. Luxemburg er en mye brukt jurisdiksjon, jf. Meld. St. 15 (2010–2011). Det skyldes flere forhold som for eksempel forutsigbare og solide juridiske rammebetingelser. Også skatteavtaler og nasjonale skatteregler er viktige i denne sammenheng. I motsetning til mange andre investorer har departementet gitt retningslinjer for hvor eiendomsselskaper og -fond kan være etablert. Unoterte eiendomsselskaper og -fond skal være etablert i OECD-land, land som Norge har skatteavtaler med eller i andre land som Norge i medhold av annen folkerettslig overenskomst kan kreve skatteopplysning

ger fra. Både England, Frankrike og Luxemburg tilfredsstiller disse kravene.

4.3.2 Honorarer til eksterne forvaltere

I meldingen om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2010 var det en bred gjennomgang av bruken av eksterne forvaltere i forvaltningen av SPU, herunder spørsmålet om honorarer til eksterne forvaltere. Departementet konkluderte med at bestemmelsen i mandatet for SPU om at fondet skal beholde den vesentligste delen av oppnådd meravkastning burde suppleres med en ny bestemmelse om at banken også skal ha tak på avkastningsavhengige honorarer utbetalt til eksterne forvaltningsselskaper. Det ble lagt til grunn at bestemmelsen ville være generelt utformet og i tråd med den nye strukturen i bankens avtaler om eksterne forvaltning. Finanskomiteen sluttet seg i Innst. 436 S (2010–2011) til dette, og en bestemmelse om tak ble innført 5. september i år.

Norges Bank har i brev til departementet 18. august 2011 gjort rede for den praksis som nå er etablert for utbetaling av honorarer til eksterne forvaltere. Brevet er trykket som vedlegg til denne meldingen. Hovedstyret i Norges Bank har gitt et investeringsmandat til leder av Norges Bank Investment Management (NBIM) som fastsetter at avtaler med eksterne forvaltere skal inneholde en maksimumsgrense for utbetaling av honorarer i form av et angitt beløp. Honorarer som opptjenes utover dette taket vil kunne komme til utbetaling senere, men bare dersom meravkastningen siden start da fortsatt minst er like positiv. Systemet med å holde tilbake deler av honoraret bidrar til å støtte opp under langsiktighet i forvaltningen. Regnskapsreglene krever at en skal inkludere avsetninger til opptjente, ikke utbetalte honorarer, i tillegg til faktiske utbetalinger. Årlige regnskapsførte honorarer vil derfor i slike tilfeller kunne bli høyere enn faktisk utbetalte honorarer.

5 Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser

5.1 Hovedlinjer i strukturpolitikken

Strukturpolitikk er en samlebetegnelse på offentlige tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser. Full sysselsetting og god vekst i økonomien krever at de tilgjengelige ressursene tas i bruk og anvendes best mulig. Strukturpolitikken skal bidra til at dette oppnås gjennom tiltak i en rekke markeder. I dette kapitlet beskrives tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser i offentlig sektor og produktmarkedene.

Politikken for bedre ressursbruk i andre markeder beskrives andre steder i Nasjonalbudsjettet. Norge har et godt organisert og velfungerende arbeidsmarked, som gir grunnlag for høy produktivitet. Sysselsettings- og arbeidsmarkedspolitikken er omtalt i avsnitt 3.7. Finansinstitusjonene og finansmarkedene må reguleres slik at de er robuste og kan oppfylle sin samfunnsmessige funksjon. Etter finanskrisen er det behov for å vurdere hvordan finansiell stabilitet kan styrkes, jf. avsnitt 3.6. En effektiv ressursutnyttelse kan også understøtte en bærekraftig utvikling ved at det bidrar til mindre forbruk av naturressurser og til lavere miljøbelastninger. Bærekraftig utvikling er omtalt i kapittel 7. Skatter og avgifter påvirker ressursbruken i samfunnet. Skattesystemet må sikre inntekter til fellesskapet, bidra til rettferdig fordeling og fremme effektiv ressursutnyttelse. Hovedtrekkene i Regjeringens skatte- og avgiftsopplegg for 2012 er beskrevet i avsnitt 3.4.

I produktmarkedene er konkurranse mellom tilbydere en kraftig stimulans til kostnadsreduksjoner og innovasjon. Innovasjon i form av nye eller forbedrede produkter og produksjonsmåter, opparbeiding av nye markeder og utvikling av bedre måter å organisere bedrifter på kommer forbrukerne til gode, bl.a. gjennom lavere priser og et variert produktutvalg. Konkurranse bidrar dermed til god anvendelse av samfunnets ressurser. Et viktig virkemiddel i strukturpolitikken er derfor å legge til rette for virksom konkurranse. Gjennom konkurransepolitikken reduseres private og offentlige reguleringer som hindrer konkurranse eller etablering av ny virksomhet.

Reguleringer kan imidlertid være nødvendig for å oppnå konkurranse i markeder med såkalte naturlige monopoler. Naturlige monopoler oppstår når hele etterspørselen kan dekkes til lavere kostnad fra én bedrift enn om produksjonen spres på flere bedrifter. Dette vil være tilfelle i markeder hvor en stor del av produksjonskostnaden er knyttet til investeringer i infrastrukturen. Virksomheter i nettverksnæringer som elektrisitetsforsyning, elektronisk kommunikasjon, post, vannforsyning og avløp, jernbane og flyplasser har i større eller mindre grad karakter av å være naturlige monopoler. I flere slike nettverksnæringer er det etablert særskilt regulering, bl.a. for å oppnå konkurranse på områder der det er mulig, og for å sikre effektivitet innenfor det resterende monopolområdet. Andre reguleringer tar sikte på å ivareta ulike samfunnshensyn, for eksempel gjennom pålegg om landsdekkende forsyning av en tjeneste eller krav om et visst kvalitetsnivå på tjenestene. Det er viktig at slike offentlige pålagte oppgaver gjennomføres til lavest mulige kostnader for samfunnet og ikke fører til konkurransevridning mellom leverandørene.

Også i andre tilfeller er det nødvendig med særskilt regulering. Dette gjelder for eksempel der det er kostnader eller gevinster knyttet til en produksjonsprosess som det ikke tas hensyn til i markedet, såkalte negative eller positive eksterne effekter. Et eksempel på negative eksterne effekter er miljøskadelige utslipp, som kan reguleres gjennom utslippskrav eller økonomiske virkemidler, for eksempel avgifter som reflekterer miljøskaden. Et annet eksempel er at innovasjon i en bedrift kan gi resultater som også er til fordel for andre bedrifter og samfunnet for øvrig. Innovasjonen har da positive eksterne effekter.

For næringer som er basert på utnyttelse av felles naturressurser, må det fastsettes reguleringsregimer som sikrer en forsvarlig forvaltning i et langsiktig og bærekraftig perspektiv. Ofte må det etableres eiendomsretter eller utvinningstillatelser for ressursen, for eksempel utvinningstillatelser for petroleum og fiskekvoter. Uten regulering vil ressursen overutnyttes. Virksomhet basert på naturressurser kan gi opphav til en sær-

lig avkastning, en såkalt grunnrente. Beskatning av naturressursnæringer kan derfor sikre vesentlige inntekter til fellesskapet. En riktig utformet skatt på grunnrente vil ikke påvirke verdiskapingen negativt. Effektiv beskatning tilsier at grunnrente beskattes. Det gir grunnlag for et lavere nivå på andre, vridende skatter.

Offentlig eierskap kan være et alternativ eller supplement til regulering gjennom sektorlovgivning og tilsynsvirksomhet. En stor del av det offentlige eierskapet ligger nettopp i sektorer som det er nødvendig å regulere særskilt, bl.a. nettverksnæringer og næringer som utnytter naturressurser. Sammenliknet med de fleste OECD-land er den offentlige eierandelen i norsk næringsliv høy.

Et enklere offentlig regelverk kan bidra til en bedre bruk av samfunnets ressurser. Forenklingstiltak og elektroniske tjenester bidrar til lavere administrative kostnader, større forutsigbarhet for brukerne og mer effektiv gjennomføring av offentlige tiltak.

Næringsdrivende får offentlig støtte gjennom tilskudd, særskilte skattefradrag, skjerming fra utenlandsk konkurranse mv. All næringsstøtte vil påvirke konkurransen mellom bedrifter og næringer og dermed hvordan ressursene i økonomien brukes. Det rettes derfor særlig oppmerksomhet mot nivået og innretningen på støtten. Den samlede næringsstøtten over statsbudsjettets utgifts-side var 21 mrd. kroner i 2010.

God kvalitet og et godt tilbud på offentlige tjenester er viktig for å møte krav og forventninger i befolkningen og for å sikre oppslutningen om fellesskapsløsningene. Offentlig tjenesteproduksjon må effektiviseres dersom vi skal ha muligheter til å finansiere økte kostnader knyttet til aldringen av befolkningen. En effektiv offentlig sektor er viktig for næringslivet. Utvikling og forbedring av IKT-baserte tjenester utgjør et sentralt element i fornyingen.

5.2 Produktmarkedene

5.2.1 Produktivitetsvekst

Vekstevnen i økonomien bestemmes over tid av tilgangen på arbeidskraft, kapital og naturressurser, og hvordan disse innsatsfaktorene brukes. Produktivitetsvekst, dvs. å få mer igjen for innsatsfaktorene, legger grunnlag for økonomisk vekst og økt velferd. Det er mange forhold som kan bidra til økt produktivitet, bl.a. utdanning, kompetanseutvikling, nye produksjonsprosesser, anvendelse av ny teknologi og introduksjon av forbe-

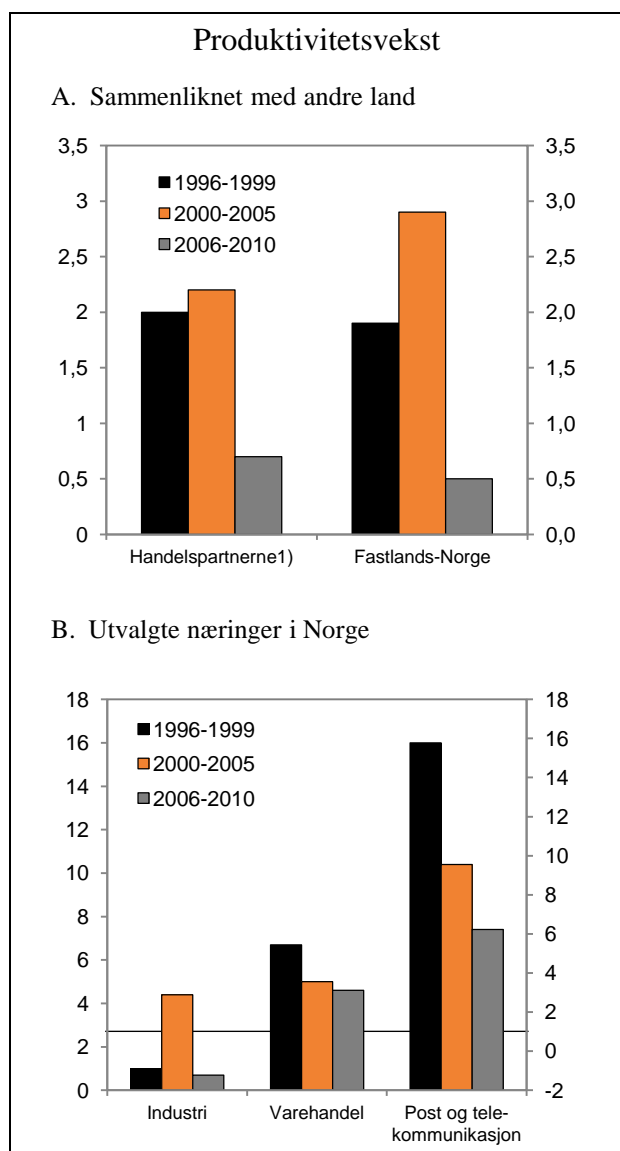
drede produkter. Studier fra bl.a. OECD viser at det er en positiv sammenheng mellom et godt stabiliseringspolitisk rammeverk og høy økonomisk vekst.

Produktivitetsveksten i Fastlands-Norge tok seg opp i 1990-årene, og var svært høy fram mot 2005, før den falt tilbake i perioden 2006–2009. Etter hvert som produksjonen igjen har økt, har produktivitetsveksten tatt seg opp igjen. Høy produktivitetsvekst kan indikere at ressursene i større grad brukes der de kaster mest av seg, men er ingen fullgod målestokk på en vellykket strukturpolitikk. Det er store forskjeller mellom næringer i hvor store produktivetsforbedringer som er mulig bl.a. ut fra sammensetning av innsatsfaktorer, teknologisk utvikling og hvor effektivt næringen er organisert i utgangspunktet. Generelt er det betydelig usikkerhet ved beregning og tolkning av produktivitetstall, særlig for de siste årene som vil være basert på foreløpige grunnlagstall.

Figur 5.1 A viser årlig vekst i bruttoprodukt per timeverk målt i faste priser i Fastlands-Norge sammenliknet med et vektet gjennomsnitt av Norges handelspartnere for periodene 1996–1999, 2000–2005 og 2006–2010. I figur 5.1 B vises produktivitetsveksten for utvalgte næringer i Norge – industri, varehandel og post og telekommunikasjon.

Strukturendringer og teknologisk framgang i varehandel og tjenesteytende næringer forklarer en stor del av den økte produktivitetsveksten i 1990-årene. Bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) og etablering av nye selskapsstrukturer med større konserner eller kjeder kom i gang i 1980-årene, og fikk et bredt gjennomslag i 1990-årene. Skattereformen i 1992 sammen med fornying av reguleringene i bl.a. finansmarkedene, markedene for elektronisk kommunikasjon og dagligvarehandelen, muliggjorde og bidro til disse omstillingene. Økt konkurranse i tjenesteytende næringer har vært en viktig drivkraft for anvendelse av ny teknologi, introduksjon av nye produkter og forbedring av kvalitet og service. Et eksempel er post og telekommunikasjon, der omstilling fra arbeidsintensiv til IKT-basert produksjon sammen med introduksjon av nye verdiøkende tjenester, har bidratt til en svært høy produktivitetsvekst.

Den relativt høye produktivitetsveksten i Fastlands-Norge mot slutten av 1990-årene er om lag på linje med våre handelspartnere, men det er betydelige forskjeller når det gjelder hvilke næringer som trakk veksten opp. I Norge økte industri-



Figur 5.1 Bruttoproduct (verdiskaping) per timeverk. Vekst per år i prosent

¹ Tallene for Norges handelspartnere er beregnet som veide geometriske gjennomsnitt, jf. NOU 2011: 5, kapittel 3.

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå, Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) og Finansdepartementet.

ens bruttoprodukt per timeverk med 1 pst. årlig fra 1996 til 1999. Sammenliknet med andre land og næringer framsto produktivitetsveksten i industrien som lav i denne perioden.

Fra 2000 til 2005 var produktivitetsveksten høy i hele næringslivet samtidig som sysselsettingen var om lag stabil. Bruttoproduct per timeverk økte med 2,9 pst. årlig i Fastlands-Norge. I industrien var produktivitetsveksten enda høyere. Et timeverk i 2005 ga en verdiskaping i industrien som var om lag en firedel høyere enn i 2000. Produktivitetsveksten var vesentlig høyere enn hos

våre handelspartnere i denne perioden. En høy produktivitetsvekst på bred basis, uten redusert sysselsetting, indikerer at reformene gjennom 1990-årene la grunnlag for en vellykket omstilling og fornying av næringslivet.

I perioden 2006–2009 falt produktivitetsveksten tilbake i en stor del av næringslivet. Varehandel og enkelte tjenesteytende næringer, som post og telekommunikasjon, hadde fortsatt høy produktivitetsvekst. Derimot var verdiskapingen av et timeverk i industrien det samme i 2009 som i 2005. Konjunkturforløpet, med kraftig produksjons- og sysselsettingsvekst etterfulgt av et brått fall på grunn av finanskrisen, kan ha bidratt til lav produktivitetsvekst i internasjonalt konkurranseutsatt næringsliv i denne perioden. Etter hvert som produksjonen igjen har økt, har produktivitetsveksten også tatt seg opp. I 2010 var produktivitetsveksten i fastlandsøkonomien på 1,5 pst. Dette er imidlertid fortsatt klart lavere enn gjennomsnittet for de siste 10 årene.

5.2.2 Konkurranspolitikken

Konkurranspolitikken skal bidra til effektiv ressursutnyttelse ved å legge til rette for virksom konkurranse. Konkurranspolitikken favner bredt og er rettet både mot konkurransebegrensende atferd hos aktører i næringslivet og mot konkurransebegrensende myndighetstiltak.

Virksom konkurranse bidrar til effektiv bruk av samfunnets ressurser, lave kostnader og innovasjon. Dette kommer forbrukerne til gode bl.a. gjennom lavere priser og et variert produktutvalg. Selgere av varer og tjenester kan ha økonomiske motiver til å begrense konkurransen. I et marked med svak konkurranse vil det være lønnsomt å sette høyere priser enn det som er mulig i et marked med virksom konkurranse. Høyere priser på varer eller tjenester som følge av svak konkurranse innebærer et tap for samfunnet fordi varer og tjenester som forbrukerne ønsker og er villige til å betale for, ikke blir produsert. Høye priser innebærer også økt inntekt til de næringsdrivende på bekostning av forbrukerne. Konkurransbegrensende atferd i form av avtaler eller misbruk av dominerende stilling er derfor forbudt. Når enkelte aktører likevel opptrer i strid med konkurranselovgevingen, må konkurransemyndighetene gripe inn med sanksjoner for å gjenopprette konkurransen. Konkurranspolitikk innebærer derfor at myndighetene gjennom tilsyn og kontroll så langt som mulig sikrer at markedskreftene virker til det beste for samfunnet.

Konkurranseloven retter seg i første rekke mot konkurransebegrensende atferd hos private og offentlige selskaper som driver næringsvirksomhet. Loven gir Konkurransetilsynet virkemidler for å avdekke og sanksjonere konkurransebegrensende atferd. Overtredelse av lovens bestemmelser, eller av vedtak med hjemmel i loven, kan sanksjoneres med tvangsmulkt, overtredelsesgebyr eller med bøter og fengsel. I tillegg til at effektiv håndheving av konkurranseloven gir direkte virkninger i markedene, har det også en viktig avskrekkende effekt.

Avdekking og håndheving av konkurransekriminalitet

Konkurransekriminalitet, som ulovlig prissamarbeid, anbudssamarbeid og markedsdeling, fører til økte kostnader, høyere produktpriser og dårligere produkter. Det er en krevende oppgave å avdekke ulovlig samarbeid. De næringsdrivende benytter ofte avanserte metoder for å holde samarbeidet hemmelig.

Det er viktig at konkurransekriminalitet får konsekvenser når det avdekkes. Regelverket åpner for å ilegge gebyr for overtredelse av konkurranselovens forbudsbestemmelser på opptil ti prosent av bedriftens årlige omsetning. Det kan gis lempning for foretak som bistår konkurransemyndighetene med oppklaring av egen eller andres overtredelse av forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid i konkurranseloven § 10. Formålet med lempningsadgangen er å gi deltakere i ulovlige samarbeid incentiver til å bryte ut av samarbeidet, og bidra til å effektivisere Konkurransetilsynets arbeid.

Konkurransemyndighetene har de siste årene prioritert å avdekke prissamarbeid. I 2010 gjennomførte Konkurransetilsynet bevissikring i fire saker i til sammen 11 foretak. Videre er det tatt opp forklaringer i sammenheng med etterforskningen av seks forskjellige saker. Flere av disse sakene er resultat av lempningssøknader. Videre har tilsynet vurdert en rekke indikasjoner på brudd på forbudsbestemmelsene, bl.a. som følge av tips og klager.

Fusjoner og oppkjøp

Konkurransetilsynet skal gripe inn mot fusjoner og oppkjøp som vil føre til, eller forsterke, en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser. Tilsynet vurderer derfor ikke bare om en fusjon begrenser konkurransen i det relevante marked, men også om dette leder til et sam-

funnsøkonomisk effektivitetstap. En fusjon som gir et selskap markedsrett, kan innebære høyere priser og lavere produksjon, og dessuten redusere incentivene til effektivisering og produkt- og prosessutvikling. Tilsynet kan forby en foretakssammenslutning eller godkjenne den på vilkår.

Tilsynet fikk 415 meldinger om foretakssammenslutninger i 2010 mot 294 meldinger i 2009. Konkurransetilsynet ba om fullstendig melding i flere saker, men grep ikke inn mot foretakssammenslutninger i 2010.

Særskilte markeder

Konkurransetilsynet gjennomførte i 2010 en nærmere analyse av konkurransesituasjonen i lokale *drivstoffmarkeder*. Analysen viste at prisnivået varierer mye fra sted til sted, noe som tyder på at den lokale konkurransen har mye å si for bensinprisen. Konkurransen er sterkest og prisene lavest i områder med mange bensinstasjoner. Her følger bensinprisene et tydelig ukentlig mønster, med høyest pris mandag ettermiddag og fallende priser gjennom uken. Tilsynets rapport viser at forbrukerne i disse områdene gradvis har forskjøvet handlemønsteret sitt i retning av dagene med de laveste prisene. Videre viser undersøkelsen at i områder med få aktører er prisvariasjonen gjennom uken mindre, og prisnivået høyere.

Videre ble konkurransen i *markedet for offentlig tjenestepensjon* analysert i 2010. Det er betydelige summer som forvaltes gjennom offentlig tjenestepensjonsordninger, og virksom konkurranse er viktig for at fremtidens pensjoner skal forvaltes effektivt og rimelig. Konkurransetilsynet har sett nærmere på den delen av markedet der det faktisk eksisterer konkurranse, dvs. innenfor kommunal sektor. Alle statlige arbeidsgivere er bundet til Statens Pensjonskasse. Konkurransanalyse viser at markedet for tjenestepensjon i kommunal sektor er sterkt konsentrert og preges av lav kundemobilitet. Etableringshindringene i markedet er såpass høye at det i liten grad eksisterer potensiell konkurranse. Det er både byttekostnader og innelåsende effekter i dette markedet. I rapporten pekes det på flere tiltak som kan legges til rette for at konkurransen skal virke bedre, herunder at man bruker anbudskonkurranse ved tildeling av oppdrag om tjenestepensjon. Dette vil bidra til økt konkurranse blant dagens aktører, men kan samtidig også være egnet til å redusere etableringsbarrierene i markedet.

Dagligvaremarkedet har lenge vært høyt prioritert av Konkurransetilsynet. Tilsynet har videre-

ført meldeplikten for alle avtaler mellom kjedene og større leverandører.

Markedene for *meieriprodukter* preges av høy konsentrasjon. Tine har en dominerende stilling i de fleste markedene for meieriprodukter, mens konkurrentene har virksomhet innenfor ett eller noen få markeder. Det er videre betydelige etableringsbarrierer i markedene for meieriprodukter. Tilsynet har etablert en overvåkingsordning for meierimarkedet. Det ble ikke avdekket forhold i 2010 som ga tilsynet grunnlag for nærmere etterforskning. I juni 2011 ble Tine frikjent av Høyesterett i en sak om hvorvidt Tine misbrukte sin dominerende stilling i årsforhandlingene med Rema 1000 høsten 2004.

Konkurransetilsynet overvåker *engrosmarkedet for kraft* kontinuerlig i samarbeid med Norges vassdrags- og energidirektorat. Markedsovervåking er et viktig ledd i arbeidet med å avdekke eventuell misbruk av markedsrett i kraftmarkedet.

Omsetning av bøker har tradisjonelt skjedd i overensstemmelse med avtaler mellom Den norske Bokhandlerforening og Den norske Forleggerforening, der hovedelementet er samarbeid om faste videresalgspriser. Gjeldende bokavtale innebærer en noe friere salgsordning for bøker sammenliknet med den gamle bransjeavtalen, bl.a. er lengden på fastprisperioden kortet ned. Bokavtalen er i strid med forbudet i konkurranse-loven mot konkurransebegrensende samarbeid og trenger derfor unntak fra konkurranse-loven. Regjeringen har besluttet å forlenge unntaksforskriften for skjønnlitteratur til ut 2014, mens unntaket for fag- og lærebøker til høyere utdanning gjelder ut 2012. Forlengelsen er ment som en overgangsordning fram mot vanlige konkurransevilkår i markedet for bøker. Unntaket ble forlenget for å gi bransjen tid til å tilpasse seg den teknologiske utviklingen, herunder e-bøker. Det skal videre gjennomføres en uavhengig, faglig utredning av virkemidler for å fremme norsk skjønn- og faglitteratur. Blant annet skal det utredes hvordan ulike fastprisordninger påvirker prisene på og utvalget av litteratur.

Offentlige anskaffelser

Offentlig sektor disponerer en vesentlig del av ressursene i samfunnet. De samlede innkjøpene fra offentlig sektor utgjorde om lag 327 mrd. kroner i 2009 (ekskl. petroleumssektoren). Dette utgjorde omtrent 16 pst. av bruttonasjonalproduktet. Reglene om offentlige anskaffelser har som hovedmål å sikre kostnadseffektive innkjøp og

samtidig gi allmennheten tillit til at offentlige innkjøp skjer på en samfunnstjenelig måte. Direktora-tet for forvaltning og IKT (Difi) er et nasjonalt kompetansesenter for offentlig anskaffelser. Difi arbeider for å fremme effektive og kvalitetsrettede anskaffelser i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser.

Håndhevelsen av reglene om offentlige anskaffelser har i Norge tradisjonelt ligget hos domstolene. På bakgrunn av få saker og fordi aktørene etterspurte et enkelt tilgjengelig, rimelig og effektivt tvisteløsningsorgan, ble Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) etablert i 2003. KOFA gir rådgivende uttalelser og har siden 1. januar 2007 hatt mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr for ulovlige direkte anskaffelser. Alle andre formelle reaksjoner ilegges av domstolene.

I NOU 2010: 2 Håndhevelse av offentlige anskaffelser, la et utvalg fram forslag til gjennomføring av et nytt EU-direktiv om håndhevelse av reglene om offentlige anskaffelser. Direktivet innfører nye sanksjoner, bl.a. for ulovlige direkte anskaffelser. Flertallet i utvalget foreslår at domstolene skal tillegges den nye kompetansen etter direktivet. Samtidig foreslår flertallet at KOFA ikke lenger skal ha adgang til å ilegge overtredelsesgebyr, slik at nemnda blir et rent rådgivende organ. Begrunnelsen for å legge oppgavene til domstolene er bl.a. at de nye sanksjonene er inn-gripende, og at domstolen gir de rettssikkerhetsgarantier som er nødvendige. Regjeringen vil legge fram en lovproposisjon om saken.

5.2.3 Nettverksnæringene

Næringer hvor en stor del av produksjonskostnadene er knyttet til fast infrastruktur for transport eller distribusjon, såkalte nettverksnæringer, er kjennetegnet ved at ett selskap kan produsere mer effektivt innenfor et geografisk avgrenset område enn flere selskaper (naturlig monopol). En samfunnsøkonomisk lønnsom utbygging og bruk av infrastrukturen krever derfor offentlig styring. Regulering av monopolvirksomheten er også en forutsetning for å oppnå konkurranse i de delene av markedet hvor det kan ligge til rette for flere tilbydere. Det er bl.a. viktig å sikre at nye tilbydere kan få tilgang til infrastrukturen på samme vilkår som de etablerte selskapene. Reguleringen må også legge til rette for at nye, verdiøkende tjenester slipper til, og at selskaper kan utnytte stor-driftsfordeler gjennom integrering av tidligere separat infrastruktur. Kraft- og vannforsyning, jernbane, lufttransport, elektroniske kommunikasjons-tjenester og post er eksempler på nett-

verksnæringer og står for en betydelig andel av næringsvirksomheten i Norge.

I Norge har nettverksnæringerne i stor grad vært offentlig eid. Utviklingen av teknologi og nye tjenester, økt etterspørsel og sammensmelting mellom tidligere atskilte markeder (konvergens) påvirker omfanget av monopolområder. Det innebærer at mange av de tjenestene som tidligere ble produsert av offentlige monopolbedrifter, etter hvert kan produseres mer effektivt i et marked med flere aktører. Muligheten for å innføre konkurranse og omfanget av det potensielle konkurranseområdet varierer.

Konkurrerende nettverk er mulig dersom kostnadene ved å etablere en parallell infrastruktur er om lag den samme som kostnadene ved å ekspandere det eksisterende nettet. Særlig er dette aktuelt ved introduksjon av ny teknologi. I den grad parallell infrastruktur fører til konkurranse om levering av nettjenester, reduseres behovet for en særskilt regulering av næringen.

Konkurranse i produksjon som benytter samme infrastruktur er mulig dersom produksjonen kan separeres teknologisk og markedsmessig fra utbygging og drift av selve nettet. Både elektroniske kommunikasjonstjenester og elektrisk kraft kan produseres og konsumeres på forskjellige geografiske plasseringer. Dette gjør det mulig å etablere konkurranse i kraftmarkedet både mellom produsenter, selgere og meklere, og i markedene for elektronisk kommunikasjon mellom tjenesteleverandører. Derimot må for eksempel vannforsyning og avløpsbehandling baseres på lokal produksjon, noe som langt på vei utelukker konkurranse om kundene mellom vannverk eller renseanlegg.

Selv når det ikke er markedsgrunnlag for flere produsenter, er det iblant mulig med *anbuds- eller tilbudskonkurranse* om produksjonen. Et eksempel er anbuds konkurranse om å betjene ulønnsomme flyruter i kortbanenettet.

Avvikling av eneretter vil bidra til effektiv ressursbruk dersom det kan etableres virksom konkurranse i markedet. Selv om den teknologiske og markedsmessige utviklingen generelt trekker i retning av at nettverksnæringer i større grad disiplineres av potensiell konkurranse, vil det i de fleste nettverksnæringer gjenstå områder med karakter av naturlig monopol. Det er derfor viktig med regulering som hindrer at selskaper kan krysssubsidiere pris og kvalitet på nettjenester, samtidig som reguleringen må gi incentiver til effektiv ressursbruk innenfor de gjenværende monopolområdene. Reguleringen av monopolområdet må bl.a. balansere brukerhensyn som pris

og kvalitet på tjenestene, mot en rimelig inntjening for nettselskapet. Offentlig styring er også nødvendig for å sikre et basistilbud i områder der det ikke er markedsgrunnlag for lønnsom drift. Tabell 5.1 gir en oversikt over struktur, regulering og offentlig pålagte oppgaver i nettverksnæringerne.

Kraftnettet

Nettverket for overføring av elektrisitet er et naturlig monopol som reguleres gjennom energiloven med forskrifter. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er delegert omfattende myndighet til å fastsette forskrifter, fatte enkeltvedtak og ha løpende kontroll med nettverksvirksomheten.

Fra 2010 er det tilknytningsplikt for produksjon for å sikre gjennomføring av samfunnsmessig rasjonelle prosjekter. I vurderingen av samfunnsmessig rasjonalitet skal produksjon og nett ses i sammenheng. Samtidig ble tilknytningsplikt av forbruk på alle nettnivåer lovfestet. Det er etablert en unntaksadgang for tilknytning av nytt eller økt forbruk i ekstraordinære tilfeller.

Det er 159 selskaper som driver nettvirksomhet i Norge i dag. Statnett SF eier om lag 90 prosent av sentralnettet og har ansvaret for å bygge og drive hele sentralnettet samt utenlandsforbindelsene. De øvrige selskapene driver regional- eller distribusjonsnett. Det er et stort innslag av offentlig eierskap i sektoren. Statnett SF er 100 prosent statlig eid, mens det er et betydelig innslag av kommunalt eierskap i de øvrige nettselskapene.

NVE fastsetter ved enkeltvedtak årlige inntektsrammer for hvert enkelt nettselskap slik at inntekten over tid skal dekke kostnadene ved drift og avskrivning av nettet, samt gi en rimelig avkastning på investert kapital, gitt effektiv drift, utnyttelse og utvikling av nettet. Inntektsrammen for det enkelte selskap er dels basert på nettselskapenes kostnader i tidligere år og dels på grunnlag av hvordan nettselskapet presterer sammenliknet med andre nettselskaper (kostnadsnorm).

Nettselskapenes tillatte inntekter påvirkes av leveringspåliteligheten i nettet gjennom kvalitetsjusterte inntektsrammer for ikke-levert energi (KILE). KILE-ordningen ble utvidet fra 2009 til å gjelde kortvarige avbrudd. Nettselskapene er pålagt å gi direkte kompensasjon til kunder ved avbrudd over 12 timer.

Sist vinter var det tidvis svært høye kraftpriser i store deler av Norden. Dette skyldtes streng kulde og lite nedbør. For å unngå svært høye pri-

Tabell 5.1 Nettverksnæringer: Struktur, regulering og offentlig pålagte oppgaver

Næring/tjeneste	Selskapsstruktur	Regulering	Offentlig pålagte oppgaver
Kraftnettet	Tre nettnivå: sentral-, regional- og distribusjonsnett. Sentralnettet drives av Statnett SF (som eier 87 pst.). For øvrig 159 selskaper med nettvirksomhet, hvorav de fleste også produserer/omsetter.	Områdekonsesjon for å bygge/drive kraftnett. Åpen tilgang og punkttariffer. Årlig fastsettelse av inntektsrammer for det enkelte nettselskap. Separat regnskap for nettvirksomhet.	Statnett SF har systemansvar. Nettselskapene får tilknytningsplikt for forbruk og produksjon på alle nettnivå. Nettselskapene har ansvaret for sikker strømforsyning til sine kunder. Rapporteringsplikt (økonomisk og teknisk) til NVE.
Vannforsyning og avløp	Kommunalt ansvar, delvis organisert i eget selskap (noen interkommunale). Flere private, mindre enheter.	Vann- og avløpsgebyrer skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren.	Forsynings- og behandlingsplikt.
Jernbane	NSB og Flytoget er største aktør i persontransport. CargoNet AS ¹ er dominerende aktør for godstransport.	Krav om tillatelse for å drive jernbanevirksomhet. Åpnet for konkurranse om godstransport. Statlig kjøp av persontransporttjenester.	Jernbaneverket har ansvar for trafikkstyringen, fordeling av kapasiteten på sporet og innkreving av kjørevegsgift.
Flyplasser	Avinor er dominerende aktør med 46 av 52 lufthavner. Torp og Rygge er de største private aktørene.	Konsesjon for den enkelte flyplass. Sikkerhets- og kontrollbestemmelser. Takstregulativ for Avinors flyplasser og Rygge.	Myndighetene fastlegger hvilke flyplasser Avinor skal drive.
Elektronisk kommunikasjon	Få, men økende antall tilbydere med landsdekkende nett. Telenor har sterk markedsstilling i enkelte delmarkeder. Andre tilbydere har sterk markedsstilling innenfor særlige områder. Det pågår en konsolidering i markedet, men fortsatt mange mindre tilbydere som videreselger tjenester.	Generelle bestemmelser for å sikre sluttbruker rettigheter og øvrige forhold i lov og forskrift. Mer spesifikke vilkår i frekvenskonsesjoner. I enkeltvedtak pålegger Post- og teletilsynet særlige forpliktelser for tilbydere med sterk markedsstilling i deler av ekomarkedet.	Telenor har leveringsplikt for fasttelefoni og digital elektronisk kommunikasjon på ethvert sted med fast, helårlig bosetting eller næringsvirksomhet. Det er dekningskrav i frekvenskonsesjoner for mobilkommunikasjon og kringkasting.
Post	Posten Norge er klart største aktør for uregistrerte sendinger.	Konsesjon for Posten Norge. Leveringspliktige tjenester, krav til framsendingstid mv. Enerett for brevpost inntil 50 gram og med pris inntil 2 ½ ganger grunntaksten. Produktregnskap og kostnadsbaserte priser.	Landsdekkende postnett.

¹ CargoNet AS er eid med 55 pst. av NSB AS, med det statlige, svenske jernbaneselskapet Green Cargo AB som den andre konsesjonæren.

ser og store prisforskjeller mellom områder i Norge og for å utnytte kraftsystemet optimalt, er det avgjørende å få på plass tilstrekkelig overføringsnett mellom områdene i Norge og bedre forbindelsene til andre land.

Store deler av sentralnettet ble bygget ut på 60-, 70- og 80-tallet, mens det i en periode på 90-tallet ble investert relativt lite i sentralnettet. Det er nå behov for omfattende investeringer i overføringsforbindelser for på sikt å kunne redusere prisforskjeller mellom områder, integrere mer fornybar energi i nettet og for å bedre forsyningssikkerheten for strøm. Statnett utarbeider årlige nettutviklingsplaner. Nettutviklingsplan for sentralnettet 2010 inneholder planer for investeringer fram til 2020 på 40 milliarder kroner. Regjeringen vil legge fram en sak for Stortinget om de overordnede føringene for utviklingen av hovednettet.

Kraftutveksling med andre land bidrar også til å styrke forsyningssikkerheten. På de eksisterende utenlandsforbindelsene til Sverige, Danmark, Finland og Nederland foregår det en jevn kraftutveksling, det vil si både import og eksport. Forbindelsen til Russland har liten kapasitet, og brukes bare til import. Utenlandsforbindelsene bidrar til å dempe prissvingningene over året, men også mellom år. Utenlandsforbindelser skaper betydelige flaskehalsinntekter til Statnett som gjør at sentralnettstariffen kan holdes på et lavere nivå enn det som ellers ville vært mulig. Det vurderes å etablere ytterligere utenlandsforbindelser, og Statnett har flere prosjekter under vurdering. Det er et tett samarbeid med Sverige og øvrige nordiske land om nettplanlegging og også innenfor ENTSO-E, samarbeidsorganisasjonen for de europeiske systemoperatørene.

Jernbane

Jernbaneverket har ansvaret for infrastrukturen og trafikkstyringen på jernbanenettet i Norge. Statens jernbanetilsyn har ansvaret for å føre tilsyn med sikkerheten for den skinnegående trafikken. I tillegg har tilsynet ansvar for å føre tilsyn med konkurransen i jernbanemarkedet og håndheve EU-forordningen om jernbanepassasjerers rettigheter, samt midlertidig også være klageinstans i slike klager.

For å sikre et kollektivtilbud som er mer omfattende enn hva et rent kommersielt tilbud kan gi, kjøper staten persontransporttjenester med tog. Statens trafikkavtale med NSB AS omfatter mesteparten av persontogtilbudet på det norske jernbanenettet. Det er kun dagtogtilbudet på Bergensbanen og Dovrebanen, samt sommertil-

budet på Flåmsbanen som ikke inngår i statens kjøp fra NSB. Samferdselsdepartementet har også en trafikkavtale med NSB Gjøvikbanen AS om drift av togtilbudet på strekningen Oslo – Gjøvik. Sistnevnte avtale ble inngått etter konkurranse. Samferdselsdepartementet har i tillegg inngått to trafikkavtaler om grenseoverskridende togtrafikk, henholdsvis med Statens Järnvägar i Sverige på Ofotbanen og med NSB og Hedmark fylkeskommune for togtrafikken på strekningen Oslo – Karlstad – Stockholm. Flytoget AS fikk fra 2009 utvidet trafikkingsretten for flyplassrettet trafikk til å gjelde strekningen Drammen – Gardermoen. Flytogets tilbud drives uten offentlig kjøp. Samferdselsdepartementet arbeider med en ny langsiktig trafikkavtale med NSB som skal gjelde fra 2012. Det tas sikte på å innføre en ny grunnrutemodell på Østlandet i løpet av avtaleperioden, som bl.a. vil gi et utvidet og forbedret togtilbud med jevnere frekvens og bedre overgang til andre kollektivtransportmidler enn i dag.

I 2003 ble det åpnet for konkurranse både for nasjonal og internasjonal godstransport. Med utgangspunkt i EU-bestemmelser er det også åpnet for konkurranse om internasjonal persontransport på jernbanen. Dette innebærer at det fra 2010 ble mulig for grensekryssende tog å ta opp passasjerer på innenlandske delstrekninger.

Gjennom EØS-avtalen deltar Norge i et omfattende arbeid for å legge til rette for økt samtrafikk-evne mellom de europeiske jernbanesystemene gjennom teknisk og operasjonell standardisering av jernbanen. På lang sikt kan dette utviklingsarbeidet føre til en betydelig økning i den internasjonale jernbanetrafikken i Europa. Dette arbeidet har også vesentlig betydning for å få til en mer effektiv konkurranse i leverandørindustrien til de europeiske jernbanesystemene.

For Jernbaneverket er det lagt opp til at krav til produktivitet skal ivaretas gjennom mål- og resultatstyring. I samråd med Samferdselsdepartementet har Jernbaneverket utviklet et eget mål- og resultatstyringssystem hvor det settes krav til kvaliteten i etatens tjenesteproduksjon. Det arbeides med å utvikle bedre indikatorer for måling av produktivitet og kostnadseffektiv ressursbruk i etaten.

Lufthavner

Med lange avstander og spredt bosetting spiller flytransport en viktig rolle i det norske transportsystemet. Lufthavnene har karakter av å være naturlige monopoler. Det kreves konsesjon fra myndighetene for å etablere sivile lufthavner.

Dette gir den enkelte lufthavn en sterk markedsstilling i sitt geografiske område. I tilfeller der samfunnsmessige hensyn tilsier det, kan staten kjøpe bedriftsøkonomisk ulønnsomme flyrutetjenester og gi tilskudd til regionale flyplasser.

I Norge er det 52 lufthavner med sivil rutetraffic. Det statlige aksjeselskapet Avinor har ansvaret for 46 lufthavner. Det meste av passasjertrafikken i Norge foregår fra disse lufthavnene. Av lufthavner utenfor Avinor, har Sandefjord lufthavn Torp, og Moss Lufthavn Rygge størst betydning. De to hadde i 2010 en markedsandel på til sammen 6,9 pst. En stor del av denne trafikken er utenlandstrafikk.

Avinor skal planlegge, bygge ut og drive statlige lufthavner, og drive flysikringstjenester for sivil og militær luftfart. Avinors lufthavnavgifter omfatter startavgift, passasjeravgift, sikkerhetsavgift, terminalavgift og underveisavgift. Avgiftene fastsettes i forskrift av Samferdselsdepartementet og benyttes til drift av og investeringer i infrastrukturen. Lufthavnavgiftene er i hovedsak like for alle lufthavnene, men det er visse rabatter på trafikksvake lufthavner. Bare et fåtall av lufthavnene i Avinor går med overskudd. Overskuddet fra disse lufthavnene er med å finansiere underskuddet ved de resterende lufthavnene. Avinor har betydelige kommersielle inntekter fra parkeringsvirksomhet, utleie av areal og salg av avgiftsfrie varer. På dette området har selskapet forretningsmessig frihet til selv å fastsette priser og vilkår. Inntekter fra disse virksomhetene bidrar også til å finansiere Avinors øvrige virksomhet.

Kollektivtransport

Med virkning fra 1. januar 2011 ble EUs kollektivtransportforordning innlemmet i norsk rett gjennom endringer i yrkestransportloven og jernbaneloven, jf. Prop. 113 L (2009–2010). Dette innebærer en plikt til å konkurransetsette kontrakter om offentlige kjøp av persontransport. Det er visse unntak fra hovedregelen om konkurranse. Det blir bl.a. ikke stilt krav om konkurranse for drift av jernbane på det nasjonale jernbanenettet. Utvidet plikt til konkurranse kan gi mer effektiv ressursbruk. På den måten kan offentlige myndigheter oppnå lavere kostnader eller bedre kollektivtransporttjenester.

Elektronisk kommunikasjon

Det norske markedet for elektronisk kommunikasjon er gradvis blitt liberalisert. Alle eneretter er avvirket. Regulatorisk er det lagt til rette for kon-

kurranse både på nett- og tjenestesiden. Det har kommet til en rekke nye aktører, nett og tjenester, men i flere delmarkeder har fortsatt enkelte tilbydere høye markedsandeler og sterk markedsstilling.

Lov om elektronisk kommunikasjon av 2003 (ekomloven) innfører EUs direktiver for elektronisk kommunikasjon fra 2002 i norsk rett. Det følger av ekomloven at Post- og teletilsynet skal definere relevante markeder, vurdere om tilbydere har såkalt «sterk markedsstilling» og vurdere forpliktelser for tilbydere med sterk markedsstilling. En tilbyder med sterk markedsstilling kan for eksempel pålegges å gi tilgang til eksterne tilbydere på vilkår som ikke diskriminerer, eller å opprette regnskapsmessig skille mellom ulike virksomhetsområder og aktiviteter. Hensikten med slike tiltak er å legge til rette for konkurranse i markedene i en overgangsperiode inntil de kan reguleres av konkurranseloven alene. Denne reguleringen videreføres i EUs nye direktiver for elektronisk kommunikasjon fra 2009.

Både for fastnettet og mobilnettet er det fortsatt få tilbydere med landsdekkende nett. Telenor er den klart største aktøren, og Post- og teletilsynet har utpekt selskapet som en tilbyder med sterk markedsstilling i flere markeder. Andre tilbydere i fast- og mobilmarkedet er også vurdert å ha sterk markedsstilling i grossistmarkedet for mottak av samtaler fra andre nett for levering til sluttbrukere i eget nett.

EU har vedtatt en forordning om maksimalpriser for internasjonal gjesting (roaming) i mobilnett. Internasjonal gjesting i mobilnett innebærer at abonnenter i et land kan ringe og motta mobil-samtaler, samt benytte andre mobiltjenester, i et annet land. Dette skjer ved at besøkslandets mobilleverandører tilbyr bruk av mobiltjenester til abonnentens mobilleverandør i hjemlandet. Forordningen fastsetter maksimalpriser som forventes å gi sluttbrukere lavere mobilkostnader i utlandet.

Post

Det landsdekkende systemet for innsamling, sortering, transport og distribusjon av brevpost og pakker kan karakteriseres som nettverksvirksomhet. Undersøkelser viser imidlertid at stordriftsfordelene først og fremst er knyttet til lokal utlevering av post i tynt befolkede områder.

I EUs postdirektiv fra februar 2008 blir det lagt til grunn fristilling av alle posttjenester fra 2011, mens 11 medlemsland kan utsette til 2013. Regjeringen har meddelt EU at Norge ikke vil inn-

lemme direktivet i EØS-avtalen og har startet en prosess overfor EU i tråd med dette.

Posten Norge AS har leveringsplikt på landsdekkende posttjenester. Postens konsesjon som utløper desember 2011, fastsetter krav til tilgjengelighet og kvalitet på de leveringspliktige tjenestene. I gjeldende konsesjon for Posten AS utgjør de leveringspliktige tjenestene krav om utlevering alle hverdager inkludert lørdag i hele ekspedisjonsnettet. Dette motsvares av en enerett som er avgrenset til adressert brevpost med vekt inntil 50 gram og pris inntil to og en halv ganger grunnkost. Utenfor enerettsområdet møter Posten allerede i dag konkurranse fra bl.a. aviser, transport- og budselkaper, samt fra alternativ teknologi som elektronisk kommunikasjon. Postens økonomiske tap på de leveringspliktige tjenestene dekkes av overskudd fra enerettsområdet og ved statlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme post- og banktjenester.

5.2.4 Innovasjon og næringsrelevant forskning

Forskning er et sentralt virkemiddel for å møte samfunnsmessige og globale utfordringer. Studier viser et betydelig bidrag fra forskning og utvikling (FoU) til innovasjon og økonomisk vekst. Det er imidlertid ingen enkel eller direkte sammenheng mellom FoU-utgifter og økonomisk vekst. Skal den forskningsbaserte kunnskapen styrke vekstevnen i økonomien må resultatene komme til anvendelse i produksjon som er samfunnsøkonomisk lønnsom.

Regjeringens innovasjonspolitikken legger til rette for bærekraftig verdiskaping, framtidig systemsetting og velferd. Stortinget behandlet i 2009 St.meld. nr. 7 (2008–2009) Et nyskapende og bærekraftig Norge. Meldingen følges bl.a. opp ved å legge til rette for innovasjon i små og mellomstore bedrifter. Videre arbeider Nærings- og handelsdepartementet med å tilrettelegge for medarbeiderdrevet innovasjon og innovasjon i tjenester, herunder i helse- og omsorgssektoren.

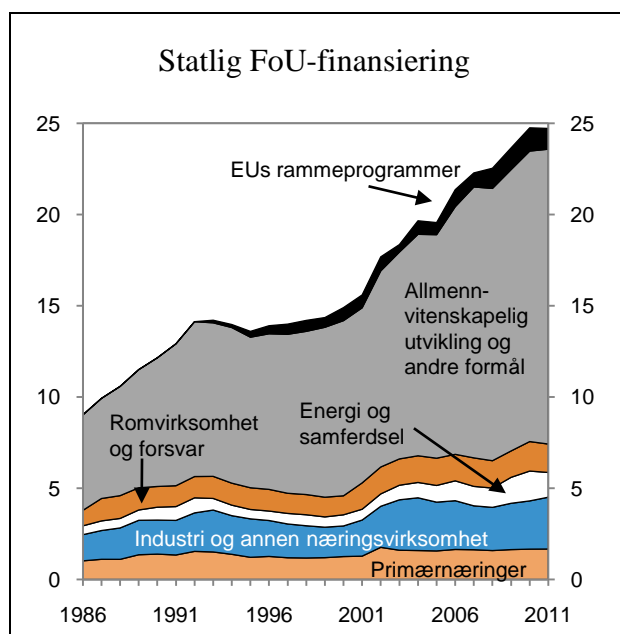
Norge er et av de landene i verden som bruker mest offentlige midler per innbygger på forskning. For å få svar på om det er god nok sammenheng mellom ressursene som settes inn i forskningen og resultatene vi får, om forskningsresultatene er av høy nok kvalitet og om de gir svar på de store samfunnsutfordringene, nedsatte regjeringen i 2009 et ekspertutvalg for god måloppnåelse i offentlig finansiert forskning. Utvalget ble ledet av professor Jan Fagerberg og leverte sin innstilling 2. mai 2011. Utvalget anbefaler at fors-

kningsystemet i større grad skal åpne for mangfold og konkurranse, og sørge for at de beste forslagene og ideene vinner fram. Det er nødvendig med et godt kunnskapsgrunnlag for å vurdere om resultatene fra offentlig finansiert forskning står i forhold til ressursinnsatsen. Utvalget foreslår derfor å etablere et indikatorsett for måling av offentlig finansiert forskning for å dokumentere FoU-resultater, for å sammenlikne og for å bedre mål- og resultatstyringen. Kunnskapsdepartementet har sendt utvalgets innstilling på høring. Innstillingen og høringsinstansenes innspill vil inngå i Regjeringens kunnskapsgrunnlag for arbeidet med en ny forskningsmelding i 2013.

Offentlig finansiering av forskning og tiltak for å øke innovasjon skal kompensere for markeds- svikt, dvs. bidra til å utløse samfunnsøkonomisk lønnsom virksomhet som ikke kan finansieres på vanlige markedsvilkår eller i privat sektor. Utviklingsarbeidet skjer i hovedsak i næringslivet, mens grunnforskningen foregår i hovedsak ved universiteter og høyskoler. Næringslivet selv har et hovedansvar for å finansiere forskningsbasert utviklingsarbeid og annen innovasjon i bedriftene. Offentlige investeringer i FoU sto for om lag 46 pst. av totale FoU-utgifter i 2009.

Figur 5.2 viser statens samlede finansiering av FoU gjennom bevilgninger og skattesystemet. Finansieringen er fordelt på hovedformål slik at den direkte satsingen på næringsrelevant forskning framkommer. Næringslivet vil også dra nytte av den allmennvitenskaplige forskningen, både i form av resultater fra grunnleggende forskning og tilgang på kandidater og forskere. Bevilgningene til FoU over statsbudsjettet økte med 9,2 mrd. kroner nominelt fra 2005 til 2011. I tillegg kommer støtte til bedriftenes FoU gjennom skattesystemet (Skattefunn). Totalt skattefradrag gikk noe tilbake i perioden 2005–2008, men økte i 2009. I 2010 og 2011 forventes en om lag flat utvikling. Den gjennomsnittlige årlige realveksten i statens samlede FoU-finansiering var 4 pst. i perioden 2005–2011 (beregnet med NIFUs indeks for lønns- og prisvekst i forskningsektoren).

Regjeringen foreslår en offentlig forskningsinnsats på om lag 24,2 mrd. kroner til FoU i 2012, inkludert Skattefunn anslås forskningsinnsatsen til 25,5 mrd. kroner. Det innebærer en anslått nominell økning på om lag 822 mill. kroner fra saldert budsjett 2011. Regjeringen foreslår å styrke den åpne arenaen for fremragende forskning med 100 mill. kroner. Videre vil Regjeringen følge opp den nasjonale strategien for bioteknologi som legges fram høsten 2011, og foreslår en strategisk



Figur 5.2 Statlig FoU-finansiering¹ fordelt etter hovedformål. Mrd. 2011-kroner

¹ Bevilgninger over statsbudsjettet og skattefradrag for FoU-kostnader.

Kilde: NIFU og Finansdepartementet.

satsing på bioteknologi på 85 mill. kroner. Regjeringen foreslår også en satsing på 26 mill. kroner for å øke deltakelsen til instituttene i EUs rammeprogram for forskning og teknologisk utvikling. Regjeringen foreslår at avkastningen fra Fondet for forskning og nyskaping blir ført videre som ordinære utgiftsbevilgninger og at fondsmekanismen ikke videreføres, se omtale under Kunnskapsdepartementets område i kapittel 3 i Prop. 1 S (2011–2012). De forskningspolitiske prioriteringene for 2012 er nærmere omtalt i Prop. 1 S (2011–2012) for Kunnskapsdepartementet.

Universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter er viktige for å utvikle og formidle ny kunnskap og for å utdanne kandidater og forskere. Dette bidrar igjen til å overføre kunnskap og FoU til næringslivet og det offentlige. Gode forskningsmiljøer er også viktige for samarbeid med forskningsmiljøer i andre land og for at oppdragsgivere og gjesteforskere skal velge FoU-institusjoner i Norge.

Ulike indikatorer tyder på at norsk forskning i økende grad hevder seg internasjonalt. De siste årene har det vært betydelig vekst i antall publikasjoner fra norske forskere i internasjonale fagtidsskrifter og antall ganger norske forskere blir sitert av andre forskere. Forskerutdanningen er en forutsetning for å videreutvikle Norge som kunnskapssamfunn og for å ha et velfungerende forskningssystem med høy kvalitet. Det ble i 2010

avlagt 1 184 nye doktorgrader i Norge, noe som er nær en dobling fra for ti år siden.

Regjeringen har som mål å utløse regional verdiskaping bl.a. gjennom regional forskning og innovasjon. De regionale forskningsfondene er et sentralt virkemiddel for å nå målet. Fondene ble opprettet i 2009 og vil ha en avkastning på om lag 219 mill. kroner i 2012. Fra 2010 har Kunnskapsdepartementet arbeidet for å øke oppmerksomheten om samfunnsrollen til universiteter og høyskoler. Arbeidet skal øke samhandlingen mellom institusjonene og aktuelle samfunns partnere.

«Store programmer» i Norges forskningsråd skal dekke sentrale, langsiktige forskningspolitiske prioriteringer. Programmene utvikles i et samarbeid mellom forskningsmiljøer, næringsliv og myndigheter. Målet er å kople grunnforskning og anvendt forskning og forskning på tvers av kategorier, fag og sektorer. Det er satt i gang en rekke «Store programmer» innenfor informasjon- og kommunikasjonsteknologi, material- og nanoteknologi, bioteknologi og funksjonell genomforskning. I tillegg kommer forskning rettet inn mot næringer som petroleum, energi og havbruk og forskning om klimaendringer og konsekvenser for Norge.

Næringsrelevant FoU får støtte gjennom generelle virkemidler som brukerstyrt innovasjonsarena (BIA), tematiske satsinger som «Store programmer», basisbevilgninger til de næringsrettede forskningsinstituttene, skattefradrag for bedrifter med FoU-prosjekter (Skattefunn) og forskningsbasert innovasjonssatsing. De brukerstyrte innovasjonsprosjektene (BIP) er en del av Forskningsrådets FoU-programmer og skal bidra til å øke forskningsbasert verdiskaping. Møreforskning målte resultatene av BIP i 2011.¹ Arbeidet viser at mange BIP-prosjekter har positive eksterne effekter og god effekt på kunnskapsutviklingen i bedriften. Den samfunnsøkonomiske avkastningen av prosjektene synes å være god samlet sett.

SSBs årlige undersøkelse om forskning og utvikling (FoU) viser at næringslivet samlet brukte 18,2 mrd. kroner på egenutført FoU i 2009, en nedgang i realverdien av egenutført FoU på om lag 4 pst fra 2008. Industriforetakene utførte FoU for 7,9 mrd. kroner, mens foretakene i tjenestenæringene utførte FoU for 8,5 mrd. kroner. I tillegg kjøpte næringslivet FoU-tjenester for 5,6 mrd. kroner fra institutter, universiteter mv. og fra utlan-

¹ Arild Hervik, Lasse Bræin og Bjørn G. Bergem (2011) Resultatmåling av brukerstyrt forskning, 2009, Møreforskning Molde AS, Rapport 1102.

det. Resultatene fra FoU-undersøkelsen for 2010 ventes å bli presentert i løpet av året, sammen med resultatene fra Innovasjonsundersøkelsen for næringslivet. Denne gjennomføres hvert annet år, og kommende undersøkelse vil dekke perioden 2008–2010.

Innovation Union Scoreboard erstattet i 2011 European Innovation Scoreboard med noe færre og noe endrede indikatorer. Norge beskrives her som en «moderat» innovatør, som totalt sett ligger noe under gjennomsnittet for EU-landene. De andre nordiske landene ligger foran oss og er blant de fremste innovatørene.

De *bedriftsrettede virkemidlene* for innovasjon er i hovedsak samlet i Innovasjon Norge. Dette omfatter tilbud om finansiering, kompetanse, rådgivning, nettverk og profilering. Regjeringen foreslår å bevilge i underkant av 1,5 mrd. kroner til Innovasjon Norge over Nærings- og handelsdepartementets budsjett (unntatt låneposter). Utlånsrammene til Innovasjon Norges lavrisiko- og innovasjonslån i saldert budsjett 2010 på henholdsvis 2,5 og 0,5 mrd. kroner foreslås videreført på samme nivå. En ny eierskapsavtale ble undertegnet i 2010, og fra og med 1. januar i år eier fylkeskommunene 49 pst. av Innovasjon Norge, mens Nærings- og handelsdepartementet er hovedeier med 51 pst. Både Innovasjon Norge og SIVA (Selskapet for industrivekst) er nylig evaluert. Evalueringene er sendt på høring og vil følges opp med en stortingsmelding i 2012.

Stortinget vedtok en ny støtteordning for miljøteknologi på 140 mill. kroner ved behandlingen av statsbudsjettet for 2010. Støtteordningen er etablert i Innovasjon Norge, og midlene går til pilot- og demonstrasjonsprosjekter innenfor utvikling av miljøteknologi, bl.a. andregenerasjons biodrivstoff. Bevilgningen videreføres i 2012. Regjeringen la fram en strategi for miljøteknologi og grønn vekst våren 2011, der det største tiltaket er et treårig program for kommersialisering av miljøteknologi med en ramme på 500 mill. kroner. Det foreslås å bevilge til sammen 167 mill. kroner under programmet i 2012, i hovedsak over Nærings- og handelsdepartementets budsjett. Programmet er nærmere omtalt i Prop. 1 S (2011–2012) Nærings- og handelsdepartementet. Forskningsrådet opplyser at av midlene som går til Brukerstyrt innovasjonsarena (BIA) i 2011, anvendes om lag 30 pst. til støtte til prosjekter som faller innenfor kategorien miljø. Dette tilsvarer om lag 107 mill. kroner i inneværende år. Samlet sett finner Forskningsrådet at om lag 665 mill. kroner av prosjektbevilgninger på 2,3 mrd. kroner i 2009 er anvendt til pro-

sjekter som kan kategoriseres som miljøprosjekter.

Internasjonalt forskningssamarbeid er viktig for utvikling av norsk forskning og overføring av ny kunnskap til det norske næringslivet og samfunnet. Deltakelse i EUs 7. rammeprogram for forskning, teknologisk utvikling og demonstrasjonsaktiviteter er det mest omfattende internasjonale samarbeidet norske forskere, forskningsmiljøer og næringsliv deltar i. Norges kontingent er på om lag 1,4 mrd. kroner i 2012. Norge deltar også aktivt i utviklingen av et felleseuropeisk forskningsområde – European Research Area (ERA).

Norge er også med i EUs rammeprogram for konkurransevne og innovasjon – «Competitiveness and Innovation Framework Programme» (CIP). Programmet løper over perioden 2007–2013, og Norges kontingent for hele perioden vil være 625 mill. kroner. Rammeprogrammet omfatter innovasjon og entreprenørskap i små og mellomstore bedrifter, bruk av IKT og effektiv energibruk. Miljøvennlig innovasjon er et gjennomgående tema.

Infrastruktur som nyttiggjør verdensrommet, bidrar i stor og økende grad til å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Satellittbasert kommunikasjon, navigasjon og jordobservasjon har betydning for en lang rekke samfunnsviktige tjenester, slike som telekommunikasjon, søk og redning, miljø- og ressurovervåking og sjøsikkerhet. Data fra satellitter er viktig for å forstå klimaendringer. Regjeringen har gjennom en årrekke satset betydelig på å fremme norsk romvirksomhet og på å utvikle rombaserte tjenester for nasjonale brukergrupper. Satsingen foregår både gjennom internasjonalt samarbeid, bl.a. i den europeiske romorganisasjonen ESA og i det felleseuropeiske satellittnavigasjonsprogrammet Galileo, og gjennom nasjonale satsinger som skipsovervåkingssatellittene AISSat-1 (skutt opp i 2010) og AISSat-2 (under bygging).

5.2.5 Næringer basert på naturressurser

Innledning

Forekomsten av naturressurser som gir grunnlag for store, løpende inntekter, reiser flere spørsmål om regulering. For det første er det nødvendig å regulere produksjonsrettighetene til ressursene. For det andre er det nødvendig med regulering som ivaretar andre samfunns- og brukerinteresser, samt miljøhensyn. For det tredje er det et viktig spørsmål for samfunnet hvordan inntektene fordeles. Næringer basert på utnyttelse av natur-

Tabell 5.2 Hovedtall for næringer basert på naturressurser. 2010

	Bruttoprodukt (basisverdi) Mrd. kroner	Sysselsatte normalårsverk	Bruttoinvestering Mrd. kroner
Skogbruk	4,8	4 000	0,6
Fiske, fangst og fiskeoppdrett	18,6	12 900	3,0
Bergverksdrift	43,9	4 100	1,8
Utvinning av råolje og naturgass	473,4	23 400	123,6
Kraftforsyning	59,4	11 000	15,3
Memo:			
Markedsrettet virksomhet	1720,9	1 532 300	347,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

ressurser kan gi grunnlag for høyere avkastning enn andre næringer, en såkalt grunnrente. For petroleumsvirksomhet og vannkraftproduksjon er det fastsatt særskilte skatteregler for å trekke inn deler av grunnrenten til fellesskapet. Det er også omfattende offentlig eierskap i disse næringene. Tiltak for å sikre en bærekraftig forvaltning er nærmere omtalt i kapittel 7. Naturressursene olje og gass, vannfall, fisk, skog og mineraler bidro i 2010 med om lag 35 pst. av bruttoproduktet i markedsrettet virksomhet, men sysselsatte bare om lag 3,5 pst. av årsverkene, jf. tabell 5.2.

Utvinning av råolje og naturgass

De totale oppdagede og uoppdagede petroleumssressursene på norsk kontinentalsokkel anslås til om lag 12,8 mrd. Sm³ oljeekvivalenter. Av dette er det produsert om lag 5,5 mrd. Sm³. For Norge er det av stor betydning at de gjenværende ressursene utnyttes mest mulig effektivt.

Staten har eiendomsrett til undersjøiske petroleumsforkomster på norsk kontinentalsokkel. Undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumsforkomster er derfor strengt regulert og krever konsesjon, dvs. utvinningstillatelse. Utvinningstillatelser blir tildelt i konsesjonsrunder der regjeringen definerer geografiske områder hvor selskap kan søke om utvinningstillatelser. Tildeling baseres på saklige, objektive og ikke-diskriminerende kriterier som er offentlig kjent. Utvinningstillatelsen regulerer rettigheter og forpliktelser som selskapene har overfor staten. Tillatelsen utfyller bestemmelser nedfelt i lov og forskrift og gir detaljerte vilkår. Tillatelsen gir enerett til undersøkelse, leteboring og utvinning av petrole-

umforekomster på områder som omfattes av tillatelsen.

Ved tildeling i forhåndsdefinerte områder på modne deler av sokkelen i 2010 (TFO 2010) ble det gitt 49 utvinningstillatelser til i alt 39 selskaper. Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) ble tildelt andeler i syv utvinningstillatelser. Den 21. konsesjonsrunden ble utlyst i juni 2010, og i mai 2011 ble det gitt 24 utvinningstillatelser, hvorav SDØE har andeler i syv av dem.

I forvaltningsplanen for Norskehavet ble det besluttet at det skulle starte en åpningsprosess for petroleumsvirksomhet ved Jan Mayen. En åpningsprosess etter petroleumsløven består av kartlegging av ressursgrunnlaget for petroleum og en konsekvensutredning. Arbeidet med å kartlegge petroleumspotensialet på norsk sokkel ved Jan Mayen startet sommeren 2011.

Forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten ble oppdatert i mars 2011, se Meld. St. 10 (2010–2011). Basert på faglige vurderinger legger forvaltningsplanene til rette for verdiskaping og sameksistens mellom næringer gjennom bærekraftig bruk av ressurser og økosystemtjenester. Arbeidet med å innhente kunnskap om virkninger av petroleumsvirksomhet i uåpnede deler av det nordøstlige Norskehavet er startet. Kunnskapen som samles inn, skal kunne brukes i en eventuell konsekvensutredning om petroleumsvirksomhet og som grunnlag for neste oppdatering av forvaltningsplanen.

Avgrensningsavtalen mellom Norge og Russland trådte i kraft 7. juli 2011. Avtalen fastlegger grensen mellom Norge og Russland i Barentshavet og Polhavet. Norske myndigheter kartlegger petroleumspotensialet vest for delelinjen i

Barentshavet sør. Olje- og energidepartementet skal så konsekvensutrede etter petroleumsloven med sikte på tildeling av utvinningstillatelser i dette området (sør for 74°30'N). Området representerer nye muligheter for petroleumsaktivitet i nord som kan øke verdiskapingen.

I juni la Regjeringen fram Meld. St. 28 (2010–2011) En næring for framtida – om petroleumsvirksomheten. I meldingen legger Regjeringen til rette for fortsatt vekst og verdiskaping innenfor petroleumsvirksomheten og for høy produksjon av olje og gass i tiår framover. Det blir lagt opp til parallell satsing på økt utvinning fra eksisterende felt, utbygging av drivverdige funn, utforskning av åpnet areal i modne og umodne områder, samt åpningsprosessene for Jan Mayen og området vest for delelinjen i Barentshavet.

Regjeringen legger stor vekt på fangst og lagring av CO₂ som et tiltak for å redusere CO₂-utslippene. Olje- og energidepartementet har invitert industrien til å nominere områder i Nordsjøen og Norskehavet som kan være egnet som reservoar for permanent lagring av CO₂ fra Mongstad. Regjeringen arbeider også med en ny forskrift om transport og lagring av CO₂. Forskriften vil reflektere EUs direktiv om lagring av CO₂, som trådte i kraft i juni 2011.

Vannkraft

Vannkraft står for hoveddelen av elektrisitetsproduksjonen i Norge. Den årlige produksjonen fra det norske vannkraftsystemet varierer betydelig. Det skyldes i stor grad årlige svingninger i nedbørmengden, men også andre sentrale forhold i det nordiske kraftmarkedet vil kunne ha betydning. Normalårsproduksjonen var ved inngangen til 2011 beregnet til noe over 125 TWh.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er underlagt Olje- og energidepartementet med ansvar for å forvalte landets vann- og energiresurser. NVE skal sikre en helhetlig og miljøvennlig forvaltning av vassdragene, fremme effektiv kraftomsetning og kostnadseffektive energisystemer samt bidra til effektiv energibruk.

EUs fornybardirektiv vil sammen med et svensk-norsk elsertifikatmarked være viktig for den videre utviklingen av fornybar elektrisitetsproduksjon og energieffektivisering i Norge. EFTA-landene har nylig oversendt EU et utkast til EØS-vedtak om fornybardirektivet. Utkastet har et mål om en fornybarandel i Norge på 67,5 pst. i 2020. Det vil være en økning på om lag 9,5 prosentenheter fra 2005.

Fiske og havbruk

Det er store forskjeller i reguleringen av fiske og havbruk. Villfiskbestander er felles, fornybare ressurser der det er behov for regulering for å opprettholde bærekraftige bestander og sikre lønnsomhet i næringen. Havbruk er i dag industriell produksjon med klart definert eierskap til fisken. Både fiske og havbruk eksporterer det meste av produksjonen i sterk internasjonal konkurranse, og markedsadgang er derfor viktig for utvikling av næringene.

Viktige særreguleringer for fiskerinæringen er deltakerloven, konsesjonsordninger, kvoteregulering, leveringsbetingelser og regulering av førstehåndsomsetningen gjennom råfiskloven. De fleste norske fiskerier er i dag begrenset gjennom kvotereguleringer, i hovedsak faste, garanterte fartøyskvoter. Siden 1994 har en i hovedsak fastholdt fordelingen av kvotegrunnlag mellom de ulike fartøygruppene. For å tilpasse fiskeflåten til ressursgrunnlaget og legge til rette for høyere effektivitet er det innført frivillige strukturkvoteordninger for fartøy med hjemmelslengde ned til 11 meter. Strukturkvoter gir adgang til å ta ett fartøy ut av fiske og overføre kvotene til et annet fartøy. Det er satt et tak på hvor stor del av kvoten for et fiskeslag som kan samles på ett fartøy, og de overførte strukturkvotene har fra og med 2007 en tidsbegrensning på 20 år. Det er imidlertid ikke mulig å overføre kvoter mellom fartøy i ulike grupper. Deler av trålerflåten er pålagt leveringsbetingelser til bestemte steder og regioner i Nord-Norge. Det er bearbeidingsplikt for 70 pst. av det mottatte torskeråstoffet.

Havbruksnæringen, hovedsakelig oppdrett av laks og ørret, har vokst kraftig over en lengre periode. De siste årene har eksportverdien av oppdrettsfisk vært større enn eksporten av villfisk. Etablering av oppdrettsanlegg er konsesjonsregulert. Antall tillatelser er imidlertid bare begrenset for kommersiell matfiskoppdrett av laks og ørret og for havbeite. Det betales et vederlag til staten ved tildeling av tillatelser for kommersiell matfiskoppdrett av laks og ørret.

Mineralnæringen

Norge har betydelige mineralressurser og en variert geologi. Mineralnæringen utvinner mineraler fra fast fjell og løsmasser og leverer produkter innenfor byggeråstoffer, industrimineraler, metaller, energimineraler og naturstein. Bedriftene i næringen er geografisk spredt rundt i landet og hadde i 2010 en omsetning på 10,8 mrd. kroner og

om lag 5 500 årsverk. Næringen har størst omsetning i Møre og Romsdal, Rogaland, Finnmark, Nordland, Vestfold og på Svalbard. Det meste av næringens produkter, med unntak av pukkk, grus og sand, eksporteres.

Viktige rammebetingelser er mineralloven, plan- og bygningsloven, samt forurensningslovgivningen, naturmangfoldloven, kulturminneloven mv. De kommunale arealprosessene og lokale prioriteringer av arealbruk er også av stor betydning for næringen. Avhengig av verdensmarkedspriser og kostnader ved utvinning kan det være et betydelig potensial for mineralutvinning. Regjeringen har besluttet at det skal utarbeides en strategi for mineralnæringen.

5.2.6 Offentlig eierskap

Offentlig eierskap kan være et supplement til regulering gjennom sektorlovgivning og tilsynsvirksomhet. En stor del av det offentlige eierskapet ligger nettopp i sektorer det er nødvendig å regulere særskilt, bl.a. nettverksnæringer og næringer basert på naturressurser.

I den nye eierskapsmeldingen Meld. St. nr. 13 (2010–2011) Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi, heter det at regjeringen mener det er viktig og riktig at staten bidrar til næringsutvikling i Norge gjennom en betydelig og aktiv eierposisjon i norsk næringsliv. Et statlig eierskap innebærer en forutsigbarhet og mulighet for satsing på langsiktig industriell utvikling og verdiskaping. Statlig eierskap betyr også mye for et sterkt norsk eierskap.

Staten er den største eieren i Norge, og departementene forvalter statens eierskap i over 80 selskaper. Kommuner og fylkeskommuner eier også mange selskaper, bl.a. energiverk og vann-, avløps- og renovasjonsselskaper. Ved utgangen av 2010 var verdien av statens direkte eierskap på Oslo Børs 503 mrd. kroner eller 35,3 pst. av den totale børsverdien. Statens andel av den bokførte egenkapitalverdien for unoterte selskaper, hvor ett av hovedformålene er forretningsmessig drift, var 106 mrd. kroner. I tillegg er Statens pensjonsfond – Norge som forvaltes av Folketrygdfondet, blant de største enkelteierne på Oslo Børs. Ved utgangen av 2010 var verdien av dette fondets aksjeportefølje knappe 76 mrd. kroner eller 4,5 pst. av den totale børsverdien.

Organiseringen av det statlige eierskapet tar sikte på å skille statens rolle som eier fra rollen som reguleringsmyndighet og tilsynsorgan. Statens eierskap til selskaper som har et forretningsmessig formål er i hovedsak samlet i Nærings- og

handelsdepartementet. Andre departementer har et ansvar for regulering og tilsyn innenfor sin sektor. Nærings- og handelsdepartementet forvalter statens eierinteresser i 24 selskaper. Eierskapet forvaltes i samsvar med selskapslovgivningen og allment aksepterte prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse. Et overordnet mål for statens forretningsmessige eierskap er at selskapene skal ha en god industriell utvikling og at statens investerte kapital skal oppnå høyest mulig avkastning over tid. Innenfor en slik forretningsmessig ramme legges det til grunn at selskapene også arbeider aktivt med å ivareta sitt samfunnsansvar og at dette arbeidet bidrar til selskapenes utvikling og langsiktige avkastning over tid. Dette fremgår av den nye eierskapsmeldingen Meld. St. 13 (2010–2011) Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi, som Stortinget behandlet 9. juni 2011, jf. Innst. 392 S (2010–2011). I den nye eierskapsmeldingen heter det videre at Regjeringen vil sikre et sterkt offentlig og nasjonalt eierskap.

Regjeringen ønsker å opprettholde omfanget av statens samlede eierskap i næringslivet på omtrent dagens nivå og å opprettholde statens eierskap i viktige bedrifter som for eksempel Statoil, Telenor og Statkraft.

5.2.7 Næringslovgivning og forenkling

Formålet med forenkling av næringslovgivning er å redusere ressursbruk som ikke skaper merverdi for samfunnet. Forenklingstiltak må inngå i en samlet vurdering av nytte og kostnader ved det aktuelle regelverket. Et lett forståelig regelverk reduserer kostnadene ved etterlevelse av regelverket, bidrar til større forutsigbarhet for næringslivet og forbrukerne, samt til mer effektiv gjennomføring av offentlige tiltak.

Næringslivets administrative kostnader av offentlige regelverk ble kartlagt av Nærings- og handelsdepartementet både i 2006 og 2009. Sammenlikning av resultatene indikerer at den totale administrative ressursbruken for næringslivet var relativt stabil over treårsperioden.

Elektroniske tjenester for innrapportering mv. kan ha stor og umiddelbar effekt for å forenkle og effektivisere næringslivets samhandling med offentlig sektor. Altinn (www.altinn.no) er en portal for bedriftenes dialog med det offentlige på internett. Altinn utvikles nå til å bli en sentral felleskomponent for utvikling av IT-tjenester i offentlig sektor. Infrastrukturen kan benyttes til å utvikle nettbaserte tjenester både til næringsliv og til innbyggere. Tjenester kan presenteres i Altinn-

portalen (mot næringslivet), i Min Side-portalen (mot innbyggere) og i etatenes egne nettportaler.

I dag deltar 34 etater og kommuner i samarbeidet med Altinn. På altinn.no ligger elektroniske skjemaer for bl.a. merverdiavgift, statistikk, selvangivelse, årsregnskap mv. Næringslivet bruker i økende grad Altinn for innrapportering til det offentlige, for eksempel ble 96 pst. av selvangivelsene for næringsdrivende og selskap og 92 pst. av aksjonærregisteroppgavene levert via Altinn i 2010. Offentlige virksomheter kan også bruke Altinn til å sende korrespondanse og meldinger til brukerne.

Altinn er i en fase med omfattende teknologisk fornyelse og funksjonell videreutvikling. Målet er at sluttbrukerne skal kunne følge sin dialog med det offentlige elektronisk. På denne måten vil offentlige virksomheter kunne gå sammen om å tilby tjenester, i tillegg til at det blir mulig å samordne innrapporteringer. Sensitive personopplysninger skal også kunne håndteres på en tilfredsstillende måte. Første versjon av en oppgradering ble satt i produksjon i november 2010, og nå arbeides det med å innlemme nye tjenester på den nye plattformen.

Belastningsstatistikk over statlige oppgaveplikter utarbeidet av Oppgaveregisteret viser tidsbruken hos de næringsdrivende knyttet til statlig oppgaveplikt. Ved utgangen av 2010 var det registrert 771 statlige skjemaer i Oppgaveregisteret, som medførte en samlet anslått tidsbruk på 4 412 årsverk i næringslivet. Antall årsverk er beregnet på grunnlag av tidsforbruket ved forarbeid og utfylling av skjemaene, kombinert med antall innsendte skjemaer. Det var mulig å rapportere inn elektronisk om lag halvparten av de registrerte skjemaene. Figur 5.3 viser belastningen av nye oppgaveplikter som er innført fra 1998 til utgangen av 2010, og iverksatte samordnings- og forenklingstiltak. I 2005 var det en kraftig reduksjon i skjemabelastningen som i hovedsak skyldes at Skatteetaten tok i bruk Altinn for alvor. Fra 2005 til utgangen av 2010 er belastningen som følge av skjemainnrapportering redusert med over 1 200 årsverk.

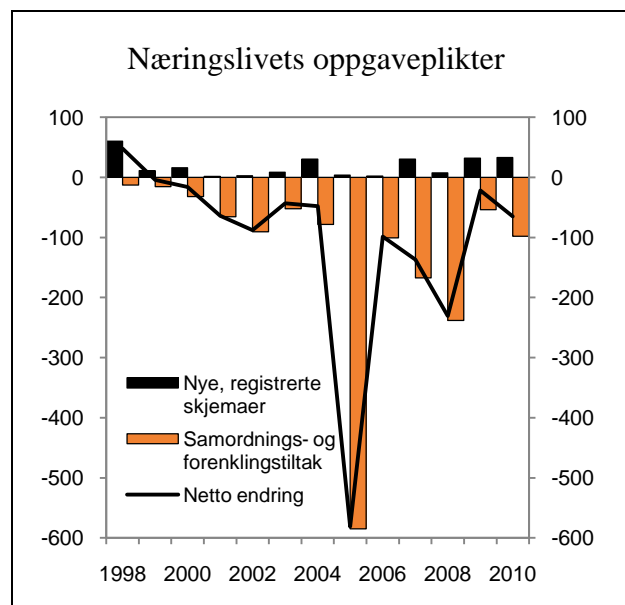
Revisjonsplikten for små foretak har blitt utredet av et offentlig utvalg, jf. NOU 2008: 12 Revisjonsplikt for små foretak. Flertallet i utvalget konkluderte med at revisjonsplikten bør opprettholdes for alle aksjeselskaper. Et mindretall gikk inn for å oppheve revisjonsplikten for de minste aksjeselskapene. I Prop. 51 L (2010–2011) foreslo Finansdepartementet å unnta små aksjeselskaper fra revisjonsplikt. Slike selskap kan etter de nye reglene velge bort revisjon av årsregnskapet. For-

slaget innebar også at norske aksjeselskaper og norskregistrerte utenlandske selskap (NUF) med begrenset ansvar likestilles når det gjelder krav til revisjon. Lovforslaget ble fulgt opp av Stortinget ved lov 15. april 2011 nr. 10 og trådte i kraft 1. mai 2011.

Norsk Regnskapsstiftelse har vurdert *reglene i bokføringsloven og bokføringsforskriften*. Forslag til lov- og forskriftsendringer, herunder tiltak som kan medføre forenklinger for næringslivet, ble overlevert Finansdepartementet i 2008 og 2009. Rapportene har vært på høring, og er nå til behandling i departementet sammen med Økokrims og Skattedirektoratets vurderinger av gjeldende krav til oppbevaringstid.

Mulige forenklinger i *regnskapsreglene* avhenger av Norges internasjonale forpliktelser på regnskapsområdet. Europakommisjonen har fremmet forslag til modernisering av regnskapsdirektivene. Forslaget er til behandling i Rådet og Europaparlamentet. Finansdepartementet vil følge opp og vurdere mulige endringer i de norske regnskapsreglene dersom det skulle bli åpnet for dette gjennom endringer i direktivene.

Spørsmål om *forenkling av aksjeloven* ble utredet av advokat Gudmund Knutsen etter oppdrag fra Justisdepartementet. Utredningen ble sendt på høring 17. januar 2011 med høringsfrist 19. april 2011. Et viktig siktemål med arbeidet er å sikre at aksjelovens regler er godt tilpasset behovene for små og mellomstore foretak. I utredningen er det bl.a. foreslått å redusere kravet til minste aksjeka-



Figur 5.3 Belastning for næringslivet av statlige oppgaveplikter. Endring i antall årsverk

Kilde: Oppgaveregisteret.

pital og mindre strenge krav til innbetaling av aksjeinnskudd. For å følge opp utredningen fremmet Regjeringen 2. september i år forslag om å senke minstekravet til aksjekapital fra 100 000 kroner til 30 000 kroner samt at stiftelseskostnadene skal kunne dekkes av aksjekapitalen. I tillegg ble det foreslått at finansinstitusjoner, ikke bare revisorer, skal kunne bekrefte aksjeinnskuddene til selskapet dersom aksjeinnskuddene utelukkende skal gjøre opp med penger. De øvrige forslagene fra Knudsen-utredningen vil følges opp i en senere proposisjon.

5.3 Næringsstøtte

5.3.1 Utvikling i næringsstøtten

Offentlige tiltak som gir en bedrift eller en gruppe av bedrifter særskilte økonomiske fordeler, kan defineres som næringsstøtte. Næringsstøtten kan ha mange former, fra rene tilskudd til skjerming fra utenlandsk konkurranse.

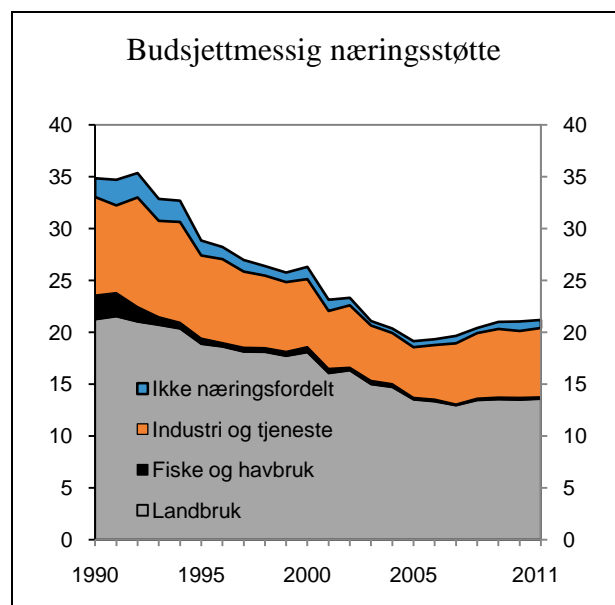
Ulike støtteordninger overfor næringslivet kan ha forskjellige mål. All næringsstøtte vil imidlertid påvirke konkurransen mellom bedrifter og næringer og dermed hvordan ressursene i økonomien brukes. I tillegg er det realøkonomiske kostnader knyttet til å finansiere næringsstøtten. Det er derfor viktig at målene for de enkelte tiltakene presiseres, og at tiltakene jevnlig evalueres for å sikre at målene oppnås på en kostnadseffektiv måte. For å bidra til økt verdiskaping og et næringsliv med evne til omstilling og innovasjon må næringsstøtten innrettes mot å utløse tiltak som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, for eksempel ved å motvirke markedssvikt. EØS-avtalen og WTO-avtalen setter også rammer for næringsstøtten.

Finansdepartementet beregner årlig budsjettmessig næringsstøtte, jf. figur 5.4. Beregningene omfatter støtteordninger som finansieres over statsbudsjettet, dvs. tilskudd, lån eller garantier gitt på gunstige vilkår, samt manglende krav til avkastning på statlig aksjekapital. Med unntak av låne- og garantiordninger er rene administrasjonskostnader for å drive støtteordningene ikke medregnet. Overføringer til kringkasting, jernbane, flyrutene i kortbanenettet, post og buss er ikke tatt med. Nettokostnadene knyttet til fordelaktige skatte- og avgiftsregler for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) framkommer ikke som budsjettmessig næringsstøtte, men er beregnet og presentert særskilt i tabell 5.4. Se også Prop. 1 LS (2011–2012) Skatter og avgifter 2012, vedlegg 1.

Den samlede næringsstøtten over budsjettets utgiftsside var 21 mrd. kroner i 2010. Regnet i faste priser var støtten i 2010 uendret fra nivået i 2009. De foregående fire årene var det en viss vekst i realverdien av støtten etter at den budsjettmessige støtten hadde vist nedgang i flere år. I 2010 økte utbetalingene av regionalstøtte og støtte til vindkraft, mens støtteutbetalingene til skipsfartsnæringen gikk noe ned. Næringsstøtten målt som andel av BNP var 0,84 pst. i 2010, ned fra 0,87 pst. i 2009. Figur 5.4 illustrerer den samlede støtten over budsjettets utgiftsside fordelt etter mottakernæring. Også horisontale støtteordninger, dvs. støtteordninger som i utgangspunktet er tilgjengelige for bedrifter i alle eller de fleste næringer, er fordelt etter mottakernæring.

Landbruksstøtten utgjør vel 64 pst. av næringsstøtten over budsjettets utgiftsside i 2010. Det meste av den budsjettmessige støtten til landbruket gis over jordbruksavtalen, som inngås mellom staten og jordbruksorganisasjonene. En mindre del av landbruksstøtten går til den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien, reiseliv og foredling av tre. Realverdien av budsjettstøtten til jordbruket, eksklusive skatteutgifter, har endret seg lite siden 2005. I samme periode er sysselsettingen i næringen redusert med 16 pst.

I tabell 5.3 er den totale næringsstøtten fordelt etter formål. En slik kategorisering vil nødvendigvis inneholde elementer av skjønn. En del støtteordninger kan bl.a. søke å oppfylle flere formål samtidig. I tabellen er støtten søkt plassert etter



Figur 5.4 Statlig, budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring. Mrd. 2010-kroner

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 5.3 Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål. Nettokostnader. Mill. 2010-kroner¹

Formål	2000	2005	2009	2010	Anslag 2011
<i>Horisontal støtte</i> ²	4 243	3 307	4 220	4 476	4 489
Herav:					
FoU ³	904	616	1 260	1 225	1 160
Regional ⁴	2 132	1 674	1 390	1 556	1 432
SMB ⁵	526	398	531	489	399
Miljø og energi	148	291	631	748	1 262
<i>Næringsrettet støtte</i> ⁶	22 067	15 839	16 785	16 570	16 704
Herav:					
Landbruk	18 026	13 458	13 428	13 420	13 537
Fiske og havbruk	363	154	142	149	133
Skipsbygging ⁷	2 015	64	231	223	177
Sjøfart	413	1 297	1 655	1 540	1 729
Sum	26 310	19 145	21 004	21 046	21 193

¹ Deflatert med prisindeksen for BNP, Fastlands-Norge.

² Omfatter også støtte til enkelte arbeidsmarkedstiltak (støtte til bedriftsintern opplæring og andel av støtte til utdanningsvikariat).

³ Omfatter bare støtte til prosjekter der næringsaktører er en direkte kontraktspartner, dvs. direkte bedriftsrettet forskningsstøtte. Statens investeringer i teknologisenteret på Mongstad er ikke medregnet i næringsstøtteberegningene.

⁴ Omfatter også støtte til ulike tiltaksarbeid for regional utvikling. Den direkte støtten utgjorde vel 1 mrd. kroner i 2010. Deler av støtten er ført når den overføres til støtteforvalter iht statsregnskapet.

⁵ Omfatter bl.a. utbetalinger fra Innovasjon Norges landsdekkende tilskuddsordning, veiledning, etablererstipend, SMB-program for eksport og såkornfondene.

⁶ Omfatter også bl.a. utbetalinger fra de særskilte bevilgningene til prosjektrettet teknologiutvikling i petroleumsvirksomheten og støtte til statsaksjeselskap.

⁷ Omfatter også andel av statens underskudd på avregningskonto knyttet til støtteordning for kapitalvare eksport (108-ordningen).

Kilde: Finansdepartementet.

det primære formålet for den aktuelle ordningen. Det framgår at støtte forbeholdt bestemte næringer (næringsspesifikk støtte) fortsatt utgjør en vesentlig andel av næringsstøtten.

Ved siden av landbruk mottar *skipsfart* betydelig driftsstøtte over budsjettets utgiftsside. I 2002 ble det innført en ordning med nettolønn for ferger i utenriksfart. Ordningen kom i tillegg til eksisterende støtte til sysselsetting i næringen og innebærer at rederiene mottar refusjon tilsvarende inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift på lønnen til mannskap som er omfattet av ordningen. Nettolønnsordningen er gradvis utvidet til å omfatte de fleste fartøyene i Norsk ordinært skipsregister (NOR), inkludert sikkerhetsbemanningen på Hurtigruten. Samtidig er nettolønnsordningen for utenriksfergene blitt avgrenset til bare å gjelde bemanningen i henhold til alarminstruksen. I 2008 ble det innført et

maksimumsbeløp på 198 000 kroner per sjømann i nettolønnsordningen. Samlet sysselsettingsstøtte til skipsfart gikk ned i 2009 og 2010, men ligger fortsatt på et høyt nivå.

Den omfattende løpende støtten til *skipsbygging* er nedbygget. Ordningen med kontrakttilskudd til verft for bygging av skip ble avvirket for kontrakter inngått etter 2000. En ny, mer begrenset kontrakttilskuddsordning for deler av skipsbyggingsindustrien ble innført i 2003 og avvirket i mars 2005. De siste utbetalingene under denne ordningen fant sted i 2008. En garantiordning for byggelån for skip ble etablert i 2005. Ordningen ble utvidet til å omfatte bygging av mindre skip og offshore installasjoner med vedtaket av en tiltakspakke for verft og utstyrsleverandører i juni 2010. Samtidig ble utlånsrammen for Innovasjon Norges landsdekkende innovasjonslåneordning økt med 200 mill. kroner øremerket til maritime

næringer. Skipsbyggingssektoren har også fordel av at kjøpere av skip fra norske verft kan benytte en støtteordning for eksport av norske kapitalvarer, den såkalte 108-ordningen. Ordningen ble opprettet i 1978 og tilbyr fastrentelån på gunstige vilkår i overensstemmelse med en avtale tilknyttet OECD. Av total utlånsaldo ved utgangen av 2010 utgjorde lån til finansiering av skipkontrakter 55 pst., lån til olje gass sektoren 39 pst. og til skipsutstyr 2 pst. Det årlige underskuddet på statens avregningskonto knyttet til 108-ordningen har økt betydelig de seinere årene, fra under 40 mill. kroner i 2006 til over 400 mill. kroner i 2010 i løpende priser. Dette skyldes i hovedsak økte utlån.

Hovedavtalen for *fiskeriene* ble avvirket fra 1. januar 2005. Enkelte støtteordninger for fiskeriene videreføres likevel innenfor egne bevilgninger.

Støtten til tapsbringende *statsselskap* er i stor grad opphørt. Etter 2001 er det heller ikke bevilget tilskudd til Store Norske Spitsbergen Kulkompani på Svalbard, som var det siste store statseide industriforetaket som mottok årlige tilskudd.

Regionalstøtten over budsjettets utgiftsside økte i 2009 og 2010 etter et fall i utbetalt støtte i 2008. Da den tidligere ordningen med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift i stor grad ble gjeninnført i 2007, ble bevilgningene til innførte kompensatoriske tiltak for den tidligere ordningen redusert. Fallet i utbetalt støtte i 2008 skyldes denne omleggingen.

Utbetaling av budsjettmessig støtte til *forskning og utvikling* i regi av næringslivet falt svakt i 2010, men er fordoblet siden 2004. Støtten omfatter bl.a. Norges forskningsråds utbetalinger til brukerstyrt forskning og Innovasjon Norges utbetalinger til forsknings- og utviklingskontrakter.

Det har vært en betydelig vekst i støtten til *miljø- og energitiltak* etter 2006. Hovedtyngden av støtten i 2010 var næringsstøtte fra Enova til fornybar energi og energisparingstiltak i næringslivet. Veksten i miljø- og energistøtten i 2010 skyldes økte støtteutbetalinger til vindkraft. Et stort omfang av vindkraftprosjekter som er tildelt støtte før 2009, er ikke blitt gjennomført. Totalt har Enova i perioden 2001–2010 tildelt 2,5 mrd. kroner i støtte til vindkraftprosjekter når tildelinger til kansellerte eller avbrutte prosjekter trekkes fra.

Av dette er 2 mrd. kroner tildelt i 2009 og 2010. Det er ikke tildelt støtte til nye vindkraftprosjekter i 2011. Vindkraftprosjekt som ferdigstilles, anslås imidlertid å bidra til en betydelig økning i utbetalt støtte til miljø- og energitiltak i 2011. Flere av vindkraftprosjektene som er tildelt støtte fra Enova, vil likevel ikke ferdigstilles før etter 2011 og kan dermed få utbetalt tidligere tildelt støtte etter 2011.

Norge har inngått en avtale med Sverige om et felles elsertifikatmarked fra 2012. Et felles sertifikatmarked vil innebære omfattende støtte til ny vann- og vindkraftproduksjon fra 2012. Støtten vil ikke finansieres over statsbudsjettet, men vil være en overføring til produsentene fra forbrukere av elektrisitet. Produsenter av fornybar energi kan selge sertifikater til visse forbrukergrupper med en lovpålagt plikt til å kjøpe slike elsertifikater. Vindkraftprosjekter som velger å motta tidligere tildelt støtte fra Enova, vil ikke inkluderes i denne ordningen.

I 2010 ble det etablert en ny støtteordning for miljøteknologi som blir forvaltet av Innovasjon Norge. Det var ubetydelige utbetalinger i 2010. I tillegg opprettet Regjeringen et nytt program for miljøteknologi med en ramme på 500 mill. kroner for årene 2011–2013 hvor det meste av bevilgning i 2011 ble fordelt til miljøteknologiordningen under Innovasjon Norge.

I næringsstøtteberegningene er flere av støtteordningene til innovasjon, kompetanse og nettverk kategorisert som støtte til *små og mellomstore bedrifter* (SMB). Regjeringens tiltakspakke i 2009 for å dempe virkningene av finansuroen omfattet bl.a. økt støtte til innovasjon og kompetansetiltak i næringslivet og medførte økt støtteutbetalinger til SMB i 2009 og 2010.

Nettokostnadene knyttet til *særskilte skatte- og avgiftsregler* for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) er oppført i tabell 5.4. Tabellen viser beregnede skatteutgifter i 2009 og 2010 fordelt etter formål. I tabellen er det bare tatt med den delen av skatteutgiftene som er direkte rettet mot næringsaktører. Som det framgår av tabellen, øker den næringsspesifikke og regionale støtten samt den bedriftsrettede forskningsstøtten vesentlig dersom en medregner støtte i form av skatte- og avgiftslempninger.

Tabell 5.4 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringsvirksomhet¹. Mill. kroner

Formål	2010	2011
<i>Horisontal (generell)</i>	-660	-650
Dokumentavgift – innbetalinger fra næringsvirksomhet.....	-700	-700
Høy avskrivningssats for maskiner mv.	890	900
CO ₂ -avgift på mineralolje og gass og avgift på HFK/PFK høyere enn kvotepris ²	-850	-850
<i>Regional</i>	6 480	6 880
Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift ³	6 400	6 800
Avgift på elektrisk kraft – redusert sats for Nord-Troms og Finnmark	80	80
Dobbel avskrivningssats for forretningsbygg i distriktene	i.b.	i.b.
<i>FoU</i>	1 250	1 250
Skattefradrag for FoU-kostnader	1 250	1 250
<i>Skipsfart</i>	2 635	2 690
Særskilte skatteregler for rederier ⁴	240	280
Høy avskrivningssats for skip mv.	175	180
Særfradrag for sjømenn	395	395
Skattefritt hyretillegg for sjøfolk	170	170
Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk ⁵	1 000	1 000
Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	650	650
Fritak for CO ₂ -avgift på naturgass og LPG ^{6,7}	5	15
<i>Fiske</i>	530	535
Høy avskrivningssats for fiskefartøy mv.	65	65
Særfradrag for fiskere	255	260
Fritak for CO ₂ -avgift for fiske i nære farvann ⁷	80	80
Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	130	130
<i>Landbruk</i>	1 340	1 340
Særskilt fradrag i næringsinntekt for landbruk.	855	845
Lav trygdeavgift for jordbruk og skogbruk.	205	205
Skogfondsordningen	125	125
Direkte utgiftsføring av skogsveinvesteringer	20	20
Lav faktor ved verdsetting av skog i formuesskatten	60	60
Særfradrag for reindrift	10	10
Avgift på elektrisk kraft – fritak for veksthus	60	60
CO ₂ -avgift på naturgass – fritak for veksthus ⁶	5	15
<i>– Industri</i>	5 180	5 375
Avgift på elektrisk kraft – fritak for kraftkrevende industri	3 700	3 800
Avgift på elektrisk kraft – redusert sats for bergverk og industri	1 300	1 400
Fritak for og redusert grunnavgift på mineralolje for fiskemel, sildemel og treforedlingsindustri	110	105
Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	70	70
CO ₂ -avgift fritak for gass i ikke-kvotepliktig industri ⁶	i.b.	i.b.

Tabell 5.4 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringsvirksomhet¹. Mill. kroner

Formål	2010	2011
CO ₂ -avgift på naturgass for kvotepliktig industri ⁶	i.b.	i.b.
<i>Petroleumssektoren og tilknyttede tjenester</i>	-1 415	-1 580
CO ₂ -avgift ⁸	-2 135	-2 300
Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale ⁹	650	650
Gunstig investeringsbaserte fradrag	i.b.	i.b.
Høy avskrivningssats for skip, rigger mv. i tjenester tilknyttet petroleumsvirksomhet	70	70
<i>Luftfart</i>	-160	-170
Høy CO ₂ -avgift for innenriks luftfart ⁷	-180	-190
Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	20	20
<i>Transport vei</i>	2 150	1 860
Lav veibruksavgift på autodiesel ¹⁰	2 700	2 430
Årsavgift for lastebiler og trekkbiler	-80	-80
Omregistreringsavgift for typiske næringskjøretøy	-470	-490
Engangsavgift på motorvogner – varebiler til næringsformål (sanksjon)	i.b.	i.b.

¹ Tabellen omfatter skatteutgifter og -sanksjoner som kan knyttes direkte til næringsvirksomhet skatte- og avgiftsinnbetaling, jf. Prop. 1 LS (2011–2012), vedlegg 1. Skattesanksjoner er oppgitt som negative tall.

² Grunnlag for beregningen er forskjellen mellom kvotepris og de generelle avgiftssatsene for mineralolje, naturgass, LPG og HFK/PFK. Det er forutsatt en kvotepris på 115 kroner per tonn CO₂ for 2010 og 100 kroner per tonn CO₂ 2011 og at halvparten av avgiftsinntektene er knyttet til næringsvirksomhet.

³ Skatteutgiften inkluderer også satsreduksjonen innenfor fribeløpsordningen i avgiftssone Ia.

⁴ Anslaget for 2010 er basert på foreløpig regnskapstall for 2010, og reflekterer at ratene og dollaren har falt sammenliknet med foregående år. Anslaget for 2011 legger til grunn fortsatt lave rater og svak dollar i 2011.

⁵ Estimert skatteutgift knyttet til avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk om bord i ferger. Det foreligger ikke estimat for avgiftsfritt salg om bord i fly.

⁶ CO₂-avgift på gass ble innført 1. september 2010. Det gis fritak for veksthus og innenriks skipsfart (ink. offshorefartøy). Grunnlag for beregningen er forskjellen mellom kvotepris og avgiftsnivå. Anslag for skattesanksjoner og skatteutgifter knyttet til industriens bruk av gass er usikre og derfor ikke beregnet.

⁷ Utenriks skipsfart og luftfart og fiske i fjerne farvann betaler ikke CO₂-avgift, men er ikke regnet med.

⁸ Nettovirkningen på sokkelen når en tar hensyn til at SDØE betaler deler av avgiften og at CO₂-avgiften kan trekkes fra mot særskatt, er om lag 800 mill. kroner i 2010 og 860 mill. kroner i 2011. Hele avgiften regnes som en sanksjon siden den kommer i tillegg til prisen på CO₂-kvotene.

⁹ Nettovirkning på sokkelen når en tar hensyn til at SDØE betaler deler av avgiften og at NO_x-avgiften kan trekkes fra mot særskatten, er om lag 240 mill. kroner i 2010 og i 2011.

¹⁰ Grunnlaget for beregningen er avgiftsforskjell mellom veibruksavgiftene på bensin- og autodiesel målt pr. MJ teoretisk energiinnhold. Det legges til grunn at næringsvirksomhet bruker 70 pst. av total mengde omsatt avgiftspliktig autodiesel.

Kilde: Finansdepartementet.

Skipsfart har gjennom mange år vært den enkeltnæringen som har mottatt mest næringsspesifikk støtte i form av særskilte skatteregler. Med virkning fra og med inntektsåret 2007 er det innført en rederiskatteordning etter europeisk modell med endelig skattefritak for skipsfartsinntekter. Selskapene innenfor ordningen betaler kun tonnasjeavgift på skipsfartsvirksomheten. Denne avgiften utgjorde i overkant av 30 mill. kroner for næringen samlet i 2010. Konjunktursvingningene i skipsfartsnæringen gjør at størrelsen på de beregnede skatteutgiftene, dvs. størrelsen på differan-

sen mellom det selskapene faktisk betaler i skatt og det de skulle ha betalt etter ordinær selskapsbeskatning, vil variere. Lave fraktrater og svak dollar har bidratt til at de anslåtte skatteutgiftene for 2010 og 2011 har blitt betydelig redusert sammenliknet med de foregående årene. Mens skatteutgiften i rederiskatteordningen i 2009 var 1 860 mill. kroner var den anslåtte skatteutgiften 240 mill. kroner i 2010.

Også skatteutgiften til *landbruket* er høy sammenliknet med de fleste andre sektorer. Den samlede kvantifiserte skatteutgiften knyttet til sær-

skilte skatte- og avgiftsordninger for landbruket anslås til over 1,3 mrd. kroner i 2011. Jordbruksfradraget, det særskilte inntektsfradraget ved beskatning av næringsinntekt fra jord- og hagebruk, som ble innført i 2000, utgjør den klart største andelen av skattesubsidieringen av landbruket. I forbindelse med forslag om økt trygdeavgift for landbruksnæringen fra 2012 foreslås det også økt jordbruksfradrag som kompenserende tiltak. Forslaget innebærer bl.a. økning av maksimalt jordbruksfradrag fra 142 000 kroner til 166 400 kroner.

Fiskerinæringen får også betydelig støtte i form av skatteutgifter, bl.a. gjennom særskilt fiskerfradrag.

Skattefradrag for næringslivets kostnader til *forskning og utvikling*, *Skattefunn*, ble innført fra 2002 for små og mellomstore foretak, og utvidet fra 2003 til å omfatte alle foretak uansett størrelse. Det meste av støtten gjennom skattefradrag går til små og mellomstore foretak, mens store foretak får FoU-støtte i hovedsak gjennom tilskuddsordninger i Norges forskningsråd. Antallet foretak som bruker Skattefunn er redusert for hvert år siden 2004, men det har vært vekst i gjennomsnittlig støttebeløp per foretak. Skatteutgiften knyttet til Skattefunn gikk noe ned i perioden 2005 til 2008, men økte i 2009. I 2010 og 2011 ventes en om lag flat utvikling. I 2011 anslås det at ordningen vil utgjøre en skatteutgift på om lag 1 250 mill. kroner.

Bruk av miljøressurser, for eksempel ved å forurense, innebærer en kostnad for samfunnet. At utslipp får en pris, betyr at produsenten må betale for de faktiske produksjonskostnadene. Forurensende utslipp kan eksempelvis prises gjennom avgift eller gjennom et kvotehandelssystem.

Et revidert norsk kvotesystem for klimagasser trådte i kraft i 2008 og gjelder fram til utløpet av 2012. Det norske systemet er koblet til EUs kvotesystem. Kvotene kan omsettes fritt i dette felles europeiske kvotemarkedet, og kvoteprisen i markedet bestemmer i utgangspunktet bedriftenes kostnad ved utslipp.

Om lag 30 pst. av de samlede utslippene av klimagasser er verken omfattet av kvoteplikt eller avgiftsbelagt. Dette gjelder for eksempel utslipp av CO₂ fra fiske og fangst, utslipp av PFK fra industriprosesser og landbrukets utslipp av metan og lystgass.

I prinsippet er alle utslipp som verken er priset gjennom et kvotesystem, avgift eller en tilsvarende ordning, subsidiert. I skatteutgiftstabellen er imidlertid bare fritak for eksisterende produktavgifter oppført. Kvotepliktige installasjoner er fritatt for CO₂-avgift på mineralolje. Dette avgiftsfriket er ikke ført i skatteutgiftstabellen siden kvoter og avgift regulerer samme utslipp.

I beregning av skatteutgifter og -sanksjoner er kvoteprisen lagt til grunn som referansesats. Det gjøres oppmerksom på at en tidligere har benyttet den generelle satsen for mineralolje i CO₂-avgiften som referansesats for sektorer som ikke er omfattet av kvotesystemet. Anslag for skatteutgifter og sanksjoner for CO₂-avgiften vil derfor ikke være direkte sammenlignbare med anslag fra tidligere budsjett dokumenter. For en nærmere redegjørelse for metodeendringen, vises til Prop. 1 LS (2011–2012) Skatter og avgifter 2012, vedlegg 1.

Kvoter kan enten tildeles gratis eller de kan selges. Kvoter som tildeles gratis, gir en økonomisk fordel sammenliknet med en situasjon der bedrifter må kjøpe alle kvotene. I inneværende kvoteperiode tildeler Norge en lavere andel kvoter gratis enn noe annet land i det europeiske kvotesystemet. Det vises til omtale i Miljøverndepartementets fagproposisjon. Tildeling av gratiskvoter kan defineres som indirekte subsidiering. Petroleumsvirksomheten tildeles ingen gratiskvoter, mens landbaserte virksomheter er tildelt om lag 8 mill. tonn gratiskvoter som et årlig gjennomsnitt i perioden fra 2008 til 2012. Med en kvotepris på 110 kroner per tonn utgjør støtten i form av gratiskvoter nesten 900 mill. kroner per år. I tillegg har kraftvarmeverket på Mongstad blitt tildelt kvoter fra kvotereserven på i underkant av 1 mill. tonn kvoter for 2011 og 2012 samlet, noe som utgjør en støtte per år på drøyt 50 mill. kroner. Gratiskvoter er ikke omfattet av beregnet budsjettmessig støtte eller skatteutgifter.

Også annen statlig næringsstøtte kan gis i form av ordninger som verken kommer fram på statsbudsjettets utgiftsside eller kan regnes som skatteutgifter. Slik støtte kan bestå i skjerming fra utenlandsk konkurranse, konsesjonsregler som begrenser etableringer innenfor en næring, eller annen regulering som gir fordeler til særskilte virksomheter.

Deregulering av *kraftmarkedet* i 1990-årene berørte ikke Statkrafts kraftkontrakter og leieavtaler på myndighetsbestemte vilkår med den kraftintensive industrien. De gjenstående kraftkontraktene løp i all hovedsak ut ved utgangen av 2010. Statkraft har leieavtaler på myndighetsbestemte vilkår for kraftintensiv industri knyttet til avtaler fra 1960-tallet om foregrepet hjemfall. For perioden 2011–2030 utgjør industriens leieavtaler om lag 750 GWh per år. Til sammenlikning utgjorde kraftintensiv industris samlede forbruk av kraft i størrelsesorden 35 TWh i 2010.

Med unntak av jordbruk og store deler av næringsmiddelsektoren er det få næringer som er

støttet gjennom importvern. Nesten all import av industriprodukter til Norge er nå tollfri. Klær og enkelte andre ferdigsydde tekstiler har imidlertid fortsatt en viss tollbeskyttelse. Tollsatsene er til dels meget høye for jordbruksvarer som produseres i Norge, mens de er lave for jordbruksvarer som ikke produseres her i landet.

I EØS-området er nedbyggingen av *ikke-tariffære handelshindre* kommet relativt langt. En rapport fra Europakommisjonen i 2002 viste at det er langt flere gjenstående handelshindre for tjenester enn for varer i det indre markedet. For å gjøre det enklere å utveksle tjenester over landegrensene vedtok EU tjenstedirektivet i desember 2006. Direktivet ble innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett ved lov som trådte i kraft 28. desember 2009. For varer er de aller fleste ikke-tariffære handelshindre fjernet i EØS-området. For ytterligere å bygge ned handelshindre og sikre at varene som omsettes er trygge, har EU vedtatt et overordnet regelverk om produksjon, salg og markedsføring av varer (den såkalte «varepakken»). I EU gjaldt regelverket fullt ut fra januar 2010. Der det ikke finnes felles europeiske regler og standarder, angir «varepakken» prosedyrer som myndighetene må følge dersom de krever at en nasjonal teknisk regel skal følges for varer som allerede er lovlig på markedet i en annen EØS-stat. EØS/EFTA-statene arbeider med eventuell gjennomføring i nasjonal lovgivning. En ny tiltaksplan for det indre marked kalt Single Market Act ble vedtatt av Kommisjonen i april 2011.

5.3.2 Internasjonale rammevilkår

I internasjonale avtaler legges det økende vekt på å regulere næringsstøtten. EØS-avtalen, WTO-avtalen om subsidier og utjevningsavgifter og avtalen om landbruk i WTO har hatt økende betydning for næringsstøtten.

Etter *EØS-avtalens regelverk for offentlig støtte* er i utgangspunktet all offentlig støtte til næringsvirksomhet forbudt. Støtte til landbruk og fiske faller utenom EØS-regelverket.

Det er en rekke unntak fra forbudet om offentlig støtte. Regelverket åpner på nærmere vilkår for støtte til bl.a. forskning, utvikling og innovasjon, miljøtiltak, kompetanseheving og regional utvikling. Vilkårene for støtte gjelder både hvilke kostnader som kan dekkes, og støttenivået i det enkelte prosjekt. For skipsfart er det et særskilt sektorregelverk som åpner for omfattende, løpende driftsstøtte. Den norske rederibeskatningen og sysselsettingsstøtten til skipsfart er god-

kjent etter dette regelverket. Som hovedregel skal all ny offentlig støtte til næringer som omfattes av EØS-avtalen, godkjennes av EFTAs overvåkningsorgan, ESA, før den iverksettes. Dette gjelder ikke såkalt bagatelmessig støtte som per definisjon ikke anses å påvirke konkurransen, eller støtte som faller inn under gruppeunntakene for meldepplikten hvor etterrapportering er tilstrekkelig. Sommeren 2011 hadde ESA 9 norske notifikasjoner og om lag 25 norske klagesaker til behandling.

Kommisjonen vedtar og reviderer regelverk på støtteområdet fortløpende. ESA skal vedta tilsvarende retningslinjer som Kommisjonen, bare begrenset av EØS-avtalens dekningsområde.

EUs reviderte kvotehandelsdirektiv åpner for at en stat fra 2013 kan velge å gi støtte til særskilte virksomheter med høyt kraftforbruk. EU begrunner dette med at utslippskostnadene for fossil kraftproduksjon isolert sett fører til høyere elektrisitetspriser og kan medvirke til at kraftkrevende industri i høyere grad lokaliseres i land uten prising av klimagassutslipp. Direktivet pålegger Kommisjonen å vedta retningslinjer med nærmere vilkår for slik støtte. Det reviderte kvotehandelsdirektivet er en del at EUs klima- og energipakke som også omfatter EUs fornybardirektiv. Fornybardirektivet vil utløse omfattende støtte til fornybar elektrisitetsproduksjon, noe gjeldende EØS-retningslinjer for miljøstøtte tillater.

Gjeldende EØS-regelverk for regional støtte utløper ved utgangen av 2013, og Kommisjonen har begynt å vurdere dette regelverket. Regelverket gir bl.a. grunnlaget for ordningene med differensiert arbeidsgiveravgift og distriktsutviklings-tilskudd. Kommisjonen vurderer nå bl.a. også regelverket for finansiering av tjenester av allmenn økonomisk interesse.

Landbruket er ikke omfattet av EØS-avtalens regelverk for offentlig støtte. Utforming av en ny avtale for landbruket står imidlertid sentralt i den *pågående forhandlingsrunden i WTO*. Mandatet for forhandlingsrunden ble vedtatt på WTOs fjerde ministerkonferanse i Doha i 2001. Et hovedmål med denne forhandlingsrunden er at den spesielt skal komme utviklingsland til gode. Forhandlingene omfatter bl.a. landbruksvarer og markedsadgang for industrivarer (herunder fisk), tjenester, samt forbedring av regelverket for subsidier og utjevningstiltak og antidumpingtiltak.

Forhandlingssituasjonen er krevende. Høsten 2010 tok G20-landenes toppledere initiativ til å avslutte forhandlingene innen utgangen av 2011. Sommeren 2011 ble det klart at dette ikke var mulig, og usikkerheten er stor med hensyn til videre forhandlinger. På *landbruksområdet* inne-

bærer forhandlingsmandatet at en ny WTO-avtale skal føre til betydelig reduksjon i handelsvridende støtte, avvikling av eksportsubsidier og vesentlig forbedret markedsadgang. Selv om det er usikkert når en ny WTO-avtale kan komme på plass, forventes det at en fremtidig avtale vil kreve aktive tilpasninger i norsk landbrukspolitik.

Landbruket og den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien vil over tid møte økt konkurranse, bl.a. som følge av internasjonale avtaler. Regjeringen har som mål å sikre et aktivt landbruk med en variert bruksstruktur i alle deler av landet. Produktutvikling, god ressursutnyttelse og kostnadsreduksjoner er nødvendige for at det skal være mulig å opprettholde en jordbruksproduksjon på høyt nivå over hele landet. I løpet av de siste 10 årene har antall bruk blitt redusert med en tredel, dvs. om lag 22 000 enheter. Antall årsverk er redusert fra om lag 79 000 til om lag 55 000. Jordbruksarealet har blitt noe redusert i samme periode. Norsk jordbruk er fortsatt dominert av forholdsvis små enheter med et høyt kostnadsnivå i internasjonal målestokk.

Tall fra OECD viser at norsk landbruk er blant de mest beskyttede i OECD-området. Norge har den mest omfattende jordbruksstøtten blant OECD-landene i 2010. OECDs årlige beregning av jordbruksstøtte (PSE – Producer Support Estimate) omfatter både budsjettstøtte og virkning av importbeskyttelse (skjermingsstøtte målt som for-

skjellen mellom verdensmarkedspris og norsk pris). PSE skal i prinsippet være et totalmål for støtte og omfatter også enkelte næringsspesifikke skatte- og avgiftslettelser. For Norges del er jordbruksfradraget og avgiftsfritak på diesel eksempler på skatte- og avgiftslettelser som er inkludert i beregningene. Samlet støtte til norsk jordbruk utgjorde etter OECDs beregninger om lag 22 mrd. kroner i 2010. Av dette utgjorde den beregnede skjermingsstøtten knapt halvparten. Samlet støtte til norsk jordbruk i prosent av brutto næringsinntekt har falt noe siden 1980-årene ifølge OECDs beregninger, jf. tabell 5.5. Støtteprosenten i Norge, målt med PSE, har vært relativt stabil de siste 5 årene og variert fra 59 pst. i 2008 til 61 pst. i 2010. Støtteprosenten i gjennomsnitt for OECD-landene var 18 pst. i 2010.

Norge har i OECD-sammenheng relativt lav andel støtte som er basert på produsert mengde. De siste femten årene har det skjedd en dreining i virkemiddelbruken fra pristilskudd til mer produksjonsnøytrale virkemidler både i Norge og andre land. Dette har bl.a. bidratt til å redusere virkningen av jordbruksstøtten på samlet produksjon og på intensiteten i produksjonen.

I jordbruksoppgjørene under Stoltenberg II-regjeringen er det lagt til rette for en vesentlig høyere inntektsvekst enn de tidligere årene. Små og mellomstore bruk i distriktene er prioritert og avgangen av antall driftsenheter har avtatt noe.

Tabell 5.5 Samlet støtte, PSE¹, i prosent av brutto næringsinntekt² i jordbruket for noen OECD-land

Land	1986–88	2008–2010	2008	2009	2010 ³
Australia	10	3	4	3	2
Canada	36	16	13	17	18
EU ⁴	39	22	22	24	20
Island	77	48	52	48	45
Japan	64	49	48	48	50
Korea	70	49	45	51	45
New Zealand	10	1	1	0	1
Norge	70	60	59	61	61
Sveits	76	56	54	60	54
USA	22	9	9	10	7
Gjennomsnitt OECD	37	20	20	22	18

1 PSE («Producer Support Estimate») er definert som summen av budsjettstøtte og skjermingsstøtte. Skjermingsstøtten er definert som forskjellen mellom innenlandsk produsentpris og en referansepris multiplisert med produsert mengde. Referanseprisen er et uttrykk for verdensmarkedsprisen. Skjermingsstøtten er fratrukket foravgifter og omsetningsavgift.

2 Bruttonæringsinntekt er her regnet som summen av produksjonsinntekter og budsjettstøtte.

3 Foreløpig anslag.

4 EU-12 i 1986–94, EU-15 i 1995–2003, EU-25 i 2004–2006, EU-27 f.o.m. 2007.

Kilde: OECD.

Regjeringen har videre stimulert miljøprofil og kulturlandskap gjennom tiltak for økt beiting, en større andel økologisk produksjon og økte bevilgninger til nasjonale og regionale miljøprogram.

For norsk *fiskerinæring* er det viktig med forbedringer av WTO-avtalen som omfatter tollreduksjoner, innstramminger i muligheten til vilkårlig bruk av handelstiltak og reduksjon av subsidier som fører til overkapasitet og overfiske. Fisk og fiskevarer er et av de mest beskyttede vareområdene i internasjonal handel, ofte med høye tollsatser som ligger over gjennomsnittlig industri-toll. Norsk eksport av sjømat møter også antidumpingtiltak og i økende grad ubegrunnede tekniske, veterinære og sanitære krav. Bedret markedsadgang og beskyttelse mot vilkårlig anvendelse av handelstiltak har stor betydning for fiskeri- og havbruksnæringen, som eksporterer om lag 95 pst. av produksjonen. USA har siden 1991 anvendt antidumpingtiltak og utjevningsavgift på hel laks fra Norge. I 2006 ble tiltakene besluttet videreført for fem nye år. En ny omfattende gjennomgang av tiltakene pågår nå i USA. Det vil tidlig i 2012 bli klart om USA frafaller tiltakene.

EU er det viktigste markedet for norsk fisk og fiskevarer. Deler av fiskeeksporten er sikret tollfrihet gjennom EØS-avtalen, men det gjelder ikke for flere av de viktigste produktene, bl.a. laks, makrell, sild og reker. EØS-avtalen hindrer heller ikke at norsk fiskeeksport kan bli møtt med handelsmessige tiltak og andre konkurranseregulerende virkemidler fra EUs side. EUs antidumpingtiltak mot norsk laks og norsk regnbueørret ble fjernet i 2008. EU iverksatte et forbud mot omsetning av selprodukter fra 20. august 2010. Forbudet rammer all norsk eksport av selprodukter til EU. Etter anmodning fra Norge besluttet WTOs Tvisteløsningsorgan i april 2011 å opprette et tvisteløsningspanel. En panelavgjørelse vil kunne foreligge i løpet av 2012.

Vanskelighetene med å slutføre WTO-forhandlingene, og det forhold at *EFTA-frihandelsavtalene* gir markedsadgang og disiplin utover forpliktelsene i WTO, betyr at frihandelsavtaler fortsatt vil være en viktig del av norsk handelspolitikk. Norge prioriterer å etablere frihandelsavtaler med fremvoksende markeder der potensialet for økt handel er stort. I dag har EFTA-statene undertegnet 23 handelsavtaler med 33 ulike land. Avtalen med Hong Kong var den siste som ble undertegnet og er den første EFTA-avtalen som inneholder bestemmelser om miljø og arbeidstakerrettigheter. Forhandlinger med Montenegro er sluttført, men avtalen er ikke undertegnet ennå. Forhandlinger pågår med Bosnia Hercegovina,

India, Indonesia og med tollunionen mellom Russland, Hviterussland og Kasakhstan. Undertegning av en frihandelsavtale med tollunionen vil først finne sted etter at landene er blitt medlem av WTO. Norge er i bilaterale forhandlinger om en frihandelsavtale med Kina.

5.4 Fornyning av offentlig sektor

5.4.1 Ressursbruk i offentlig sektor i et internasjonalt perspektiv

De vesteuropeiske landene har gjennomgående en mer omfattende velferdsstat enn andre OECD-land. Også innen Vest-Europa er det forskjeller. Således er *offentlige utgifter* som andel av BNP høyere i de skandinaviske landene enn i euroområdet, jf. figur 5.5A. Dette reflekterer i hovedsak ulik oppgavefordeling mellom offentlig og privat sektor. I Norge er individrettede tjenester innenfor bl.a. helse, barnehage og utdanning i hovedsak offentlig drevet og finansiert gjennom skatter. I tillegg har de nordiske landene mer omfattende offentlige inntektssikrings- og pensjonsordninger enn gjennomsnittet av OECD-land. Utbygging av offentlige velferdsordninger bidro til at veksten i utgiftsandelene var høyere i de nordiske landene enn i eurolandene fram til midten av 1990-tallet, da de nådde en topp.

Utgiftsandelene har variert mer med konjunktorene i nordiske land enn i eurolandene. Mer omfattende inntektssikringsordninger innebærer at innslaget av såkalte automatiske stabilisatorer blir større, dvs. at når privat sektors inntekter faller, så stiger offentlige utgifter, mens offentlige skatteinntekter reduseres. I tillegg kommer den aktive finanspolitikken i form av motkonjunkturtiltak for å dempe økningen i ledigheten når veksten er svak og innstrammingsiltak når veksten er sterk.

For å møte finanskrisen og det økonomiske tilbakeslaget ble finanspolitikken lagt om i ekspansiv retning i 2009 i de fleste OECD-landene. Den raskt økende gjeldsgraden i offentlig sektor har ført til et behov for å føre en strammere finanspolitikk i mange OECD-land. Flere land har utarbeidet planer for å redusere offentlig gjeld. OECD anslår at offentlige utgifter som andel av BNP vil falle betydelig i euroområdet i 2011 og 2012.

I Norge har andelen offentlige utgifter holdt seg på om lag samme nivå i 2011 som i 2010. Regjeringens budsjettforslag for 2012 innebærer at dette nivået videreføres også neste år. Utviklingen i offentlige utgifter er nærmere omtalt i avsnitt 3.2.

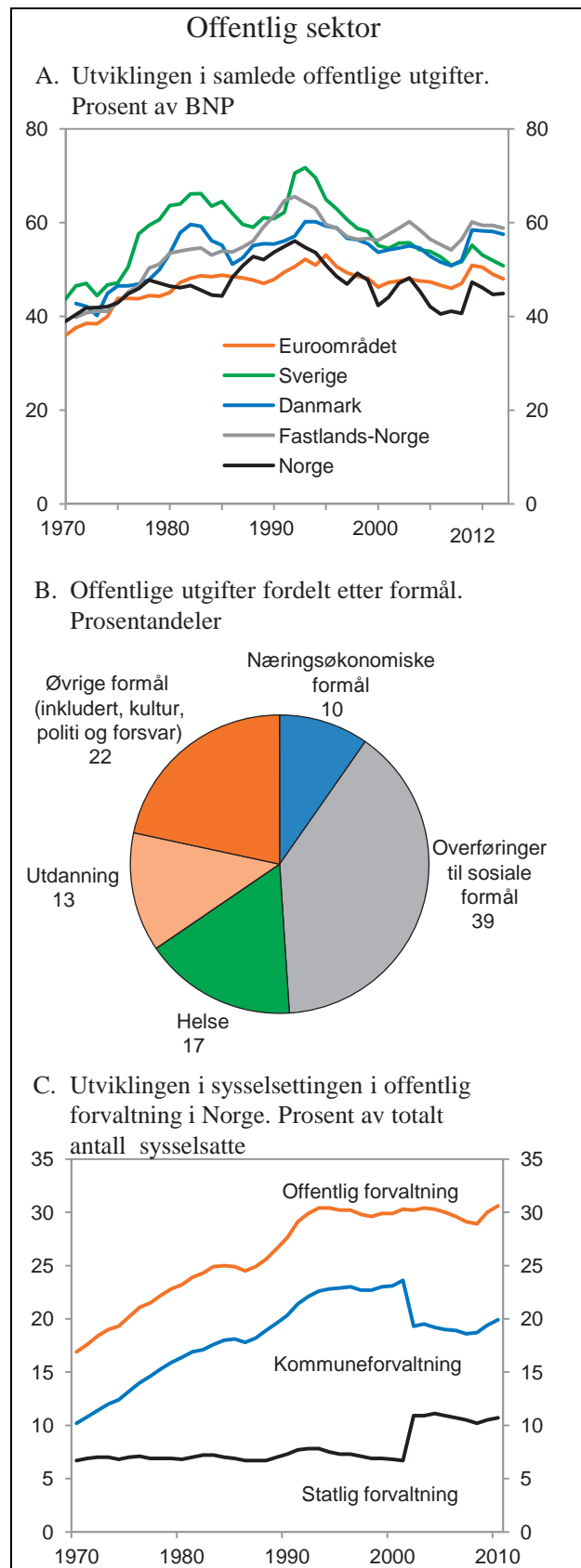
Veksten i *offentlig konsum*, dvs. offentlig forvaltnings utgifter til varer og tjenester, har vært høyere i Norge enn i Sverige, Danmark og euroområdet gjennom mange år, jf. figur 2.8 i kapittel 2. I hovedsak har dette sammenheng med at den økonomiske veksten har vært sterkere i Norge. Det finanspolitiske opplegget innebærer en vekst på 1,5 pst. i offentlig konsum i 2012.

Sammensetningen av offentlige utgifter har endret seg over tid. Mens utgifter til helse- og omsorgstjenester og inntektssikring har økt, har utgiftsandelen særlig til næringsøkonomiske formål og kollektive tjenester avtatt. Aldringen av befolkningen vil kunne forsterke denne utviklingen framover. Figur 5.5B viser fordelingen av ulike utgifter i 2010. Selv om samlet nivå er ulikt, er sammensetningen på formålsgruppe relativt lik i ulike land. Sosiale formål, inkludert trygder og pensjoner er den største gruppen også i andre land, sammen med utgifter til helse.

Figur 5.5C viser utviklingen i *offentlig sysselsetting*. Den sterke økningen i andelen offentlig sysselsatte fram til begynnelsen av 1990-tallet må ses i sammenheng med utbyggingen av det offentlige tjenestetilbudet i denne perioden, som i hovedsak fant sted i kommunene. Siden midten av 1990-tallet har veksten i sysselsettingen vært om lag lik i offentlig og privat sektor. Sysselsettingen i offentlig forvaltning sto for vel 30 pst. av samlet sysselsetting i fjor, hvorav 2/3 i kommunal forvaltning. Målt i utførte timeverk, var andelen noe lavere. Det har sammenheng med at deltidsandelen er høyere i offentlig sektor enn i privat sektor. Mye av den offentlige sysselsettingen er knyttet til helse og omsorg og utdanning, noe som gjør sammenlikninger med land med en annen organisering vanskelige. Tall fra ILO viser at det er små forskjeller i sysselsettingsandelene innen statlig administrasjon og forsvar i de skandinaviske landene og enkelte andre europeiske land som Nederland, Storbritannia og Tyskland.

5.4.2 Nærmere om Regjeringens arbeid med fornying og forbedring av det offentlige tjenestetilbudet

Kommunene har det primære ansvaret for fornyingsarbeidet i kommunale tjenester. Regjeringens arbeid med fornying og forbedring av det offentlige tjenestetilbudet er mest direkte rettet inn mot statlig sektor. Omstillingstakten i *statlig tjenesteproduksjon* i Norge har vært høy gjennom 1990- og 2000-tallet. Statlig tjenesteproduksjon er gradvis blitt omorganisert i retning av større uav-



Figur 5.5 Utviklingstrekk i offentlig sektor

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 5.1 Innbyggerundersøkelsen

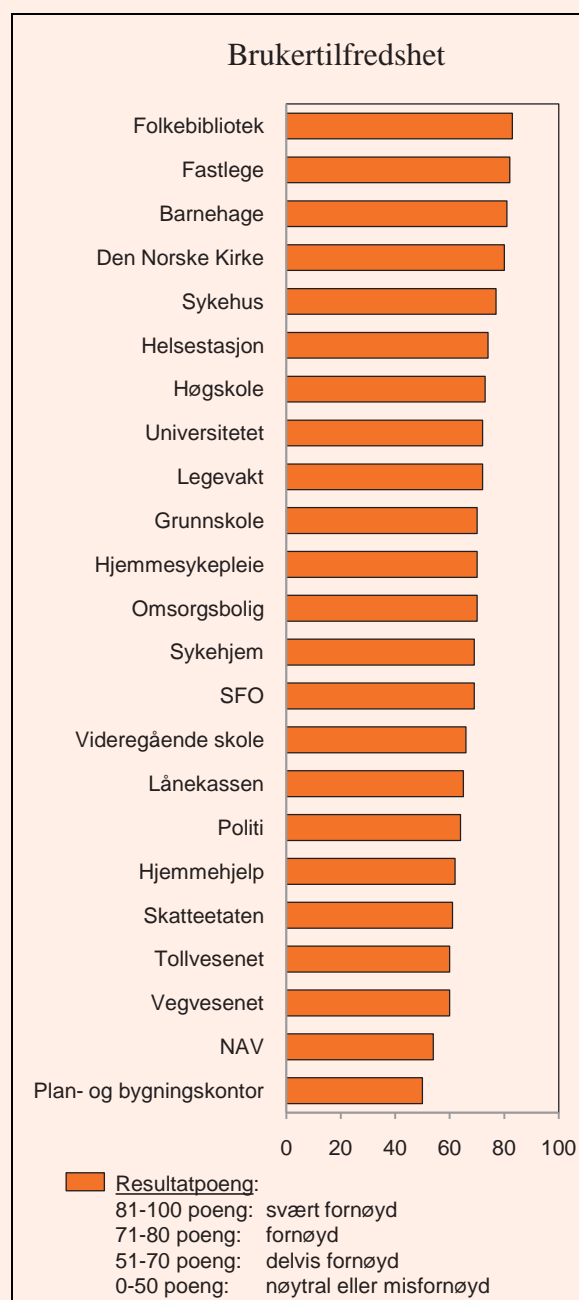
Det offentlige tjenestetilbudet må organiseres slik at det møter befolkningens behov. Regjeringen introduserte i 2009 en undersøkelse for å måle hvor fornøyde folk er med det offentlige tjenestetilbudet. Bakgrunnen var bl.a. at produksjonen i offentlig sektor i liten grad omsettes i ordinære markeder, og at det dermed mangler priser til å verdsette produksjonen på samme måte som i privat sektor. For mange av tjenestene finnes det heller ikke aktuelle alternative tilbydere.

Innbyggerundersøkelsen vil bli gjennomført med jevne mellomrom. Undersøkelsen er todelt. I del 1 har en søkt å måle befolkningens generelle synspunkter på hele bredden av temaer og tjenestetyper. Resultater fra denne delen av undersøkelsen forelå tidlig i 2010 og ble omtalt i Nasjonalbudsjettet 2011. Del 2 har et brukerperspektiv og gir informasjon om de større publikumsrettede tjenestene på fem områder:

- Oppvekst, utdanning og kunnskap
- Helse og omsorg
- Trygghet, sikkerhet, støtte og økonomi
- Samferdsel, transport
- Inkludering i fellesskapet

Undersøkelsen bygger på metoder og modeller som også brukes i andre land. Den gir informasjon om tilfredsheten samlet, i regioner og i typer av kommuner, men ikke i enkeltkommuner eller enkeltvirksomheter. Videre gir den en standard referanseramme for diskusjon om kvalitet og innhold i offentlige tjenester.

Figur 5.6 oppsummerer resultatene fra undersøkelsens del 2. Mens tilbydere av de mest typiske rene tjenestene oppnår høy grad av tilfredshet, ligger den jevnt over noe lavere for typiske myndighetsorgan. I denne vurderingen må det imidlertid også tas hensyn til at tilbyderne har ulike roller overfor brukerne, noe som kan påvirke holdningene til tjenestene.



Figur 5.6 Innbyggerundersøkelsen. Samlet brukertilfredshet

Kilde: Innbyggerundersøkelsen.

hengighet for statlige tjenesteprodusenter, et skarpere skille mellom forvaltning og produksjon, større spesialisering og regionalisering av forvaltningen. Målene med reformene har både vært å redusere kostnadene bl.a. ved utnyttelse av stor-driftsfordeler og bedre brukertilbud. Fornyingsarbeidet har også lagt vekt på å forbedre styrings-systemene i statlig sektor og økt utnyttelse av elektroniske tjenester.

Statsbudsjettet og budsjettprosessen sikrer helhetlig og samlet vurdering av statens utgifter og inntekter. Rammeverket sikrer kontroll og oversikt over statens utgifter og inntekter og legger til rette for at både samlet ramme og fordelingen av midlene er i tråd med politiske prioriteringer. Samtidig gir rammeverket rom for fleksibilitet og effektiv drift i tråd med prinsippet om mål- og resultatstyring.

Boks 5.2 Samfunnsøkonomiske analyser som verktøy i fornyingsarbeidet

For å vurdere tiltak og reformer som kan redusere kostnadene og/eller bedre kvaliteten på offentlige tjenester, er det behov for informasjon og analyser av konsekvensene av mulige alternative måter å organisere produksjonen på. *Samfunnsøkonomiske analyser* (nytte- kostnadsanalyser), er en metode for slike analyser. Gjennom analysen søker en å identifisere og prissette positive effekter samt kostnader og andre negative effekter over tiltakets levetid. Differansen mellom gevinster og kostnader, nettogevinsten, gir en indikasjon på om tiltaket er samfunnsøkonomisk fornuftig å sette i gang. Samfunnsøkonomiske analyser gjør det også mulig å rangere ulike tiltak, f.eks. investeringsprosjekter.

I Norge har en størst erfaring med samfunnsøkonomiske analyser for samferdselsinvesteringer, men metoden har også vært benyttet ved større offentlige anskaffelser som innjöp av redningshelikoptere, vurdering av alternativ lokalisering av kulturhistorisk museum og av Folkehelseinstituttet. I tillegg er metoden benyttet i tilknytning til IKT-prosjekter, bl.a. modernisering av NAVs saksbehandlingssystem. Analysemetoden har så langt i liten grad vært benyttet i konsekvensanalyser av organisatoriske endringer i offentlig sektor.

For å bidra til gode samfunnsøkonomiske analyser, er det utarbeidet en veileder, som sist ble revidert i 2005. I februar i år opprettet Regjeringen et ekspertutvalg som skal vurdere Finansdepartementets retningslinjer og gi råd om oppdatering av retningslinjene på bakgrunn av bl.a. den internasjonale metodeutviklingen for samfunnsøkonomiske analyser. Utvalget forventes å avgi sin tilrådning i løpet av 2012.

Samfunnsøkonomiske analyser av ulike tiltak bør gjennomføres på et tidlig stadium i utredningsprosessen. Innenfor samferdsel kan det f.eks. være spørsmål om en skal satse på vei eller jernbane for å dekke transportbehovet over en bestemt strekning. For å legge til rette for at politiske beslutninger om større investeringer fattes på et faglig best mulig grunnlag, ble Finansdepartementets retningslinjer for ekstern kvalitets sikring i 2005 utvidet, slik at det også skal omfatte vurdering av strategivalget (konseptvalget). Om lag 30 prosjekter innenfor mange ulike departementsområder har vært gjenstand for en slik ekstern evaluering siden ordningen ble introdusert i 2005.

Samfunnsøkonomiske analyser kan også brukes i ettertid til *evalueringer* av hvorvidt tiltak har hatt forventet effekt. Utover vurderingene av det enkelte prosjekt, har slike analyser verdi ved at de sier noe om hvor treffsikre de samfunnsøkonomiske analysene er, og dermed hvilken vekt de bør tillegges i beslutningene. De er også til hjelp i arbeidet med å forbedre analysemetodene. Innenfor samferdsel gjennomføres det systematisk etterprøving av fire vegprosjekter årlig.

En etterprøving forutsetter at tidligere samfunnsøkonomiske analyser er godt dokumentert. Senter for statlig økonomistyring har etablert en portal som samler evalueringer utført på oppdrag fra departementer og andre statlige virksomheter. Økt tilgjengelighet skal bidra til å øke bruk og gjenbruk av kunnskap og resultater fra evalueringer i alle statens politikkområder. Databasen finnes på www.evalueringportal.no.

Regelverket for økonomistyring i staten skal sikre en effektiv styring og utnytting av statlige midler og en god mål- og resultatoppnåelse. Regelverket fastsetter standarder og prinsipper for styring, regnskapsførsel og betalingsformidling i statsforvaltningen og er dermed et sentralt styringsverktøy.

Elektroniske tjenester bidrar til at forvaltningens tjenester kan bli bedre, mer tilgjengelige og kostnadseffektive. Et eksempel på dette er Altinn, som bl.a. gir innbyggerne tilgang til å levere selvangivelsen elektronisk. Med nye elektroniske løsninger skal innbyggerne og næringslivet kunne forholde seg til en enhetlig offentlig sektor. Regjeringen arbeider for at elektroniske tjenester skal

baseres på felles retningslinjer og løsninger, bl.a. slik at data kun må innrapporteres én gang. Målsettingen er at digitale løsninger skal være det foretrukne valget, og at manuelle tjenester over tid kan fases ut på enkelte områder.

God informasjon er en forutsetning for kostnadseffektivitet og brukerorientering. Den nasjonale innbyggerundersøkelsen og brukerundersøkelser på tvers av land gir informasjon om brukertilfredsheten med offentlige tjenester, jf. boks 5.1. Sammen med analyser som anslår potensialet for effektivitetsforbedringer, kan slike undersøkelser være et nyttig verktøy. Også analysearbeid knyttet

til vurdering av reformer og store prosjekter er viktig, både i forkant og i ettertid, jf. boks 5.2.

I tabellen nedenfor er større, pågående fornyingstiltak i statlig sektor, både i form av sektorre-

former og tverrgående reformer, beskrevet. En mer utførlig omtale av fornyingstiltak er gitt i budsjettproposisjonene for de enkelte departementer.

Tabell 5.6 Pågående fornyingstiltak i statlig sektor

Arbeidsdepartementet	Samordningen av statlig arbeids- og velferdsforvaltning og kommunal velferdsforvaltning, NAV-reformen, har som hovedmål å få flere i arbeid og færre på stønad. Arbeids- og velferdsetatens IKT-systemer er i hovedsak videreført fra tidligere trygdeetaten og Aetat, og imøtekommer ikke kravene til god og effektiv systemstøtte for dagens oppgaveløsning i arbeids- og velferdsforvaltningen. For 2012 foreslår Regjeringen at det bevilges 220 mill. kroner til arbeidet med å fornye og videreutvikle IKT-systemene.
Finansdepartementet	Skattetetaten gjennomførte i perioden 2007–2009 et av de største omstillingsprosjektene i norsk statsforvaltning de senere årene. Målet med omorganiseringen har vært å rendyrke og skille de strategiske direktoratsfunksjonene fra produksjonsrettede og tilretteleggende oppgaver. For å sikre et tilfredsstillende tjenestetilbud til alle skattytere, herunder enhetlig behandling av like saker, fikk skatteetaten i forbindelse med statsbudsjettet for 2011 fullmakt til å legge ned skattekontor som per 1. januar 2011 hadde færre enn fem ansatte. Fullmakten inkluderer 121 skattekontorer. Skatteetaten vil i løpet av 2011 vurdere hvilke kontor som skal legges ned.
Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet	StatRes er et system for utvikling og formidling av statistikk for statlig ressursbruk og resultater. Systemet utvides gradvis. I 2011 er det lagt opp til å innlemme bl.a. Mattilsynet og Kystverket. En samordnet IKT-utvikling i offentlig sektor er en forutsetning for å realisere viktige mål som digitalt førstevalg, effektiv offentlig forvaltning, brukervennlige offentlige tjenester og gjenbruk av informasjon på tvers av offentlig sektor. Utbredelse og bruk av elektronisk ID (e-ID) er nødvendig for at offentlig sektor i stor skala skal kunne legge om fra papirbaserte til elektroniske kanaler og utvikle mer avanserte tjenester. I 2012 vil det bl.a. arbeides med sikker elektronisk meldingsutveksling internt i forvaltningen. Offentlig elektronisk postjournal (OEP) ble lansert i mai 2010, som den første av sitt slag i verden. OEP skal bidra til større åpenhet og mulighet til deltakelse for alle. I løpet av 2011 vil flesteparten av de offentlige virksomhetene som er pålagt å levere til OEP være fasett inn. I løpet av OEPs første driftsår ble det levert over 1,5 mill. journalposter og fremmet over 120 000 innsynskrav. Alle statlige virksomheter skal være i stand til å ta imot elektronisk faktura, behandle faktura elektronisk uten utskrift og ta imot formatet EHF – Elektronisk fakturaformat, fra og med 1. juli 2011. Det tas sikte på å etablere pålegg om at leverandører av varer og tjenester til staten om å sende elektronisk faktura skal finne sted fra 1. juli 2012.

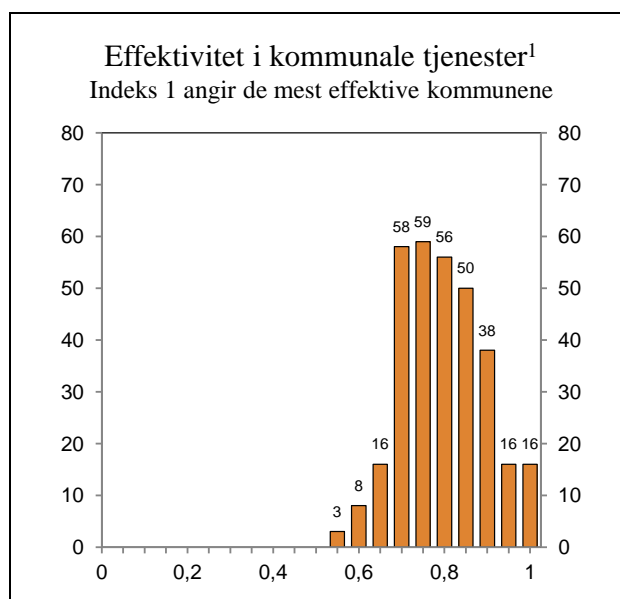
Tabell 5.6 Pågående fornyingstiltak i statlig sektor

Forsvarsdepartementet	I inneværende langtidperiode (2009–2012) gjennomføres en rekke tiltak for å frigjøre midler internt i forsvarssektoren. Intern effektivisering har så langt frigjort om lag 420 mill. 2008-kroner av målet på 600 mill. Det er lagt til rette for en samlet og varig frigjøring av midler tilsvarende i underkant av én mrd. 2008-kroner ved utgangen av 2012. Fullføringen av gjeldende langtidsplan representerer i det vesentlige avslutningen på Regjeringens omfattende forsvarsreform som ble innledet av Stoltenberg I-regjeringen i 2001. Det tas sikte på å legge fram en ny langtidsplan for Stortinget våren 2012, gjeldende for perioden 2013–2016.
Helse- og omsorgsdepartementet	Samhandlingsreformen, jf. St.meld. nr. 47 (2008–2009) iverksettes fra 1. januar 2012. Reformen bidrar til å sikre en helse- og omsorgstjeneste som møter demografiske utfordringer, endringer i sykdomsbildet og pasientens behov for koordinerte tjenester. Et av hovedgrepene i reformen er å utvikle kommunerollen for å bidra til forebygging og større innsats tidlig i sykdomsforløpet.
Justis- og politidepartementet	EFFEKT-programmet består av en rekke ulike IKT-løsninger for effektivisering og brukerropping i utlendingsforvaltningen. Etter planen skal programmet være fullført ved årsskiftet 2012/13.
Kunnskapsdepartementet	Universitets- og høyskolesektoren finansieres delvis gjennom et resultatbasert system. En evaluering i 2009 viste at systemet bidrar til god måloppnåelse. Blant annet gjennomfører studentene studiene raskere og flere tar deler av studiet i utlandet enn før innføringen av Kvalitetsreformen. Tallet på publiseringspoeng ved institusjonene har steget de siste årene, og øker fortsatt. Hovedtrekkene i finansieringssystemet videreføres. Den nasjonale målstrukturen for universiteter og høyskoler revideres i 2011 med sikte på å gi institusjonene i sektoren økt handlingsrom og selvstendig ansvar.
Miljøverndepartementet	Utvikling av enkelte elektroniske innrapporteringsløsninger har bidratt til at andelen elektroniske tinglysinger har steget fra om lag 4 pst. i 2008 til nærmere 20 pst. Innføring av elektronisk tinglysing i stor skala kan gi en betydelig samfunnsøkonomisk gevinst, og Statens kartverk forbereder et prosjekt i stor skala. Det skal tilrettelegges for etablering av elektroniske tjenester for døgnåpen tilgang til en rekke typer offentlig informasjon, bl.a. basiskart og stedfestet miljøinformasjon. Bedre tilgang til geodata vil bedre datagrunnlaget for statistikk, forskning, politikkutforming og forvaltning innen miljøområdet. Innføring av et enhetlig eiendomsregister (vegadresser) i alle kommuner, bedre bygningsopplysninger og bedre muligheter for stedfesting av bruksrettigheter vil bl.a. bidra til å redusere dobbeltarbeid for registrering og forvaltning av eiendomsrelaterte data. Gjennom endring i matrikkelloven i 2011 legges det til rette for at data fra skattemyndighetene fra egenopp-gavene om bygningsareal kan integreres i matrikkelen.

Etter innlemmingen av barnehagetilskuddene i 2011 er *kommunesektoren* i all hovedsak rammefinansiert. I tillegg til å styrke det kommunale selvstyret gir rammefinansiering insentiver til mer effektiv bruk av offentlige ressurser fordi kommunene beholder hele gevinsten av effektiviserings tiltak. Rammefinansiering er også administrativt mindre krevende både for staten og kommunene. Det innebærer at kommunene har ansvaret for sine egne tiltak for effektivisering og fornying. På

noen områder kan likevel staten legge forholdene til rette for kommunale fornyingstiltak.

Kommunene tilbyr i første rekke individuelle offentlige tjenester, og de har hovedansvaret for velferdstjenester som skole, pleie- og omsorgstjenester, barnehager og sosiale tjenester. Kommunesektoren står overfor utfordringer knyttet til demografiske endringer og økte forventninger til kvalitet og dekningsgrader innenfor kommunale tjenester. Det er behov for kontinuerlig utvi-



Figur 5.7 Spredning i effektivitetsnivå innen barnehage, grunnskole og pleie og omsorg.

¹ Stolpene viser antall kommuner, som i analysen utgjør 320.
Kilde: Senter for økonomisk forskning.

klingsarbeid i kommunesektoren for å forbedre og effektivisere tjenestene.

Databasen KOSTRA gir viktig styringsinformasjon til relevante beslutningstakere og bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring i sektoren. Den kan også gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås. I tillegg kan enkeltpersoner, interessegrupper, media mv. finne informasjon om kommuners og fylkeskommuners tjenester og ressursbruk.

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet har Senter for økonomisk forskning ved NTNU (SØF) nylig sammenliknet effektivitetsnivå og effektivitetsutvikling i kommunesektoren. Analysene tyder på stor variasjon i effektivitet mellom kommunene innen grunnskole-, barnehage- og pleie- og omsorgssektoren, jf. figur 5.7. Et vektet gjennomsnitt basert på antall innbyggere i de kommunene som er omfattet, indikerer en samlet effektivitet på 0,85, der indeksverdi 1 angir de mest effektive kommunene. Analysen anslår dermed det samlede effektiviseringspotensialet for grunnskole-, barnehage- og pleie- og omsorgssektoren til 15 pst.

I det følgende omtales noen større fornyings tiltak i kommunesektoren. Fornyingsarbeidet i kommunene er også omtalt i Prop. 115 S (2010–2011) Kommuneproposisjonen:

- Fra 2012 innføres kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten og kommunalt betalingsansvar for utskrivningsklare pasienter. Det vil bl.a. gi kommunene et insentiv til å etablere et tilbud til denne pasientgruppen da betalingssatsen til sykehusene er høyere enn kommunenes antatte kostnader ved å tilby tjenestene.
- Interkommunalt samarbeid over kommunegrensene kan gjøre det lettere for mange kommuner å tiltrekke seg arbeidskraft med spisskompetanse på ulike fagområder. Det er nå etablert et regelverk som gjør at kommunene kan samarbeide om alle typer oppgaver. Kommunal- og regionaldepartementet ga våren 2011 ut en veileder om interkommunalt samarbeid. Det tas sikte på å fremme en lovproposisjon om en ny modell for interkommunalt samarbeid, samkommunen, høsten 2011.
- Kommunale tjenester blir i stadig sterkere grad IKT-baserte. Dette innebærer en stor utfordring, ikke minst for små kommuner, der IKT-kompetanse og -ressurser kan være begrensete. Fornyings- administrasjons- og kirke- og regionaldepartementet vil, i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet, KS og andre relevante instanser, identifisere mulige tiltak som kan legge til rette for forsterket samarbeid på IKT-området i kommunal sektor og mellom kommuner og statlige virksomheter.
- Kommunal- og regionaldepartementet har etablert egne nettsider som gir sammenliknbar informasjon om kommunale tjenester og kommunal økonomi., lett tilgjengelig og sammenliknbar informasjon over kommunenes inntekter og hvilke tjenester de leverer til innbyggerne.
- Regjeringen har inngått en samarbeidsavtale med KS og hovedsammenslutningene på arbeidstakersiden; «Saman om ein betre kommune» for perioden 2011–2015. Samarbeidet skal stimulere og bidra til å utvikle lokalt initierte prosjekter og tiltak.

6 Bærekraftig utvikling og livskvalitet

6.1 Utfordringene

Ifølge Brundtlandkommisjonen er utviklingen bærekraftig når den nåværende generasjon kan ivareta sine behov uten å ødelegge mulighetene for kommende generasjoner til å tilfredsstille sine behov. Gjennom FN har verdenssamfunnet slått fast at hovedutfordringene for en bærekraftig utvikling er internasjonal fattigdom, reduksjon i naturmangfoldet, menneskeskapte klimaendringer og spredning av miljøgifter.

Økonomen Robert Solow reformulerte i 1992 definisjonen av bærekraft til et krav om at hver generasjon må etterlate seg tilstrekkelig samlet formue (inklusive miljø- og naturkapital) til at kommende generasjoner kan unngå nedgang i levestandarden. Dette formuesperspektivet på bærekraftvurderingene åpner for at en i noen tilfeller kan erstatte en nedgang i en del av ressursgrunnlaget (natur, miljø, realkapital, kunnskap (humankapital) og finanskapital) med oppgang på andre områder. Formuesperspektivet reiser imidlertid vanskelige spørsmål om verdsetting av de delene av formuen som ikke omsettes i markeder.

Produksjon og forbruk legger beslag på naturressurser og energi. I tillegg belastes miljøet. Naturmangfoldet reduseres. Utslipp av klimagasser bidrar til global oppvarming. Andre utslipp til luft, vann og jord kan gi store lokale eller regionale kostnader. Noen kostnader kan oppveies ved økte investeringer i produksjonskapital og kunnskap. I andre tilfeller er det nødvendig å begrense den skadelige aktiviteten.

Også i mange utviklingsland er det trekk ved samfunnsutviklingen som svekker grunnlaget for kommende generasjoners mulighet til å dekke sine behov. Naturmangfoldet reduseres som følge av avskoging, spredning av miljøgifter, økende utslipp av klimagasser og annen forurensning. I tillegg vil uttømming av naturressurser uten tilsvarende investering i utdanning, helse eller oppbygging av realkapital, svekke det økonomiske utgangspunktet for framtidige generasjoner. Store inntektsforskjeller bidrar også til forskjeller i helsetilstand og utdanningsnivå.

Begrepet bærekraftig utvikling har fokus på fordeling mellom generasjoner, store inntektsulikheter og store miljøutfordringer. Begrepet sier ikke noe om hvor effektiv ressursutnyttelsen er. En effektiv bruk av våre samlede ressurser kan bidra til en god velstandsutvikling både for nåværende og kommende generasjoner og dermed også gjøre det lettere å ivareta bærekraftshensynene.

Store miljøproblemer som klimagassutslipp, utslipp av langtransporterte luftforurensinger og reduksjoner i naturmangfoldet er globale eller regionale utfordringer. Disse kan ikke løses med nasjonale tiltak alene, men må møtes gjennom internasjonalt samarbeid. Også i den økonomiske politikken er det store internasjonale utfordringer som påvirker mulighetene for en bærekraftig utvikling. Verdensøkonomien er blitt stadig mer sammenvevd. Det begrenser effekten av nasjonale tiltak og skaper behov for internasjonalt samarbeid for å skape mest mulig stabile rammebetingelser for økonomisk vekst og oppbygging av kapital.

I Nasjonalbudsjettet 2008 la Regjeringen fram en ny nasjonal strategi for bærekraftig utvikling med en ambisjon om at Norge skal være et foregangsland i bærekraftsarbeidet. Regjeringen har nå revidert strategien og foretatt noen justeringer i lys av erfaringene de siste fire årene.

Arbeidet med bærekraftig utvikling har tatt utgangspunkt i forholdet mellom oppfyllingen av behovene til nåværende og framtidige generasjoner. Etter at Brundtlandkommisjonen la fram sin rapport i 1987 har flere rettet oppmerksomhet mot hva det vil si å oppfylle behov. Den såkalte Stiglitzkommisjonen presenterte høsten 2009 en rapport om måling av økonomiske resultater og sosial framgang, med vekt på begrepet livskvalitet, jf. omtale i Nasjonalbudsjettet 2010 og Nasjonalbudsjettet 2011. Livskvalitet knyttes bl.a. til inntekt og materiell velstand, helsetilstand, utdanningsnivå, fordeling av inntekt, miljøtilstand og tilgang til rekreasjonsområder.

Både innen forskning og datainnsamling satses det på å utvikle bedre indikatorer for levekår og livskvalitet. Norge tar del i dette arbeidet, og

flere indikatorer for livskvalitet er i ferd med å bli tilgjengelige. Arbeid i Norge og internasjonalt med å måle livskvalitet er nærmere omtalt i avsnitt 6.5.

6.2 Arbeidet med bærekraftig utvikling

Internasjonalt har en valgt ulike strategier for å integrere bærekraftshensynet i det samlede politikkomplekset. I OECDs strategi for grønn vekst kombineres sentrale bærekraftshensyn og effektivitets- og velferdsaspekter i en felles ramme, jf. boks 6.1.

Europa 2020 er EUs strategi for bærekraftig vekst og sysselsetting for det kommende tiåret. Strategien etterfølger Lisboa-strategien (konkurranssevnestrategien, vedtatt i 2000), og har følgende hovedmål for utviklingen fram mot 2020:

- Økt sysselsetting: Sysselsettingsandelen for gruppen 20–64 år skal øke fra 69 til 75 pst.
- Økt forskning: 3 pst. av BNP til forskning og innovasjon.

- Klima- og energimål: 20 pst. reduksjon i klimagassutslipp, 20 pst. andel fornybar energi og 20 pst. økning i energieffektivitet.
- Utdanningsmål: Skolefravallet skal ned fra 15 til under 10 pst. og minst 40 pst. av befolkningen mellom 30 og 34 år skal ha fullført høyere utdanning.
- Fattigdomsreduksjon: Antallet som risikerer fattigdom eller sosial utstøting skal reduseres med 20 mill.

Norge er det eneste OECD-land der finansdepartementet har ansvar for koordinering og rapportering av regjeringens arbeid med bærekraftig utvikling. I nasjonalbudsjettet gis det årlig en oppdatering av utviklingen i et bærekraftsperspektiv og av de tiltak Regjeringen iverksetter for å understøtte en bærekraftig utvikling.

Foruten i nasjonalbudsjettene, følges strategien opp i perspektivmeldingene som bl.a. har drøftet klimautfordringene og de langsiktige utfordringene knyttet til offentlige finanser.

Boks 6.1 OECDs strategi for grønn vekst

OECDs strategi for grønn vekst skal understøtte økonomisk vekst og utvikling samtidig som naturkapitalen opprettholdes. Slik kan naturen fortsette å yte de økosystemtjenestene som vår velferd er avhengig av. Grønn vekst ble for alvor satt på dagsorden etter finanskrisen høsten 2008. Under krisen la mange land fram økonomiske stimulansepakker med betydelige investeringer i forskning og utvikling, energisparing og andre miljøtiltak.

Ideen er at en strategi for grønn vekst kan gi bedre samfunnmessig resursutnyttelse, øke vekstpotensialet på lang sikt. OECDs strategi for grønn vekst forutsetter at miljøhensyn integreres tettere i økonomiske beslutninger. Integring av miljøhensyn reduserer faren for tap av naturkapital. Bruk av økonomiske virkemidler som prising av miljøgoder og indirekte virkninger gjør at beslutningstakerne i alle sektorer og på alle nivåer stilles overfor incentiver til å ta miljøhensyn. Dette kan mest effektivt oppnås ved å tvinge forurenser til å betale for alle skadelige effekter. OECD legger særlig vekt på omstillinger i landbruk og transport og på investeringer i infrastruktur.

OECD arbeider også med å utvikle indikatorer for å måle framgangen på området grønn vekst. Utslippsintensitet og naturmangfold peker seg ut som hovedindikatorer. Strategien vil bli fulgt opp i årene framover, bl.a. i OECDs landrapporter med spesifikke anbefalinger til medlemslandene.

OECDs rammeverk for måling av grønn vekst består av fire grupper av indikatorer:

- *Miljø- og ressursproduktivitet* for å fange behovet for effektiv bruk av naturkapital og sider ved produksjon som sjelden kvantifiseres i økonomiske modeller og i regnskapssammenheng.
- *Økonomisk vekst og naturkapital* for å reflektere at en fallende kapitalbeholdning kan utgjøre en risiko for framtidig vekst.
- *Miljømessig livskvalitet* som fanger opp den direkte effekten av miljøet på folks liv gjennom for eksempel tilgang på vann eller skadene ved luftforurensing.
- *Økonomiske muligheter og tiltak* som kan bidra til å belyse hvilken politikk som er effektiv i å levere grønn vekst og hvor effekten er mest synlig.

Regjeringens politikk for bærekraftig utvikling bygger på følgende hovedprinsipper:

- Rettferdig fordeling
- Internasjonal solidaritet
- Føre-var-prinsippet
- Prinsippet om at forurenseren betaler
- Felles innsats

Viktige bærekraftshensyn er ivaretatt i arbeidet med den økonomiske politikken:

- Handlingsreglen for finanspolitikken legger til rette for at oljeformuen også kommer framtidige generasjoner til gode. Analyser av langsiktige utviklingstrekk i offentlige finanser gir anslag på hvor store tilpasninger som kreves for å kunne videreføre dagens velferdsordninger.
- I strukturpolitikken legges det vekt på riktig prising av natur- og miljøressurser for å forhindre overforbruk med de negative utslag det har for senere generasjoner.
- Arbeidet med finansiell stabilitet reduserer risikoen for velferdstap som følge av store økonomiske tilbakeslag.

6.3 Rapportering om bærekraftig utvikling

6.3.1 Revisjon av strategien for bærekraftig utvikling – tilpasninger av indikatorsett og rapporteringsform

I arbeidet med å revidere strategien for bærekraftig utvikling har en hatt kontakt med brukere (lokal- og sentralforvaltning, næringsliv og organisasjonene), og spesielt bedt om synspunkter på:

- Om rapporteringen i nasjonalbudsjettet og indikatorene som nyttes der gir et dekkende bilde av utviklingen på sentrale områder ut fra ny kunnskap.

- Om rapporteringen dekker sentralforvaltningens behov for en samlet framstilling av spørsmål knyttet til en bærekraftig utvikling på en hensiktsmessig måte.
- Om rapporteringen har funnet en hensiktsmessig form ut fra behovene til lokal forvaltning, organisasjoner, næringsliv og allmennhet.
- Indikatorer for måling av livskvalitet.

I den reviderte strategien har en valgt å beholde de syv hovedområdene:

1. Internasjonalt samarbeid for bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom.
2. Klima og langtransporterte luftforurensninger.
3. Naturmangfold og kulturminner.
4. Naturressurser.
5. Helse- og miljøfarlige kjemikalier.
6. Bærekraftig økonomisk og sosial utvikling.
7. Samiske perspektiver i miljø- og ressursforvaltningen.

Endringene i indikatorsettet for bærekraftig utvikling framgår av tabell 6.1. Bærekraftindikatorene for naturmangfold er skiftet ut. De nye indikatorene er basert på Naturindeksen for Norge 2010. Naturindeksen framstiller utviklingen for ni hovedøkosystemer på land og i havet. Naturindeksen er et nyutviklet indikatorsystem for å fange opp tilstand og utvikling i naturmangfoldet i Norge. I alt omfatter den 309 indikatorer. Norge er det første landet som innfører en slik naturindeks.

Endringene innebærer at antallet primære bærekraftsindikatorer reduseres fra 18 til 17, der 4 primære indikatorer presenteres i form av delindekser. I presentasjonen av utviklingen i de enkelte indikatorene er det videre lagt vekt på internasjonale sammenlikninger der det har vært mulig.

Tabell 6.1 Endringer i indikatorsettet for bærekraftig utvikling

Hovedområde	Nye indikatorer	Erstatter tidligere indikatorer
Internasjonalt samarbeid	2. Import fra MUL og utviklingsland totalt som andel av samlet norsk import.	2. Import og fra de minst utviklede landene (MUL) og andre utviklingsland i løpende kroner
Biologisk mangfold og kulturminner	5. Naturindeks. Delindekser for hav og kystvann 6. Naturindeks. Delindekser for landøkosystemer	5. Bestandsutvikling hekkende fugl 6. Vannsystemer ferskvann 7. Vannsystemer kystvann
Bærekraftig økonomisk og sosial utvikling	16. Mottakere av uførepensjon og personer på arbeidsavklaringspenger	17. Mottakere av uførepensjon og langtidsledige personer

Boks 6.2 Samlet vurdering av bærekraftindikatorene

I tabell 2 er utviklingen i bærekraftsindikatorene belyst på to måter. Første kolonne angir utviklingstendensen (glidende fireårs gjennomsnitt) i bærekraftindikatorene. For eksempel betyr benevnelsen «jevner» for indikator 13 at inntektsforskjellen i Norge er mindre enn i EU. En har nyttet følgende symboler i tabellen:

(+) En har oppfylt, eller er i ferd med å oppfylle de politiske målene, eventuelt at utviklingen er klart positiv ut fra velferds- og bærekraftshensyn.

(~ +) Ingen, eller bare moderat positive endringer i forhold til mål/velferds- og bærekraftshensyn.

(~) Det gjøres ikke vesentlige framskritt i oppfyllelsen av målene, eventuelt at det ikke gis bidrag til bedre velferd og økt bærekraft.

(÷) En er langt unna, eventuelt beveger seg bort fra målene/utviklingen er klart negativ ut fra hensyn til velferd og bærekraftig utvikling.

I siste kolonne er indikatornivåene sammenliknet med tilsvarende nivåer for EU-27.

Tabell 6.2 Samlet vurdering av bærekraftindikatorene

Indikator	Utvikling	Nivå/tilstand Norge i forhold til EU
1 Offisiell norsk bistand, pst. av brutto nasjonalinntekt	+	over
2 Handel med minst utviklede land og utviklingsland samlet		
Import fra utviklingsland samlet som andel av total import	+	under
Import fra minst utviklede land (MUL) som andel av total import	~	under
3 Norske utslipp av klimagasser relatert til Kyotomålet	~	
4 Utslipp av langtransporterte luftforurensninger og utslippsforpliktelser under Gøteborgprotokollen	+ ²	om lag samme
5 Naturindeks hav, kystvann	+	
6 Naturindeks landøkosystemer		
Ferskvann, myr og fjell	+	over ³
Skog og åpent lavland	÷	
7 Tilstandsgraden for fredete bygninger	~	
8 Samlet energibruk pr. enhet BNP (energiintensitet)	+	lavere
9 Beregnet gytebestand for nordøstarktisk torsk, norsk vårgytende sild, nordsjøtorsk og nordøstarktisk sei	+ ⁴	
10 Irreversibel avgang av produktivt areal	~+	
11 Potensiell eksponering for hele- og miljøfarlige stoffer	+	
12 Netto nasjonalinntekt pr. innbygger	÷	over
13 Utvikling i inntektsfordeling	~	jevner
14 Generasjonsregnskapet	~ ⁵	
15 Befolkningens utdanningsnivå	+	over
16 Andel av befolkningen på uføretrygd og arbeidsavklaringspenger	~	
17 Forventet levealder ved fødselen	+	over

¹ De norske importandelene fra både utviklingsland samlet og fra mist utviklede land (MUL) har utviklet seg svakere enn for gjennomsnittet av EU-landene, men har gjennomgående ligget høyere enn for de andre nordiske landene.

² Vi oppfyller Gøteborgforpliktelsene for 3 av 4 gasser. Utslipet av NO_x ligger over målet, men nærmer seg gradvis utslippsmålet.

³ Ferskvannskvaliteten i Norge ligger godt an sammenliknet med kvaliteten i Europa.

⁴ Bærekraftig utvikling for de tre største bestandene, men ikke for Nordsjøtorsk.

⁵ Inndekningsbehovet er noe nedjustert i nasjonalbudsjettene for 2011 og 2012 etter en økning i 2009 som følge av finanskrisen.

Kilde: Finansdepartementet.

6.3.2 Utviklingen i indikatorene – en sammenfatning

På rundt halvparten av områdene er utviklingen i bærekraftindikatorene tilfredsstillende, eller går i riktig retning. Sammen med Luxembourg har Norge fortsatt det høyeste bistandandelen i OECD. God forvaltning har medført at våre viktigste fiskebestander er på et høyt nivå. Naturindeksen viser at tilstanden i norske økosystemer generelt sett er god, men vi har utfordringer knyttet til tilstanden for biologisk mangfold i skog og åpent lavland. Utslipp av viktige helsefarlige stoffer har gått ned, og det samme gjør utslippene av langtransporterte luftforurensninger. Udanningsnivået er høyt og har økt.

De offentlige finansene i Norge er solide selv om generasjonsregnskapet viser utfordringer på lengre sikt. Arbeidsledigheten i Norge er lav, særlig i en internasjonal sammenheng, men likevel er et stort antall mennesker utenfor arbeidsmarkedet på grunn av uførhet.

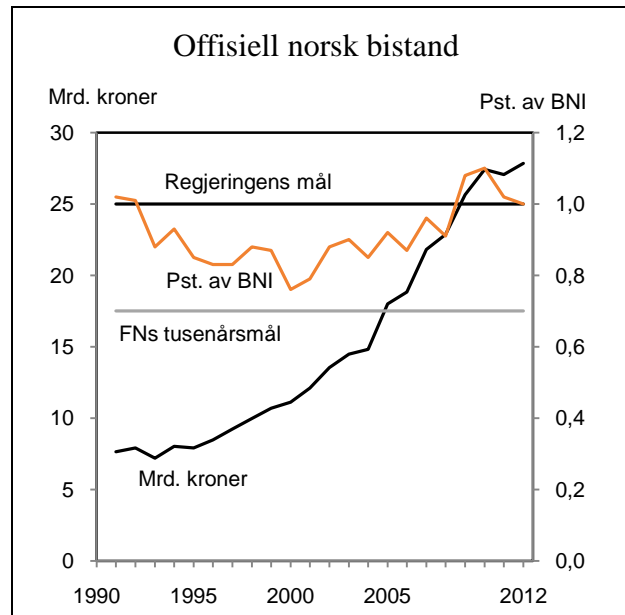
6.3.3 Internasjonalt samarbeid for bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom

Regjeringen er en pådriver for global fattigdomsbekjempelse og internasjonalt miljøarbeid. Dette innebærer en utviklingspolitikk med vekt på fattigdomsbekjempelse, i tråd med FNs tusenårsmål, samtidig som styrkingen av det miljørettede utviklingssamarbeidet fortsetter.

Bistand og gjeldslette

Bærekraftindikator 1 er offisiell norsk bistand som andel av bruttonasjonalinntekt (BNI). Dette er en indikator som fanger opp hvordan bistand prioriteres av norske myndigheter. Regjeringen foreslår å øke offisiell norsk bistand til 27 835 mill. kroner i 2012. Dette svarer til 1 pst. av BNI, jf. figur 6.1.

Norge er blant de landene som gir mest bistand målt som andel av BNI. FNs mål er at giverlandene skal yte minst 0,7 pst. av BNI i bistand, men kun fem land (Danmark, Nederland, Norge, Luxemburg og Sverige) hadde nådd dette målet i 2010. OECD-landenes offisielle bistand svarte i 2010 til i gjennomsnitt 0,3 pst. av BNI. I praksis er den norske bistanden enda høyere enn de offisielle bistandstallene tilsier, ettersom Norge, i motsetning til mange OECD-land, ikke inkluderer bilateral gjeldslette i rapportert bistand.



Figur 6.1 Offisiell norsk bistand, mrd. kroner og andel av BNI

Kilder: NORAD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

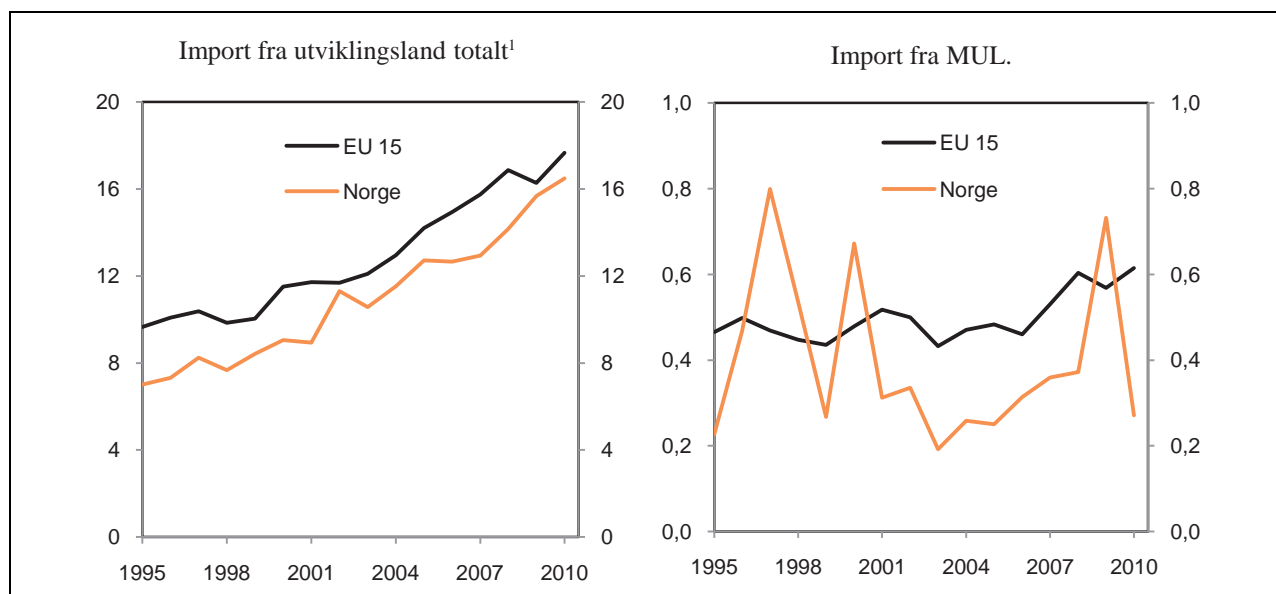
Regjeringen vil fortsatt målrette bistanden der norsk bistandsinnsats kan utløse finansiering fra andre kilder. Norge arbeider internasjonalt for å sikre større åpenhet om internasjonale finansstrømmer og for å bekjempe ulovlig kapitalflyt fra utviklingsland.

Miljørettet utviklingssamarbeid

Den norske satsingen på miljørettet utviklingssamarbeid bygger på erkjennelsen av at det er en klar sammenheng mellom fattiges livsvilkår og lokale og globale miljøforhold. I tråd med handlingsplanen for miljørettet utviklingssamarbeid legges det opp til en videreføring av satsingen på biologisk mangfold og naturressurser, vannressurser og sanitære forhold, klimaendringer og tilgang til ren energi og miljøgifter.

Tiltak mot avskoging og skogforringelse i utviklingsland

Avskoging og skogforringelse tilsvarer opp mot en sjettedel av de årlige globale utslippene av klimagasser. Norge er en aktiv pådriver for å redusere klimagassutslipp i alle de tre viktige tropiske skogområdene i verden; Amazonas, Kongobasengen og Sørøst-Asia. Tiltak mot avskoging kan bidra til betydelige, kostnadseffektive og målbare utslippsreduksjoner og også bidra til bærekraftig utvikling lokalt. Arbeidet internasjonalt med å



Figur 6.2 Handel med utviklingsland totalt¹ og med de minst utviklede landene (MUL). Import som andel av total import. Prosent

¹ Land som OECD definerer som kvalifisert for å motta utviklingshjelp.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

redusere avskoging og skogforringelse organiseres gjennom REDD+ (Reduced Emissions from Deforestation and forest Degradation). Det er gitt løfter fra flere ulike givere om å bidra med til sammen 25 mrd. kroner til dette initiativet i perioden 2010–2012.

Norge arbeider for at avskoging og skogforringelse i utviklingsland skal omfattes av en ny internasjonal klimaavtale. Norge har intensjonsavtaler om REDD+ med bl.a. Brasil, Indonesia og Guyana. Sammen med andre givere støtter Norge opp om initiativ i regi av Verdensbanken, FNs UN-REDD og Afrikabankens arbeid i Kongobassenget. Til sammen støttes mer enn 40 land gjennom disse initiativene.

For å redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland er det i perioden 2008–2011 bevilget til sammen 6 mrd. kroner til klima- og skogsatsingen, og for 2012 foreslås det en bevilgning på 2,6 mrd. kroner. I tillegg foreslås en tilsagnsfullmakt for 2012 på om lag 1,6 mrd. kroner. Norge ønsker også å prioritere en utvidet satsing i Afrika.

Handel med utviklingsland

Handel er sentralt for utviklingslandenes velferdsutvikling og mulighetene til å redusere inntekts-gapet i forhold til de rike landene. Bærekraftindikator 2, handel med utviklingsland, viser hvor stor

del av vår samlede import som kommer fra utviklingsland samlet, og fra de minst utviklede landene (MUL), jf. figur 6.2.

Regjeringen vil arbeide for et internasjonalt handelsregime hvor hensyn til utvikling i fattige land, miljø, faglige og sosiale rettigheter og mat sikkerhet skal vektlegges sterkere. Norge arbeider for å styrke miljøhensynet gjennom utvikling av miljøinstitusjoner og kompetansebygging, bl.a. gjennom en styrket rolle for FNs miljøorganisasjon UNEP.

Importen fra utviklingslandene har økt fra 7 pst. til over 16 pst. av samlet import over perioden 1995 til 2010. Importandelene for Norge er i dag høyere enn for de andre nordiske landene, men lavere enn for gjennomsnittet av EU 15. Import fra Kina utgjorde i 2010 over halvparten av samlet norsk import fra utviklingslandene.

Importandelen fra fattigste landene (MUL) har variert sterkt mellom år. Gjennomsnittet for årene 1995–1998 var i overkant av 0,5 pst., litt over nivået i for EU-landene. Gjennomsnittet for årene 2007–2010 var drøyt 0,4 pst. for Norge, mens importandelen for EU-landene var 0,6 pst. Det er særlig Belgia, Portugal, Frankrike og Spania som har trukket opp gjennomsnittlig importandel i EU. Norsk importandel fra MUL har utviklet seg på linje med importandelene i de andre nordiske landene.

Mange av landene som EFTA og Norge etablerer frihandelsavtaler med, er utviklingsland. Norge er i bilaterale forhandlinger med Kina, og EFTA forhandler med Bosnia-Hercegovina, India, Indonesia, Montenegro og tollunionen Russland, Hviterussland og Kasakhstan. Det tas sikte på å starte forhandlinger med Vietnam høsten 2011. Frihandelsavtalene som nå inngås, omfatter et kapittel om bærekraftig utvikling som inkluderer bestemmelser om miljø og arbeidstakerrettigheter. Frihandelsavtalen mellom EFTA-statene og Hong Kong som ble undertegnet i juni 2011, er den første EFTA-avtalen som inneholder slike elementer.

Olje for utvikling

Gjennom 40 år med petroleumsproduksjon har Norge høstet erfaringer med effektiv utvinning og med forvaltning av store petroleumsinntekter. Mange utviklingsland ønsker å lære av våre erfaringer. Norge lanserte programmet Olje for utvikling i 2005 for å overføre norsk kompetanse slik at utviklingsland settes bedre i stand til å forvalte petroleumsressursene på en måte som bidrar til varig reduksjon av fattigdom. Programmet har en bred tilnærming og omfatter ressursforvaltning, inntektsforvaltning, skattlegging og miljøhensyn ved utvikling av miljøinstitusjoner og kompetansebygging. Etterspørselen etter programmets tjenester har vokst over tid, og samarbeidet omfatter i dag mer enn 20 land.

6.3.4 Klima og langtransporterte luftforurensninger

Målet for den globale innsatsen gjennom Klimakonvensjonen er å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser på et nivå som er lavt nok til å hindre farlig, menneskeskapt påvirkning av klimasystemet. Bærekraftindikator 3 viser utslipp av klimagasser fra norsk territorium. Indikatoren omfatter ikke norsk finansiering av utslippsreduksjoner i utlandet, og fanger dermed ikke opp samlet norsk innsats for å redusere utslipp av klimagasser.

Norske utslipp av klimagasser var i 2010 på 53,7 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Dette er en økning fra året før på 4,8 pst. og kan knyttets til økt aktivitet i industri og transportsektorene etter den svake utviklingen i aktivitetsnivået i 2008 og 2009. Utslippene var i 2010 tilbake på samme nivå som i 2008, og dermed om lag på gjennomsnittet de siste ti årene.

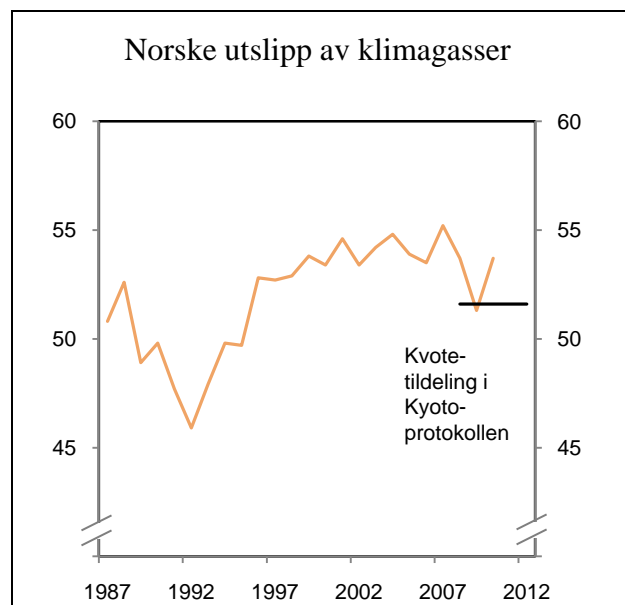
Netto CO₂-opptak i norske skoger og landjord har de siste årene vært i størrelsesorden 25 millio-

ner tonn, og dette tilsvarer opp mot halvparten av de samlede norske klimagassutslippene.

Norges utslipp ligger nå 8 pst. høyere enn i 1990, og 7 pst. høyere enn den gjennomsnittlige årlige kvotemengden Norge er tildelt under Kyoto-protokollen for perioden 2008–2012, jf. figur 6.3. Regjeringen har besluttet å overoppfylle denne forpliktelsen med 10 pst. Norge har også valgt å avstå fra å regne inn 1,5 mill. tonn fra opptak i skog som vi ifølge Kyotoavtalen har anledning til å godskrive årlig i perioden 2008–2012. Norge oppfyller denne forpliktelsen ved å redusere utslippene i Norge, gjennom netto import av kvoter gjennom EUs kvotesystem for klimagasser og ved statlig kjøp av kvoter gjennom Kyoto-mekanismene. En nærmere omtale av klimapolitiske tiltak er gitt i avsnitt 3.9.

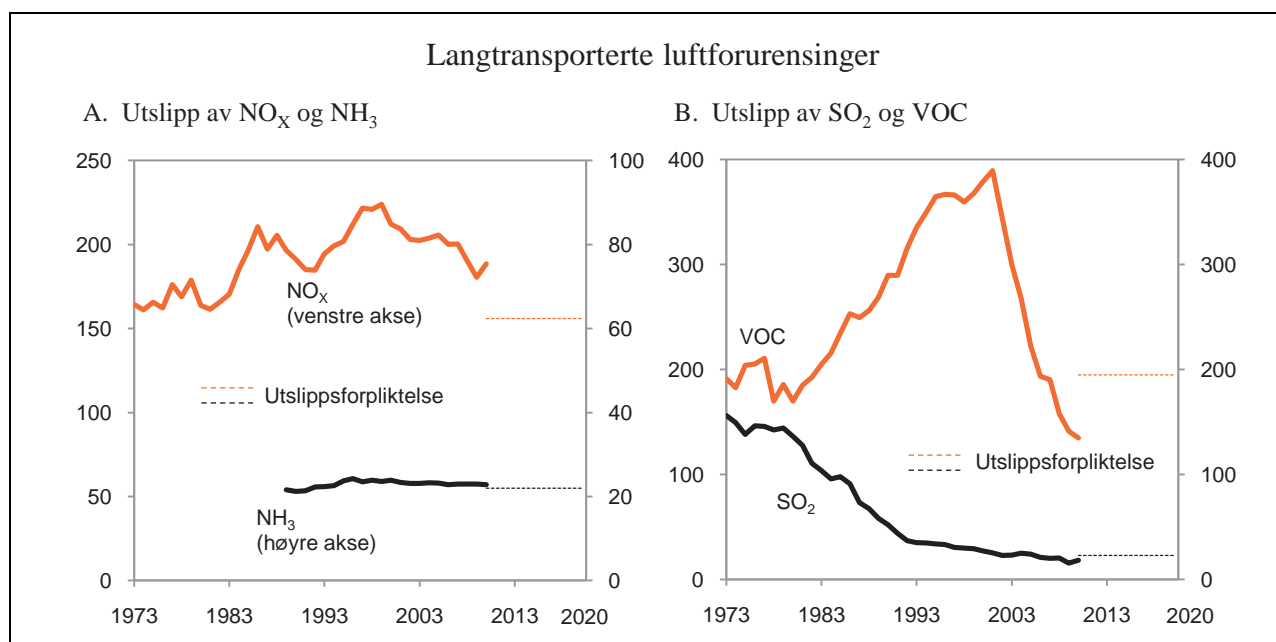
Langtransporterte luftforurensninger

Bærekraftindikator 4 tar utgangspunkt i utslipp av fire langtransporterte gasser: NO_x (nitrogenoksid), SO₂ (svoveldioksid), NH₃ (ammoniakk) og flyktige organiske forbindelser (NMVOC). De første tre gassene har forsurende virkninger. Göteborg-protokollen har fastsatt utslippstak for gassene. Norske utslipp er på linje med, eller under taket fastsatt i protokollen for de tre gassene SO₂, NH₃ og NMVOC. Norge har forpliktet seg til å redusere de årlige utslippene av NO_x til 156 000 tonn. Foreløpige tall viser at utslippene i 2010 var på 188 500 tonn. Utslippene må reduseres med



Figur 6.3 Norske utslipp av klimagasser relatert til Kyotomålet. Mill. tonn

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Klima- og forurensningsdirektoratet.



Figur 6.4 Utslipp av langtransporterte luftforurensninger¹ omfattet av Gøteborg-protokollen. 1 000 tonn

¹ De stiplede linjene angir våre utslippsforpliktelser ifølge Gøteborgprotokollen.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Klima- og forurensningsdirektoratet.

ytterligere 20 pst. for at Norge skal overholde Gøteborg-forpliktelsen på dette området.

I 2007 ble det innført en NO_x-avgift som dekket om lag 55 pst. av de norske utslippene. I mai 2008 inngikk staten ved Miljøverndepartementet en avtale med 14 næringsorganisasjoner som innebærer at bedriftene i perioden 2008–2010 unntas fra NO_x-avgift mot at de årlige utslippene fra kildene som omfattes av avtalen reduseres til maksimalt 98 000 tonn. I desember 2010 var 648 virksomheter og 1700 skip tilsluttet avtalen. Næringsorganisasjonene har selv etablert et fond – Næringslivets NO_x-fond – som finansierer kostnadseffektive tiltak. Klima- og forurensningsdirektoratet har ansvaret for å kontrollere at forpliktelsen overholdes. Avtaleforpliktelsene for 2008 og 2009 ble overholdt. Miljøverndepartementet og 15 næringsorganisasjoner inngikk 14. desember 2010 en ny NO_x-avtale om ytterligere utslippsreduksjoner for perioden 2011–2017.

En betydelig andel av tiltakene finansiert av NO_x-fondet gjelder for skip. Nye krav til utslipp av svovel og NO_x fra skip trådte i kraft 1. juli 2010. Krav knyttet til reduksjon av NO_x-utslipp medfører at skip som bygges etter 2011 skal ha 15–20 pst. lavere NO_x-utslipp enn i dag. Det foreligger forslag om at skip som bygges etter 2016 skal redusere utslippene med 80 pst. i spesielt sårbare områder.

Det er anskaffet nye fartøyer til Kystvakten med framdriftsmaskineri basert på gassdrift for å redusere utslipp av NO_x. Det samlede forbruket av drivstoff til Forsvarets materiell økte med nesten 4 pst. fra 2009 til 2010, men utslippet av NO_x er redusert med om lag 3 pst. i samme periode.

6.3.5 Naturmangfold og kulturminner

Naturmangfold

De nye bærekraftindikatorene 5 og 6 reflekterer utviklingen i naturmangfoldet, og er basert på Naturindeksen for Norge 2010. Naturindeksen er et nyutviklet indikatorsystem for å fange opp tilstand og utvikling i naturmangfoldet i Norge. Den bygger på 309 enkeltindikatorer som dekker ni hovedøkosystemer. Naturindeksen bygger på metoder som er videreutviklet fra internasjonal erfaring med liknende indekser. Norge er imidlertid det første landet som innfører en offisiell naturindeks.

Naturindeksen er beregnet for årene 1990, 2000 og 2010. Verdien 1 betyr at forholdene i det studerte økosystemet enten er lite påvirket av menneskelig aktivitet eller at bruken er bærekraftig. Indikatoren for åpent lavland får imidlertid høyest verdi når kulturlandskapet er velstelt og ikke gror igjen.

Naturindeksen viser at tilstanden for norske økosystemer generelt sett er god. Norge har store ferskvannsføremønstre og nærhet til store havområder. Tilstanden er i hovedsak god i havet, kystvann, ferskvann og fjell. Myr-kilde-flokkmark er i en mellomstilling, mens åpent lavland og skog samlet sett har lavest naturindeks av de store økosystemene.

Både i havet og i ferskvann er tilstanden samlet sett forbedret de siste 20 årene. Dette skyldes i stor grad bedre fiskeriforvaltning, kalking av vassdrag og tiltak for redusert forurensning. I havet kan forbedringen siden 1990 også knyttes til naturlige svingninger av fiskebestander. For de andre økosystemene har det vært en forverring fra 1990 til 2010, mest markert for åpent lavland. Naturindeksen skal oppdateres årlig. Oppdateringen baseres på årlige overvåking der dette finnes. For øvrige indikatorer baseres oppdateringen på årlige framskrivinger fram til neste fullstendige revisjon. Hvert femte år skal naturindeksen revideres med utgangspunkt i observerte data for alle indikatorer.

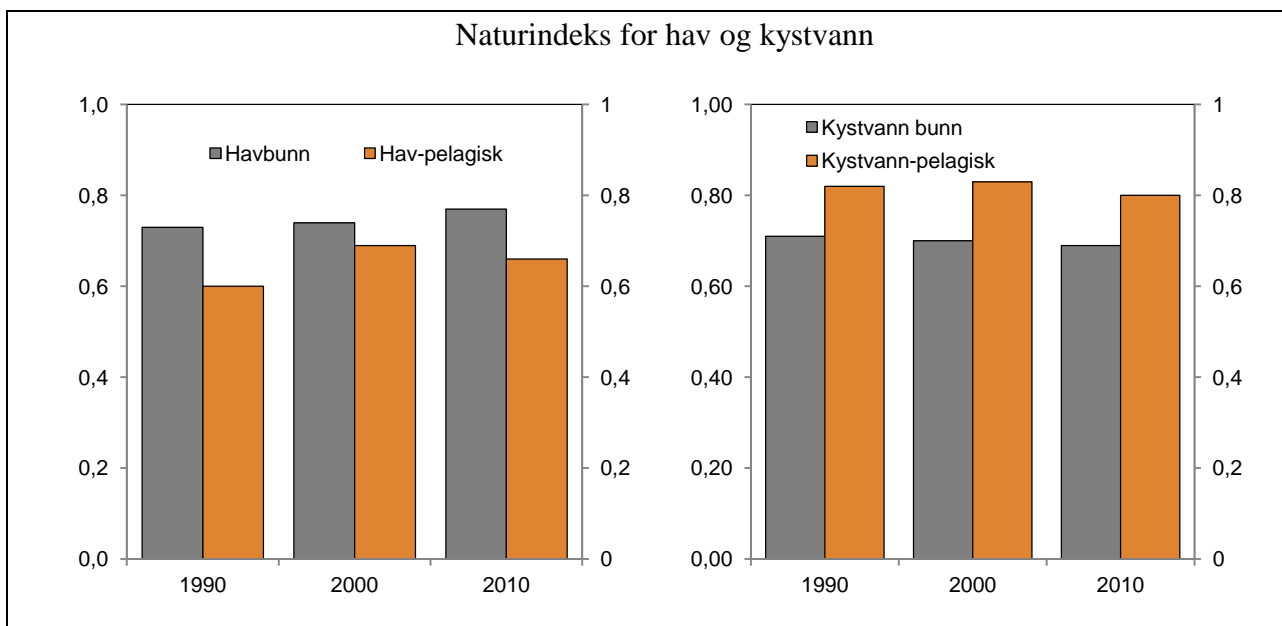
Den nye naturmangfoldloven fastsetter mål, prinsipper og konkrete regler om bærekraftig bruk og vern av all natur. Dette omfatter forvaltningsmål for naturtyper og arter, krav til kunnskapsgrunnlaget og miljørettslige prinsipper (føre-var, samlet belastning m.v.)

Arbeidet med nasjonalparkplanen og fylkesvise verneplaner er i slutfasen. Bevilgningen til

gjennomføring av nasjonalparkplanen foreslås økt med 100 mill. kroner til 154,1 mill. kroner i 2012-budsjettet. Bevilgningen går i hovedsak til erstatninger for skog i verneområdene. Per mars 2011 er 53 587 km² svarende til 16,5 pst. av Norges landareal vernet. Nyere nasjonalparker omfatter: Reinheimen, Varangerhalvøya, Seiland, Hallingskarvet, Lomsdal-Visten, Ytre Hvaler, Breheimen, Sjunghatten, Langsua og Rohkunborri, hvorav Langsua og Rohkunborri ble opprettet i 2011.

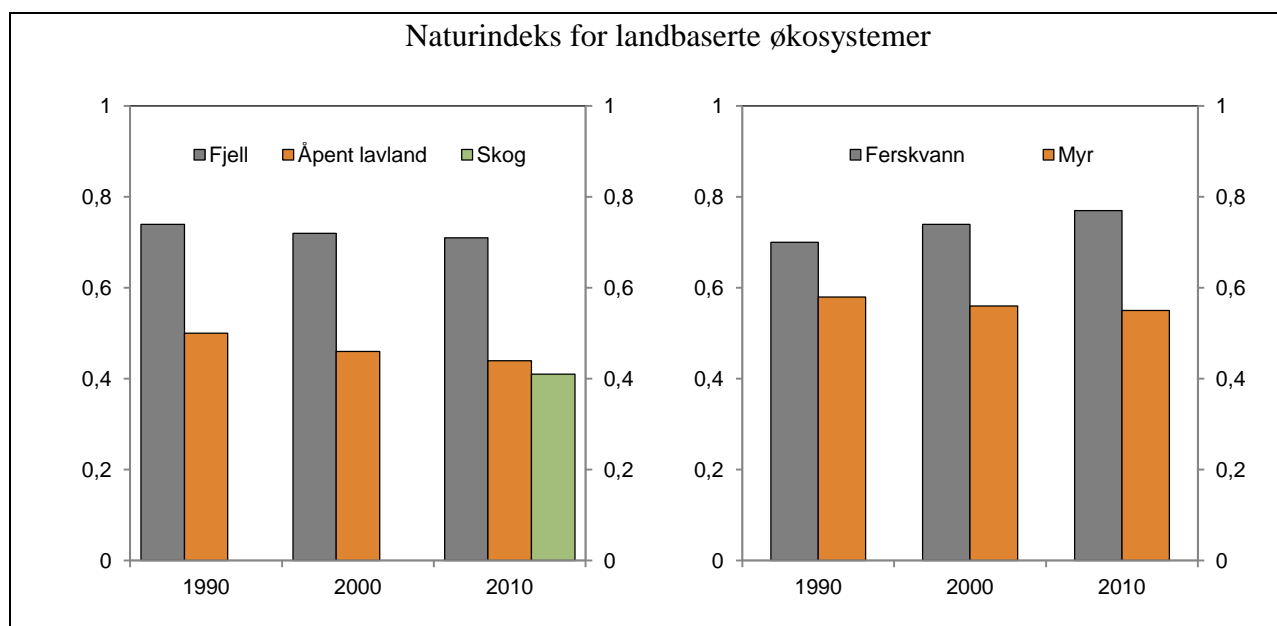
I ny norsk rødliste for arter 2010 er 2 398 arter klassifisert som truet og 1 284 som nær truede. Spredning av fremmede organismer er en av de største truslene mot naturmangfoldet. Av de 100 fremmede organismene som gjør mest skade på natur i Europa, finner vi 39 arter i Norge. Nye forskrifter som nå er under utarbeidelse setter klare begrensninger på innførsel og utsetting av fremmede organismer og utsetting av utenlandske treslag. Introduksjon av fremmede organismer er i dag en trussel mot det biologiske mangfoldet i marine økosystemer. Skip som kommer fra andre deler av verden med lignende klimatiske og økologiske forhold, utgjør den største faren for det biologiske mangfoldet i de marine økosystemene.

FNs skipsfartsorganisasjon (IMO) vedtok i 2004 en ny konvensjon om håndtering og rensing av ballastvann og sedimenter fra skip (Ballastvannskonvensjonen). Konvensjonen fastslår at i en overgangsperiode skal ballastvann skiftes ut i åpent farvann, og at krav til rensing av ballastvan-



Figur 6.5 Naturindeks for økosystemer hav og kystvann

Kilder: Direktoratet for naturforvaltning og Statistisk sentralbyrå.



Figur 6.6 Naturindeks for landøkosystemer

¹ Naturindekser fra skog er bare beregnet for 2010 fordi data fra landskognaktseringen mangler for 1990 og 2000.

Kilder: Direktoratet for naturforvaltning og Statistisk sentralbyrå.

net iverksettes i perioden 2011 til 2016, avhengig av skipets størrelse og byggeår. Norge har ratifisert IMO's konvensjon, og det nasjonale regelverket sikrer at Norge følger opp sine forpliktelser under ballastvannkonvensjonen og med dette reduserer risikoen for introduserte arter i norske farvann. Konvensjonen har imidlertid ikke trådt i kraft fordi for få land har ratifisert den. Spredning av fremmede arter via ballastvann vil derfor fortsatt være en utfordring.

Norsk rødliste for naturtyper 2011 ble lansert i mai i år. Dette er den første rødlista for naturtyper i Norge og trolig også i verden. I alt inneholder rødlisten 80 naturtyper, hvorav halvparten er å regne som truet. Flest truede naturtyper finner vi i våtmark og i skog.

De nasjonale rødlistene er viktige virkemidler for å kunne måle om vi er på rett vei i forhold til målet om å bevare naturmangfoldet i Norge, og de gir grunnlag for å få til en mer effektiv og målrettet naturforvaltning.

Det mangler kunnskap om helse- og miljøeffekter ved bruk av genmodifiserte organismer. Dette tilsier en fortsatt restriktiv holdning på området. Norge har fått gjennomslag i EU for at vi kan avgjøre hvilke genmodifiserte organismer som kan selges og settes ut i miljøet i Norge. Regjeringen forhandler med EU om innlemmelse av EUs regelverk for genmodifisert mat og fôr under EØS-avtalen. Norge ønsker å kunne forby enkeltprodukter selv om EU godkjenner dem.

På det tiende partsmøtet under Konvensjonen om biologisk mangfold i Nagoya, Japan i oktober 2010 ble det vedtatt nye globale mål for bevaring av naturmangfoldet. Det nye hovedmålet sikter mot å stanse tap av biologisk mangfold for å sikre at økosystemene i 2020 er velfungerende og leverer nødvendige økosystemtjenester for folk.

Gjennom en FN-rapport fra prosjektet «The Economics of Ecosystem Services and Biodiversity» (TEEB) har vi fått mer kunnskap om og større erkjennelse av verdiene fra naturmangfoldet. TEEB-rapporten slår fast at beregnet skade ved å fortsette utryddelsen og forringelse av naturmangfoldet vil bli høy. Eksempler på økosystemtjenestene vi tar for gitt, er insekter som pollinerer avlinger og blomster, korallrev og mangroveskoger som beskytter kystlinjer mot ekstremvær, våtmarksområder som renses og gir rent vann og bakterier og mikrober som bidrar til en fruktbar jord. Funksjonelle og robuste økosystemer er også viktige buffere mot klimaendringer bl.a. ved sin evne til karbonlagring og som filter mot vann- og luftbåren forurensing. Verdensbankens prosjekt «Wealth Accounting and the Valuation of Ecosystem Services: A global partnership» (WAVES) er mer avgrenset enn TEEB prosjektet, og tar bl.a. sikte på å utvikle bedre systemer for å synliggjøre endring i verdier fra naturmangfold og økosystemtjenester.

Regjeringen har besluttet å opprette et ekspertutvalg som skal utrede hvordan kunnska-

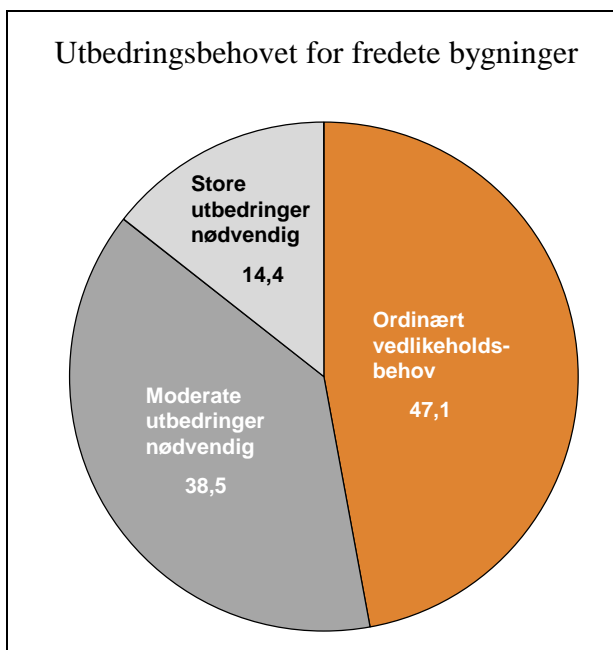
pen om verdien av naturmangfoldet og økosystemtjenestene kan styrkes slik at beslutningsgrunnlaget blir bedre. Videre skal utvalget foreslå metoder for å vurdere og verdsette hvordan endringer i naturmangfoldet og økosystemtjenester påvirker velferd og livskvalitet.

6.3.6 Kulturminner

Kulturminner, som samlet dokumenterer landets over 10 000 årige historie, er ikke-fornybare ressurser og må forvaltes i et langsiktig perspektiv. I Norge har vi et nasjonalt mål om at det årlige tapet av verneverdige kulturminner og kulturmiljø ikke skal overstige 0,5 pst. innen 2020. Vedlikeholdstilstanden på fredete bygg dokumenteres gjennom bærekraftindikator 7, tilstandsgraden for fredete private bygninger, jf. figur 6.7.

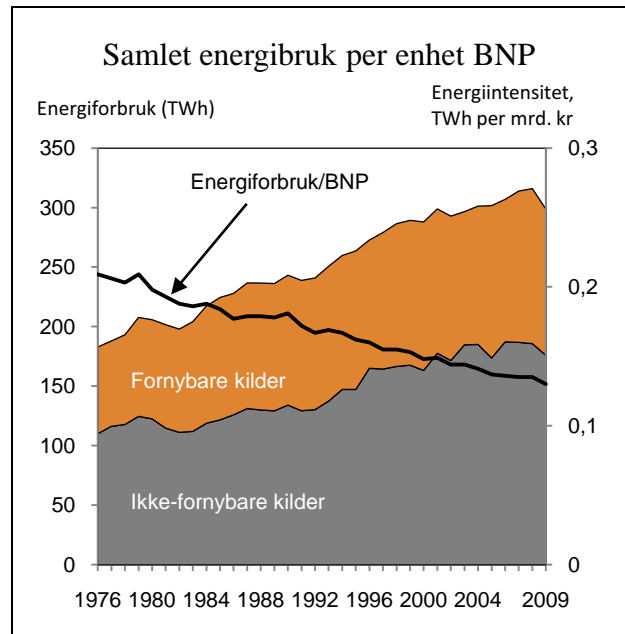
Arbeidet med å vurdere tilstanden til alle fredete bygninger i privat eie ble slutført i 2010. Kartleggingen viser at vel halvparten av bygningsmassen har behov for istandsetting for å komme opp på ordinært vedlikeholds nivå. Observasjoner fra et utvalg fylker viser at tilstandsgraden ble bedret gjennom de påfølgende to–tre årene etter første gangs tilstandsregistrering.

Miljødepartementet tar sikte på å utarbeide en ny stortingsmelding om kulturminnepolitikken i innværende stortingsperiode. Her vil det bli lagt vekt på å se kulturminnepolitikken i et bærekraftperspektiv.



Figur 6.7 Status for tilstandsgraden i fredete bygg i privateie i 2011

Kilde: Riksantikvaren.



Figur 6.8 Samlet energibruk per enhet brutto nasjonalprodukt¹, og energibruk fordelt på fornybare og ikke-fornybare kilder

¹ BNP i faste 2007-priser.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

6.3.7 Naturressurser

Produksjon og forbruk av energi

Norges betydelige naturressurser skal forvaltes på en bærekraftig måte, i tråd med føre-var-prinsippet. Regjeringen vil sikre at Norge skal være en miljøvennlig energinasjon og ledende innenfor utviklingen av miljøvennlig energi. Satsing på fangst og sikker lagring av CO₂, energieffektivisering, fornybar varme og fornybar elektrisitet er sentrale elementer i denne politikken. Bærekraftindikator 8, samlet energibruk per enhet brutto nasjonalprodukt, er gjengitt i figur 6.8.

I de fleste år etter 1976 har verdiskapingen (målt som BNP i faste priser) økt raskere enn innenlands energiforbruk. Reduksjonen i energiintensitet har i gjennomsnitt vært på 1,4 pst. per år i perioden 1976–2009. Reduksjonen i energiintensiteten skyldes både energisparing og vridning i næringsstrukturen i retning av større andel tjenesteproduksjon og mindre andel energikrevende råvareproduksjon. Energiintensiteten i Norge er klart lavere enn for gjennomsnittet av EU-landene, men høyere enn Japan, Danmark og Storbritannia.

Bærekraftig utnyttelse av vannkraftspotensialet

Produksjon av vannkraft medfører ikke utslipp av klimagasser. Utbygging av vassdrag har imidlertid konsekvenser for naturen og kan ha innvirkning på det naturmangfoldet. For å bevare verdifull vassdragsnatur skal det legges til rette for bedre utnyttelse av eksisterende vannkraftstruktur og etablering av nye kraftverk som gir god ressursutnyttelse uten at naturmangfold, friluftsliv eller store landskapsverdier går tapt. Ved den avsluttende suppleringen av Verneplanen jf. St.prp.nr. 53 (2008–2009) ble det som ledd i vern av Vefsna fastsatt at det skulle legges til rette for mindre, skånsom kraftproduksjon i sidevassdrag. Dette prosjektet er nå igangsatt.

Stortinget vedtok i 2010 lov om fornybar energiproduksjon til havs. Fornybar energiproduksjon kan etableres etter at staten har åpnet bestemte områder for søknader om konsesjon. Åpning av areal skal baseres på konsekvensutredninger for å sikre at alle relevante forhold blir vurdert i en tidlig fase. Våren 2011 fastsatte Olje- og energidepartementet et program for strategiske konsekvensutredninger, og NVE har fått i oppdrag å gjennomføre utredningene.

Petroleumsvirksomheten

Regjeringen la 26. juni 2011 fram Meld. St. 28 (2010–2011) En næring for framtiden – om petroleumsvirksomheten. Denne meldingen går gjennom status og viktige utviklingstrekk på miljøområdet for petroleumsvirksomheten. I tillegg er forvaltningsplanen for Lofoten og Barentshavet oppdatert i 2011. Fram til nå har det vært strengere krav til utslipp til sjø i disse havområdene enn på resten av norsk sokkel. Fra nå av skal utslipp til sjø fra petroleumsvirksomheten i forvaltningsplanområdet bli regulert på samme måte som petroleumsvirksomheten på resten av norsk kontinentalsokkel.

Gjennom Meld. St. 10 (2010–2011) om oppdatering av forvaltningsplanen for Barentshavet-Lofoten ble rammene for petroleumsvirksomhet i dette området revidert. Det skal ikke gjennomføres konsekvensutredning etter petroleumsloven i Nordland VII, Troms II og i uåpnede deler av Nordland IV, V og VI i denne stortingsperioden. For disse områdene skal det gjennomføres en kunnskapsinnhenting om virkninger av petroleumsvirksomhet i uåpnede deler. Kunnskapen som samles inn skal kunne brukes som grunnlag for neste oppdatering av forvaltningsplanen og i en eventuell konsekvensvurdering. En forvaltnings-

plan for Norskehavet ble lagt fram i 2009. Regjeringen tar videre sikte på å presentere en helhetlig forvaltningsplan for Nordsjøen – Skagerrak i 2013.

Norsk-russisk havmiljøsamarbeid – felles program for miljøovervåking

Som en del av det norsk-russiske havmiljøsamarbeidet har arbeidet med et felles program for miljøovervåking av Barentshavet startet opp. Et slikt program vil forbedre grunnlaget for en helhetlig økosystembasert forvaltning ut fra felles prinsipper og kriterier i hele havområdet. Prosjektet har tatt utgangspunkt i den norske forvaltningsplanen, og vil utgjøre en referanse i arbeidet med å utvikle en tilsvarende forvaltningsplan for russisk del av Barentshavet.

Regjeringens satsing på miljøvennlig energiomlegging

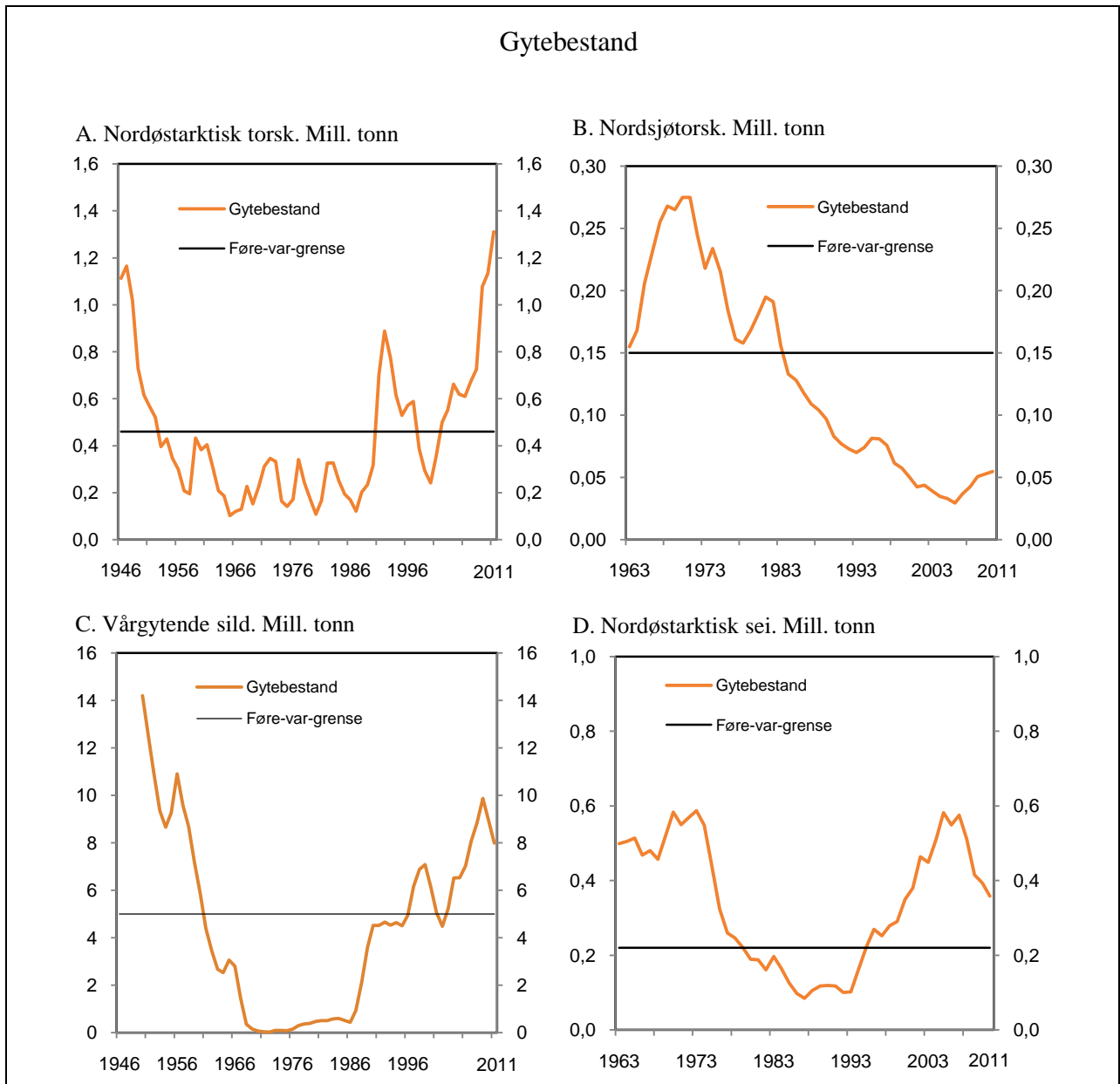
Enova står sentralt i Regjeringens arbeid med miljøvennlig energi. Grunnfondet for energieffektivisering og fornybar energi ble etablert i 2007 med en fondskapital på 10 mrd. kroner. Fondskapitalen er siden økt til 25 mrd. kroner. Avkastningen overføres til Energifondet som forvaltes av Enova. I tillegg får Enova inntekter fra et påslag på 1 øre/kWh på nettariffen, renteinntekter og overføringer over statsbudsjettet. Enovas budsjett har økt med over 1 mrd. kroner fra 2007 til 2011. I 2012-budsjettet er inntektene til Enovas arbeid anslått til 1 926 mill. kroner.

Det er inngått en avtale med Sverige om etablering av et felles marked for elsertifikater fra 1. januar 2012. Elsertifkatordningen vil gjøre det mer lønnsomt å øke produksjonskapasiteten av fornybar energi, og dermed legge grunnlaget for betydelige investeringer og kapasitetsutbygging. Forutsatt en sertifikatpris på 25 øre/kWh vil den samlede støtten fra norske forbrukere til produsenter av fornybar kraft i Sverige og Norge beløpe seg til anslagsvis 560 mill. kroner i 2012. Deretter vil støtten øke med anslagsvis 365 mill. kroner årlig fram mot 2020 til et nivå på om lag 3,5 mrd. kroner i 2020.

Marine ressurser

Bærekraftindikator 9 er gytebestand for nordøstarktisk torsk og norsk vårgytende sild, nordsjøtorsk og nordøstarktisk sei sammenliknet med føre var-verdier, jf. figur 6.9.

Nordøstarktisk torsk har i henhold til Det internasjonale råd for havforskning (ICES) god



Figur 6.9 Beregnet gytebestand og føre var-grenseverdier for utvalgte fiskebestander

Kilde: Det internasjonale havforskningsrådet (ICES).

reproduksjonsevne og beskattes bærekraftig. Ifølge ICES kan kvoten for nordøstarktisk torsk i 2012 økes med 48 000 tonn til totalt 751 000 tonn. Dette tilsvarer et nivå som trolig ligger rundt det maksimale stabile langtidsutbyttet for bestanden.

Ifølge ICES har bestanden av norsk vårgytende sild full reproduksjonskapasitet og blir høstet bærekraftig. Gytebestanden i 2010 var på et historisk høyt nivå. Årsklassene fra og med 2005 er imidlertid relativt svake, noe som har resultert i en nedgang i bestanden og totalkvotene.

Nordøstarktisk sei er en bestand som Norge forvalter alene. Bestanden har i følge ICES god reproduksjonsevne, og høstes bærekraftig. Gyte-

bestanden har gått noe tilbake de siste årene. Det kan i hovedsak forklares med naturlige svingninger.

Bestanden av nordsjøtorsk har redusert reproduksjonsevne, og uttaket er sannsynligvis ikke bærekraftig. Norge har en forholdsvis lav kvoteandel av nordsjøtorsk, og bestandsutviklingen vil dermed i første rekke avhenge av forvaltningsregimet i EU. I fiskerisamarbeidet med EU om forvaltningen av bestandene i Nordsjøen har Norge de siste årene lagt vekt på tiltak for å redusere uttaket av fisk.

For å sikre bærekraftige fiskerier er det nødvendig å ha god oversikt over uttak og bestandsut-

vikling. Havforskningsinstituttet koordinerer Marin arealdatabase for norske kyst- og havområder (MAREANO-programmet). Den totale bevilgningen for MAREANO-programmet i 2012 er forslått til 88,4 mill. kroner. Kystvakten har en viktig funksjon i å bekjempe det ulovlige-, uregistrerte- og urapporterte fisket. Et resultat av denne innsatsen er at det ulovlige overfisket av torsk og hyse i Barentshavet gradvis har blitt redusert, og verken i 2009 eller i 2010 ble det registrert slikt fiske.

Jordbruk og kulturlandskap

Bærekraftindikator 10 er irreversibel avgang av produktivt jordbruksareal. I 2010 var det en avgang på 6 687 dekar. Ifølge Statistisk sentralbyrå er det registrert en samlet irreversibel omdisponering av 319 km² dyrket jord etter plan- og bygningsloven og jordloven fra 1976 til 2010. Omdisponeringen av dyrkbar mark har vært noe lavere, 233 km². I alt er det dermed omdisponert 552 km² dyrket og dyrkbar jord fra 1976 til 2010. Nydyrking har bidratt til å balansere avgangen av jordbruksareal. Samlet dyrket areal var litt høyere i 2010 enn i 1976.

Regjeringen har formulert en målsetting om å halvere den årlige omdisponeringen av dyrket jord i forhold til avgangen i perioden 1994–2003. Det omdisponeres fortsatt mer dyrket jord enn denne målsettingen tilsier, men avgangen har vært markert lavere fra og med 2005 enn i tidligere år, jf. figur 6.10. For å nå målet om en halve-

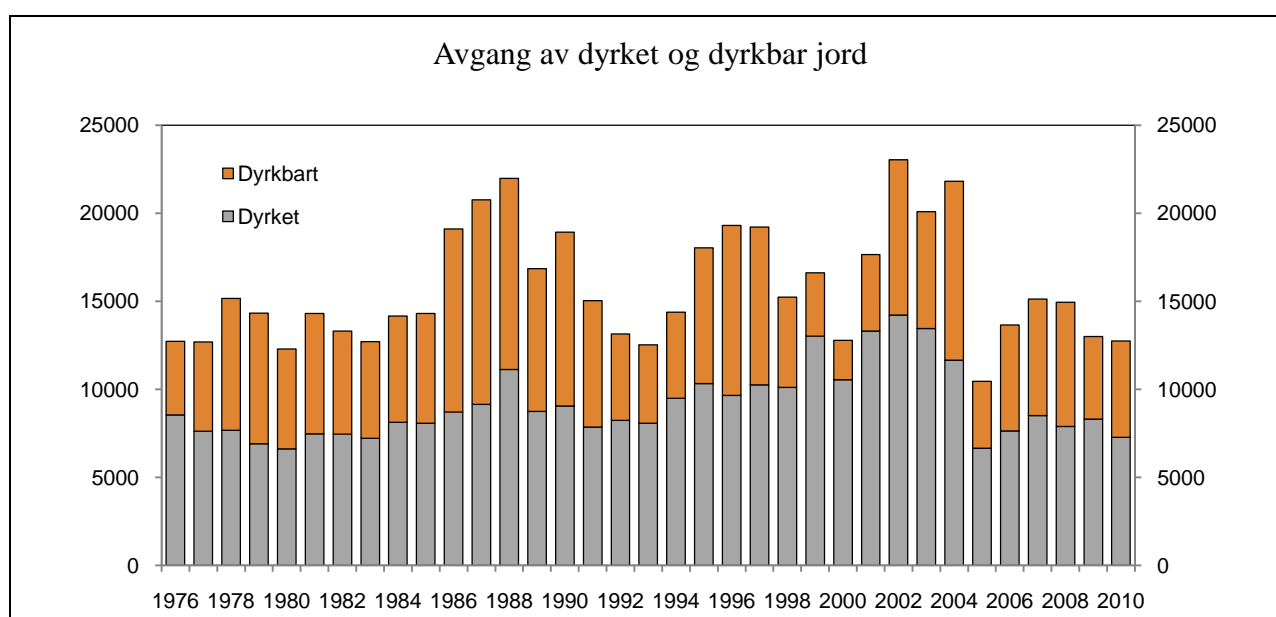
ring må avgangen må reduseres med 15 pst. i forhold til 2010.

Norge har omtrent like mye dyrkbar som dyrket mark. Mesteparten av det dyrkbare arealet har imidlertid et dårligere dyrkingspotensial enn det som er dyrket, bl.a. fordi det ligger i dårligere klimasoner. Dessuten er om lag 30 pst. myr eller torvmark som det er uheldig å dyrke opp av klimahensyn. I tillegg ligger en del av dette i verneområder eller i andre områder som gjør det svært lite aktuelt å dyrke opp.

6.3.8 Helse- og miljøfarlige kjemikalier

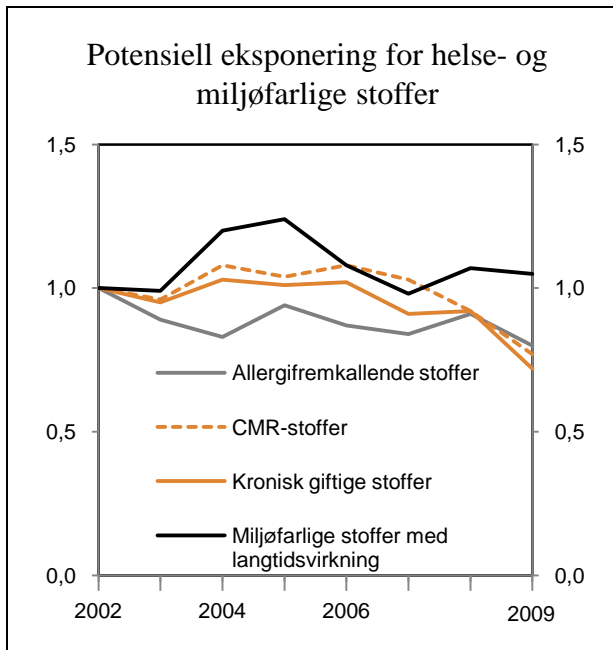
Mange kjemikalier brytes svært langsomt ned i miljøet og hoper seg derfor opp i næringskjedene. Dette representerer en alvorlig trussel mot det biologiske mangfoldet, matforsyningen og helsen til kommende generasjoner. Regjeringens mål er at utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige stoffer ikke skal føre til helseskader, skader på økosystemer eller skader på naturens evne til produksjon og selvfornyelse.

Bærekraftindikator 11, potensiell eksponering for helse- og miljøfarlige stoffer, viser mengden av farlige stoffer som slippes ut i omgivelsene et bestemt år, og som vi dermed kan eksponeres for og bli skadet av. Figur 6.11 viser utviklingen i denne utslippsindikatoren for kjemiske stoffer klassifisert med hensyn til kreft, mutagene, reproduksjonsskadelige (CMR), kronisk giftpåvirkning, allergiframkallende effekter og miljøfare.



Figur 6.10 Irreversibel avgang av produktivt areal

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 6.11 Potensiell eksponering for helse- og miljøfarlige stoffer

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Indikatorverdiene illustrerer nivået i forhold 2002, og sier ikke noe om utslippene i forhold til et bærekraftig nivå, eller Regjeringens langtidsmål. Utslippene av miljøfarlige stoffer med langtidsvirkning har de siste fire årene gjennomgående ligget noe over 2002-nivået. Utslippene av de øvrige stoffene har derimot vist en klar nedadgående trend gjennom de siste fire årene. Utslippsnivået i 2009 var om lag 20 pst. lavere enn i 2002.

Regjeringen nedsatte i 2009 et offentlig utvalg med mandat å foreslå konkrete tiltak som kan bidra til å nå Regjeringens mål. Utvalget kom med sin utredning i november 2010. Utredningen har vært på høring, og Miljøverndepartementet vurderer tiltak og virkemidler i det videre arbeidet med å nå målene for utslipp av miljøgifter.

Arbeidet med å kartlegge bruk av helse- og miljøfarlige stoffer i Forsvaret ble videreført i 2010. Kartleggingen skal danne grunnlag for å stanse eller redusere vesentlig utslipp og bruk av prioriterte helse- og miljøfarlige kjemikalier. Tiltak for opprydding i forurenset grunn og sjø med sikte på hindre eksponering av miljøfarlige stoffer videreføres. Dette omfatter bl.a. opprydding og overvåking av PCB-forurensete bunnsedimenter ved marinebaser. Målet er at eksisterende lokale restriksjoner på konsum av fisk kan oppheves.

6.3.9 Bærekraftig økonomisk og sosial utvikling

Bevaring av nasjonalformuen for kommende generasjoner

Nasjonalformuen er et uttrykk for den samlede nasjonale ressursbasen, som består av menneskelig kapital, natur- og miljøkapital, realkapital og netto fordringer på utlandet. Det er først og fremst menneskelige ressurser som gjør Norge til et rikt land. Beregningene viser at nasjonalformuen per innbygger ble fordoblet fra 1985 til 2008. Dette reflekterer i første rekke økning i humankapital og i realkapital. Den anslåtte verdien av oljereserverne er også blitt oppjustert.

Nasjonalinntekten kan betraktes som den markedsmessige avkastningen av nasjonalformuen. Bærekraftindikator 12, jf. figur 6.13, viser utviklingen i netto nasjonalinntekt per innbygger totalt og fordelt på kilder. Finanskrisen bidro til en merkbar reduksjon i inntektsnivået i OECD-landene, inklusive Norge. Selv om en del av inntektstapet vil bli reversert i en konjunkturoppgang, forventer OECD at krisen trolig vil ha langsiktige kostnader.

Figur 6.13 viser også at menneskelige ressurser har dominerende betydning for økonomisk velferd. Samtidig er uttak av ikke-fornybare naturressurser, i all hovedsak olje og gass, en meget viktig kilde til inntekt for Norge.

Statistisk sentralbyrås analyser viser at uttak av fornybare naturressurser bidrar lite til netto nasjonalinntekt. Dette skyldes langt på vei at jordbruket i beregningen kommer ut med en stor negativ inntekt som følge av de store subsidiene til næringen. En stor inntekt fra vannkraft veier opp for dette. Bidragene fra skogbruk, fiskeoppdrett samt fiske og fangst er relativt små. Samlede bidrag fra fornybare naturressurser var om lag null de siste fire årene.

Inntektsfordeling

Regjeringen arbeider for at de økonomiske forskjellene i samfunnet reduseres. Små inntektsforskjeller og lav arbeidsledighet i et samfunn bidrar til å styrke oppslutningen om fellesskapsløsningene. Bærekraftindikator 13, utvikling i inntektsfordeling, jf. figur 6.14, inneholder to ulike mål på inntektsforskjeller mellom husholdningene; Gini-koeffisienten og forholdstallet mellom de ti pst. med høyest inntekt og de ti pst. med lavest inntekt. De store variasjonene i Gini-koeffisienten de

senere årene reflekterer at innføringen av skatt på aksjeutbytte fra 2006 bidro til at mange tok ut større utbytte enn normalt i 2004 og 2005. Samlet viser indikatorene at inntektsfordelingen er blitt noe skjevere siden midten av 1980-tallet, men at denne utviklingen stoppet opp de siste årene. I internasjonal sammenheng er inntektsfordelingen i Norge blant de aller jevneste.

Kvinner skattbare inntekt utgjør om lag to tredjedeler av menns inntekt. Inntektsforskjellen skyldes i stor grad at mange kvinner arbeider deltid og i gjennomsnitt har lavere timelønn enn menn. Regjeringens arbeid med å styrke fordelingsprofilen gjennom endringer i formuesskatten og innføring av utbytteskatt har bidratt til å jevne ut økonomiske forskjeller mellom kvinner og

Boks 6.3 Samlet sparing som indikator for bærekraftig utvikling

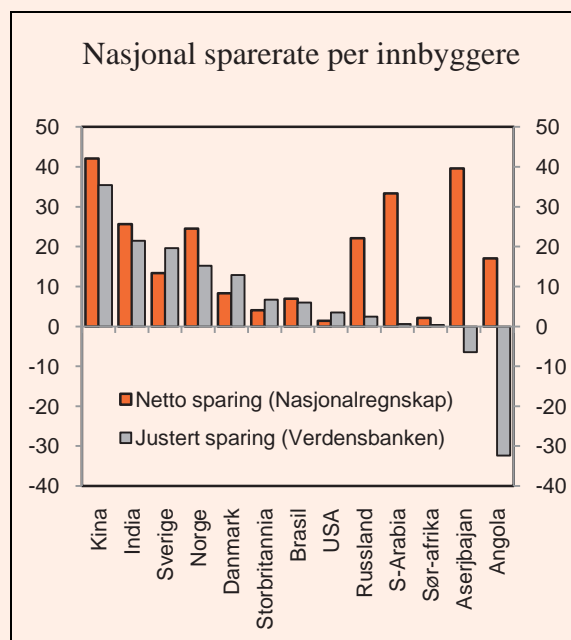
En sentral forutsetning for bærekraftig utvikling er at samfunnets sparing er tilstrekkelig til å unngå en reduksjon i samlet formue per innbygger. Vanligvis beregnes samfunnets sparing med utgangspunkt i nasjonalregnskapet som endringer i realkapitalbeholdningen og netto finansformue i utlandet. Samfunnets formue eller kapitalbeholdning omfatter imidlertid også menneskelig kapital, fornybare og ikke-fornybare ressurser, biologisk mangfold og verdien av ren luft og rent vann. Verdensbanken har gjennomført beregninger av nasjonal sparing der det også tas hensyn til investeringer i menneskelig kapital (utdanning), uttak av ikke-fornybare ressurser, kostnader knyttet til utslipp av CO₂ og andre skadelige stoffer og forringelse av skog.

Mens anslag basert på nasjonalregnskapet viser en samlet global sparing på 10,3 pst. av BNP, eller 9,2 pst. av BNP per innbygger, synker sparingen til hhv. 8,9 pst. og 7,8 pst. når uttak av ikke-fornybare ressurser, forringelse av miljø, avskoging og investering i utdanning inkluderes i beregningene. I disse beregninger bidrar uttak av naturressurser til å redusere spareraten med 4 pst. av BNP globalt, mens investeringer i menneskelig kapital bidrar med en tilsvarende økning i spareraten.

En positiv korreksjon av sparingen for et land innebærer at verdiforringelsen av natur- og miljøkapitalen mer enn kompenseres ved tilsvarende økt formuesoppbygning i form av menneskelig kapital. Figur 6.12 viser at i Sverige, Danmark, Storbritannia og USA bidrar korreksjonene til å heve spareraten, noe som innebærer at den anslåtte økningen i menneskelig kapital er mer enn tilstrekkelig til å nøytralisere effekten av nedgang i natur- og miljøkapital. For Norge derimot viser beregningene at økningen i menneskelig kapitalen ikke er tilstrekkelig til å oppveie reduksjonen i naturkapitalen. Som følge av høye real- og finansinvesteringer, er likevel den korrigerende spareraten for Norge på høyde med spareraten i andre OECD-land.

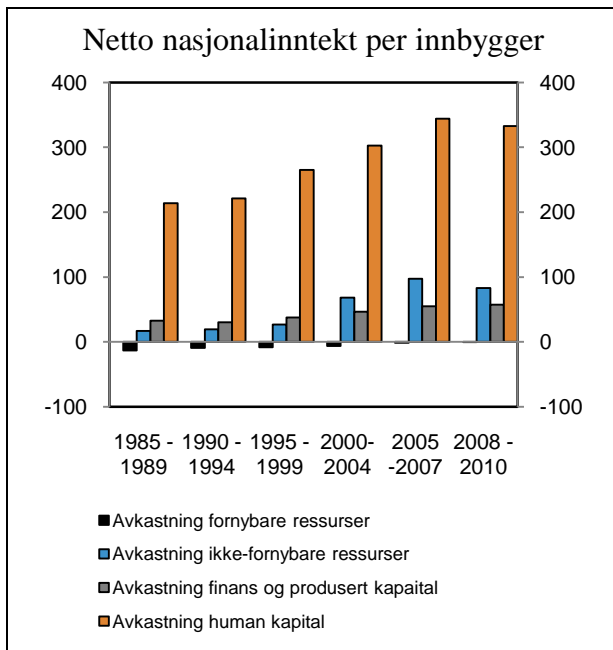
Figuren illustrerer utfordringene som mange råvarerike land står overfor. Russland, Saudi-Arabia og Aserbadjan har ifølge nasjonalregnskapet svært høy sparing i internasjonal målestokk. Men sparingen blir kraftig redusert, og for noen av landene negativ når en tar hensyn til reduksjonen i naturkapitalen. Det skyldes at store deler av inntektene fra utvinning av ikke-fornybare ressurser går til løpende forbruk. Det kan skape store ubalanser og et vesentlig fall i levestandarden når ressursene er uttømt.

I Verdensbankens beregninger er effekter av overbeskatning og tap av biologisk mangfold ikke fullt ut ivaretatt. Videre er prisen på CO₂ utslipp satt lavt. Det tilsier at formuestapet knyttet til utviklingen i den samlede miljø- og naturkapital er større enn det som framkommer av beregningene.



Figur 6.12 Nasjonal sparerate per innbygger i utvalgte land. Gjennomsnitt 2004–2008

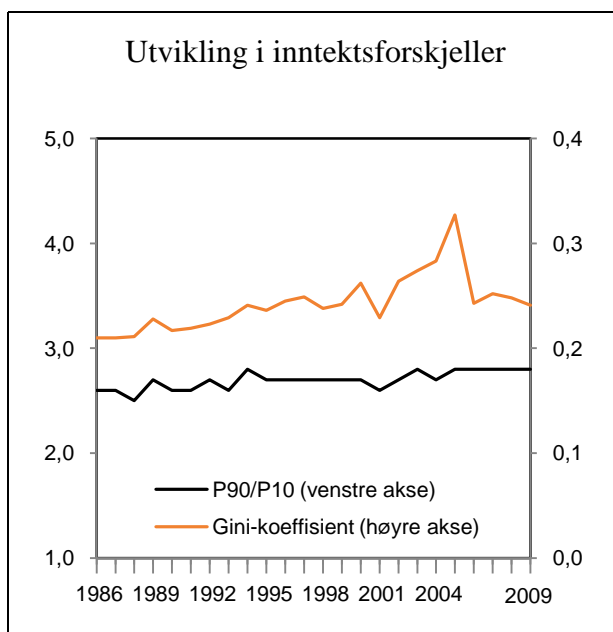
Kilde: Verdensbanken.



Figur 6.13 Netto nasjonalinntekt¹ per innbygger fordelt på kilder. 1 000 kroner. ¹ Faste 2008-priser.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

menn. Redusert marginalsatt på lønn de siste årene kan ha virket positivt på kvinners arbeidstilbud og dermed bidra til utjevning av inntekter. I følge Meld. St. 6 (2010–2011) Likestilling for like lønn, er det nødvendig med tiltak innen lønnsdan-



Figur 6.14 Nasjonal sparerate i utvalgte land. Gjennomsnitt 2004–2008

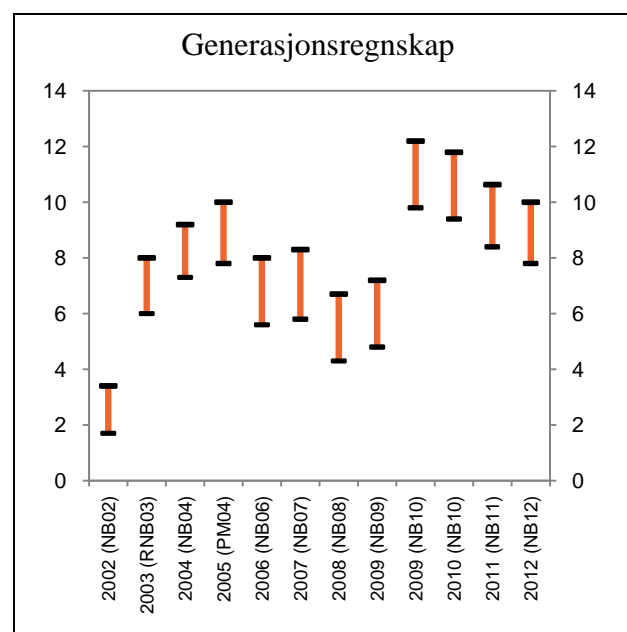
Kilde: Verdensbanken.

nelsen, i familiepolitikken og i arbeidslivet for at inntektsforskjellene skal bli mindre.

Bærekraftige offentlige finanser

Bærekraftindikator 14, generasjonsregnskap, belyser de generasjonsmessige fordelingsvirkningene av å videreføre dagens budsjettpolitikk. Indikatoren tar hensyn til demografiske utviklingstrekk på et forholdsvis detaljert nivå. I tillegg tas det hensyn til offentlig finansformue, inkludert gjenværende petroleumsformue på norsk sokkel. Generasjonsregnskapsberegningen tar som utgangspunkt at det er rimelig å se petroleumsformuen som en gave fra naturen som tilhører alle generasjoner.

Som følge av aldringen av befolkningen vil utgiftene til pensjoner, helse og omsorg øke i tiårene framover. Beregningene av generasjonsregnskapet viser at dagens offentlige budsjetter må styrkes for at framtidige generasjoner ikke skal stå overfor en økt skattebyrde, selv med en videreføring av dagens velferdsordninger. Det anslåtte inndeckningsbehovet økte markert som følge de finanspolitiske tiltakene under finanskrisen, jf. figur 6.15, men har senere avtatt noe. Det er gjort nærmere rede for utviklingen i offentlige finanser og bærekraften i velferdsordningene i avsnitt 3.2, både med utgangspunkt i generasjonsregnskapet og mer omfattende makroøkonomiske beregninger.



Figur 6.15 Generasjonsregnskapet. Beregnet innstrammingsbehov i offentlige finanser. Pst. av BNP

Kilde: Finansdepartementet.

Forvaltningen av Statens pensjonsfond utland

Siktemålet med investeringene i Statens pensjonsfond utland (SPU) er å oppnå høyest mulig avkastning over tid gitt moderat risiko. Pensjonsfondet var tidlig ute blant statlig eide fond når det gjelder å ta hensyn til etikk, miljø- og samfunnsmessige forhold i forvaltningen. Fondets investeringer er spredt på mange forskjellige aktiva, land og sektorer. Investeringene gir eksponering mot en betydelig andel av verdens produksjonsmidler.

Finansdepartementet har i mandatet for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland fastsatt at fondets eierrettigheter skal utøves basert på internasjonalt anerkjente prinsipper og at hensynet til god selskapsstyring, miljø- og samfunnsmessige forhold skal være en integrert del av fondsforvaltningen. Dette er et ambisiøst mål som er i tråd med FN's Prinsipper for ansvarlig investeringspraksis. Som en del av eierskapsarbeidet analyserer Norges Bank nå de miljø- og samfunnsmessige risikoene som finnes i selskapene og markedene de investerer i.

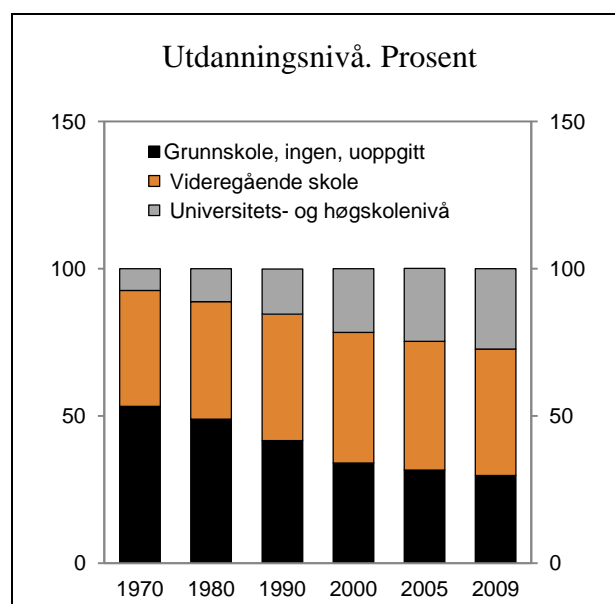
SPU har et program for miljørelaterte investeringsmuligheter. Dette omfatter investeringer innen vannforvaltning, miljøteknologi og ren energi, og ved utgangen av 2010 utgjorde dette 25,7 milliarder kroner. Forvaltningen av Statens pensjonsfond utland omtales i kapittel 5.

Høyere utdanning

Et høyt utdanningsnivå i befolkningen er en forutsetning for en bærekraftig økonomisk utvikling i et moderne kunnskapssamfunn. Utdanning gir grunnlag for arbeidsmarkedstilknytning og inntekt som igjen er viktig for en god helse, jf. St.meld. nr. 20 (2006–2007) Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller. Forskning og høyere utdanning øker verdien av den menneskelige kapitalen, som er den viktigste målbare enkeltkomponent i nasjonalformuen.

Bærekraftindikator 15, befolkningen fordelt etter utdanning, viser at utdanningsnivået har steget markant siden 1970 og at det fortsatt stiger, jf. figur 6.16. Denne utviklingen skyldes særlig veksten i høyere utdanning blant kvinner.

Andelen av befolkningen i aldersklassene fra 20 til 66 år med universitets- eller høyskoleutdanning utgjorde over 30 pst. i 2009. Utdanningsnivået i Norge forventes å stige framover bl.a. som følge av at stadig flere unge kvinner fullfører høyere utdanning. Halvparten av kvinnene i alderen 25–29 år hadde høyere utdanning i 2008. Samtidig som en økende andel fullfører høyere utdanning



Figur 6.16 Antall personer på 16 år og over, fordelt etter høyeste utdanning

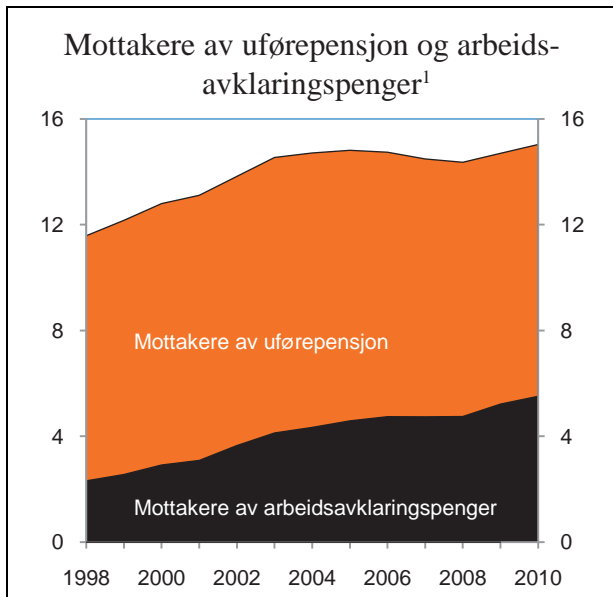
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

er frafallet i videregående utdanning, særlig yrkesfagene, høyt. Det representerer en betydelig utfordring.

Utstøting fra arbeidslivet

Regjeringen legger stor vekt på å føre en politikk som legger til rette for at flest mulige kan delta i arbeidslivet. Sysselsettingen i Norge er høy i internasjonal sammenheng. Bærekraftindikator 16 viser imidlertid at summen av uføretrygdde og personer på arbeidsavklaringspenger som andel av befolkningen gjennomgående har økt over tid, jf. figur 6.17. Som det framgår av figuren var 15 pst. av befolkningen mellom 18 og 66 år enten uføretrygd eller mottok arbeidsavklaringspenger ved utgangen av 2010. I tillegg har sykefraværet også økt betydelig i forhold til midten av 1990-tallet. Blant de uføretrygdde er det svært få som vender tilbake til arbeidslivet. Det er videre en betydelig andel av mottakerne av arbeidsavklaringspenger som blir uføretrygd. At en stor andel av befolkningen i arbeidsdyktig alder står utenfor arbeidslivet, svekker verdiskapingen og evnen til å videreføre gode velferdsordninger. For å sikre arbeidslinjen er det viktig å begrense innstrømmingen til helserelevante ytelser.

Om lag 12 pst. av Norges befolkning har innvandrerbakgrunn. Om lag 10 pst. har innvandret selv. I tillegg er om lag 2 pst. norskfødte personer



Figur 6.17 Uføretrygdde og personer på arbeidsavklaringspenger som andel av befolkningen

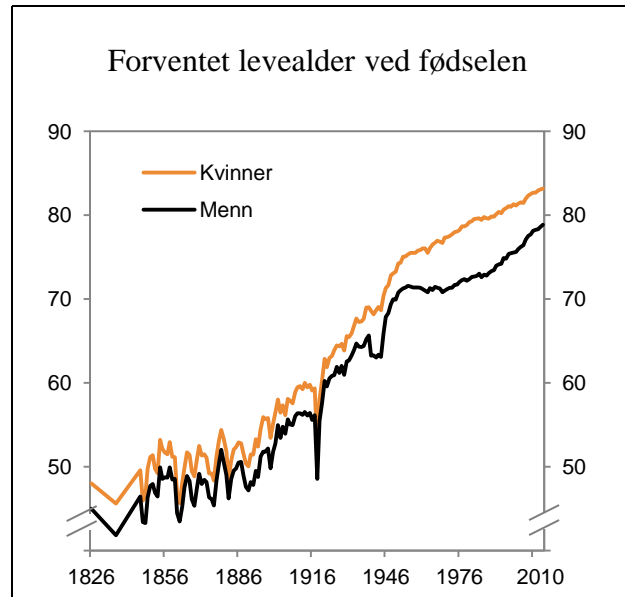
¹ Arbeidsavklaringspenger ble innført 1. mars 2010 og erstattet medisinsk rehabilitering, attføring og tidsbegrenset uførestønad.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

med to innvandrerforeldre. Sysselsettingsandelen er relativt lav i flere store innvandrergrupper. Den registrerte ledigheten blant innvandrere er om lag tre ganger så høy som for befolkningen for øvrig. Det er imidlertid store variasjoner mellom ulike grupper. Regjeringen vil legge til rette for at innvandrere raskest mulig og i størst mulig grad kan bidra med sine ressurser i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig.

Arbeid mot sosialt betingede helseforskjeller

Bærekraftindikator 17 er forventet levealder ved fødsel, forutsatt at det siste årets dødelighetsrater holder seg konstante. Indikatoren reflekterer utviklingen i helse og levekår. Samlet har levalderen økt med 6 år for menn og vel 3 år for kvinner i løpet av de siste 25 årene. Forventet levetid for kvinner født i 2010 er 83,2 år og for menn 78,9 år, jf. figur 6.18. Norge er blant de åtte – ti landene i verden med høyest forventet levealder. Japanske, franske og italienske kvinner lever lenger enn norske. Det samme gjør kvinner fra de andre nordiske landene, med unntak av Danmark. Det er noe mindre forskjeller i forventet levealder for menn i Norge og i de landene med lengst levalder.



Figur 6.18 Forventet levealder ved fødselen

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Gjennomsnittstallene skjuler store sosiale helseforskjeller i befolkningen. Slike forskjeller finne en igjen indikatorer for dødelighet, sykkelighet, psykisk helse eller selvopplevd helse. Framover vil det bli flere friske eldre, men det vil også bli flere som har aldersrelaterte helseutfordringer med bl.a. sammensatte og kroniske sykdommer. De demografiske endringene er et resultat av en samfunnsutvikling med bedre levekår og gode velferds- og helsetjenestetilbud. Samtidig gjør utfordringene knyttet til befolkningssammensetning, sosiale helseforskjeller og en sykdomsutvikling med flere kronisk syke, det nødvendig med forsterket innsats for å styrke folkehelsen.

Utfordringene knyttet til livsstilssykdommer öker. I 2008 var nesten hver tredje norske mann og hver femte norske kvinne over 16 år overvektige. Hver tiende nordmann over 16 år har helsefarlig overvekt. Overvekt og fedme fører til type 2-diabetes og ökt forekomst av hjerte-karsykdommer. Selv om andelen av befolkningen med helsefarlig overvekt har ökt i Norge, er vi bedre stilt enn flere andre land. For eksempel har om lag 30 pst. av voksne amerikanere helsefarlig overvekt.

Ny lov om folkehelsearbeid trer i kraft 1. januar 2012. Loven vil gi en ramme for det langsiktige folkehelsearbeidet.

6.3.10 Samiske perspektiver i miljø- og ressursforvaltningen

Samisk kultur og samfunnsliv har sterk tilknytning til primærnæringsvirksomhet som reindrift, jordbruk og fiske. Ifølge Lov om forvaltning av naturens mangfold (Naturmangfoldloven) skal det legges tilbørlig vekt på det samiske naturgrunnlaget ved vedtak. Det er videre tatt inn en bestemmelse i loven om ivaretagelse av urfolks og lokalsamfunns interesser når fordelene fra utnytting av genetiske ressurser fra naturen skal fordeles.

Det er etablert institusjonelle mekanismer som skal bidra til at samiske perspektiver ivaretas iht. lovverket. I forbindelse med implementering av den nye forvaltningsmodellen for nasjonalparker og andre store verneområder, oppnevner Sametinget representanter til de interkommunale verneområdestyrene for områder der samiske interesser blir berørt. Den nye plandelen av plan- og bygningsloven gir Sametinget innsigelsesmyndighet dersom en plan får «vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse».

Konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og statlige myndigheter har bidratt til bedre kommunikasjon og styrket kunnskapsgrunnlag. Det ble oppnådd enighet i et klart flertall av konsultasjonene som ble avsluttet i 2010 og de første fem månedene av 2011. Det har det siste året vært en dialog om anvendelse av konsultasjonsprosedyren ved utarbeiding av stortingsmedingen.

Regjeringen arbeider med oppfølgingen av forslagene fra Samerettsutvalget II, som har utredet spørsmål omkring retten til, og disponeringen og bruken av land og vann i tradisjonelle samiske områder fra Troms i nord til Hedmark i sør. Enkelte av utvalgets forslag berører også Finnmark.

I en felleserklæring om styrking av det grensenære samarbeidet mellom Norge og Russland fra 2010 er styrking av urfolkskontakter, revitalisering og bevaring av urfolkenes tradisjonelle kultur og næringsveier og trygging av urfolks livskvalitet prioritert. Erklæringen følges opp av en gjensidig arbeidsplan.

Det er startet nye forhandlinger mellom Finland, Norge og Sverige om nordisk samekonvensjon. To av fem medlemmer av Norges delegasjon er oppnevnt av Sametinget.

6.4 Bred medvirkning og oppfølging

Målene for en bærekraftig utvikling kan ikke oppnås gjennom politiske tiltak alene, men krever aktiv innsats fra næringsliv, organisasjoner, forvaltning, skoler, utdanningsinstitusjoner og den enkelte.

6.4.1 Næringslivets rolle og næringsutvikling

Miljøteknologi

Regjeringen har lansert et miljøteknologiprogram til en satsing på kommersialisering av miljøteknologi. Programmet har en økonomisk ramme på 500 mill. kroner over tre år, og kommer i tillegg til bevilgningene til miljøteknologiordningen som forvaltes av Innovasjon Norge. Regjeringens visjon er at Norge skal utvikle seg til å bli en sentral leverandør av miljøteknologiske løsninger. Det er igangsatt et arbeid med å revidere den nasjonale reiselivsstrategien fra 2007, hvor miljøaspektet vil være en viktig del.

Overvåking fra verdensrommet er i mange tilfeller den mest kostnadseffektive måten å overvåke klima- og miljøendringer over store områder. Norsk Romsenter har trappet opp arbeidet for å øke bruken av satellittdata i gjennomføringen av Regjeringens prosjekter mot skogforringelse og av avskoging i utviklingsland.

Næringslivets samfunnsansvar

Regjeringen forventer at alle selskaper tar samfunnsansvar, enten de er offentlig eller privat eid. Statens pensjonsfond utland og Statens pensjonsfond Norge forvaltes etter etiske prinsipper og basert på en forståelse av at fondenes avkastning over tid avhenger av god selskapsstyring. Det omfatter ivaretagelse av miljø- og samfunnsmessige faktorer og velfungerende markeder.

Regjeringen mener at norsk næringsliv bør vise et særskilt samfunnsansvar ved å benytte de beste tilgjengelige standardene og beste praksis når de opererer i andre land, særlig i land der sosiale, etiske og miljømessige forpliktelser står svakt. Regjeringen vil oppfordre land og selskaper til å slutte opp om internasjonalt anerkjente prinsipper og rapporteringsnormer som FNs Global Compact og Global Reporting Initiative, slik at bedriftene kan etterprøves utfra sin innsats. I september 2011 var 52 norske selskaper medlemmer i UN Global Compact. I tillegg finnes norske dat-

terselskaper av utenlandske global compact-medlemmer.

6.4.2 Frivillige organisasjoner

De frivillige organisasjonene spiller en viktig rolle i det norske samfunnet. De bidrar til å øke kunnskapen om miljø- og utviklingsspørsmål og til å sette disse spørsmålene på dagsorden. I Norge har det vært et godt og tett samarbeid mellom myndighetene og organisasjonene om bærekraftig utvikling. Regjeringen ønsker å videreutvikle dette samarbeidet.

Norge fremmer medvirkning fra ikke-statlige organisasjoner i det internasjonale miljøvernssamarbeidet. Det er en tradisjon å ha representanter for organisasjonene med i nasjonale delegasjoner ved større FN-konferanser.

6.4.3 Offentlige anskaffelser

Offentlig sektor kjøpte i 2009 inn varer og tjenester for rundt 386 mrd. kroner. Statsforvaltningens andel var rundt 146 mrd. kroner. Det er et potensial for reduksjon av miljøbelastningene fra det offentlige innkjøp og bruk av varer og tjenester.

Regjeringen la i juni 2007 fram en handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Planen gjaldt opprinnelig for årene 2007–2010, men gyldighetsperioden er forlenget. Planen skal bidra til at statlige virksomheter tar et ansvar som innkjøper og forbruker for å integrere miljøhensyn, etiske hensyn og sosialt ansvar i sine anskaffelser. I arbeidet knyttet til miljøansvar i offentlige innkjøp er det et særlig fokus på tiltak knyttet til klima og energi, helse- og miljøfarlige stoffer, avfall og biologisk mangfold. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har ansvaret for å følge opp handlingsplanen.

6.4.4 Lokalforvaltningens rolle

Kommunene har et hovedansvar for arealforvaltningen. Energi, avfallshåndtering, avløpsrensing, lokal luftforurensning og viltforvaltning er andre viktige områder hvor kommunene har en sentral rolle. Kommunene eier ifølge Enova rundt en firedel av alle yrkesbygg i Norge og står for en tredel av energibruken i norske næringsbygg. Den nye plan- og bygningsloven gir kommunene strengere krav om for å fremme miljøhensyn og bærekraftig utvikling i sin areal- og samfunnsplanlegging. Kommunene skal i sin kommuneplan eller i egen kommunedelplan innarbeide tiltak og virkemidler

for å redusere utslipp av klimagasser og sikre mer effektiv energibruk.

6.4.5 Utdanning for bærekraftig utvikling

Skoler og andre utdanningsinstitusjoner kan gi viktige bidrag i arbeidet med å understøtte en bærekraftig utvikling. Et av formålene i grunnopplæringen er å fremme forståelse om bærekraftig utvikling blant elevene. Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å følge opp og delta i arbeidet med FNs tiår for Utdanning for bærekraftig utvikling, som strekker seg fra 2005 til 2014.

6.5 Indikatorer for livskvalitet og levekår

6.5.1 Bakgrunn

Regjeringen fører en politikk som bygger på rettferdighet og fellesskap. Alle mennesker i Norge skal ha mulighet til å utvikle sine evner og leve gode og meningsfulle liv. Arbeid er viktig for den enkeltes oppfatning av hvor godt hun eller han har det i sitt eget liv. Arbeid gir den enkelte økonomisk selvstendighet og er det viktigste virkemiddelet for å motvirke fattigdom, utjevne sosiale forskjeller og oppnå likestilling mellom kvinner og menn. Muligheten for den enkelte til å utvikle sine evner og leve gode og meningsfulle liv avhenger også av en rekke andre forhold, herunder helse og sosiale relasjoner.

Det pågår et betydelig arbeid internasjonalt med å videreutvikle målinger av livskvalitet og samfunnsmessig framskritt. Arbeidet er bredt basert, og involverer både internasjonale organisasjoner, forskningsmiljøer og nasjonale statistikkbyråer. Livskvalitet avhenger av en rekke forhold som har vist seg vanskelig å tallfeste.

I Nasjonalbudsjettet 2010 ble det gjort rede for arbeidet med å måle velferd og livskvalitet i Norge og internasjonalt. Omtalen ble oppdatert i Nasjonalbudsjettet 2011. Finanskomiteen ga i innstillingen til Nasjonalbudsjettet 2011 uttrykk for at det er behov for å arbeide videre med konkret utvikling av nye indikatorer for samfunnsutviklingen i Norge basert på den beste tilgjengelige forskning og erfaring. Komiteen viste bl.a. til at Frankrike, Canada og Storbritannia er blant landene som leder an i dette arbeidet internasjonalt og ba Regjeringen om å sikre at Norge i likhet med disse landene er i front når det gjelder utviklingen av slike indikatorer. I de følgende avsnittene omta-

les arbeidet internasjonalt og i Norge med utvikling av indikatorer for levekår og livskvalitet.

6.5.2 Arbeidet med måling av samfunnsutvikling

Nasjonalregnskapet spiller en sentral rolle i overvåkning av den økonomiske utviklingen og i utforming av økonomisk politikk. Nasjonalregnskapet fanger opp utviklingen i realinntekt, forbruk og sysselsetting, størrelser som har stor betydning for livskvalitet. Nasjonalregnskapet fanger imidlertid ikke opp endringer i miljø- og naturkapital eller forhold som helsetilstand, utdanningsnivå og personlig trygghet. Skal en gi et mer helhetlig bilde av samfunnet og befolkningens livssituasjon, må nasjonalregnskapet og annen økonomisk statistikk suppleres med mer informasjon. Bærekraftindikatorne presentert i avsnitt 6.3 er et eksempel på slik informasjon. De er dels bygd opp med utgangspunkt i nasjonalregnskapet og annen økonomisk statistikk og dels med utgangspunkt i statistikk om utvikling i miljø og naturressurser, sosiale forhold og Norges forhold til den tredje verden.

Internasjonalt har rapporten «Measurement of Economic Performance and Social Progress» fra den såkalte Stiglitz-kommisjonen fra 2009 bidratt til arbeidet med å forbedre nasjonalregnskapssystemene og til utvikling av indikatorer for bærekraftig utvikling og livskvalitet.

Både i Norge og i andre land er det utviklet omfattende statistikk som belyser ulike aspekter ved livskvalitet og levekår. I tillegg til Statistisk sentralbyrå finnes det også andre offentlige og private produsenter av primærstatistikk som belyser sosiale forhold. Helsedirektoratet samler for eksempel inn informasjon om resultater av medisinske inngrep i norske sykehus. Utdanningsdirektoratet samler inn informasjon om resultater av nasjonale prøver i skolen.

Det produseres og tilrettelegges stadig mer statistikk som belyser tilgangen på offentlige tjenester og effektivitet i produksjonen av dem, særlig gjennom informasjonssystemet STATRES som forvaltes av Statistisk sentralbyrå. Det foreligger undersøkelser basert på intervjuer som kartlegger holdninger. Norsk Monitor (Synovate) har siden 1980-tallet presentert utviklingen i opplevd livskvalitet blant nordmenn, basert på samme metode som nyttes i andre land. Innbyggerundersøkelsen, en periodisk undersøkelse som kartlegger brukerens tilfredshet med offentlige tjenester, ble for første gang publisert i 2010, jf. omtalen i

avsnitt 5.4. Det foreligger også sammenliknbare nordiske undersøkelser på dette området.

Fra og med 2011 ble systemet for nasjonale levekårsundersøkelser lagt om, og bedre samordnet med den europeiske levekårsundersøkelsen EU-SILC (Statistics on Income and Living Conditions). I det nye systemet skal det gjøres mer bruk av subjektive mål på livskvalitet. I 2011 inngikk tema som fritid og friluftsliv, sosial kapital og organisasjonsaktivitet i levekårsundersøkelsen. Statistikk om dette publiseres innen utgangen av 2011. Hvert år publiserer Statistisk sentralbyrå et bredt utvalg av nøkkeltall om befolkningens levekår i Norge langs dimensjoner som befolkning, helse, utdanning, arbeid og arbeidsmiljø, økonomiske levekår, boforhold, kriminalitet, sosial og politisk deltakelse og fritid og kultur.

Det kan være vanskelig å orientere seg i det omfattende tilfanget av statistikk om levekår og livskvalitet. Internasjonalt er det ulike oppfatninger om hvilken type primærstatistikk en skal basere seg på og hvordan en kan gjøre informasjonen lettere tilgjengelig. Utfordringene kan oppsummeres etter følgende hovedlinjer:

1. Hvor langt skal en gå i å sammenfatte informasjon i noen få summariske indikatorer?
2. I hvilken utstrekning skal en basere seg på subjektive data som speiler holdninger hos intervjuobjektene, f.eks. grad av lykke eller tilfredshet?
3. Hvordan kan informasjonen gjøres mer brukervennlig og lettere tilgjengelig?

Summariske indikatorer

Et argument mot tallmessige samlemål er at mye av kompleksiteten i saksforholdene kan gå tapt når informasjonsrikdommen reduseres. Et annet argument gjelder selve sammenveiingen. Skal en oppsummere livskvalitet i én indikator, må en velge vektorer som reflekterer den relative betydningen av de ulike dimensjonene av livskvalitet. Det kan imidlertid være et stort spenn i oppfatningene om hvordan vektene skal fastsettes.

Subjektive data

Gjennom de siste tiårene er det gjennomført flere nasjonale og internasjonale studier hvor en forsøker å måle innbyggernes oppfatning av egen livskvalitet. En sentral problemstilling er om subjektive oppfatninger sammenfaller med objektive mål og med eksterne vurderinger av venner og familie og den som intervjuer, og i hvilken utstrekning det er sosialt betingede. Andre problemstillinger er

om en finner fellestrekk i svarene på tvers av land. Siden 2000 er det utgitt et eget internasjonalt fagtidsskrift *Journal of Happiness Studies*.

Gjennom de siste tiår har interessen for subjektive livskvalitetsmål økt også i Norge, og det foregår bl.a. forskning med sikte på å kartlegge samvariasjonen mellom objektive og subjektive mål.¹

Brukervennlighet

Det er i mange tilfeller ikke begrensinger i primærstatistikk, men mangel på tilrettelegging av informasjonen som gjør det vanskelig å danne seg et bilde av utviklingen av livskvalitet over tid. Problemet består i å velge ut og fortolke relevant informasjon. En konsekvens er at brukerne får begrenset nytte av den informasjonen som foreligger. En måte å hjelpe brukerne på, er å finne bedre presentasjonsformer, f. eks. i form av internettportaler med veiledning om sammenhengen mellom ulike typer statistikk/informasjon og lenker til relevante nasjonale og internasjonale nettsteder. Statistisk sentralbyrå arbeider med å gjøre informasjonen mer tilgjengelig.

Initiativer internasjonalt

Standardisert informasjon fra de enkelte land er en forutsetning for internasjonal kunnskapsutveksling og dialog. Foruten økonomisk statistikk publiserer OECD jevnlig sammenliknbare studier av samfunnsutviklingen i medlemslandene. Eksempler er publikasjonene *Education at a Glance*, *Health at a Glance* og *Society at a Glance*.

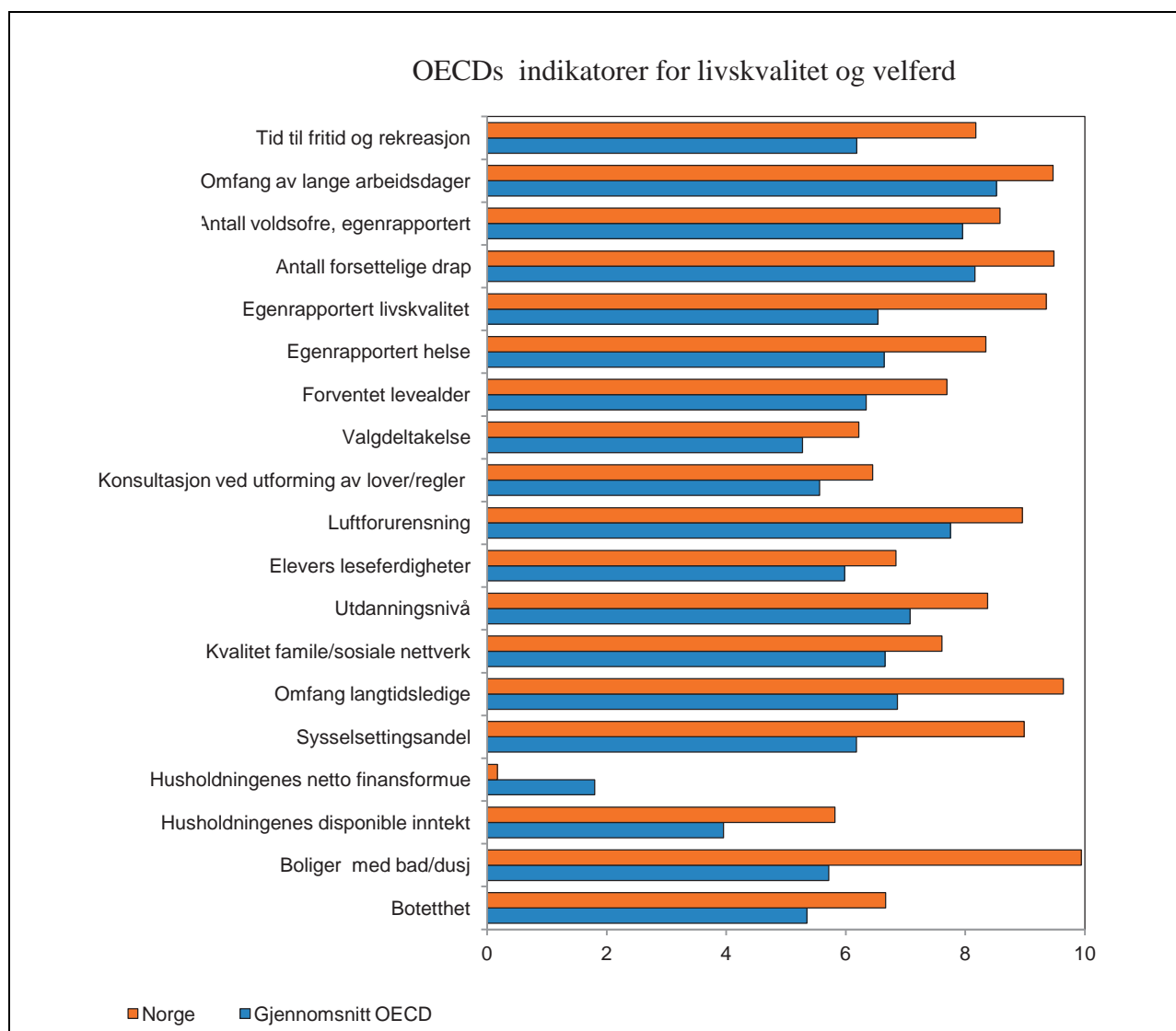
I EU arbeides det med indikator for livskvalitet, og Statistisk sentralbyrå har deltatt i en arbeidsgruppe som utarbeidet forslag til hvordan indikatorer for livskvalitet kan innarbeides i levekårsundersøkelsen EU-SILC. Statistisk sentralbyrå deltar også i en arbeidsgruppe for gjennomføring av undersøkelsen Eurofund (The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions). Dette er en livskvalitetsundersøkelse som dekker alle medlemslandene og inneholder både objektive og subjektive indikatorer.

En del OECD-land har innført, eller er i ferd med å utvikle indikatorsett for livskvalitet. Flere av initiativene legger vekt på at informasjonssysteme-

mene må utformes slik at det blir lett for den enkelte borger å bruke systemet.

- Det statistiske sentralbyrå i Frankrike (INSEE) har i løpet 2010 og 2011 presentert analyser av fattigdomsproblemer, særlig om situasjonen til hjemløse og personer med dårlig boforhold, samt analyser av langsiktige trender i levestandard, produktivitet og opplevd livskvalitet.
- Den canadiske regjering publiserer på sin nettside indikatorer for livskvalitet som dekker utviklingen på område som: arbeid, fritid, bolig, familieliv, helse, personlig sikkerhet, finansiell sikkerhet, miljø og sosial deltakelse. Indikatorene oppdateres årlig. Statistikken ledsages av bakgrunnsinformasjon om utviklingen på de enkelte områdene samt spesialanalyser.
- I Storbritannia ga statsminister David Cameron i november 2010 det statistiske sentralbyrået i oppdrag å kartlegge livskvalitet. Arbeidet tar utgangspunkt i både subjektive og objektive indikatorer. De første resultatene er planlagt publisert i 2012.
- I Australia publiserer Australias statistiske sentralbyrå «Measures of Australias Progress». Siktemålet er å tilrettelegge informasjonen slik at den enkelte kan orientere seg og finne informasjon om utviklingen i økonomi, samfunn, miljø og livskvalitet.
- Det finske indikatorsystemet omfatter rundt 100 sosiale indikatorer, og inneholder i tillegg lenker til andre kilder og internasjonale referansedata. Valget av indikatorer er basert på konsultasjon med brukergrupper og informasjonstilbydere. Systemet er utviklet i et samarbeid mellom statsministerens kontor, departementer og Statistisk centralen.
- I USA har Government Accounting Office utarbeidet en rapport om erfaringene med indikatorsystem i andre land og lærdommer en har kunnet trekke i utviklingen av indikatorsystem i USA. Rapporten pekte på at et godt indikatorsystem kan gi mer velbegrunnede politikkvalg, økt kunnskapsnivå i befolkningen og større engasjement i samfunnsspørsmål.
- Hvert år publiserer Statistisk sentralbyrå et bredt utvalg av nøkkeltall om befolkningens levekår i Norge langs dimensjoner som befolkning, helse, utdanning, arbeid og arbeidsmiljø, økonomiske levekår, boforhold, kriminalitet, sosial og politisk deltakelse og fritid og kultur. Indikatorene ledsages av analyser og bakgrunnsinformasjon. Et sammendragkapittel i Samfunnsspeilet 5–6 2011 trekker fram noen brede endringstendenser med utgangspunkt i

¹ Boka «Livskvalitet. Forskning om det gode liv» (Næss mfl. 2011), gir en bred oversikt over norsk og internasjonal forskning på subjektiv livskvalitet.



Figur 6.19 OECDs indikatorer for livskvalitet og velferd. Resultater for Norge og gjennomsnitt for OECD-landene

indikatorutviklingen, men Statistisk sentralbyrå har valgt ikke å sammenfatte informasjonen i en eller noen få samleindikatorer.

En finner i de fleste tilfeller delindikatorer for materiell velferd, helse og utdanning. Det er forskjeller i vektlegging av subjektive indikatorer og i bruken av sammensatte indikatorer. De ulike tilnærmingene reflekterer dels at siktemålene med utvikling av indikatorene har vært forskjellig.

6.5.3 OECDs indikatorer for livskvalitet og levekår

OECDs indikatorsystem for velferd og livskvalitet (well-being indicators) omfatter indikatorer for materiell velstand og livskvalitet for de 34 medlemslandene i OECD samt 8 framvoksende øko-

nomier. Indikatorene ble for første gang ble publisert i mai 2011, og gjør det mulig å sammenlikne utviklingen over tid og mellom land. De dimensjoner som dekkes er: Materiell situasjon (inntekt og formue), boligforhold og livskvalitet (arbeidsforhold, balanse arbeid fritid, utdanning, fysisk miljø, samfunnsengasjement, helse, personlig sikkerhet og egen opplevelse av tilfredshet med livet). Rapporteringen er langt på vei en sammenstilling av statistikk som tidligere har vært publisert av OECD, og inneholder 20 indikatorer innenfor ti hovedområder. Medlemslandene har deltatt i arbeidet med å velge ut indikatorer. OECD har samarbeidet med andre internasjonale organisasjoner. Med indikatorene har de enkelte landene fått et nytt verktøy som kaster lys over tilstand og utvikling i livskvalitet i medlemslandene.

Figur 6.19 gjengir resultatene for Norge og for gjennomsnittet av medlemslandene i OECD for de 19 indikatorene der tall for Norge foreligger. Høyeste score er 10. Det framgår at Norge scorer klart over gjennomsnittet med ett unntak; husholdningenes netto finansformue.

Norge scorer høyt på inntektsnivå og sysselsetting. Norge kommer også godt ut mht. boforhold, balanse mellom arbeid og fritid, samt kontakt med familie og venner. Registrert kriminalitet er lav, men det er likevel forholdsvis mange som rapporterer om at de har vært utsatt for vold. Det er verdt å merke seg at det er få land der innbyggerne uttrykker større tilfredshet med livet enn det nordmenn gjør.

Finansformue benyttes som indikator på samlet formue fordi en mange land ikke har god statistikk for verdien av bolig og annen realkapital. Flere forhold tilsier at dette gir et skjevt bilde av husholdningenes samlede formue i Norge. For det første har vi forholdsvis høy andel husholdnin-

ger som eier sin egen bolig. For det annet bidrar gode offentlige forsikringsordninger til at behovet for privat pensjonssparing er mindre enn i mange andre land.

En enkel, men grov metode for å sammenfatte svarene er å beregne gjennomsnittlig score på alle områdene, og bruke dette som sammenlikningsgrunnlag mellom land. Målt på denne måten tilhører Norge tetsjiktet sammen med Australia, Canada, New Zealand, de øvrige nordiske landene, Sveits og Nederland. USA kommer et stykke etter, og det er enda lenger ned til Tyskland og Frankrike.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet 30. september 2011 om Nasjonalbudsjettet 2012 blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Meld. St. 15 (2010–2011) om forvaltningen
av Statens pensjonsfond**

Brev fra Norges Bank til Finansdepartementet 18. august 2011

Vi viser til brev av 28. juni 2011 om behandlingen av Meld. St. 15 (2010–2011) om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2010.

Norges Bank tar til etterretning at departementet vil komme tilbake til spørsmålet om vurdering av kriteriene som brukes i sammensetningen av de miljørelaterte investeringsmandatene når det er høstet mer erfaringer med disse investeringene. Vi viser til kravene i mandatets kapittel 7 om offentlig rapportering, herunder vår omtale i årsrapport for 2010.

Departementet viser i sitt brev til omtalen i meldingen av arbeidet med et forventningsdokument innenfor ett av bankens seks satsingsområder i eierskapsutøvelsen; området velfungerende, legitime og effektive markeder. Problemstillinger knyttet til selskapers åpenhet og rapportering vil være ett av flere temaer i de sentrale dokumenter for eierskapsarbeidet i Norges Bank. Norges Bank tar i løpet av høsten og tidlig neste år sikte på å offentliggjøre forventningsdokumenter for følgende tre satsingsområder; likebehandling av aksjonærer, aksjonærenes rett til innflytelse og styrets ansvar overfor aksjonærene og velfungerende, legitime og effektive markeder.

Norges Bank legger vekt på kostnadseffektiv drift av virksomheten. I årsrapport for Statens pensjonsfond utland (SPU) for 2010 hadde vi en bred omtale av kostnadsutviklingen i NBIM i en egen temaartikkel. Samtidig har vi utvidet noteopplysningene til regnskapet slik at disse nå gir mer informasjon enn tidligere om driftskostnadene ved forvaltningen av fondet. Vi tar til etterretning at departementet i neste års melding om fondet vil utvide analysen av kostnadsutviklingen. Det vil være naturlig med en bred omtale av kostnadsbildet i det årlige godtgjøringsbrevet til departementet og i NBIMs årsrapport om forvaltningen av SPU i 2011.

Departementet foreslår i brevet av 28. juni en tilføyelse i § 1-4 fjerde ledd i mandatet for forvaltningen av SPU. Endringen innebærer et krav om

at avtaler med eksterne forvaltere om avkastningsavhengige honorarer skal innholde bestemmelser om tak for slike honorarer.

Norges Bank har ingen merknader til forslaget til endring av mandatets § 1-4 fjerde ledd. Som tidligere opplyst, innførte NBIM allerede i 2009 et tak på årlige utbetalte honorarer i nye avtaler med eksterne forvaltere. Honorar som opptjenes utover dette taket vil kunne komme til utbetaling senere, men bare dersom meravkastningen siden start da fortsatt minst er like positiv. Den praksis som nå er etablert for utbetaling av honorarer til eksterne forvaltere, gjenspeiles i hovedstyrets investeringsmandat til leder for NBIM. Investeringsmandatet ble sist endret i 10. august i år og fastsetter at avtaler med eksterne forvaltere skal inneholde en maksimumsgrense for utbetaling av honorarer i form av et angitt beløp. Et slikt maksimumsbeløp skal ikke overstige USD 25 millioner årlig per investeringsmandat. Vår gjennomføring av kravet i ny § 1-4 fjerde ledd vil derfor innebære at avtaler med eksterne forvaltere vil inneholde en beløpsbegrensning for utbetaling av årlig honorar for det enkelte mandat.

Årlig regnskapsført honorar kan være høyere enn faktisk utbetalt honorar. Etter regnskapsreglene skal årlig regnskapsført honorar, i tillegg til faktisk utbetaling, inkludere avsetninger for forpliktelse som oppstår i regnskapsåret i form av opptjent, ikke utbetalt honorar. Ved høy meravkastning og der man for ett enkelt år overstiger taket for utbetaling, er forvalteravtalene utformet slik at en regnskapsført forpliktelse aldri vil overstige taket for påfølgende år.

Departementet ber i brevet av 28. juni om bankens synspunkter på hvilke type endringer knyttet til den geografiske fordelingen i fondet som det kan være hensiktsmessig å gjennomføre i løpet av inneværende år.

Fondets geografiske fordeling har blitt berørt ved flere anledninger i Norges Banks brev til departementet det siste året. I vårt brev av 6. juli

2010 om utviklingen av investeringsstrategien viser vi at sammenhengen mellom målet om å sikre fondets langsiktige internasjonale kjøpekraft og dagens regime med strategiske regionvekter er uklart. Det bør vurderes om det er hensiktsmessig å videreføre strukturen med regionvekter.

I vårt brev av 18. mars 2011 om investeringsstrategien for fondets nominelle obligasjoner la vi til grunn at målet om høyest mulig langsiktig internasjonal kjøpekraft sikres best gjennom bredt eierskap til produksjonen av varer og tjenester fondet skal finansiere kjøp av. Den største endringen i valutasammensetningen som følger av

vårt konkrete råd, er et vesentlig lavere innslag av europeiske valutaer. Vi anbefalte derfor å tilordne disse valutaer en særskilt justeringsfaktor i en overgangsperiode.

De endringene i referanseindeksen som Norges Bank har foreslått, vil bedre ivareta fondets strategiske mål. Mandatet for den operative forvaltningen gjør det mulig å tilpasse porteføljen til endringer i den strategiske referanseindeksen på en effektiv måte. Det er ingen operative forhold som er til hinder for at vi raskt kan starte gjennomføringen av de strategiske råd vi har gitt.

Med hilsen

Øystein Olsen

Yngve Slyngstad

Vedlegg 2**Historiske tabeller og detaljerte anslagstall**

Tabell 2.1	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser
Tabell 2.2	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner
Tabell 2.3	Bruttoprodukt etter næring. Faste priser
Tabell 2.4	Bruttoprodukt etter næring
Tabell 2.5	Nøkkeltall for handelen med tradisjonelle varer. Prosentvis endring fra året før
Tabell 2.6	Driftsregnskapet overfor utlandet
Tabell 2.7	Sysselsatte personer etter næring
Tabell 2.8	Bruttoinvestering etter næring. Faste priser
Tabell 2.9	Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før
Tabell 2.10	Enkelte arbeidsmarkedsvARIABLE i utvalgte OECD-land i 2010
Tabell 2.11	Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før
Tabell 2.12	Framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter. Prosent
Tabell 2.13	Timelønnskostnader i industrien. Prosentvis endring fra året før
Tabell 2.14	Finansdepartementets anslag for 2011 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før
Tabell 2.15	Hovedtall i offentlig forvaltning. Prosentvis volumendring fra året før
Tabell 2.16	Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 2.17	Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 2.18	Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 2.19	Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner
Tabell 2.20	Finanspolitiske indikatorer
Tabell 2.21	Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettoverskuddet. Mill. kroner
Tabell 2.22	Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill. kroner
Tabell 2.23	Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

Tabell 2.1 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser

	Mrd. 2007- kroner 2010	Prosentvis endring fra året før				
		Årlig gj. snitt 1998–2007	2009	2010	2011	2012
Privat konsum	991,6	3,8	0,2	3,7	2,7	4,0
Offentlig konsum	497,7	2,5	4,8	2,2	2,4	1,5
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	445,5	4,8	-6,8	-7,4	9,3	5,6
Herav:						
Oljeutvinning og rørtransport ¹	105,4	2,2	5,8	-12,4	12,5	11,0
Fastlands-Norge	321,5	5,8	-10,9	-3,1	8,8	4,1
Bedrifter	176,7	6,9	-14,4	-1,2	5,2	3,9
Boliger	71,4	5,9	-17,8	-2,2	24,0	10,0
Offentlig forvaltning	73,4	3,5	7,0	-8,0	2,5	-2,3
Innenlandsk anvendelse utenom lagerinvesteringer	1 934,8	3,7	-0,6	0,5	4,1	3,8
Herav: Etterspørsel fra						
Fastlands-Norge	1 810,8	3,9	-1,0	2,0	3,7	3,3
Lagerinvesteringer ²	24,0	0,0	-3,1	3,2	0,0	0,0
Innenlandsk sluttanvendelse	1 958,8	3,6	-4,2	4,4	4,1	3,7
Eksport	992,5	1,5	-3,9	-1,7	0,4	1,0
Herav: Råolje og naturgass	431,7	-0,9	-0,9	-7,4	-1,9	-2,2
Tradisjonelle varer	304,0	3,9	-8,1	4,9	1,3	2,4
Samlet anvendelse	2 951,3	2,9	-4,1	2,3	2,8	2,8
Import	694,4	4,7	-11,7	9,0	6,5	4,3
Herav: Tradisjonelle varer	429,0	6,1	-13,1	8,3	5,7	4,7
Bruttonasjonalprodukt	2 256,8	2,4	-1,7	0,3	1,7	2,4
BNP Fastlands-Norge ³	1 760,1	3,4	-1,8	2,1	2,8	3,1
Herav: Utenom elektisitetsforsyning . .	1 722,4	3,4	-1,6	2,2	2,8	3,1

¹ Eksklusive tjenester tilknyttet utvinning.² Vekstrater målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.³ Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirkosomhet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.2 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Privat konsum.	881,8	940,1	988,8	1015,3	1073,2	1118,8	1182,1
Offentlig konsum.	413,0	446,5	491,9	533,1	558,3	588,6	617,1
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	424,2	503,9	548,0	524,4	506,5	570,2	612,9
Herav:							
Oljeutvinning og rørtransport	95,5	108,3	122,2	134,4	124,2	148,7	167,8
Fastlands-Norge.	308,4	375,5	392,9	358,3	356,5	394,8	417,3
Bedrifter	156,6	203,9	220,0	193,5	195,6	209,2	220,0
Boliger.	90,4	100,4	94,0	78,9	79,8	100,5	112,5
Offentlig forvaltning	61,5	71,2	78,9	85,9	81,2	85,1	84,8
Innenlandsk anvendelse utenom lage- rinvesteringer	1718,9	1890,5	2028,7	2072,7	2138,0	2277,5	2412,1
Herav: Etterspørsel fra							
Fastlands-Norge.	1603,1	1762,1	1873,6	1906,6	1988,1	2102,2	2216,5
Lagerinvesteringer	51,0	32,8	7,0	-57,4	25,8	33,2	30,9
Innenlandsk sluttanvendelse	1769,9	1923,3	2035,7	2015,3	2163,9	2310,7	2443,1
Eksport	1002,5	1039,7	1218,0	969,9	1046,9	1179,6	1192,8
Herav: Råolje og naturgass	498,4	479,9	616,1	426,1	480,5	572,0	556,8
Tradisjonelle varer.	271,5	302,4	322,7	278,1	302,5	325,8	334,2
Samlet anvendelse	2772,3	2963,0	3253,7	2985,2	3210,7	3490,4	3635,8
Import	612,8	691,4	742,8	654,3	714,6	786,3	824,3
Herav: Tradisjonelle varer.	407,3	458,1	477,0	408,9	441,9	484,8	503,8
Bruttonasjonalprodukt	2159,6	2271,6	2510,9	2330,9	2496,2	2704,1	2811,6
BNP Fastlands-Norge	1580,7	1724,3	1812,2	1836,0	1937,5	2036,8	2148,9
<i>Memo:</i>							
Bruttonasjonalinntekt	2161,1	2264,3	2499,8	2316,9	2502,2	2718,4	2796,1
Disponibel inntekt for Norge	1877,0	1952,0	2143,9	1937,9	2106,3
Sparing for Norge	582,2	565,3	663,2	389,6	474,7
Herav: Husholdninger	0,9	13,9	38,0	79,5	86,2	102,9	117,6

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.3 Bruttoprodukt etter næring. Faste priser

	Mrd. 2007 kroner 2010	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1998–2007	2008	2009	2010
Bruttonasjonalprodukt	2256,8	2,4	0,7	-1,7	0,3
Næringsvirksomhet	1653,8	2,2	0,6	-2,5	-0,3
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	496,8	-1,0	-2,6	-1,5	-5,4
Oljevirksomhet inkl. tjenester	470,0	-0,8	-2,7	-0,7	-5,8
Utenriks sjøfart	26,8	-4,4	0,0	-15,1	1,6
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	1157,0	3,6	2,1	-2,9	2,0
Primærnæringene	30,5	1,6	5,0	-5,1	11,8
Industri og bergverk	206,1	1,7	2,6	-5,9	2,1
Bygge- og anleggsvirksomhet	92,5	0,3	1,6	-9,0	0,0
Andre næringer	827,9	4,6	1,9	-1,3	1,9
Offentlig forvaltning	347,4	1,3	3,5	2,6	2,0
Korrekasjonsposter	255,7	5,1	-1,8	-2,3	2,8
<i>Memo:</i>					
BNP Fastlands-Norge	1760,1	3,4	1,8	-1,8	2,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.4 Bruttoprodukt etter næring

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Mrd. kroner:</i>							
Bruttonasjonalprodukt	1743,0	1945,7	2159,6	2271,6	2510,9	2330,9	2496,2
Næringsvirksomhet	1278,3	1455,0	1626,6	1691,6	1908,5	1699,8	1827,9
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart .	387,7	494,6	578,9	547,3	698,7	494,9	558,7
Oljevirkosomhet inkl. tjenester	361,3	465,3	548,8	516,2	663,3	465,6	538,6
Utenriks sjøfart.	26,5	29,2	30,1	31,1	35,4	29,2	20,1
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	890,6	960,4	1047,7	1144,3	1209,7	1204,9	1269,2
Primærnæringene	25,0	26,6	28,9	27,4	27,4	26,0	36,1
Industri og bergverk	162,6	173,3	195,7	209,3	211,5	209,0	210,1
Bygge- og anleggsvirkosomhet . . .	70,2	76,8	85,9	100,1	109,9	102,5	108,6
Andre næringer	632,8	683,8	737,2	807,5	861,0	867,5	914,4
Offentlig forvaltning	264,5	277,0	294,7	320,8	351,3	375,6	393,6
Korrekksjonsposter	200,2	213,8	238,3	259,2	251,1	255,5	274,6
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge	1355,3	1451,1	1580,7	1724,3	1812,2	1836,0	1937,5
<i>Prosentvis fordeling:</i>							
Bruttonasjonalprodukt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Næringsvirksomhet	73,3	74,8	75,3	74,5	76,0	72,9	73,2
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart .	22,2	25,4	26,8	24,1	27,8	21,2	22,4
Oljevirkosomhet inkl. tjenester . . .	20,7	23,9	25,4	22,7	26,4	20,0	21,6
Utenriks sjøfart.	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3	0,8
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	51,1	49,4	48,5	50,4	48,2	51,7	50,8
Primærnæringene	1,4	1,4	1,3	1,2	1,1	1,1	1,4
Industri og bergverk.	9,3	8,9	9,1	9,2	8,4	9,0	8,4
Bygge- og anleggsvirkosomhet . . .	4,0	3,9	4,0	4,4	4,4	4,4	4,4
Andre næringer	36,3	35,1	34,1	35,5	34,3	37,2	36,6
Offentlig forvaltning	15,2	14,2	13,6	14,1	14,0	16,1	15,8
Korrekksjonsposter	11,5	11,0	11,0	11,4	10,0	11,0	11,0
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge	77,8	74,6	73,2	75,9	72,2	78,8	77,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.5 Nøkkeltall for handelen med tradisjonelle varer. Prosentvis endring fra året før

	2005-2009	2010	2011	2012
Eksportpris	2,7	3,7	6,3	0,2
Importpris	2,3	-0,2	3,8	-0,7
Bytteforhold ¹⁾	0,4	3,8	2,5	1,0
Eksportvolum	3,0	4,9	1,3	2,4
Import hos handelspartnerne	1,7	10,0	5,9	5,3
Eksportmarkedsandel	1,3	-4,6	-4,4	-2,8
Importvolum	2,4	8,3	5,7	4,7

1) Eksportpris i forhold til importpris.

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.6 Driftsregnskapet overfor utlandet

	Mrd. kroner			Prosentvis endring fra året før			
				2011		2012	
	2010	2011	2012	Pris	Volum	Pris	Volum
Eksport	1046,9	1179,6	1192,8	12,3	0,4	0,1	1,0
Råolje og naturgass.	480,5	572,0	556,8	21,4	-1,9	-0,5	-2,2
Skip, plattformer, m.m.	9,2	9,5	9,7	3,3	0,2	2,4	0,2
Andre varer	302,5	325,8	334,2	6,3	1,3	0,2	2,4
Bruttoinntekter, skipsfart og oljeboringstjenester m.m.	101,0	112,2	119,3	6,7	4,1	2,2	4,0
Rørtransport	12,6	13,3	13,8	1,7	3,4	1,8	1,9
Utlendingers utgifter i Norge .	28,8	29,7	32,7	3,2	0,0	1,4	8,4
Andre tjenester	112,2	117,2	126,3	0,7	3,7	2,6	5,0
Import	714,6	786,3	824,3	3,3	6,5	0,5	4,3
Skip, plattformer, m.m.	34,7	39,1	37,2	4,6	7,7	2,0	-7,0
Andre varer	441,9	484,8	503,8	3,8	5,7	-0,7	4,7
Bruttoutgifter, skipsfart og oljeboringstjenester m.m.	59,6	63,0	66,6	1,9	3,7	2,0	3,6
Nordmenns utgifter i utlandet.	86,9	93,3	102,2	0,0	7,4	2,0	7,4
Andre tjenester	91,4	106,0	114,6	4,7	10,8	2,9	5,0
Eksportoverskudd	332,3	393,3	368,5				
Rente- og stønadsbalansen. ...	-22,3	-13,6	-44,2				
Overskudd på driftsregnskapet	310,0	379,8	324,3				

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.7 Sysselsatte personer etter næring

	1 000 personer 2010	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1998– 2007 ¹	2008	2009	2010
I alt.....	2599,7	1,2	3,2	-0,5	-0,2
Næringsvirksomhet	1805,1	1,4	3,5	-1,9	-1,1
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart .	94,0	2,9	4,9	0,4	1,1
Oljevirksomhet inkl. tjenester ...	42,6	3,8	3,7	4,8	2,4
Utenriks sjøfart.....	51,4	2,3	6,0	-3,0	0,0
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge.	1711,1	1,4	3,4	-2,0	-1,2
Primærnæringene	70,4	-3,3	-1,2	-1,9	-1,9
Industri og bergverk	273,8	-0,9	1,9	-4,2	-3,5
Bygge- og anleggsvirksomhet ...	183,2	3,6	3,6	-4,0	0,0
Andre næringer	1183,7	2,1	4,1	-1,2	-0,9
Offentlig forvaltning	794,6	1,1	2,5	3,1	1,8
Stat.....	278,0	0,2	0,7	2,6	1,3
Kommuner	516,6	1,5	3,5	3,5	2,0
<i>Memo:</i>					
Fastlands-Norge	2 505,1	1,3	3,2	-0,5	-0,3

¹ Som følge av at sykehusene fra 2002 er overført fra fylkeskommunene til staten er 2002 holdt utenom beregningene av årlig gjennomsnittlig vekst for stat og kommune.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.8 Bruttoinvestering etter næring. Faste priser

	Mrd. 2007- kroner 2010	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1998–2007 ¹	2008	2009	2010
Bruttoinvestering i fast realkapital	445,5	4,8	2,5	-6,8	-7,4
Næringsvirksomhet	372,0	5,0	2,1	-9,1	-7,3
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	124,0	2,0	12,1	3,8	-17,0
Herav:					
Oljeutvinning og rørtransport	105,4	2,2	5,1	5,8	-12,4
Bedrifter, Fastlands-Norge	176,7	6,9	2,5	-14,4	-1,2
Primærnæringene	9,1	-2,1	22,3	-25,8	11,3
Industri og bergverksdrift	19,9	4,4	9,9	-30,0	-16,4
Kraftforsyning	14,1	8,9	14,7	-14,3	14,2
Bygge- og anleggsvirksomhet	7,8	9,8	-14,6	-15,7	-1,7
Samferdsel	23,2	1,4	16,4	-14,0	-0,6
Annen næringsvirksomhet inkl. varehandel . .	102,5	10,6	-3,4	-8,6	-0,7
Boligtjenester	71,4	5,9	-11,6	-17,8	-2,2
Offentlig forvaltningsvirksomhet	73,4	3,5	4,7	7,0	-8,0
Stat	28,7	3,8	7,1	4,4	-27,4
Kommuner	44,7	3,3	2,3	9,8	11,0
Lagerinvesteringer ²	-57,4	0,0	-30,7	-313,3	18,5
Bruttoinvesteringer i alt	388,0	4,3	0,4	-19,7	-10,3
<i>Memo:</i>					
Bruttoinvestering i fast realkapital, Fastlands-Norge .	321,5	5,8	-0,8	-10,9	-3,1

¹ Som følge av at sykehusene fra 2002 er overført fra fylkeskommunene til staten er 2002 holdt utenom beregningene av årlig gjennomsnittlig vekst for stat og kommune.

² Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.9 Produktivetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før¹

	Årlig gjennomsnitt				2011	2012
	1971–1980	1981–1990	1991–2010	1971–2010		
<i>Arbeidskraftsproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge	3,2	1,6	2,1	2,3	1,2	1,8
Private fastlandsnæringer ²	2,9	1,7	2,3	2,3	1,3	1,8
<i>Total faktorproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge	2,1	0,8	1,8	1,6	1,0	1,4
Private fastlandsnæringer ²	2,1	1,0	1,8	1,7	1,0	1,4

¹ Arbeidsproduktivitet er definert som bruttoprodukt per utført timeverk, mens total faktorproduktivitet er definert som den delen av endringen i bruttoproduktet som ikke kan henføres til endring i bruken av arbeidskraft og realkapital.

² Private næringer i Fastlands-Norge utenom bolig, primærnæringer og elektrisitetsforsyning.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.10 Enkelte arbeidsmarkedsvariable i utvalgte OECD-land i 2010

	Yrkesfrekvenser				Sysselsetting, Pst. av befolkningen		Deltids- sysselsetting		Arbeidsledighet		Langtidsledighet ¹
	Pst. av befolkningen		15-64 år		15-64 år		Pst. av		Pst. av arbeidsstyrken		Pst. av arbeidsledige
	15-24 år	25-54 år	25-54 år	15-64 år	15-64 år	15-24 år	15-64 år	I alt	I alt		
Norge	57,4	90,2	84,4	78,2	75,4	20,1	9,3	3,7	31,3		
USA ²	55,2	89,3	75,2	73,9	66,7	13,5	18,4	9,8	43,3		
Japan	32,5	96,2	71,6	74,0	70,1	20,3	9,2	5,3	55,6		
Belgia	24,4	92,2	80,4	67,7	62,0	18,3	22,4	8,4	66,1		
Danmark	67,4	92,4	85,6	79,5	73,4	19,5	13,8	7,6	37,8		
Finland	50,8	90,6	84,4	74,5	68,3	12,5	20,3	8,5	39,5		
Frankrike	39,7	94,2	83,8	70,6	64,0	13,6	22,5	9,3	59,8		
Hellas	43,1	94,2	72,2	68,2	59,6	8,8	32,9	12,7	62,8		
Irland	45,2	89,9	72,2	70,2	60,4	24,8	28,7	13,9	69,4		
Island ²	74,0	93,4	85,3	85,5	78,9	18,4	16,2	7,7	42,5		
Italia	28,4	89,4	64,4	62,2	56,9	16,3	27,9	8,5	64,6		
Nederland	69,0	93,3	82,3	78,2	74,7	37,1	8,7	4,5	48,5		
Polen	34,5	89,7	78,6	65,6	59,3	8,7	23,7	9,7	46,5		
Portugal	36,7	92,5	84,9	74,0	65,6	9,3	22,3	11,4	70,5		
Spania ²	46,9	92,5	78,3	74,4	59,4	12,4	41,6	20,2	65,4		
Sveits	66,5	95,7	83,4	82,2	78,6	26,3	7,2	4,4	55,4		
Sverige ²	51,5	93,6	87,5	79,5	72,7	14,0	25,2	8,5	34,0		
Storbritannia ²	62,9	91,4	78,7	76,3	70,3	24,6	19,1	7,9	52,6		
Tyskland	51,8	93,1	81,3	76,6	66,7	21,7	9,7	7,2	63,5		
Østerrike	58,8	90,6	82,8	75,1	71,7	19,0	11,5	4,5	43,1		
OECD	47,7	91,6	71,3	70,7	64,6	16,6	16,7	8,5	48,5		

¹ Arbeidsledig i minst 6 måneder² 16-64 år

Kilde: OECD Employment Outlook 2011.

Tabell 2.11 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

	Bruttonasjonalprodukt			Konsumprisindeks			Arbeidsledighet ¹		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
USA.....	3,0	1,4	1,6	1,6	3,0	2,0	9,6	9,1	9,3
Japan.....	4,0	-0,9	2,3	-0,7	0,2	0,0	5,1	4,6	4,7
Euroområdet.....	1,8	1,6	1,1	1,6	2,6	1,8	9,9	10,1	10,2
Tyskland.....	3,5	3,0	1,7	1,2	2,3	1,8	6,8	6,2	6,3
Frankrike.....	1,4	1,6	1,3	1,7	2,1	1,7	9,3	9,8	9,9
Italia.....	1,2	0,7	0,5	1,6	2,5	2,0	8,4	8,0	8,0
Spania.....	-0,1	0,8	0,6	2,0	3,3	1,6	20,1	21,0	21,6
Nederland.....	1,8	1,8	1,3	0,9	2,2	2,2	4,3	4,3	4,3
Storbritannia.....	1,3	0,9	1,2	3,3	4,3	2,5	7,9	7,9	7,9
Sverige.....	5,7	4,5	1,7	1,2	3,0	1,9	8,4	7,5	7,6
Danmark.....	2,1	1,7	1,8	2,3	2,9	2,0	7,2	7,4	7,3
Finland.....	3,1	2,9	1,9	1,7	3,3	2,7	8,4	7,9	7,9
Russland.....	4,0	4,8	4,5	-	-	-	-	-	-
Kina.....	10,3	9,0	8,5	-	-	-	-	-	-
India.....	10,4	8,0	7,8	-	-	-	-	-	-

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: OECD, IMF, Eurostat, nasjonale kilder og Finansdepartementet.

Tabell 2.12 Framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter¹. Prosent

	2010	2011	2012
Norske renter			
Nasjonalbudsjettet 2012.....	2,5	2,8	2,6
Revidert nasjonalbudsjett 2011.....		3,0	..
Norges handelspartnere ²	0,8	1,4	1,5

¹ Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.² Handelsveiet gjennomsnitt av EUR, SEK, GBP, DKK, USD og JPY.

Kilder: Thomson Reuters og Finansdepartementet.

Tabell 2.13 Timelønnskostnader i industrien. Prosentvis endring fra året før

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Vekst i lønnskostnader pr. time:							
Norge.....	3,3	4,7	6,1	4,7	5,6	5,5	3,8
Norges handelspartnere ¹	2,8	2,9	2,6	4,0	3,2	3,2	1,3
Relativ timelønnskostnadsvekst i nasjonal valuta	0,5	1,7	3,4	0,7	2,3	2,2	2,5
Relativ timelønnskostnadsvekst i felles valuta. . .	-3,2	6,5	2,9	2,4	2,8	-0,7	6,9
<i>Memo:</i>							
Valutakurs ²	-3,8	4,4	-0,5	1,7	0,5	-2,9	4,2

¹ Tall for handelspartnere er beregnet som veide geometriske gjennomsnitt.² Konkurranssekursindeksen. Et positivt endringstall innebærer en effektiv styrking av norske kroner.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

Tabell 2.14 Finansdepartementets anslag for 2011 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før

	NB11 ¹	RNB11 ¹	NB12 ¹
<i>Handelspartnerne:</i>			
BNP	2,9	3,1	2,8
<i>Norge:</i>			
BNP Fastlands-Norge	3,1	3,2	2,8
Sysselsatte personer	0,6	1,1	1,2
Arbeidsledighetsprosent (AKU), nivå	3,6	3,2	3,3
Årslønn	3¼	3,9	4
Konsumprisindeksen (KPI)	1,8	1,8	1,5
KPI-JAE ²	1,9	1,3	1,1
Oljepris (kroner), nivå	485	575	588
<i>Statsbudsjettet:</i>			
Overskudd (mrd. kroner) ³ , nivå	266,1	313,0	339,4
Underliggende, reell utgiftsvekst	2,3	2,8	2,8
Strukturelt, oljekorrigert underskudd, nivå ⁴	6,3	5,5	5,3

¹ Nasjonalbudsjettet 2011 (NB11), Revidert nasjonalbudsjett 2011 (RNB11) og Nasjonalbudsjettet 2012 (NB12).

² Konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energivarer.

³ Inklusive Statens pensjonsfond.

⁴ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.15 Hovedtall i offentlig forvaltning. Prosentvis volumendring fra året før

	Mrd. kroner		
	2010	2011	2012
Offentlig konsum	558,3	2,4	1,5
Statlig	280,5	2,7	1,7
Kommunalt	277,8	2,0	1,3
Offentlige investeringer	81,2	2,5	-2,3
Statlig	31,7	6,3	-5,6
Kommunalt	49,5	0,0	0,0
Bruttoprodukt	393,6	1,9	1,5
Statlig	167,4	1,4	1,3
Kommunalt	226,2	2,2	1,6
Sysselsetting, mill. timeverk	968,2	1,5	0,8
Statlig	401,8	1,1	0,6
Kommunalt	566,4	1,7	1,0

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.16 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	2008	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	
A. Totale inntekter	1501 891	1352 319	1419 483	1577 153	1586 466	-10,0	5,0	11,1	0,6	
Formuesinntekter	352 588	277 743	268 783	312 623	310 155	-21,2	-3,2	16,3	-0,8	
Skatt- og pensjonspremier	1078 686	1000 408	1072 501	1183 439	1194 591	-7,3	7,2	10,3	0,9	
Oljeskatter	252 779	149 373	180 459	244 800	210 100	-40,9	20,8	35,7	-14,2	
Produksjonsskatter Fastlands-Norge	277 811	279 462	301 948	318 103	333 751	0,6	8,0	5,4	4,9	
Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	548 096	571 573	590 094	620 536	650 740	4,3	3,2	5,2	4,9	
Andre overføringer, bøter mv.	9 339	9 915	10 952	11 859	10 030	6,2	10,5	8,3	-15,4	
Gebyrinntekter	61 278	64 253	67 247	69 232	71 690	4,9	4,7	3,0	3,6	
B. Totale utgifter	1021 503	1102 719	1150 353	1209 246	1263 330	8,0	4,3	5,1	4,5	
Renteutgifter og utbytte	37 329	33 922	32 890	30 525	28 196	-9,1	-3,0	-7,2	-7,6	
Overføringer til utlandet	23 055	26 337	28 894	28 635	29 428	14,2	9,7	-0,9	2,8	
Subsidier mv.	48 766	52 952	55 967	58 084	60 694	8,6	5,7	3,8	4,5	
Stønader til husholdninger	298 300	326 597	345 158	368 324	393 014	9,5	5,7	6,7	6,7	
Overføringer til ideelle organisasjoner	26 350	29 769	29 980	31 249	32 222	13,0	0,7	4,2	3,1	
Lønnskostnader	305 552	326 306	343 306	362 630	382 320	6,8	5,2	5,6	5,4	
Produktinnsats	151 759	166 682	174 380	182 318	188 476	9,8	4,6	4,6	3,4	
Produktkjøp til husholdninger	50 101	53 822	57 555	60 543	63 323	7,4	6,9	5,2	4,6	
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	77 596	85 634	81 282	85 147	84 822	10,4	-5,1	4,8	-0,4	
Netto kjøp av tomter og grunn	-1 418	-2 952	-2 275	-2 051	-2 351	-	-	-	-	
Kapitaloverføringer	4 113	3 650	3 216	3 841	3 187	-	-	-	-	
C. Nettofinansinvestering (A-B)	480 388	249 600	269 130	367 907	323 136	-48,0	7,8	36,7	-12,2	
<i>Memo:</i>										
Konsum i offentlig forvaltning	491 955	530 669	558 556	588 626	617 084	7,9	5,3	5,4	4,8	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.17 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	2008	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	
A Totale inntekter	1313 872	1153 281	1209 121	1372 113	1375 964	-12,2	4,8	13,5	0,3	
Formuesinntekter	335 801	263 532	254 518	298 340	295 672	-21,5	-3,4	17,2	-0,9	
Skatt- og pensjonspremier	950 460	860 975	925 134	1043 055	1045 328	-9,4	7,5	12,7	0,2	
Oljeskatter	252 779	149 373	180 459	244 800	210 100	-40,9	20,8	35,7	-14,2	
Produksjonsskatter Fastlands-Norge	270 968	272 465	294 230	310 268	325 801	0,6	8,0	5,5	5,0	
Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	426 713	439 137	450 445	487 987	509 427	2,9	2,6	8,3	4,4	
Overføringer innen offentlig forvaltning	1 773	2 207	1 511	1 581	7 150	-	-	-	-	
Andre overføringer, bøter mv.	5 047	5 691	6 338	7 084	5 117	12,8	11,4	11,8	-27,8	
Gebyrinntekter	20 791	20 876	21 620	22 053	22 697	0,4	3,6	2,0	2,9	
B. Totale inntekter	802 044	878 105	911 467	974 461	1025 797	9,5	3,8	6,9	5,3	
Renteutgifter og utbytte	21 333	23 440	22 247	19 825	17 196	9,9	-5,1	-10,9	-13,3	
Overføringer til utlandet	23 055	26 337	28 894	28 635	29 428	14,2	9,7	-0,9	2,8	
Subsidier mv.	38 275	41 991	43 087	44 711	46 817	9,7	2,6	3,8	4,7	
Stønader til husholdninger	289 858	316 973	334 833	357 604	381 890	9,4	5,6	6,8	6,8	
Overføringer til ideelle organisasjoner	17 644	20 251	20 601	21 511	22 117	14,8	1,7	4,4	2,8	
Overføringer innen offentlig forvaltning	117 380	136 264	146 418	167 953	181 443	16,1	7,5	14,7	8,0	
Lønnskostnader	133 123	140 446	147 663	155 205	164 441	5,5	5,1	5,1	6,0	
Produktinnsats	86 261	95 123	98 189	103 903	107 693	10,3	3,2	5,8	3,6	
Produktkjøp til husholdninger	33 672	34 936	36 566	38 535	40 486	3,8	4,7	5,4	5,1	
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	38 752	42 257	31 763	34 539	33 201	9,0	-24,8	8,7	-3,9	
Netto kjøp av tomter og grunn	-252	-2 234	-1 250	-1 051	-1 351	-	-	-	-	
Kapitaloverføringer	2 943	2 321	2 456	3 091	2 437	-	-	-	-	
C Nettofinansinvestering (A-B)	511 828	275 176	297 654	397 651	350 166	-46,2	8,2	33,6	-11,9	
<i>Memo:</i>										
Konsum i statsforvaltningen	254 026	272 594	280 544	295 752	311 063	7,3	2,9	5,4	5,2	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.18 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	2008	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	
A. Inntekter i alt.	313 252	340 856	363 876	382 350	404 262	8,8	6,8	5,1	5,7	
Formuesinntekter	16 787	14 211	14 265	14 283	14 483	-15,3	0,4	0,1	1,4	
Skatteinntekter	129 919	136 558	145 940	141 155	147 330	5,1	6,9	-3,3	4,4	
Skatt på inntekt og formue.....	123 076	129 561	138 222	133 320	139 380	5,3	6,7	-3,5	4,5	
Produksjonsskatter.....	6 843	6 997	7 718	7 835	7 950	2,3	10,3	1,5	1,5	
Overføringer fra statsforvaltningen	121 767	142 486	153 430	174 958	188 543	17,0	7,7	14,0	7,8	
Gebyrinntekter	40 487	43 377	45 627	47 179	48 993	7,1	5,2	3,4	3,8	
Andre overføringer.....	4 292	4 224	4 614	4 775	4 913	-1,6	9,2	3,5	2,9	
B. Totale utgifter	339 144	363 526	388 167	405 619	427 426	7,2	6,8	4,5	5,4	
Renteutgifter	15 996	10 482	10 643	10 700	11 000	-34,5	1,5	0,5	2,8	
Overføringer til private.....	27 639	30 103	32 584	33 831	35 106	8,9	8,2	3,8	3,8	
Overføringer til statsforvaltningen	2 305	2 648	2 863	2 881	8 450	14,9	8,1	0,6	-	
Lønnskostnader.....	172 429	185 860	195 643	207 425	217 879	7,8	5,3	6,0	5,0	
Produktinnsats	65 498	71 559	76 191	78 415	80 783	9,3	6,5	2,9	3,0	
Produktkjøp til husholdninger driftsresultat	16 429	18 886	20 989	22 008	22 837	15,0	11,1	4,9	3,8	
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	38 844	43 377	49 519	50 608	51 621	11,7	14,2	2,2	2,0	
Netto kjøp av tomter og grunn	-1 166	-718	-1 025	-1 000	-1 000	-	-	-	-	
Andre kapitaloverføringer	1 170	1329	760	750	750	-	-	-	-	
C. Nettofinansinvestering (A-B)	-25 892	-22 670	-24 291	-23 269	-23 164	-	-	-	-	
Memo:										
Konsum i kommuneforvaltningen	237 929	258 075	278 012	292 874	306 021	8,5	7,7	5,3	4,5	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.19 Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner

	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Påløpte skatter i alt, statsforvaltningen</i>	950 460	860 975	925 134	1 043 055	1 045 328
Skatt på inntekt, formue og kapital	447 085	350 037	383 478	470 317	442 730
Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning)	27 204	26 770	28 997	31 255	30 841
Skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum	247 253	145 641	176 900	241 100	206 000
Fellesskatt	160 462	166 374	166 003	186 268	193 361
Annen skatt på inntekt, formue og kapital .	12 166	11 252	11 578	11 694	12 528
Produksjonsskatter	276 494	276 197	297 789	313 968	329 901
Merverdiavgift	184 843	186 211	201 184	212 345	224 579
Avgifter på oljeutvinning	5 526	3 732	3 559	3 700	4 100
Andre produksjonsskatter	86 125	86 254	93 046	97 923	101 222
Trygde- og pensjonspremier	226 881	234 741	243 867	258 769	272 697
Fra arbeidstakere	88 336	91 538	94 761	101 629	107 056
Fra arbeidsgivere	138 545	143 203	149 106	157 140	165 641
<i>Påløpte skatter, kommuner og fylkeskommuner</i>	128 226	139 433	147 367	140 384	149 263
Skatt på inntekt og formue	121 383	132 436	139 649	132 549	141 313
Produksjonsskatter	6 843	6 997	7 718	7 835	7 950
<i>Påløpte skatte- og avgiftsinntekter offentlig forvaltning.</i>	1 078 686	1 000 408	1 072 501	1 183 439	1 194 591
Skatter som andel av BNP	43,0	42,9	43,0	43,8	42,5
Skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	45,6	46,4	46,0	46,1	45,8

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.20 Finanspolitiske indikatorer

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Statsbudsjettet</i>								
Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond.								
Mrd. kroner 1	247,6	375,5	393,5	507,2	274,5	262,4	339,4	345,7
Oljekorrigert overskudd.								
Mrd. kroner	-64,8	-44,0	-1,3	-11,8	-96,6	-104,1	-106,1	-120,2
Strukturelt overskudd.								
Mrd. kroner	-49,7	-46,6	-48,5	-60,0	-100,2	-108,2	-108,8	-122,2
Strukturelt overskudd.								
Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-3,4	-3,0	-2,9	-3,4	-5,4	-5,5	-5,3	-5,6
Underliggende reell vekst i statsbudsjettets utgifter.								
Prosentvis endring fra året før	1,3	1,0	2,3	2,4	5,5	1,3	2,8	2,1
Utgiftsdeflator statsbudsjettet	2,9	3,4	4,5	5,9	3,8	3,3	3,3	3,2
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering.								
Mrd. kroner	293,1	397,6	397,3	480,4	249,6	269,1	367,9	323,1
Nettofinansinvestering.								
Prosent av BNP	15,1	18,4	17,5	19,1	10,7	10,8	13,6	11,5
Påløpte skatter. Prosent av BNP	43,5	43,9	43,6	43,0	42,9	43,0	43,8	42,5
Påløpte skatter utenom petroleumsvirksomhet.								
Prosent av BNP for Fastlands-Norge	45,4	45,9	46,4	45,6	46,4	46,0	46,1	45,8
Offentlige utgifter. Prosent av BNP	42,1	40,5	41,1	40,7	47,3	46,1	44,7	44,9
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	56,5	55,3	54,2	56,4	60,1	59,4	59,4	58,8
Offentlig forvaltnings nettofordringer. Prosent av BNP 2	111,9	125,3	131,5	117,9	150,5	158,5	146,7	155,8
Markedsverdien av Statens pensjonsfond.								
Prosent av BNP	75,5	87,5	94,0	94,3	118,4	128,8	120,2	131,1
Offentlig gjeld. Prosent av BNP	42,8	54,4	51,5	49,2	43,9	43,8	38,8	-
Offentlig gjeld eksklusive Statens pensjonsfond.								
Prosent av BNP	19,6	20,5	18,5	18,3	31,2	30,0	25,9	-

¹ For 2005 og tidligere år omfatter tallene samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond (Statens pensjonsfond utland).

² Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.21 Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettoverskuddet. Mill. kroner

	Olje- korrigeret overskudd (A)	Overføringer fra Norges Bank og netto rente- inntekter utover beregnet trendnivå (B)			Strukturelt budsjettoverskudd		
		Særskilte regnskaps- forhold (C)	Aktivitets- korrek- sjoner (D)	Mill. kroner (F=A-B-C-D)	Prosent av trend-BNP for Fastlands- Norge	Endring fra året før, prosent- enheter	
1980	-15 305	-2 304	-14	581	-13 568	-5,1	0,7
1981	-16 559	-1 200	-67	3 017	-18 309	-6,2	-1,1
1982	-20 139	-510	-129	121	-19 621	-6,0	0,2
1983	-23 204	-1 127	-795	-513	-20 769	-5,7	0,3
1984	-18 488	1 297	703	-3 263	-17 225	-4,3	1,4
1985	-14 378	2 141	805	6 791	-24 115	-5,5	-1,2
1986	-3 641	3 962	-208	18 116	-25 510	-5,3	0,2
1987	44	1 876	128	21 126	-23 085	-4,4	0,9
1988	1 840	8 583	335	8 823	-15 902	-2,8	1,6
1989	-13 517	13 670	-151	-5 146	-21 890	-3,6	-0,8
1990	-31 182	14 770	-1 162	-12 369	-32 420	-5,0	-1,4
1991	-59 212	12 261	-10 778	-21 028	-39 667	-5,8	-0,8
1992	-65 372	7 052	332	-23 725	-49 031	-6,9	-1,0
1993	-71 896	4 212	2 053	-29 840	-48 320	-6,4	0,4
1994	-54 499	2 980	1 470	-15 275	-43 674	-5,6	0,9
1995	-34 436	1 167	7 581	-13 056	-30 128	-3,6	1,9
1996	-22 730	-906	5 276	-899	-26 200	-3,0	0,6
1997	-20 068	-7 126	1 181	6 758	-20 881	-2,3	0,7
1998	-17 454	-9 952	-1 923	17 651	-23 230	-2,4	-0,1
1999	-12 066	-5 239	1 770	13 704	-22 301	-2,2	0,2
2000	-7 943	3 408	-6 712	13 356	-17 995	-1,6	0,5
2001	-1 640	4 779	3 436	11 469	-21 324	-1,8	-0,2
2002	-62 392	-5 883	-19 356	-789	-36 365	-3,0	-1,1
2003	-66 150	-6 658	5 334	-21 921	-42 904	-3,3	-0,3
2004	-79 246	-8 394	1 994	-25 690	-47 156	-3,4	-0,1
2005	-64 763	-6 568	792	-9 323	-49 664	-3,4	0,0
2006	-44 002	-11 925	1 645	12 870	-46 592	-3,0	0,4
2007	-1 342	832	2 292	44 006	-48 472	-2,9	0,1
2008	-11 797	3 397	858	43 958	-60 011	-3,4	-0,5
2009	-96 561	-751	-6 058	10 465	-100 217	-5,4	-2,0
2010	-104 070	-733	-1 364	6 258	-108 231	-5,5	-0,1
2011	-106 117	3 671	0	-1 005	-108 784	-5,3	0,3
2012	-120 247	2 589	0	-636	-122 200	-5,6	-0,3

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.22 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill kroner

	2010	2011	2012
Inntekter	362 090	440 182	460 291
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet.....	275 957	341 282	351 691
- Renteinntekter og utbytte	86 133	98 900	108 600
Utgifter.....	109 356	106 117	120 247
- Overføring til statskassen	109 356	106 117	120 247
Overskudd i Statens pensjonsfond utland	252 735	334 065	340 043
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi.....	3 080 851	3 115 015	3 542 812
Prosent av BNP.....	123,4	115,2	126,0

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.23 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2010	2011	2012
A Inntekter utenom overføringer fra Statens pensjonsfond utland	1 064 766	1 192 563	1 237 516
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	296 104	363 293	376 693
Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet	159 168	210 040	227 740
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	136 935	153 253	148 953
- Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet	100 258	117 500	111 400
- Renteinntekter	7 401	6 600	6 900
- Tilbakeføring av kapitalinnskudd	15 720	15 800	17 300
- Andre petroleumsinntekter	13 556	13 353	13 353
A.2 Inntekter utenom petroleumsvirksomhet	768 663	829 270	860 823
Skatter fra Fastlands-Norge	713 524	760 272	800 457
- Skatt på inntekt, formue og kapital	421 687	450 900	475 550
- Produksjonsavgifter	291 837	309 372	324 907
Renteinntekter	18 274	19 656	19 722
Andre inntekter	36 865	49 343	40 643
B.1 Utgifter ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond utland	892 879	957 398	1 006 073
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet	20 146	22 011	25 002
- Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet	18 470	22 000	25 000
- Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet	1 676	11	2
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	872 733	935 388	981 070
Kjøp av varer og tjenester	155 860	162 748	169 622
- Sivile formål	120 673	123 461	129 119
- Forsvarsformål	35 187	39 286	40 504
Overføringer	716 873	772 640	811 448
- Til kommuneforvaltningen	143 889	164 960	178 284
- Renteutgifter	19 959	17 531	14 939
- Til private og utlandet	553 025	590 149	618 225
C.1 Overskudd før overføringer til Statens pensjonsfond utland	171 887	235 165	231 443
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	275 957	341 282	351 691
C.2 Oljekorrigert overskudd	-104 070	-106 117	-120 247
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland	109 356	106 117	120 247
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner	5 285	0	0
D Lånetransaksjoner, netto	43 289	63 512	-57 863
1 Utlån	43 289	17 362	-57 863
2 Gjeldsavdrag	0	46 150	0
E.1 Finansieringsbehov (D–C.3)	38 003	63 512	-57 863

Kilde: Finansdepartementet.

Vedlegg 3**Tabelloversikt**

Kapittel 2 De økonomiske utsiktene			
Tabell 2.1 Hovedtall for internasjonal økonomi. Prosentvis endring fra året før	17	Tabell 3.7 Statens pensjonsfond utland, forventet realavkastning og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd. Mrd. kroner og prosent	54
Tabell 2.2 Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis endring fra året før ..	26	Tabell 3.8 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosent av BNP	56
Tabell 2.3 Hovedtall for utviklingen i arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før	32	Tabell 3.9 Realvekst i kommunesektorens inntekter. Mrd. 2011-kroner og prosent	63
Tabell 2.4 Hovedtall for petroleumsvirksomheten	38	Tabell 3.10 Vekst i kommunesektorens inntekter i 2012 regnet i forhold til anslått inntektsnivå i 2011 i henholdsvis Revidert nasjonalbudsjett 2011 og Nasjonalbudsjettet 2012. Mrd. kroner	64
Tabell 2.5 Etterspørselskomponenter. Prosent av BNP for Fastlands-Norge og standardavvik i volumvekstraten for siste 25 år	39	Tabell 3.11 Anslåtte provenyvirkninger av skatte- og avgiftsopplegget for 2012. Negative tall betyr lettelser. Anslagene er regnet i forhold til et referansesystem for 2012. Mill. kroner	72
Tabell 2.6 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2012. Prosentvis endring fra året før	40	Tabell 3.12 Gjennomsnittlig endring i skatt i ulike intervaller for bruttoinntekt. Skatteopplegget for 2012 sammenlignet med lønnsjusterte 2011-regler (referansesystemet). Alle personer 17 år og eldre. Negative tall betyr lettelser. Kroner	72
Tabell 2.7 Treffsikkerhet i de makroøkonomiske prognosene.	41	Tabell 3.13 Gjennomsnittlig endring i skatt med 2011-regler sammenlignet med framførte 2005-regler i ulike intervaller for bruttoinntekt. Alle personer 17 år og eldre. Negative tall betyr lettelser. Kroner	73
Kapittel 3 Den økonomiske politikken		Tabell 3.14 Gjennomsnittlig endring i skatt med 2011-regler sammenlignet med framførte 2005-regler i ulike intervaller for nettoformue. Alle personer 17 år og eldre. Negative tall betyr lettelser. Kroner	73
Tabell 3.1 Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2011 gitt på ulike tidspunkter. Mrd. kroner .	45		
Tabell 3.2 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2011. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner	46		
Tabell 3.3 Hovedtall på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond. Mrd. kroner	47		
Tabell 3.4 Virkninger av det finanspolitiske opplegget for 2012 på enkelte makroøkonomiske hovedstørrelser. Prosent	48		
Tabell 3.5 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2011 til 2012. Anslag på regnskap. Mill. kroner og prosentvis endring	49		
Tabell 3.6 Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettoverskuddet. Mill. kroner	50		

Tabell 3.15	Hovedtall for arbeidsmarkedet .	89	Tabell 5.2	Hovedtall for næringer basert på naturressurser. 2010	117
Tabell 3.16	Utslipp av klimagasser etter sektor. Mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter	95	Tabell 5.3	Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål. Netto-kostnader. Mill. 2010-kroner	122
Tabell 3.17	Norges Kyotoregnskap. Årlig gjennomsnitt i Kyoto-perioden 2008–2012. Mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter. Anslag	98	Tabell 5.4	Skatteutgifter og -sanksjoner for næringsvirksomhet1. Mill. kroner	124
Kapittel 4 Forvaltningen av Statens pensjonsfond			Tabell 5.5	Samlet støtte, PSE1, i prosent av brutto næringsinntekt i jordbruket for noen OECD-land	128
Tabell 4.1	Nøkkeltall for Statens pensjonsfond utland pr. 30.6.2011. Årlig geometrisk gjennomsnitt. Prosent	103	Tabell 5.6	Pågående fornyingstiltak i statlig sektor	133
Tabell 4.2	Nøkkeltall for Statens pensjonsfond Norge pr. 30.6.2011. Årlig geometrisk gjennomsnitt. Prosent	104	Kapittel 6 Bærekraftig utvikling og livskvalitet		
Kapittel 5 Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser			Tabell 6.1	Endringer i indikatorsettet for bærekraftig utvikling	138
Tabell 5.1	Nettverksnæringer: Struktur, regulering og offentlig pålagte oppgaver	111	Tabell 6.2	Samlet vurdering av bærekraftindikatorene	139

Vedlegg 4**Figuroversikt****Kapittel 1 Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi**

Figur 1.1	Norsk industris konkurranseevne	8
Figur 1.2	Strukturelt, oljekorrigert underskudd og forventet fondsavkastning i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	9

Kapittel 2 De økonomiske utsiktene

Figur 2.1	Internasjonal økonomi	18
Figur 2.2	Utviklingen i offentlige finanser. Prosent av BNP	19
Figur 2.3	Rente på statsobligasjoner og risikopåslag på foretaksobligasjoner	24
Figur 2.4	BNP for Fastlands-Norge og sysselsatte personer. Prosentvis endring fra året før	25
Figur 2.5	Tremåneders pengemarkedsrenter. Prosent	27
Figur 2.6	Husholdningene og bedriftene ...	28
Figur 2.7	Realboligpriser og husholdningenes renteutgifter og gjeld	29
Figur 2.8	Privat og offentlig konsum	30
Figur 2.9	Eksport og import av tradisjonelle varer. Sesongjusterte volumindekser. 2000 = 100	31
Figur 2.10	Bytteforholdet med utlandet. Sesongjusterte volumindekser. 2000 = 100	31
Figur 2.11	Konsumprisindeksen (KPI) og konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og uten energivarer (KPI-JAE). Prosentvis endring fra samme måned året før	31
Figur 2.12	Utviklingen på mellomlang sikt ..	33
Figur 2.13	Arbeidsmarkedet	35
Figur 2.14	Petroleumsproduksjon, oljepris og statens inntekter fra petroleumsvirksomheten	37

Figur 2.15	Investeringer i petroleumsvirksomheten. Mrd. 2007-kroner	37
Figur 2.16	Investeringer i fastlandsbedriftene som andel av bruttoproduktet	41
Figur 2.17	Faktisk utvikling og prognosefeil	41

Kapittel 3 Den økonomiske politikken

Figur 3.1	Skatter og avgifter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	45
Figur 3.2	Hovedtrekk i budsjettpolitikken ..	48
Figur 3.3	Underliggende trender i skatter, avgifter og antall dagpengeomottakere	52
Figur 3.4	Oljekorrigert og strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse	53
Figur 3.5	Handlingsrommet i budsjettpolitikken	53
Figur 3.6	Perspektiver på budsjettpolitikken	55
Figur 3.7	Langsiktige utfordringer i offentlige finanser	57
Figur 3.8	Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og bruk av oljeinntekter. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge ...	58
Figur 3.9	Netto nasjonalformue per innbygger. 2009. Prosent	59
Figur 3.10	Anslått inndeckningsbehov i offentlige finanser i 2060. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	60
Figur 3.11	Utviklingen i kommuneøkonomien	61
Figur 3.12	Perspektiver på kommuneøkonomien	62
Figur 3.13	Gjennomsnittlig utlignet skatt som andel av bruttoinntekt. Bosatte personer 17 år og over. Personene er rangert etter stigende inntekt og deretter delt inn i ti like store grupper (desiler). Prosent	66
Figur 3.14	Styringsrente og kronekurs	75

Figur 3.15	Overgang fra gjeldende Basel II-krav til Basel III-krav for kapitaldekning. Prosent av risikovektet beregningsgrunnlag.	78	Figur 6.2	Handel med utviklingsland totalt og med de minst utviklede landene (MUL). Import som andel av total import. Prosent	141
Figur 3.17	Utviklingen i trygdeordninger og arbeidsmarkedstiltak	88	Figur 6.3	Norske utslipp av klimagasser relatert til Kyotomålet. Mill. tonn	142
Figur 3.17	Sysselsetting blant innvandrere etter alder. Prosent	90	Figur 6.4	Utslipp av langtransporterte luftforurensninger omfattet av Gøteborg-protokollen. 1 000 tonn	143
Figur 3.18	Antall personer med nedsatt arbeidsevne	91	Figur 6.5	Naturindeks for økosystemer hav og kystvann	144
Figur 3.19	Lønn og ledighet	93	Figur 6.6	Naturindeks for landøkosystemer	145
Figur 3.20	Historisk og framskrevne utslipp av klimagasser. Mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter	96	Figur 6.7	Status for tilstandsgraden i fredede bygg i privateie i 2011 ...	146
Kapittel 4 Forvaltningen og Statens pensjonsfond			Figur 6.8	Samlet energibruk per enhet brutto nasjonalprodukt ¹ , og energibruk fordelt på fornybare og ikke-fornybare kilder	146
Figur 4.1	Nominell verdiutvikling i Statens pensjonsfond utlands delporteføljer målt i fondets valutakurv. Indeks ved utgangen av 1997 = 100	102	Figur 6.9	Beregnet gytebestand og føre var-grenseverdier for utvalgte fiskebestander	148
Kapittel 5 Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser			Figur 6.10	Irreversibel avgang av produktivt areal	149
Figur 5.1	Bruttoprodukt (verdiskaping) per timeverk. Vekst per år i prosent	107	Figur 6.11	Potensiell eksponering for helse- og miljøfarlige stoffer	150
Figur 5.2	Statlig FoU-finansiering fordelt etter hovedformål. Mrd. 2011-kroner	115	Figur 6.12	Nasjonal sparerate per innbygger i utvalgte land. Gjennomsnitt 2004–2008	151
Figur 5.3	Belastning for næringslivet av statlige oppgaveplikter. Endring i antall årsverk	120	Figur 6.13	Netto nasjonalinntekt per innbygger fordelt på kilder. 1 000 kroner. Faste 2008-priser. ...	152
Figur 5.4	Statlig, budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring. Mrd. 2010-kroner	121	Figur 6.14	Nasjonal sparerate i utvalgte land. Gjennomsnitt 2004–2008 ...	152
Figur 5.5	Utviklingstrekk i offentlig sektor	130	Figur 6.15	Generasjonsregnskapet. Beregnet innstrammingsbehov i offentlige finanser. Pst. av BNP .	152
Figur 5.6	Innbyggerundersøkelsen. Samlet brukertilfredshet	131	Figur 6.16	Antall personer på 16 år og over, fordelt etter høyeste utdanning ...	153
Figur 5.7	Spredning i effektivitetsnivå innen barnehage, grunnskole og pleie og omsorg.	135	Figur 6.17	Uføretrygdde og personer på arbeidsavklaringspenger som andel av befolkningen	154
Kapittel 6 Bærekraftig utvikling og livskvalitet			Figur 6.18	Forventet levealder ved fødselen	154
Figur 6.1	Offisiell norsk bistand, mrd. kroner og andel av BNI	140	Figur 6.19	OECDs indikatorer for livskvalitet og velferd. Resultater for Norge og gjennomsnitt for OECD-landene	159

Vedlegg 5**Oversikt over bokser**

Kapittel 2 De økonomiske utsiktene			
Boks 2.1 Krisen i euroområdet	21	Boks 3.5 Netto driftsresultat og netto-	
Boks 2.2 Rente- og valutakursframs-		finansinvesteringer	62
krivinger	27	Boks 3.6 Retningslinjer for penge-	
Boks 2.3 Utviklingen i boligpriser og		politikken	74
husholdningenes gjeld	29	Boks 3.7 Personer registrert med nedsatt	
Boks 2.4 Utviklingen i privat og offentlig		arbeidsevne	91
konsum	30	Boks 3.8 Tiltak i klimapolitikken siden	
Boks 2.5 Vekstevnen i norsk økonomi og		2007	97
utsiktene på mellomlang sikt	33	Kapittel 5 Tiltak for å bedre bruken	
Boks 2.6 Nærmere om arbeidsinnvandring		av samfunnets ressurser	
til Norge	34	Boks 5.1 Innbyggerundersøkelsen	131
Kapittel 3 Den økonomiske politikken		Boks 5.2 Samfunnsøkonomiske analyser	
Boks 3.1 Retningslinjer for budsjett-		som verktøy i fornyingsarbeidet ...	132
politikken – handlingsregelen	44	Kapittel 6 Bærekraftig utvikling og	
Boks 3.2 Framskrivinger av skatter og		livskvalitet	
avgifter	51	Boks 6.1 OECDs strategi for grønn vekst ...	137
Boks 3.3 Generasjonsregnskapet	59	Boks 6.2 Samlet vurdering av bærekraft-	
Boks 3.4 Aktiviteten i kommunesektoren ...	60	indikatorene	139
		Boks 6.3 Samlet sparing som indikator for	
		bærekraftig utvikling	151

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og
pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Departementenes servicesenter

Trykk: 07 Aurskog AS 10/2011

