





# Innhold

<b>1</b>	<b>Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi .....</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>Forvaltningen av Statens pensjonsfond .....</b>	<b>112</b>
			5.1	Innledning .....	112
			5.2	Resultater i forvaltningen .....	112
			5.3	Aktuelle saker i forvaltningen av fondet .....	114
<b>2</b>	<b>De økonomiske utsiktene .....</b>	<b>18</b>	<b>6</b>	<b>Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser .....</b>	<b>119</b>
2.1	Hovedtrekk .....	18	6.1	Hovedlinjer i strukturpolitikken ...	119
2.2	Internasjonal økonomi .....	19	6.2	Produktmarkedene .....	119
2.3	Nærmere om utviklingen i finansmarkedene .....	26	6.3	Næringsstøtte .....	136
2.4	Norsk økonomi .....	29	6.4	Fornyng av offentlig sektor .....	144
2.5	Nærmere om utviklingen i arbeidsmarkedet .....	35	<b>7</b>	<b>Bærekraftig utvikling .....</b>	<b>153</b>
2.6	Petroleumssektoren .....	40	7.1	Regjeringens arbeid for en bærekraftig utvikling .....	153
2.7	Usikkerheten i makroøkonomiske prognoser .....	43	7.2	Rapportering om arbeidet med bærekraftig utvikling .....	155
<b>3</b>	<b>Den økonomiske politikken ....</b>	<b>48</b>	7.3	Bred medvirkning og oppfølging .	172
3.1	Budsjettpolitikken .....	48	7.4	Livskvalitet .....	174
3.2	Utviklingstrekk i offentlige finanser .....	57	<b>Vedlegg</b>		
3.3	Kommuneforvaltningens økonomi .....	62	1	Utvikling av investeringsstrategien til Statens pensjonsfond utland .....	176
3.4	Pengepolitikk og finansiell stabilitet .....	68	2	En vurdering av grunnlaget for unoterte investeringer rettet mot miljø og bærekraftig vekst .....	188
3.5	Samarbeid for arbeid – sysselsettings- og inntekts politikk .....	78	3	Historiske tabeller og detaljerte anslagstall .....	204
3.6	Klimapolitikken .....	90	4	Tabelloversikt .....	223
<b>4</b>	<b>Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget for 2011 .....</b>	<b>108</b>	5	Figuroversikt .....	225
4.1	Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget .....	108	6	Oversikt over bokser .....	227
4.2	Egen pensjonspremie i skattesystemet .....	110			





DET KONGELIGE  
FINANSDEPARTEMENT

# Meld. St. 1

(2010–2011)

Melding til Stortinget

---

## Nasjonalbudsjettet 2011

*Tilråding fra Finansdepartementet av 1. oktober 2010,  
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 framtidige generasjoners muligheter for å dekke sine behov ikke undergraves. 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 og effektiv offentlig sektor.

Hovedoppgaven for den økonomiske politikken i Norge i 2009 og 2010 har vært å bidra til at sysselsettingen holdes oppe, og begrense økningen i arbeidsledigheten. Dette har vi lyktes godt med. Både nedgangen i produksjon og oppgangen i arbeidsledighet har vært relativt liten i internasjonal målestokk. Mens BNP hos våre handelspartnere falt med over 3 pst. i 2009, anslås nedgan-

gen i norsk fastlandsøkonomi nå til 1,4 pst. Denne forskjellen avspeiler seg også i arbeidsmarkedet, der arbeidsledigheten økte til rekordhøye 10 pst. både i euroområdet og i USA ved siste årsskifte. Oppgangen i Norge har vært vesentlig mindre – fra 2½ pst. sommeren 2008 til knapt 3½ pst. nå. Det norske ledighetsnivået er langt under nivået i de fleste andre industriland og lavere enn det gjennomsnittlige ledighetsnivået her hjemme for de siste 20 årene. utfordringen framover er å ta vare på disse gode resultatene, opprettholde handlefriheten i finanspolitikken og unngå et for høyt kostnadsnivå.

Finanskrisen og det påfølgende internasjonale tilbakeslaget innebar en betydelig fare for at også norsk økonomi skulle rammes av den kraftigste nedgangskonjunkturen på flere tiår. På denne bakgrunn ble finanspolitikken dreid kraftig i ekspansiv retning i 2009 og 2010. Også pengepolitikken ble raskt lagt om i en mer ekspansiv retning, og Norges Banks styringsrente ble fra høsten 2008 og fram til sommeren 2009 redusert til 1¼ pst., det laveste nivået noensinne. Siden da er styringsrenten satt opp med ¾ prosentpoeng til 2 pst. Dette er fortsatt et svært lavt rentenivå.

Fra andre halvår 2009 har aktiviteten i internasjonal økonomi vært på vei opp igjen, etter at finanskrisen førte til det sterkeste tilbakeslaget siden andre verdenskrig. Oppgangen ventes å fortsette også neste år. Den statsfinansielle situasjonen i industrilandene skaper imidlertid en viss usikkerhet om styrken i veksten. Mange land må stramme kraftig inn i sine budsjetter for å hindre at statsgjelden kommer ut av kontroll.

Ny informasjon siden framleggelsen av Revidert nasjonalbudsjett 2010 i mai tilsier at veksten i norsk økonomi fortsetter om lag som anslått, men at tempoet inn i 2010 var noe lavere enn tidligere lagt til grunn. Det er særlig privat konsum som har utviklet seg svakere enn ventet. Framover venter vi at veksten i det private konsumet vil ta seg opp igjen. Veksten i fastlandsøkonomien anslås nå til 1,7 pst. i år, en nedjustering på 0,4 prosentpoeng siden Revidert nasjonalbudsjett. For 2011 anslås veksten til 3,1 pst. Dette er 0,4 prosentpoeng mer enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett, og rundt ½ prosentpoeng over den beregnede trendveksten i økonomien.

Arbeidsmarkedet har vist en stabil utvikling den siste tiden. Fallet i sysselsettingen stoppet opp mot slutten av fjoråret, og ledigheten antas å holde seg forholdsvis stabil rundt 3½ pst. i 2010 og 2011. Det er imidlertid usikkerhet om den økonomiske utviklingen framover og om virkningene for arbeidsmarkedet.

Regjeringen følger handlingsregelen for en gradvis innfasing av oljeinntekter i norsk økonomi, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland, anslått til 4 pst. av fondskapitalen. Slik sørger vi for at petroleumsformuen kan bli til glede både for nåværende og framtidige generasjoner.

Handlingsregelen åpner for å bruke mer enn forventet fondsavkastning i år med konjunkturtilbakeslag, samtidig som bruken av oljeinntekter bør ligge under forventet realavkastning i år med høy aktivitet og press i økonomien. Denne handlefriheten er brukt aktivt i 2009 og 2010 for å bekjempe virkningene av finanskrisen på sysselsetting og arbeidsledighet. Som følge av dette er imidlertid bruken av oljeinntekter kommet opp på et nivå vesentlig over 4-prosentbanen. Etter hvert som veksten tar seg opp og utsiktene bedres, er det viktig å vende tilbake til 4-prosentbanen. En ekspansiv budsjettpolitikk i nedgangskonjunkturer må etterfølges av innstramminger når situasjonen i økonomien normaliseres, slik at den økonomiske politikken kan legge til rette for en stabil økonomisk utvikling både på kort og lang sikt.

Med utsikter til vekst over trend i fastlandsøkonomien i 2011 og stabilisering av ledigheten klart under det historiske gjennomsnittet, vil det være i tråd med handlingsregelen å stramme til i budsjettet og redusere avstanden til 4-prosentbanen. Regjeringen har funnet det riktig å holde oljepengebruken reelt uendret fra 2010 til 2011, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet. Dette tilsvarer en budsjettinnstramming på 0,2 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Budsjettet bidrar dermed til å dempe aktivitetsveksten i norsk økonomi neste år, etter to år med kraftige stimulanser gjennom finanspolitikken. Både hensynet til de statlige finansene på lang sikt og hensynet til pengepolitikken, kronkursen og konkurranseutsatte sektorer tilsier en slik innretning av 2011-budsjettet.

Etter at budsjettet for 2010 ble lagt fram i fjor høst, er det kommet ny informasjon om utviklingen på budsjettets inntekts- og utgiftsside som har ført til en klar reduksjon i avstanden til 4-prosentbanen i inneværende år. Det gjelder bl.a. økte anslag for strukturelle skatter og reduserte anslag for utgifter til sykepenge i folketrygden og til mottak av asylsøkere. Regjeringens forslag til statsbudsjett for 2011 innebærer et strukturelt, oljekorrigeret budsjettunderskudd på 128,1 mrd. kroner, som er 7,4 mrd. kroner over 4-prosentbanen. Med om lag uendret oljepengebruk i faste priser fra 2011 til 2012 anslås underskuddet å være tilbake på 4-prosentbanen i 2012.

Innenfor den foreslåtte rammen for bruk av petroleumsinntekter og et uendret skattenivå foreslår Regjeringen en rekke tiltak for å styrke de brede fellesskapsløsningene og legge til rette for økt verdiskaping og utvikling i hele landet. I budsjettforslaget for 2011 prioriteres kvalitetsheving og utvidelse av offentlig tjenester innen helse, omsorg, skole og barnehage, samtidig som viktige miljøoppgaver styrkes og de sosiale og økonomiske forskjellene reduseres. Bevilgningene til samferdsel, politiet og kulturformål økes betydelig.

#### *Bedre vekstutsikter internasjonalt, men høy statsgjeld gir betydelig usikkerhet*

Aktiviteten i internasjonal økonomi har tatt seg klart opp siden sommeren i fjor. Veksten har vært særlig sterk i framvoksende økonomier som Kina og India, men også i USA og Europa har den økonomiske aktiviteten tatt seg opp. Det legges nå til grunn en BNP-vekst hos Norges handelspartnere på om lag 3 pst. både i år og neste år. For inneværende år er dette en oppjustering fra Revidert nasjonalbudsjett på ½ prosentpoeng, særlig som føl-

ge av sterkere vekst i Tyskland og Sverige i første halvår enn tidligere lagt til grunn. Anslaget for neste år er om lag uendret.

Usikkerheten i anslagene er betydelig, bl.a. som følge av den statsfinansielle situasjonen i industrilandene. For flere europeiske land falt tilliten til statens evne til å betjene sin gjeld markert gjennom våren i år, og markedsrentene på deres statslån gikk betydelig opp. EU og IMF fant det derfor nødvendig å iverksette omfattende støttetiltak til utsatte land. Det er store forskjeller i vekstutsiktene mellom de ulike eurolandene, og det er særlig de landene som har statsfinansielle problemer som sliter med lav økonomisk vekst. En rekke EU-land har vedtatt eller varslet omfattende budsjettinnstramminger. Situasjonen i Europa illustrerer hvor viktig det er å føre en ansvarlig og langsiktig finanspolitikk.

Selv om toppen nå ser ut til å være passert er arbeidsledigheten hos Norges handelspartnere fortsatt svært høy. Høy ledighet stiller den økonomiske politikken overfor store utfordringer i mange industriland, der betydelig oppmerksomhet nå må rettes inn mot å bringe statsfinansene tilbake på trygg grunn. Svikt i tilliten til at myndighetene makter å rette opp offentlige finanser kan føre til en destabiliserende økning i rentene på statslån, slik vi har sett i Hellas. Når flere land må stramme inn i budsjettpolitikken, kan det bidra til at sentralbankenes styringsrenter kan bli liggende lavt lenge. Høy ledighet som varer over tid, kan også føre til betydelig tap av kompetanse, økte sosiale spenninger og en mer ustabil utvikling i det enkelte land.

### *Norsk økonomi har klart seg godt gjennom finanskrisen*

Norge har klart seg bedre enn de fleste andre land gjennom finanskrisen. Etter nedgang gjennom andre halvår 2008 og inn i 2009 tok den økonomiske aktiviteten seg opp igjen fra 2. kvartal i fjor. Vekst i privat og offentlig konsum, og etter hvert også i eksporten av tradisjonelle varer, bidro til å trekke aktiviteten opp.

I Revidert nasjonalbudsjett 2010 ble veksten i norsk fastlandsøkonomi anslått til 2,1 pst. i år, mens veksten neste år ble anslått til 2,7 pst., som er om lag på linje med gjennomsnittet for de siste 40 årene. Ny informasjon siden Revidert nasjonalbudsjett ble lagt fram tilsier at veksten i norsk økonomi fortsetter, men at tempoet inn i 2010 var noe lavere enn tidligere lagt til grunn. Det er særlig privat konsum som har utviklet seg svakere enn ventet. Økt forbrukertillit, forholdsvis god

inntektsvekst, lave renter og lav arbeidsledighet trekker i retning av at konsumveksten tar seg opp framover. Økte investeringer og lageroppbygging trakk den økonomiske veksten opp i 2. kvartal, og ledere i industrien venter videre vekst i industriproduksjonen framover. Samtidig ser investeringer i petroleumssektoren ut til å bli høyere neste år enn tidligere antatt.

Som følge av den relativt svake utviklingen i 1. kvartal ligger det an til at veksten i fastlandsøkonomien blir noe lavere i inneværende år enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett. Som omtalt ovenfor anslås veksten i fastlandsøkonomien nå til 1,7 pst. i 2010 og til 3,1 pst. 2011.

Tilbakeslaget i kjølvannet av finanskrisen førte til et fall i sysselsettingen i Norge, men nedgangen stoppet opp i fjor høst. Også yrkesdeltakelsen har avtatt, særlig blant de yngste, og dette har bidratt til å dempe oppgangen i arbeidsledigheten. Slik den måles i Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) har ledigheten sesongjustert ligget på 3¼-3½ pst. av arbeidsstyrken siden 3. kvartal i fjor. Ledigheten har blitt klart lavere enn antatt i fjor vinter. Utviklingen de siste månedene og de økonomiske utsiktene framover tilsier at ledigheten kan bli liggende rundt 3½ pst. både i 2010 og 2011. Dette er klart under gjennomsnittet for de siste 20 årene på 4¼ pst. Også i internasjonal sammenheng er den norske ledigheten svært lav.

På bakgrunn av årets lønnsoppgjør anslås den samlede lønnsveksten i inneværende år til 3¼ pst., det samme som ble lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett. Et høyt kostnadsnivå i Norge, svært lav lønnsvekst blant våre handelspartnere og usikre markedsutsikter for store deler av konkurranseutsatt sektor kan tilsi at oppgjørene også til neste år vil bli relativt moderate. I denne meldingen er det lagt til grunn en lønnsvekst på 3¼ pst. også i 2011.

Styrkingen av kronen gjennom 2009 og lav inflasjon internasjonalt slår nå ut i lavere priser på importerte konsumvarer. Den underliggende konsumprisveksten (målt ved KPI-JAE) har avtatt gjennom inneværende år og har de siste månedene ligget rundt 1,3-1,4 pst. Utviklingen i elektrisitetsprisene har bidratt til at veksten i totalindeksen (KPI) så langt i år har vært høyere enn veksten i KPI-JAE. Veksten i KPI-JAE anslås til 1,5 pst. i år og 1,9 pst. neste år.

Oljeprisen økte gjennom årets fire første måneder og lå i begynnelsen av mai på i overkant av 520 kroner per fat. Med økende uro i de internasjonale finansmarkedene stanset oppgangen, og de siste månedene har det vært store svingninger i oljeprisen. Så langt i år har oljeprisen i gjennom-

snitt vært i underkant av 470 kroner per fat. Det er i denne meldingen lagt til grunn en oljepris på 475 kroner i 2010 og 485 kroner i 2011, som er på linje med anslagene i Revidert nasjonalbudsjett 2010. Også anslagene på gassprisen er holdt uendret.

#### *Orden i økonomien er det beste vernet mot økonomiske kriser*

Norge har en meget åpen økonomi. Våre viktigste eksportvarer selges til priser som bestemmes i internasjonale markeder. Norge er samtidig en stor kapitaleksportør og en viktig investor i det internasjonale finansmarkedet. Dette betyr at vi er sårbar for svingninger i internasjonal økonomi. Senest merket vi dette gjennom finanskrisen. Det er ikke mulig fullt ut å skjerme seg for kriser og store svingninger i verdensøkonomien.

Vi kan likevel forberede oss ved å bygge forsvarsverk for å stå imot eller begrense virkningene av slike hendelser. Vårt viktigste forsvarsverk mot kriser som kommer utenfra, er god styring av vår egen økonomi. Samtidig er dette også viktig for å hindre og forebygge kriser vi kan påføre oss selv. I budsjettpolitikken handler det om at utgiftene ikke skal overstige inntektene 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 4 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond utland. Slik bruker vi av oljeinntektene på en måte som er bærekraftig over tid, samtidig som vi bygger opp reserver for framtidige generasjoner.

Vi kan også forberede oss gjennom inntektsoppgjørene. Dette forutsetter lønnsoppgjør der hensynet til konkurranseutsatte næringer kommer i forgrunnen. En hovedoppgave framover blir dessuten å styrke produksjonsgrunnlaget i fastlandsøkonomien, slik at vi har mer å bygge på når petroleumsinntektene etter hvert avtar. Dette kan underbygges av måten utgiftene i statsbudsjettet brukes på. Det er viktig å gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer i infrastruktur som veier, jernbane og «elektroniske hovedveier». Likevel vil investeringer i arbeidskraften være det mest betydningsfulle. Arbeidskraften er uten sammenlikning vår viktigste ressurs. Det hadde ikke vært mulig å bygge landet og den norske velferdsstaten uten tilstrekkelig tilgang på godt kvalifisert arbeidskraft.

Norge er i en spesielt gunstig økonomisk situasjon. Svært få land har så sterke statsfinanser

som Norge. Samtidig har befolkningen gjennomgående høy materiell velstand og nyter godt av en velferdsstat av god kvalitet. Helt siden andre verdenskrig har vi hatt betydelig vekst i norsk økonomi som har gitt grunnlag for en sterk velferds- og velstandsøkning. Dette er et resultat av politiske valg og en ansvarlig økonomisk politikk gjennom mange år. At det vil fortsette slik, er derfor ikke naturgitt. Store utfordringer knyttet til aldringen av befolkningen og klimaspørsmålet kan bryte de gunstige utviklingslinjene. Vi må ikke bruke eller forbruke så mye i dag at det reduserer mulighetene for generasjonene som kommer etter oss. Dette er den beste måten å møte framtidige utfordringer på. Derfor må de politiske valg vi gjør i dag i stor grad ha et langsiktig mål.

#### *Avveiningene i den økonomiske politikken*

For å møte finanskrisen og det påfølgende internasjonale tilbakeslaget ble pengepolitikken lagt kraftig om, og Norges Banks styringsrente ble gjennom høsten 2008 og fram til sommeren 2009 redusert med 4½ prosentpoeng, til det laveste nivået noensinne. I tillegg ble det gjennomført omfattende tiltak for å bedre forholdene i finansmarkedene og lette tilgangen til lån for husholdninger, bedrifter og kommuner.

I lys av den vanskelige økonomiske situasjonen ble også finanspolitikken dreid kraftig i ekspansiv retning i 2009 og 2010. Alternativet ville vært et kraftigere fall i sysselsettingen og en vesentlig høyere arbeidsledighet. Dette har vi klart å unngå. Men samtidig har den ekspansive finanspolitikken ført bruken av oljeinntekter opp på et høyt nivå, og betydelig over 4-prosentbanen.

Etter at budsjettet for 2010 ble lagt fram i fjor høst er det imidlertid kommet ny informasjon om utviklingen på budsjettets inntekts- og utgiftsside som innebærer en klar reduksjon i avstanden til 4-prosentbanen. For 2010 anslås det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet nå til 124,8 mrd. kroner. Avstanden til 4-prosentbanen i 2010 er redusert med 6,7 mrd. kroner siden Revidert nasjonalbudsjett 2010 og med 25,5 mrd. kroner siden Nasjonalbudsjettet 2010. Avviket fra 4-prosentbanen i 2010 anslås nå til vel 19 mrd. kroner i 2010-priser.

Med utsikter til vekst i overkant av trend i fastlandsøkonomien i 2011 og stabilisering av ledigheten vil det være i tråd med retningslinjene å stramme noe til i budsjettet og redusere avstanden til 4-prosentbanen slik Regjeringen har varslet. Det er flere grunner til dette:

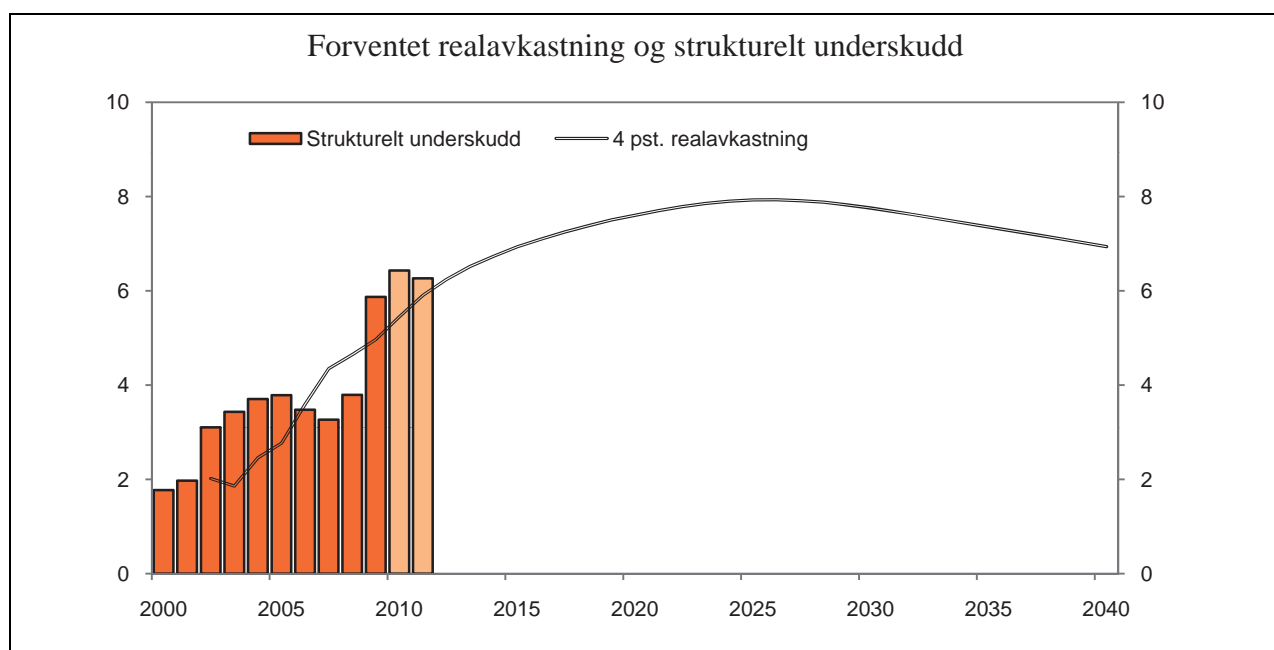


- *Hensynet til industrien og andre konkurranseutsatte næringer.* Tilbakeslaget internasjonalt som fulgte av finanskrisen, ga et markert fall i etterspørsel og lavere priser for mange virksomheter i konkurranseutsatt sektor. Samtidig har mange år med sterk lønnsvekst brakt kostnadene opp på et langt høyere nivå enn hos våre handelspartnere. Disse forholdene svekker lønnsomheten og gjør eksportrettede virksomheter sårbare for en ytterligere styrking av kronen. Norges Bank har framhevet at et særnorsk høyt rentenivå kan bidra til en sterkere krone, som særlig vil ramme det konkurranseutsatte næringslivet. Banken har også pekt på at fortsatt høy bruk av oljepenger isolert sett vil bidra til at renten i Norge må settes høyere enn det som ellers ville vært tilfelle. Utfordringene for pengepolitikken forsterkes av at sterk gjeldsvekst i mange industriland gir behov for betydelig finanspolitisk konsolidering som kan bidra til en lang periode med svært lave styringsrenter internasjonalt. Ved å holde igjen i budsjettpolitikken kan en lette presset på pengepolitikken og på konkurranseutsatt sektor. En slik politikksammensetning kan bidra til en mer balansert utvikling i norsk økonomi.
- *Generasjonskontrakten.* Vi står overfor store langsiktige utfordringer i finanspolitikken som følge av en aldrende befolkning. Mens befolkningsutviklingen i Norge de siste 20 årene har vært forholdsvis gunstig for offentlige finanser,

vil en stigende andel eldre etter hvert legge et stort press på offentlige budsjetter. Hensynet til langsiktig bærekraft i statsfinansene taler for at bruken av oljeinntekter raskt bringes tilbake til 4-prosentbanen.

Regjeringen har lagt stor vekt på å komme tilbake til 4-prosentbanen forholdsvis raskt. Denne banen har en svært god begrunnelse, og det må ikke skapes tvil om den. Regjeringen har funnet det riktig å holde bruken av oljepenger på samme nivå i 2011 som i 2010, regnet i faste 2011-kroner. Det gir et strukturelt, oljekorrigert underskudd i 2011 på 128,1 mrd. kroner, og avstanden til 4-prosentbanen anslås til 7,4 mrd. kroner. Et uendret underskudd målt i faste priser betyr at underskuddet reduseres målt som andel av BNP for Fastlands-Norge. Forslaget innebærer en budsjettinnsparing på 0,2 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Budsjettet for 2011 vil dermed bidra til å dempe presset mot pengepolitikken, kronekursen og konkurranseutsatt industri.

Regjeringens forslag til 2011-budsjett innebærer at en med om lag uendret oljepengebruk i faste priser fra 2011 til 2012 vil være tilbake på 4-prosentbanen i 2012. Med fortsatt vekst i Statens pensjonsfond utland vil det da kunne være rom for noe økt bruk av oljeinntekter i de påfølgende årene, anslagsvis 7-8 mrd. kroner i gjennomsnitt per år. Det understrekes at fondstallene framover er usikre.



Figur 1.1 Forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland og strukturelt, oljekorrigert underskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

Det blir fortsatt nødvendig med stramme budsjetter framover for å bygge opp igjen handlefriheten i den økonomiske politikken og for å ta høyde for økte utgifter som følge av befolkningsendringene. Hoveddelen av innfasingen av oljeinntekter i norsk økonomi ligger bak oss, jf. figur 1.1. Samtidig ligger utgiftene knyttet til en aldrende befolkning i hovedsak foran oss. Målt som andel av BNP for Fastlands-Norge vil utgiftene til pensjoner, helse og omsorg kunne øke med hele 9 prosentpoeng de neste 30 årene.

### *Budsjettpolitikken i 2011*

Hovedtrekkene i budsjettforslaget for 2011 er som følger (alle beløp er oppgitt i 2011-kroner):

- Et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd på 128,1 mrd. kroner, som er 7,4 mrd. kroner over 4-prosentbanen i 2011. Underskuddet anslås på samme nivå i 2011 som i 2010 målt i faste priser. Forslaget innebærer en budsjettinnstramming på knapt 0,2 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge.
- Et uendret skatte- og avgiftsnivå.
- En reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på 2¼ pst. fra 2010 til 2011.
- En reell vekst i kommunenes samlede inntekter fra 2010 til 2011 på 5,7 mrd. kroner, eller 1,7 pst., regnet i forhold til inntektsnivået i 2010 slik det ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2010.

Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet måler den underliggende bruken av oljeinntekter i budsjettet, etter at det bl.a. er korrigert for mer- eller mindre-inntekter fra skatter som følge av konjunkturutviklingen. Det faktiske uttaket fra fondet er lik det oljekorrigerte underskuddet, som anslås til om lag 135 mrd. kroner i 2011. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til om lag 288 mrd. kroner. Netto avsetning i Statens pensjonsfond utland, der overføringen til statsbudsjettet er trukket fra, anslås dermed til 153 mrd. kroner. I tillegg kommer renter og utbytte på fondskapitalen på om lag 113 mrd. kroner, slik at det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond kan anslås til om lag 266 mrd. kroner.

Den samlede kapitalen i Statens pensjonsfond ved utgangen av 2011 anslås til 3 481 mrd. kroner, hvorav 3 359 mrd. kroner i Statens pensjonsfond utland. Til sammenlikning anslås verdien av allerede opparbeidede rettigheter til framtidige utbetalinger av alderspensjoner fra folketrygden til 5 087 mrd. kroner ved utgangen av 2011.

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 verdiskaping og sysselsetting i hele landet og bedre økonomiens virkemåte. Regjeringen mener skattenivået bør holdes om lag uendret for å sikre forutsigbare rammevilkår og et best mulig grunnlag for å opprettholde gode velferdsordninger.

Regjeringen har styrket fordelingsprofilen i skattesystemet gjennom skjerpet skatt på utbytte og aksjegevinster, en mer rettferdig formuesskatt og arveavgift og høyere minstefradrag. I tillegg er miljøprofilen i avgiftssystemet blitt tydeligere.

Ved å videreføre systemendringene i skattereforment innenfor et stabilt skatte- og avgiftsnivå sikrer Regjeringen at skattesystemet er forutsigbart, slik at det skal være attraktivt å investere og drive næringsvirksomhet i Norge.

Skattesystemet må også stimulere til arbeid. En stor arbeidsstyrke er avgjørende for å opprettholde velferdsnivået. Deltakelse i arbeidslivet er også den viktigste forsikringen mot lav inntekt og dårlige levekår for den enkelte.

Det nye pensjonssystemet legger bedre til rette for å kunne kombinere arbeid og pensjon. Dagens skatteregler for pensjon er imidlertid tilpasset det gamle pensjonssystemet og at man i stor grad enten jobber eller tar ut pensjon. Særlig er den såkalte skattebegrensningsregelen dårlig tilpasset det nye pensjonssystemet. Regelen gir høyere marginalsatt på arbeid for pensjonister med lave og middels inntekter enn for lønnstakere. Den åpner også for uheldige tilpasninger. Blant annet kan skatten på arbeidsinntekter reduseres ved å ta ut litt pensjon. I noen tilfeller kan til og med inntekten etter skatt øke dersom en arbeider mindre. Skattebegrensningsregelen innebærer dessuten svært høy marginalsatt på kapitalinntekt og ekstra beskatning av formue for pensjonister med relativt lav inntekt.

Regjeringen foreslår derfor endringer i skattereglene for pensjonister slik at det i større grad skal lønne seg å jobbe i tillegg til å ta ut pensjon. Forslaget innebærer at skattebegrensningsregelen for AFP- og alderspensjonister erstattes med et nytt skattefradrag i pensjonsinntekt. Fradraget sikrer at de som bare har minstepensjon, fortsatt ikke betaler inntektsskatt. Fradraget trappes ned kun mot pensjonsinntekt, slik at marginalsakten på arbeidsinntekt reduseres til samme nivå som

for lønnstakere. Marginalskatten på kapital for pensjonister med lav inntekt vil også reduseres til samme nivå som for andre skattytere.

Med gjeldende skattebegrensningsregel ses ektefellers inntekt og formue under ett, og maksimal skattebegrensning for ektepar utgjør mindre enn dobbelt så mye som maksimal skattebegrensning for en enslig. Det nye skattefradraget foreslås fastsatt uavhengig av ektefelles inntekt, og gifte AFP- og alderspensjonister vil få hvert sitt fradrag.

I tillegg foreslås det å øke trygdeavgiften på pensjonsinntekt og å avvikle særfradraget for alder.

Forslagene gir en samlet skattelette for pensjonistgruppen på 1,35 mrd. kroner påløpt i 2011 og har gode fordelingsvirkninger.

Samlet sett innebærer skatte- og avgiftopplegget en lettelse på 162 mill. kroner påløpt og 107 mill. kroner bokført fra 2010 til 2011. Regjeringens skatte- og avgiftsopplegg er nærmere omtalt i kapittel 4 i denne meldingen og i Prop. 1 LS (2010–2011) Skatter og avgifter 2011.

#### *Viktige prioriteringer på budsjettets utgiftsside*

Regjeringens politikk bygger på rettferdighet og fellesskap. De offentlige velferdsordningene skal fornyes og videreutvikles. Regjeringen vil styrke mulighetene for at alle kan delta i arbeidslivet. Det legges til rette for økt verdiskaping og utvikling i hele landet. Det offentliges ansvar og rolle innen de sentrale velferdsoppgavene som helse, omsorg og utdanning skal styrkes, samtidig som viktige miljøoppgaver løses og de økonomiske forskjellene reduseres. Disse formålene følges aktivt opp i budsjettforslaget for 2011.

*Helse- og omsorgstilbudet* betyr mye for den enkeltes levekår og livsutfoldelse og er en viktig forutsetning for et godt samfunn. Sykehusenes inntekter øker i 2011 slik at flere pasienter kan få behandling, samtidig som det vil bli stilt krav om at ventetidene skal reduseres. Med nærmere 1 mrd. kroner i økte utgifter til drift legges det til rette for en aktivitetsvekst på om lag 1,4 pst. Det foreslås i tillegg nærmere 450 mill. kroner i investeringslån til nye bygg. Rusfeltet og omsorgssektoren styrkes, bl.a. gjennom investeringstilskuddet til sykehjem og omsorgsboliger. Samhandlingsreformen følges opp.

*Utdanning på alle nivåer.* Fra høsten 2010 økte undervisningstimetallet i grunnskoleopplæringen med 1 uketimer, og det ble innført 8 timer gratis leksehjelp fordelt på 1. til 4. trinn. Utgiftene til kvalitets tiltak i grunnskoleopplæringen videreføres på et høyt

nivå. Behovet for rehabilitering av skoler er stort. Regjeringen foreslår derfor å øke investeringsrammen for rentekompensasjonsordningen for skole- og svømmeanlegg med ytterligere 2 mrd. kroner i 2011. Innsatsen for å få flere til å fullføre videregående opplæring intensiveres, bl.a. gjennom samarbeidsprosjektet Ny GIV (Gjennomføring i videregående opplæring). Både for den enkelte og for samfunnet som helhet har dette stor betydning og gir store gevinster. Investeringene i den framtidige arbeidskraften er et av Regjeringens viktigste politikkområder. Antallet som ønsker å studere, forventes å øke. Regjeringen foreslår derfor økte bevilgninger til studieplasser, slik at det kan opprettes om lag 2 200 nye plasser i 2011. I tillegg opprettes det om lag 1 980 studieplasser ved flerårige studier som følge av at studieplassene som ble opprettet i 2009 videreføres for nye kull.

*Barnehager.* Fra 2009 er det innført en lovfestet rett til barnehageplass. Regjeringen vil videreføre den sterke satsingen på barnehager og foreslår å redusere foreldrebetalingen reelt ved at maksimalprisen videreføres nominelt uendret fra 2010 til 2011. Det foreslås også økte bevilgninger til tiltak for å bedre kvaliteten i barnehagene og til å trappe opp tilskudd til private barnehager ytterligere. De økte bevilgningene til lavere reell foreldrebetaling og økt tilskudd til private barnehager inngår i de samlede driftstilskuddene som vil bli innlemmet i kommunenes rammetilskudd fra 2011.

*Samferdselstiltak.* Nasjonal transportplan 2010–2019 (NTP) har en samlet planramme i perioden som er 100 mrd. kroner høyere enn planrammen for Nasjonal transportplan 2006–2015. Regjeringen vil fase inn satsingen på samferdsel så raskt som mulig, men innenfor de begrensninger et forsvarlig økonomisk opplegg setter. Bevilgningene i 2010 innebar en betydelig innfasing allerede det første året i planperioden. Regjeringen fortsetter opptrappingen i budsjettforslaget for 2011 og foreslår at bevilgningene til NTP-formål innen veg, bane og kyst øker med vel 2,6 mrd. kroner fra saldert budsjett 2010. Rentekompensasjonsordningen for transporttiltak i fylkeskommunene videreføres med en ny investeringsramme på 2 mrd. kroner i 2011. Det foreslås også en kraftig økning av bevilgningene til belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene, og til Transnova-prosjektet som skal bidra til reduserte CO<sub>2</sub>-utslipp fra transportsektoren.

*Miljø- og energitiltak.* Regjeringen fortsetter den betydelige satsingen på miljø i statsbudsjettet for 2011, med særlig vekt på miljørettet bistand,

jernbaneinvesteringer, miljøteknologi, CO<sub>2</sub>-håndtering, fornybar energi og energieffektivisering. Det foreslås en bevilgning på om lag 2,2 mrd. kroner til tiltak mot avskoging og skogferringelse i utviklingsland. Bevilgningene til utvikling av produksjon av ren energi i utviklingsland dobles fra saldert budsjett 2010, til om lag 1,6 mrd. kroner. Til jernbaneformål foreslår Regjeringen å bevilge 11,5 mrd. kroner, en økning på 13,4 pst. fra saldert budsjett 2010. Drift og vedlikehold prioriteres høyt, både for å bedre driftsstabiliteten og for at vedlikeholdsetterslepet for banenettet ikke skal øke. Miljøteknologi prioriteres med bl.a. 167 mill. kroner til det nye programmet som ble varslet i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2010, og Regjeringen foreslår om lag 2,7 mrd. kroner til CO<sub>2</sub>-håndtering, hovedsakelig på Mongstad. På Miljøverndepartementets budsjett videreføres det høye utgiftsnivået, og i 2011 prioriteres særlig vern om naturmangfoldet.

*Politiet og justissektoren.* Regjeringen prioriterer økt politibemanning. Det legges opp til å videreføre det høye opptaket på 720 studenter ved Politihøgskolen også i 2011. Videre legges det til rette for at politihøgskolestudenter som blir ferdig utdannet sommeren 2011, skal kunne tilbys jobb. I tillegg foreslås det bevilget midler til å dekke helårsvirkningen av å ansette politihøgskolestudenter som ble ferdig utdannet sommeren 2010. Kapasiteten i domstolene og kriminalomsorgen utvides. For å sikre kvalifisert bemanning i fengslene foreslår Regjeringen bevilgninger til å øke opptaket ved Kriminalomsorgens utdannings-senter med to klasser i 2011. Regjeringen vil at personer som ikke oppfyller vilkårene for opphold i landet, skal kunne returneres raskt. Det foreslås derfor å øke bevilgningene til både frivillig og tvungen retur av personer uten lovlig opphold i Norge.

*Kulturløftet.* Gjennom målrettede tiltak og vesentlig økning av bevilgningene til kulturformål på statsbudsjettet gjennomfører Regjeringen Kulturløftet. I budsjettforslaget for 2011 foreslås det bl.a. økte midler til samfunns- og frivillighetsformål, film- og medieformål og et bredt spekter av andre kulturformål. Målet er at 1 pst. av statsbudsjettets utgifter skal benyttes til kulturformål innen 2014. Med budsjettforslaget for 2011 er Regjeringen i rute med opptrappingen av Kulturløftet.

*Tiltak mot fattigdom og for et bedre barnevern.* Forskjellene i samfunnet skal reduseres. Tiltakene i Regjeringens handlingsplan mot fattigdom videreføres i all hovedsak, og det foreslås økte bevilgninger til målrettede tiltak for å redusere fat-

tigdom i 2011. Forskjellene i levekår utjevnes bl.a. gjennom økt støtte til bostøttmottakere, gjennom tiltak for økt fullføring av videregående opplæring, gjennom økte ressurser til barnevernet, økt innsats på rusfeltet og gjennom endringer i skatteopplegget for å stimulere flere til å kombinere jobb og pensjon. Å sikre barn en trygg og god oppvekst er en høyt prioritert oppgave for Regjeringen. Det foreslås derfor å øke bevilgningene til både statlig og kommunalt barnevern i 2011, herunder med et øremerket tilskudd på 240 mill. kroner til det kommunale barnevernet til nye stillinger og enkelte andre tiltak som styrker barnevernet lokalt. Regjeringen vil arbeide videre med en helhetlig gjennomgang av barnevernet.

*Nordområdetiltak og internasjonalt engasjement.* Regjeringen mener at Norge skal ha et sterkt internasjonalt engasjement. Forslaget til bistandsbudsjett utgjør 27 mrd. kroner, tilsvarende 1,02 pst. av forventet brutto nasjonalinntekt (BNI) for 2011. Regjeringen legger opp til et fortsatt høyt norsk bidrag til militære utenlandsoperasjoner for fred og stabilitet. Nordområdene er Regjeringens viktigste strategiske satsingsområde i utenrikspolitikken. Regjeringens budsjettforslag for 2011 innebærer økte utgifter til mange områder som er sentrale for nordområdene, herunder til marin bioprospektering, Fram – nordområdesenter for klima og miljøforskning i Tromsø, helhetlig overvåkings- og varslingsystem for nordområdene, utvikling av mineralbasert næringsvirksomhet, værradar i Øst-Finnmark, nytt polarforskningsprogram gjennom Norges forskningsråd og kunnskapsutvikling i nordområdene og Arktis.

Regjeringens hovedprioriteringer på utgiftssiden er nærmere omtalt i Gul bok.

#### *Kommunenes inntekter*

Kommunene og fylkeskommunene 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, som er tilpasset lokale forutsetninger og innbyggernes behov. En god kommuneøkonomi er en forutsetning for et godt velferdstilbud i hele landet.

Regjeringen satser på kommunesektoren. For perioden fra 2005 til 2010 anslås den gjennomsnittlige årlige realveksten i kommunesektorens samlede inntekter til om lag 2,8 pst., tilsvarende 41 mrd. kroner for femårsperioden sett under ett. Til sammenlikning var den gjennomsnittlige øk-

ningen for perioden 2001–2005 på 2,2 pst., som også var gjennomsnittet for perioden 1990–2005. Om lag halvparten av veksten i inntektene etter 2005 har kommet i form av økte frie inntekter.

I Regjeringens budsjettforslag for 2011 videreføres en fortsatt satsing på kommunesektoren. Forslaget innebærer en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 5,7 mrd. kroner eller 1,7 pst., regnet i forhold til anslaget for kommunesektorens inntekter i 2010 i Revidert nasjonalbudsjett 2010. I tillegg til vekst i kommunesektorens frie inntekter foreslår Regjeringen økte bevilgninger til bl.a. barnehager, flere omsorgsboliger og sykehjemsplasser, styrking av det kommunale barnevernet, samhandlingsreformen og tiltak på rusfeltet.

Veksten i kommunesektorens frie inntekter i 2011 anslås til 2,75 mrd. kroner, regnet i forhold til anslaget for kommunesektorens frie inntekter i 2010 i Revidert nasjonalbudsjett 2010.

Regnet i forhold til nåværende anslag på regnskap for 2010, der det bl.a. tas hensyn til at skatteinntektene er oppjustert med 800 mill. kroner, innebærer budsjettforslaget for 2010 en reell økning i de samlede inntektene på om lag 5,1 mrd. kroner eller 1,5 pst. Kommunesektorens frie inntekter i 2011 anslås å øke reelt med 1,9 mrd. kroner, eller 0,7 pst., målt fra anslag på regnskap i 2010.

Kommuneøkonomien er nærmere omtalt i avsnitt 3.3.

### *Pengepolitikken og finansiell stabilitet*

Penge- og finanspolitikken må virke sammen for å bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi. Som følge av den internasjonale finanskrisen og betydelig svekkede økonomiske utsikter reduserte Norges Bank, i likhet med sentralbankene i de fleste andre industrilandene, styringsrenten markert gjennom høsten 2008 og første halvår 2009. Sammen med omfattende finanspolitiske tiltak og tiltak rettet mot å stabilisere finansmarkedene bidro den ekspansive pengepolitikken til at en utover sommeren i fjor igjen så tegn til oppgang i økonomien. I lys av den økonomiske utviklingen satte Norges Bank opp styringsrenten med 0,25 prosentpoeng på rentemøtene i oktober, desember og mai, til 2,0 pst. Banken har varslet at renten gradvis vil bli økt mot et mer normalt nivå noen år fram i tid.

På rentemøtene i juni, august og september har Norges Banks hovedstyre holdt styringsrenten uendret på 2 pst. Samtidig med rentebeslutningen i juni la banken fram en ny rentebane som

lå litt lavere enn banen som ble publisert i rapporten fra mars i år. Den nye rentebanen innebærer uendret styringsrente fram mot slutten av 2010, og deretter en gradvis økning til 2,7 pst. mot slutten av 2011 og 3,6 pst. mot slutten av 2012. Bakgrunnen for at rentebanen ble justert ned var bl.a. svakere vekstutsikter for Europa og at forventninger til at rentene internasjonalt kan bli liggende lavere framover enn tidligere lagt til grunn.

Norske finansinstitusjoner har gjennomgående kommet seg bedre gjennom finanskrisen enn tilsvarende institusjoner i mange andre land. Erfaringene fra bankkrisen tidlig på 1990-tallet gjorde Norge bedre forberedt på nye kriser i finansmarkedene enn mange andre land. Norske institusjoner hadde lav eksponering mot de mest utsatte aktivaene ved inngangen til finanskrisen. Videre har Norge et regelverk og et tilsyn som dekker hele finansmarkedet. Dette bidrar til en mer konsistent regulering og felles standarder for ulike typer finansinstitusjoner, basert på prinsippet om «samme risiko, samme regulering». Norske myndigheter har også iverksatt omfattende og målrettede tiltak for å dempe virkningene av finanskrisen og stabilisere markedene.

Finanskrisen avdekket betydelige svakheter og mangler i finansmarksregulering og tilsyn i mange land. Siden høsten 2008 har myndigheter over hele verden arbeidet med tiltak for å dempe de umiddelbare virkningene av krisen, men også med langsiktige systemendringer for å redusere sannsynligheten for at det skal oppstå nye kriser.

De viktigste prosessene globalt skjer i regi av G20, som har gitt Financial Stability Board (FSB) og Basel-komitéen for banktilsyn sentrale roller. Etter flere toppmøter siden høsten 2008 har G20-landene satt seg som mål å:

- etablere skjerpede minstekrav til kapital og likviditet i finansinstitusjoner,
- innføre tiltak som reduserer risikoen knyttet til systemviktige finansinstitusjoner,
- innføre ny regulering av derivathandel, hedgefond, kredittvurderingsbyråer mv.,
- forbedre internasjonale regnskapsstandarder,
- regulere godtgjøringsordninger for ansatte i finansinstitusjoner, og
- fremme tiltak som gjør at finanssektoren bidrar betydelig til å betale for kostnadene knyttet til statlige støttetiltak under kriser.

Basel-komitéen har hatt på høring strengere regler om krav til kjernekapital og likviditet for banker, de såkalte Basel III-reglene, og disse ble vedtatt 12. september.

De internasjonale prosessene vil først og fremst ha betydning for Norge ved at endringer i gjeldende EU-regelverk på finansmarkedsområdet tas inn i EØS-avtalen. Det er allerede vedtatt to revisjoner av *EUs kapitalkravsdirektiv* som endrer kravene til kjernekapital og likviditet for banker. EU-kommisjonen har hatt på høring en tredje revisjon av kapitalkravdirektivene, og i lys av de framlagte Basel III-reglene vil det bli lagt fram forslag til direktivendringer.

EU har vedtatt å etablere *et nytt finanstilsyns-system på EU-nivå*, med formål å styrke tilsynet med hele den europeiske finanssektoren og bedre forutsetningene for finansiell stabilitet. Hensikten er å sikre at regler gjennomføres og håndheves på en konsistent måte i alle land, at systemrisiko blir identifisert på et tidlig stadium, at ulike europeiske myndigheter raskt kan samarbeide om tiltak i krisesituasjoner, og at uenigheter mellom nasjonale tilsynsmyndigheter kan løses i et overordnet organ. Fra 1. januar 2011 skal tre nye EU-tilsynsorganer drive tilsyn på mikronivå for henholdsvis bank, forsikring og verdipapirvirksomhet, mens et nytt systemrisikoråd skal ha ansvar for makroovervåking. EØS/EFTA-land, herunder Norge, vil få en permanent observatørplass i de nye EU-organene som skal drive tilsyn på mikronivå, men skal etter teksten i vedtaket ikke delta i organenes diskusjoner av enkeltinstitusjoner, bortsett fra når EØS/EFTA-landene har direkte interesse i saken. I det nye systemrisikorådet (makrotilsyn) gis EØS/EFTA-land ad hoc representasjon og får ikke adgang til å være til stede når enkeltelskaper eller enkeltland diskuteres. Det daglige tilsynet med finansinstitusjoner skal fortsatt ligge hos nasjonale tilsynsmyndigheter.

I tråd med det som skjer internasjonalt vil det bli fremmet nye regler for avlønning og godtgjørelse innen finansnæringene.

Pengepolitikken og finansiell stabilitet er nærmere omtalt i avsnitt 3.4.

### *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 og Statens pensjonsfond Norge. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten overføres i sin helhet til Statens pensjonsfond utland. Den årlige overføringen fra utenlandsdelen av fondet til statsbudsjettet skal dekke det oljekorriger-

te underskuddet, slik det anslås i nysaldert budsjett.

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 (Statens pensjonsfond utland) og Folketrygdfondet (Statens pensjonsfond Norge). Fondet skal forvaltes med sikte på å oppnå høyest mulig avkastning innenfor moderat risiko. Slik kan også framtidige generasjoner få glede av petroleumsinntektene. 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 ivaretagelse av miljø og sosiale hensyn. Regjeringen legger derfor vekt på rollen som ansvarlig investor i forvaltningen av fondet.

I meldingen om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2009, Meld. St. 10 (2009 – 2010), var det en bred gjennomgang av erfaringene med aktiv forvaltning i Statens pensjonsfond utland. Departementet konkluderte med at det fortsatt bør være en viss ramme for aktiv forvaltning, samtidig som en bl.a. understreket at dette forutsetter regelmessige og brede gjennomganger av den aktive forvaltningen. En varslet også at en vil utrede nærmere flere av de innspill som departementet mottok i forbindelse med evalueringen, bl.a. spørsmålet om en omlegging av fondets referanseindeks.

Meldingen om forvaltningen av fondet i 2009 gjorde også rede for status for etableringen av det nye investeringsprogrammet rettet mot miljørelaterte investeringsmuligheter. Det ble vist til at en skal arbeide videre med å vurdere om det bør etableres et investeringsprogram rettet mot bærekraftig vekst i framvoksende markeder.

I kapittel 5 er det gitt en nærmere omtale av arbeidet med å videreutvikle strategien for Statens pensjonsfond, herunder arbeidet med de nye investeringsprogrammene. Kapittel 5 gjør også rede for resultatene i forvaltningen av Statens pensjonsfond i første halvår 2010.

### *Samarbeid for arbeid – sysselsettings- og inntektspolitikken*

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Grunnlaget for velferden legges gjennom befolkningens arbeid, og det må legges til rette for å sikre høy yrkesdeltakelse og verdiskaping. I en situasjon der vi står overfor en gradvis aldring av befolkningen vil bærekraften i de fellesfinansierte velferdsordningene avhenge av at vi lykkes med arbeidslin-

jen. Det er også viktig å huske på at eldre arbeidstakere er en viktig ressurs.

Sett i et internasjonalt perspektiv er yrkesdeltakingen i Norge høy. Det er ikke mange land der yrkesaktiviteten blant kvinner og eldre er høyere enn i Norge. Arbeidsstyrken er godt kvalifisert og arbeidsledigheten lav. Samtidig har det gjennom mange år vært en betydelig vekst i antallet mottakere av helserelaterte ytelser. Ved utgangen av første halvår mottok hver femte person i yrkesaktiv alder sykepenger, arbeidsavklaringspenger, en uføreytelse eller AFP.

Et sentralt mål for Regjeringen er å legge til rette for et arbeidsliv der alle kan delta. 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. Arbeidslivet er dessuten en viktig arena for sosial inkludering.

Arbeidsledighet er sløsing med samfunnets ressurser. I perioder med lav økonomisk aktivitet er det viktig at ledigheten ikke biter seg fast på et høyt nivå. Å holde ledigheten lav og sysselsettingen høy var utgangspunktet for at det fra høsten 2008 og gjennom 2009 i flere omganger ble satt inn betydelige tiltak for å motvirke effektene av finanskrisen. Tiltakene har bidratt til at Norge nå har Europas laveste arbeidsledighet. Økningen i ledigheten er blitt vesentlig lavere enn man fryktet da man la fram tiltakspakken i januar 2009 og Revidert nasjonalbudsjett 2009 i mai 2009.

Regjeringen legger stor vekt på videreføre de sentrale trekkene i den norske velferdsmodellen. Samarbeid og felles innsats, herunder det inntektspolitiske samarbeidet, har vært en nøkkelfaktor i utviklingen av velferdsmodellen. Universelle inntektssikringsordninger og et bredt offentlig tilbud av tjenester innenfor bl.a. helse, barnehage og utdanning er andre nøkkelfaktorer. Denne måten å organisere samfunnet på har bidratt til at vi har kunnet kombinere en jevn inntektsfordeling, solid økonomisk vekst, høy yrkesaktivitet og makroøkonomisk stabilitet.

I årene framover står vi overfor en rekke utfordringer, ikke minst knyttet til aldringen av befolkningen og utstøting av arbeidskraft. I arbeidet med å møte disse utfordringene inviterte Regjeringen tidlig i år til en bred samfunnsdebatt og dialog om hvordan vi kan legge til rette for å sikre størst mulig yrkesdeltakelse og verdiskaping i prosjektet *Samarbeid for arbeid*. Formålet med initiativet har vært å få innspill, diskusjon og gode svar på hvordan vi kan få flere i jobb, hvordan vi skaper et arbeidsliv som gjør at folk holder seg friske og motiverte, hvordan vi får bygd opp den

kompetansen vi trenger og hvordan vi skaper et framtidsrettet næringsliv. Siden lanseringen har det vært en omfattende aktivitet både i form av møter og på internett. Statsministeren, Kommunal- og regionalministeren, Kunnskapsministeren og andre berørte sstatsråder har i perioden fra februar til september invitert folk fra ulike miljøer i hele landet til rådslag om disse temaene.

Det er viktig at vi har gode ordninger som trykker inntekten til de som står utenfor det ordinære arbeidslivet. Samtidig må politikken innrettes slik at den legger til rette for arbeid og hindrer at marginale grupper støtes ut av arbeidsmarkedet og over i trygdeordningene. Den nye *IA-avtalen* som partene i arbeidslivet og Regjeringen ble enige om i vinter, er et viktig skritt for å redusere sykefraværet. Målet om 20 pst. reduksjon i sykefraværet fra nivået i 2. kvartal 2001 står sentralt også i den nye avtalen. For øvrig legges det mer vekt på tettere oppfølging på den enkelte arbeidsplass. Særlig bekymringsfullt er det at langvarig sykefravær ofte resulterer i varig uførhet. Fra første halvår i fjor til første halvår i år har sykefraværet falt med om lag 10 pst. Nivået er likevel fortsatt for høyt.

For å møte oppgangen i arbeidsledigheten er nivået på arbeidsmarkedstiltakene betydelig styrket siden 2008. Tiltaksnivået skal tilpasses konjunktursituasjonen. Med et forventet oppsving i etterspørselen etter arbeidskraft er det viktig at arbeidsmarkedstiltakene ikke bidrar til å dempe overgangen til jobb. Samtidig må arbeidsmarkedstiltakene innrettes slik at langtidsledigheten ikke festner seg. Den foreslåtte tiltaksbevilgningen for 2011 anslås å gi rom for om lag 71 200 tiltaksplasser neste år.

I dagpengeregelverket er det flere særregler for eldre dagpengemottakere. Når det fra 2011 blir en generell adgang til å ta ut pensjon fra fylte 62 år, blir berettigelsen av disse ordningene redusert. Eldre er en viktig ressurs i arbeidslivet, og Regjeringen foreslår på denne bakgrunnen å utvikle særreglene for eldre dagpengemottakere fra 1. januar 2012. Dette vil kunne få flere eldre til å arbeide lenger og er i tråd med intensjonene i pensjonsreformen

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 legges det videre 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 dermed et grunnlag for fleksibilitet og god 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.

Lønnskostnadsnivået ligger klart høyere i norsk industri enn hos våre handelspartnere. Anslagene i denne meldingen innebærer at kostnads-gapet i forhold til handelspartnerne vil fortsette å øke både i år og neste år. Dette skyldes både at lønnsveksten ligger an til å bli lavere hos våre handelspartnere enn det som anslås for Norge, samt at kronen har styrket seg sammenliknet med i fjor. Hensynet til en balansert utvikling i norsk økonomi må være retningsgivende for det inntektspolitiske samarbeidet også framover. Regjeringen understreker at gjennomføringen av inntektsoppgjørene er partenes ansvar.

Samarbeid for arbeid – sysselsettings- og inntektspolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.5.

#### *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. Det er derfor nødvendig å forbedre økonomiens virkemåte. Strukturpolitikken skal bidra til at dette oppnås. Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Det er derfor viktig at flest mulig får delta i arbeidslivet. Videre må det legges til rette for at det skapes nye arbeidsplasser med høy produktivitet og god lønnsomhet.

Veksten må være bærekraftig. En effektiv bruk av ressursene avhenger av at de er priset riktig. Bruk av miljøressurser som ikke er belagt med avgifter eller priset gjennom et kvotesystem, kan f.eks. medføre at verdiskaping og produktivitet overvurderes. For å sikre høy avkastning og inntekter til fellesskapet må naturressurser som olje, gass og vannkraft utnyttes mest mulig effektivt innenfor rammene for en forsvarlig forvaltning.

Nye eller forbedrede produkter og produksjonsmåter, tilgang til markeder og bedre måter å organisere bedrifter på er avgjørende for at ressursene skal bli brukt der de kaster mest av seg. Derfor er det viktig både å utvikle ny kunnskap gjennom forskning og innovasjon og styrke evnen til å anvende den kunnskapen som foreligger.

Produktivitetsveksten i Fastlands-Norge tok seg opp i 1990-årene, og var svært høy lenge. De siste årene har imidlertid produktivitetsveksten falt tilbake. Konjunkturforløpet bidrar til å forklare denne svekkelsen, særlig i den delen av næringslivet som konkurrerer internasjonalt, men en kan ikke se bort fra at også strukturelle forhold av mer langsiktig karakter kan ha spilt inn.

Regjeringen legger særlig vekt på:

- *Å fornye offentlig sektor.* God kvalitet på offentlige tjenester er viktig for å møte økte krav og forventninger til offentlige tjenester og for oppslutningen om fellesskapsløsningene. Effektivisering av offentlig tjenesteproduksjon er nødvendig for å møte økte helse-, omsorgs- og pensjonsutgifter som følge av aldringen av befolkningen, og for å skape rom for nye prioriteringer.
- *Å legge til rette for innovasjon i næringslivet og offentlig sektor.* Den årlige realveksten i statlig FoU-finansiering har i gjennomsnitt vært 4,7 pst. fra 2006 til 2010. Dette inkluderer skattefradrag for FoU-kostnader, der maksimalt fradragssgrunnlag ble hevet fra 2009.
- *Forenkling av offentlig regelverk.* Forenklingstiltak og elektroniske tjenester bidrar til å redusere administrative kostnader og til større forutsigbarhet for brukerne.
- *Samferdselspolitikkenes betydning* for å redusere avstandskostnader for næringslivet og knytte landet tettere sammen.

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. Også skatter og avgifter påvirker ressursbruken, og Regjeringen er opptatt av at skattesystemet skal være rettferdig og virke omfordelende. Videre er miljøavgifter viktig for å dreie forbruk og produksjon i en miljøvennlig retning og bidra til mer effektiv ressursbruk.

Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser i produktmarkedene og offentlig sektor er nærmere omtalt i kapittel 6.

#### *Arbeidet med bærekraftig utvikling og Regjeringens klimapolitikk*

En bærekraftig utvikling ivaretar nåværende generasjoners behov uten å undergrave mulighetene for framtidige generasjoner til å dekke sine behov. FN har slått fast at hovedutfordringene for en slik utvikling er internasjonal fattigdom, tap av



biologisk mangfold, menneskeskapt klimaendring og spredning av miljøgifter. For å takle miljø- og fattigdomsutfordringene må miljøbelastningen fra økonomisk aktivitet reduseres.

Regjeringen har ambisjon om at Norge skal være et foregangsland i arbeidet for en bærekraftig utvikling. Regjeringen la fram en strategi for sitt arbeid med bærekraftig utvikling i Nasjonalbudsjettet 2008. Oppfølgingen av strategien rapporteres i de årlige nasjonalbudsjettene. For å kunne følge utviklingen på en systematisk måte er det utviklet 18 indikatorer, bl.a. knyttet utslipp til luft, biologisk mangfold, bistand og handel med utviklingsland, samt økonomisk og sosial utvikling i Norge. Indikatorene oppdateres av Statistisk sentralbyrå, som også analyserer utviklingen i dem.

Regjeringen har siden 2009 oppfylt målet om at offisiell norsk bistand skal utgjøre minst 1 pst. av brutto nasjonalinntekt (BNI). I budsjettforslaget for 2011 er bistandsnivået beregnet til 1,02 pst. av BNI. I praksis er den norske bistanden enda høyere enn det som isolert sett følger av de offisielle bistandstallene, ettersom Norge ikke rapporterer bilateral gjeldslette som bistand. Importen fra utviklingsland er mer enn doblet siden 2003. Kina og Brasil er de landene vi importerer mest fra, men også importen fra de minst utviklede landene i Afrika øker.

Norge ligger an til å oppfylle Gøteborg-protokollens forpliktelser når det gjelder reduksjon i utslippene av tre av fire langtransporterte gasser. For å bidra til at Norge også skal oppfylle forpliktelsen for nitrogenoksider ( $\text{NO}_x$ ), ble det i 2008 inngått en avtale om utslippsreduksjoner med næringsorganisasjonene. Regjeringen har nå invitert til forhandlinger om forlengelse av denne avtalen.

Regjeringen har som mål å overoppfylle Norges forpliktelse under Kyoto-avtalen. De norske utslippene av klimagasser gikk ned med 5,4 pst. i 2009, for en stor del pga. konjunkturtilbakeslaget i kjølvannet av finanskrisen. Med utgangspunkt i dagens politikk og virkemiddelbruk anslås utslippene å øke framover, dels som en følge av normaliseringen av konjunktorene i norsk og internasjonal økonomi, og dels som følge av høyere utslipp fra petroleumsvirksomheten. Etter 2020 ventes petroleumsvirksomheten å bidra til fallende utslipp. For Kyoto-perioden under ett tilsier de oppdaterte utslippsanslagene at staten vil ha behov for å kjøpe 15-20 mill. kvoter. Omfanget på de kon-

traktene som er inngått så langt, innebærer at vi raskt nærmer oss dette målet.

Hovedvirkemidlene i Norges klimapolitikk er avgifter og omsettelige utslippskvoter, samt andre tiltak for å redusere utslipp i Norge. Kvotene er en integrert del av EUs kvotesystem. Mer enn 70 pst. av de norske klimagassutslippene omfattes nå av økonomiske virkemidler. Etter at arbeidet med å legge om bilavgiftene begynte 1. januar 2007 har  $\text{CO}_2$ -utslippene fra førstegangsregistrerte personbiler i gjennomsnitt blitt redusert fra 177 g/km i 2006 til 141 g/km i perioden januar-august 2010. Også satsingen på jernbane og energieffektivisering fortsetter.

For perioden 2006–2010 har Regjeringen satt av 3,3 mrd. kroner til fornybar energi og energieffektivisering gjennom Enova. Hoveddelen av disse midlene er avkastning fra Grunnfondet for fornybar energi og energieffektivisering, som nå er på totalt 25 mrd. kroner.

Regjeringen viderefører og styrker arbeidet med å utvikle teknologi for fangst og sikker lagring av  $\text{CO}_2$ . Sammen med byggingen og driften av teknologisenteret, vil planlegging og forberedelse av fullskalaanlegget på Mongstad stå sentralt i Regjeringens innsats for å utvikle og realisere fangst og lagring av  $\text{CO}_2$  i årene som kommer.

Regjeringen følger opp satsingen på tiltak mot klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland, og foreslår en bevilgning til klima- og skogsatsingen på om lag 2,2 mrd. kroner i 2011.

Regjeringen bidrar aktivt i arbeidet med å få på plass en ambisiøs internasjonal klimaavtale. Det er gledelig at København-avtalen ga tilslutning til togradersmålet. Avtalen representerte også et gjennombrudd når det gjelder finansiering av klimatilstand i fattige land. Statsminister Stoltenberg og Etiopias statsminister leder FN's rådgivningsgruppe for klimafinansiering som skal utforme praktiske forslag til hvordan de langsiktige finansielle målene i København-avtalen skal nås. Gruppen, som vurderer ulike finansieringskilder fra både privat og offentlig sektor, skal presentere sin endelige rapport innen november i år.

Arbeidet med å følge opp bærekraftsstrategien rapporteres årlig i et eget kapittel i nasjonalbudsjettet, jf. kapittel 7 i denne meldingen. Regjeringens klimapolitikk er nærmere omtalt i avsnitt 3.6.

## 2 De økonomiske utsiktene

### 2.1 Hovedtrekk

Aktiviteten i verdensøkonomien har tatt seg opp etter tilbakeslaget i finanskrisens kjølvann. Det er imidlertid store forskjeller mellom land og regioner. Veksten har holdt seg godt oppe i Kina, India og flere framvoksende økonomier, og har den siste tiden vært høy også i bl.a. Sverige og Tyskland. Derimot har utviklingen i USA og enkelte andre land den siste tiden vært noe svakere enn tidligere anslått. I mange industriland er aktivitetsnivået fortsatt lavere enn før krisen, og arbeidsledigheten har kommet opp på svært høye nivåer.

I de fleste industriland ble finanspolitikken lagt om i kraftig ekspansiv retning for å motvirke nedgangen i privat etterspørsel under det økonomiske tilbakeslaget. Sammen med bortfall av skatteinntekter som følge av lav aktivitet har dette ført til store budsjettunderskudd og en kraftig økning i offentlig gjeld i mange land. En rekke land har derfor behov for å gjennomføre betydelige innstramminger i finanspolitikken for å unngå sterkt økende gjeld framover. Slike innstramminger vil isolert sett dempe den økonomiske veksten, men kan samtidig bidra til å fremme tilliten til den økonomiske politikken slik at bedrifter og konsumenter øker forbruket og investeringene.

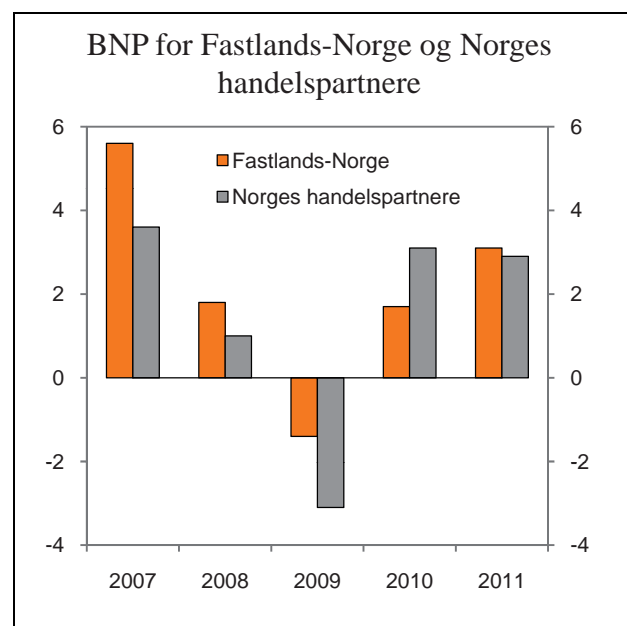
Samlet sett har utviklingen hos Norges handelspartnere den siste tiden vært noe bedre enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2010. I denne meldingen legges det til grunn at aktiviteten hos handelspartnerne fortsetter å stige framover, men i et noe svakere tempo enn i første halvår i år. Veksten i BNP hos våre handelspartnere anslås til om lag 3 pst. både i år og neste år, etter et fall på 3 pst. i 2009, jf. figur 2.1. Anslagene forutsetter at utviklingen i privat etterspørsel blir tilstrekkelig selv-drevet til å motvirke effektene av de ventede finanspolitiske innstramminger, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.2.

Også i norsk økonomi tar aktiviteten seg opp, etter at BNP for Fastlands-Norge falt med 1,4 pst. i 2009. Oppgangen har så langt vært mer moderat i Norge enn hos flere av våre handelspartnere, noe som må ses i sammenheng med at nedgangen var mindre hos oss enn i de fleste andre industriland.

Dette gjenspeiles også i arbeidsmarkedet, der arbeidsledigheten har holdt seg på et historisk sett lavt nivå, og langt lavere enn i de fleste andre land. Som andel av arbeidsstyrken har arbeidsledigheten økt med 1 prosentpoeng siden sommeren 2008, og ligger nå i underkant av 3½ pst.

Etter lav vekst i fastlandsøkonomien ved inngangen til 2010 tok veksten seg igjen opp i 2. kvartal. Det var særlig investeringer både i fastlandsbedriftene og i petroleumsvirksomheten som bidro til å trekke opp veksttakten. Svak utvikling i husholdningenes forbruk bidro til å dempe veksten i BNP for Fastlands-Norge i første halvår i år.

Framover ventes veksten å ta seg videre opp, understøttet av lave renter, økt optimisme blant husholdningene, vekst i petroleumsinvesteringene og økt etterspørsel fra eksportmarkedene. Som årsgjennomsnitt anslås veksten i BNP for Fastlands-Norge til 1,7 pst. i 2010 og 3,1 pst. 2011, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.4. Arbeidsledigheten, slik denne måles i Statistisk sentralbyrås arbeids-



Figur 2.1 BNP for Fastlands-Norge og Norges handelspartnere. Prosentvis vekst fra året før

Kilder: Statistisk sentralbyrå, OECD, IMF og Finansdepartementet.

kraftundersøkelse, ventes å holde seg rundt 3½ pst. av arbeidsstyrken både i år og neste år.

Norges Bank har siden oktober i fjor satt opp styringsrenten med 0,75 prosentpoeng, til 2 pst. I den pengepolitiske rapporten fra juni i år publiserte Norges Bank en referansebane for styringsrenten som innebærer at renten holdes uendret fram mot slutten av 2010, for deretter gradvis å øke til 2,7 pst. i 4. kvartal 2011 og 3,6 pst. i 4. kvartal 2012.

Finanspolitikken ble brukt meget aktivt i 2009 for å motvirke fallet i privat etterspørsel som følge av finanskrisen og tilbakeslaget i internasjonal økonomi. Også i inneværende år bidrar finanspolitikken til å øke aktiviteten i fastlandsøkonomien. Det finanspolitiske opplegget for 2011 innebærer at finanspolitikken vil ha en svak kontraktiv effekt på fastlandsøkonomien neste år.

Lønnsveksten i Norge ventes å bli liggende relativt lav i tiden framover, men likevel vesentlig høyere enn hos våre handelspartnere. Med relativt lave anslag også for veksten i konsumprisen neste år gis den anslåtte lønnsveksten likevel rom for fortsatt økt reallønn.

## 2.2 Internasjonal økonomi

Etter det kraftige tilbakeslaget som fulgte av finanskrisen er det nå oppgang i verdensøkonomien. Siden bunnen i mai i fjor har verdenshandelen steget med over 20 pst. og er dermed nesten tilbake til nivået forut for finanskrisen. Utviklingen i retning av mer normale forhold må bl.a. ses i sammenheng med at den økonomiske veksten har holdt seg godt oppe i framvoksende økonomier gjennom finanskrisen, og at veksten i de tradisjonelle industrilandene har tatt seg gradvis opp siden høsten 2009.

Sett under ett har utviklingen hos *Norges handelspartnere* den siste tiden vært noe bedre enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2010. Det skyldes sterkere økonomisk vekst enn forventet i i bl.a. Sverige, Tyskland og i flere framvoksende økonomier. I USA var veksten i første halvår derimot noe svakere enn tidligere anslått, jf. figur 2.2A. Samtidig peker både stemningsbarometre og løpende statistikk for den økonomiske utviklingen i retning av noe svakere vekst i produksjonen framover både i USA og i euroområdet. I lys av utviklingen så langt i år anslås likevel veksten hos handelspartnerne til om lag 3 pst. både i år og neste år, jf. tabell 2.1. For inneværende år er dette ½ prosentpoeng høyere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett.

*Arbeidsledigheten* er fremdeles svært høy hos mange av våre handelspartnere. I euroområdet har ledigheten vært stabil på 10 pst. siden i vår, mens den i USA har gått litt ned og ligger nå på 9,6 pst., jf. figur 2.2.C. I Sverige har arbeidsmarkedet bedret seg noe, men dagens ledighetsnivå på 8,2 pst. er likevel høyt i et nordisk perspektiv. Gjennomsnittlig arbeidsledighet hos Norges viktigste handelspartnere var 7,7 pst. i 2009 og anslås nå til om lag 8 pst. både i 2010 og 2011. For 2010 er dette noe lavere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett, noe som må ses i sammenheng med at ledigheten i Europa ikke har steget like mye som tidligere ventet.

Lav kapasitetsutnyttning har bidratt til lav *konsumprisvekst* i industrilandene. I 2009 var gjennomsnittlig tolv månedersvekst i konsumprisene hos våre handelspartnere 0,7 pst. KPI-veksten anslås nå til 1½ pst. i 2010 og 1¾ pst. i 2011.

Foruten drahjelpen fra framvoksende økonomier, har oppgangen i industrilandene vært drevet av sterke stimulanser fra den økonomiske politikken, med rekordlave renter og svært ekspansiv finanspolitikk. I de fleste industriland har kombinasjonen av aktiv motkonjunkturpolitikk og lavere skatteinngang som følge av lavere aktivitet resultert i en kraftig økning både i budsjettunderskuddene og i statsgjelden. For medlemslandene sett under ett anslo OECD i vår at underskuddet i offentlig sektor vil øke fra 3,3 pst. av BNP i 2008 til 7,8 pst. i 2010, for så å avta til 6,7 pst. i 2011. Offentlig sektors bruttogjeld i OECD-området anslås å øke til om lag 100 pst. av BNP ved utgangen av 2011, mens nettogjelden ventes å komme opp i over 60 pst., jf. figur 2.4.

EU vedtok i desember i fjor at utfasing av finanspolitiske stimulansetiltak i medlemslandene skal starte senest i 2011 og tilsvare minst 0,5 pst. av BNP per år, målt som reduksjon i det strukturelle budsjettunderskuddet. De fleste medlemslandene må imidlertid gjennomføre større innstramminger enn dette for å oppfylle kravene i Stabilitets- og vekstpakten. Også Japan og USA må gjennom betydelige finanspolitiske innstramminger, og mange land må trolig stramme inn finanspolitikken i en situasjon der arbeidsledigheten fortsatt er høy.

Det er betydelig *usikkerhet* knyttet til den videre utviklingen i internasjonal økonomi. Tiltakende uro i finansmarkedene bidro gjennom vårmånedene til økt usikkerhet om den økonomiske utviklingen i euroområdet. Usikkerheten var særlig knyttet til bekymring om flere europeiske lands evne til å betjene en stadig voksende gjeld og til bankers eksponering mot statspapirmarkedet. Opp-

merksomheten var spesielt rettet mot Hellas, Portugal, Spania, Irland og Italia, og rentene på disse landenes statspapirer økte markert.

Det ble i mai etablert omfattende ordninger fra EU-landene, Den europeiske sentralbanken (ESB) og Det internasjonale valufondet (IMF) for å sikre utsatte land tilstrekkelig finansiering. Sammen med stresstestene av europeiske banker som ble offentliggjort i sommer, bidro dette til å stabilisere situasjonen. Annonseringer av planer for innstramminger av offentlige budsjetter i flere land i vår kan også ha bidratt, jf. boks 2.1.

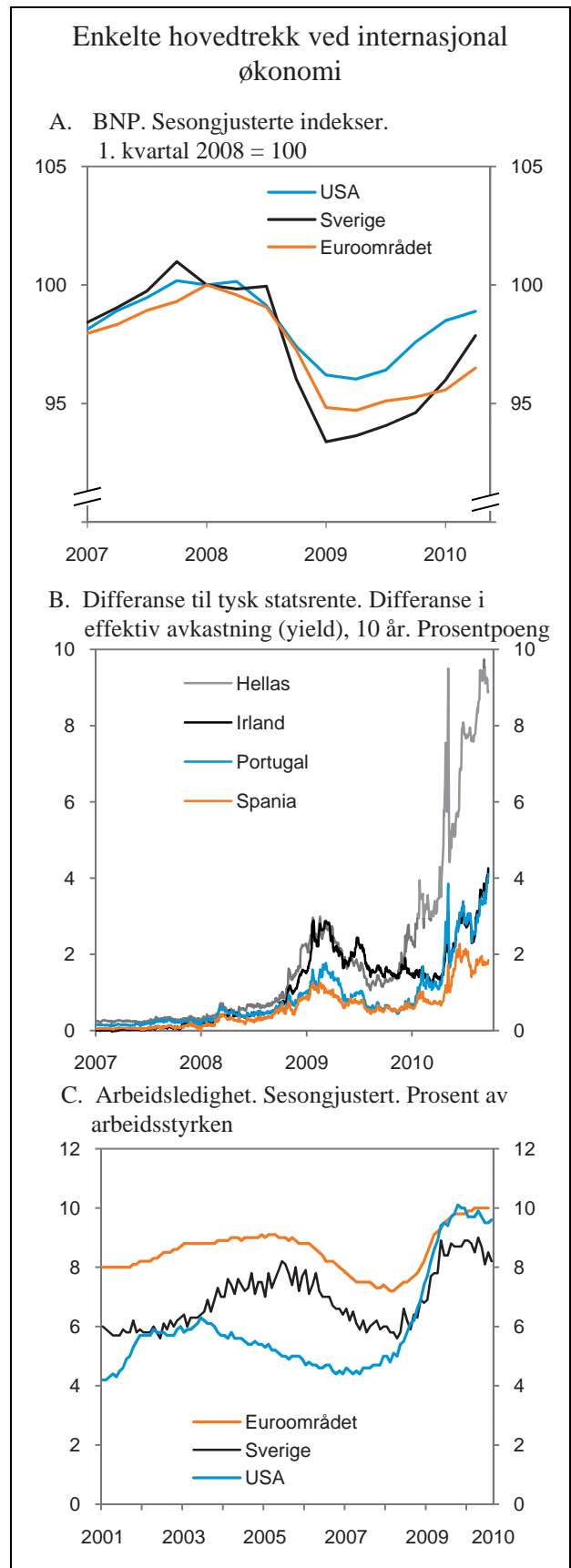
Den siste tiden har imidlertid markedsrentene på statsobligasjoner fra de utsatte landene igjen økt, bl.a. som følge av ny usikkerhet knyttet til bærekraften til offentlige finanser i Irland og Portugal, og til om det irske bankvesenet er tilstrekkelig robust. For ti års greske statslån ligger rentene nå rundt 9 prosentpoeng høyere enn tilsvarende tyske, og de er dermed tilbake på om lag samme nivå som i mai, jf. figur 2.2.B. For de øvrige utsatte eurolandene ligger differansen til tilsvarende tyske renter mellom 1½ og 4½ prosentpoeng. Utviklingen i finansmarkedene er nærmere omtalt i avsnitt 2.3.

Dersom veksten i Kina og andre framvoksende økonomier skulle avta i tiden framover, vil det også dempe veksten i land som eksporterer mye til disse landene, bl.a. Tyskland. For industrilandene utgjør dermed også utviklingen i bl.a. Kina en usikkerhet. Videre er virkningene av de varslede finanspolitiske innstramminger usikre. Budsjettinnstramminger vil isolert sett bidra til å trekke ned den økonomiske veksten, og styringsrentene kan bli liggende lavt en god stund framover. På den annen side kan vellykkede konsoliderings tiltak virke tillitsskapende overfor privat sektor.

Det vil være avgjørende for den økonomiske utviklingen at veksten i privat etterspørsel i industrilandene blir tilstrekkelig selvdrevet. Ut over å videreføre en ekspansiv pengepolitikk, er virkemidlene i den tradisjonelle stabiliseringspolitikken i stor grad uttømt, noe som illustrerer betydningen av tiltak som kan bedre økonomiens virkemåte. Usikkerhetene i anslagene er nærmere omtalt i avsnitt 2.7.

### 2.2.1 Nærmere om utviklingen i de tradisjonelle industrilandene

Nedgangen som startet i USA i desember 2007, var ifølge National Bureau of Economic Research over i juni 2009. BNP har steget siden 3. kvartal i fjor, understøttet av sterke stimulanser fra den



Figur 2.2 Enkelte hovedtrekk i internasjonal økonomi

Kilder: Reuters EcoWin og Eurostat.

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

	Årlig gj.snitt 2004-2007	2008	2009	2010	2011
<i>Bruttonasjonalprodukt:</i>					
Handelspartnerne <sup>1</sup> .....	3,4	1,0	-3,1	3,1	2,9
Euroområdet.....	2,4	0,5	-4,1	1,6	1,4
USA.....	2,9	0,4	-2,6	2,7	2,4
Sverige.....	3,7	-0,6	-5,1	4,3	3,4
Japan.....	2,3	-1,2	-5,2	2,5	1,3
Kina.....	11,3	9,0	8,5	9,5	9,0
<i>Konsumpriser:</i>					
Handelspartnerne <sup>2</sup> .....	1,8	3,4	0,7	1,6	1,8
Euroområdet.....	2,2	3,3	0,3	1,5	1,6
USA.....	3,0	3,8	-0,3	1,8	1,5
Sverige.....	1,1	3,4	-0,3	1,2	2,0
Japan.....	-0,1	1,4	-1,4	-1,0	-0,4
<i>Arbeidsledighet<sup>3</sup>:</i>					
Handelspartnerne <sup>2</sup> .....	7,1	6,0	7,7	8,1	7,8
Euroområdet.....	8,4	7,6	9,4	10,0	9,9
USA.....	5,0	5,8	9,3	9,6	9,0
Sverige.....	7,2	6,2	8,3	8,4	7,9
Japan.....	4,3	4,0	5,1	5,0	4,7
<i>Memo:</i>					
Veksten i verdensøkonomien (BNP)....	4,9	3,0	-0,7	4,3	4,0
Herav:					
Framvoksende økonomier.....	7,7	6,1	2,5	6,4	6,2
Industriland i OECD-området.....	2,8	0,5	-3,4	2,5	2,2

<sup>1</sup> Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med andeler av norsk eksport av tradisjonelle varer.

<sup>2</sup> Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med konkurransevnevnevekter fra OECD.

<sup>3</sup> I prosent av arbeidsstyrken.

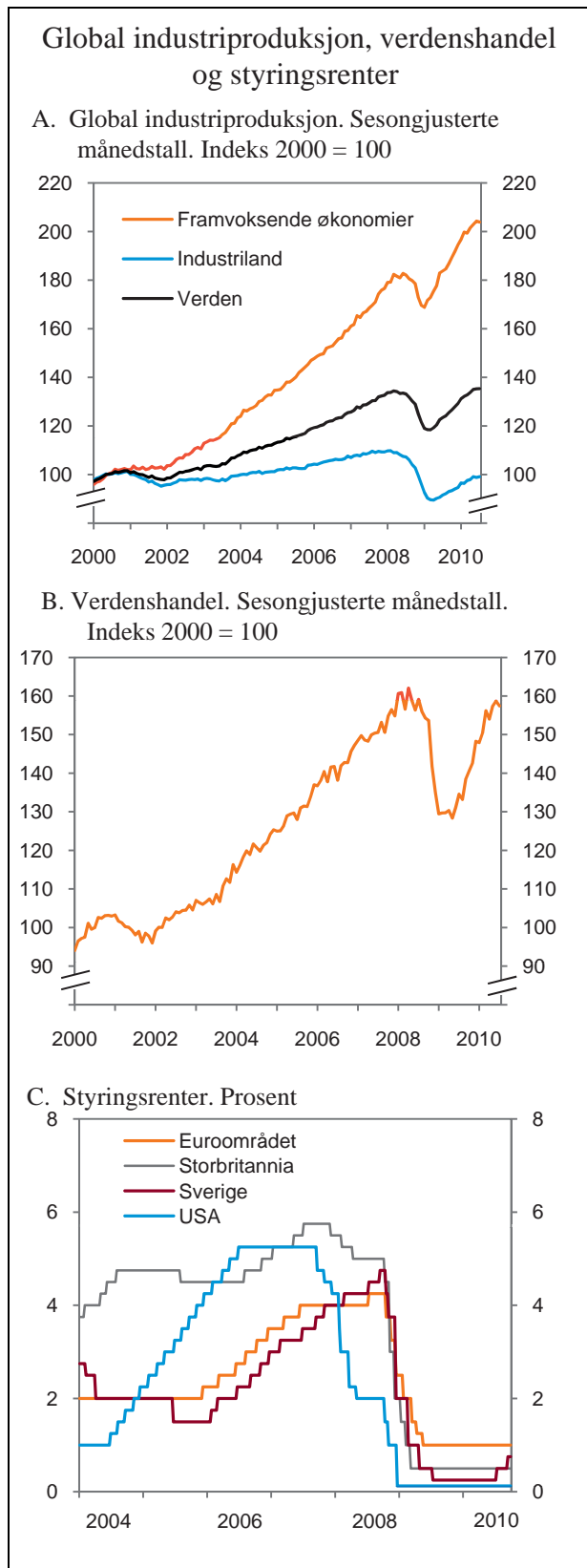
Kilder: OECD, IMF og Finansdepartementet.

økonomiske politikken og gjenoppbygging av bedriftenes lagerbeholdninger. Veksten avtok imidlertid noe gjennom første halvår i år. Dette må ses i sammenheng med kraftig økning i importen og lavere bidrag fra lageroppbygging. Bidraget fra private investeringer og offentlig etterspørsel har trukket i motsatt retning. Veksten i det private forbruket har tatt seg noe opp, men utviklingen er fremdeles svak.

Sysselsettingen har falt mer enn produksjonen, og andelen av befolkningen som er sysselsatt, er vesentlig lavere nå enn før krisen. Det er nå om lag 7 mill. færre sysselsatte personer enn i desember 2007. Den markerte nedgangen i sys-

selsettingen brakte arbeidsledigheten opp i 10 pst. i slutten av 2009. Selv om ledigheten deretter har avtatt til 9,6 pst., er den fortsatt rekordhøy i amerikansk målestokk. Antall langtidsledige har også økt, og over 40 pst. av de arbeidsledige har nå vært uten jobb i over ett halvt år.

USA gikk inn i finanskrisen med underskudd i det føderale budsjettet. I 2009 var underskuddet kommet opp i 11 pst. av BNP, samtidig som statsgjelden nådde sitt høyeste nivå siden 1950-tallet. Den amerikanske administrasjonen har varslet at den vil legge fram tiltak for å redusere budsjettunderskuddet fram mot 2015, og på denne måten stabilisere gjeldsgraden.



Figur 2.3 Global industriproduksjon, verdenshandel og styringsrenter

Kilder: Centraal Planbureau Nederland og Reuters EcoWin.

For 2010 og 2011 ventes nå en vekst på høyde med gjennomsnittet for de siste 25 årene, dvs. på om lag  $2\frac{3}{4}$  pst. Dette er relativt svakt, det kraftige tilbakeslaget i 2008 og 2009 tatt i betraktning. Nedbygging av gjeld, svak utvikling i arbeidsmarkedet og bankenes stramme utlånspraksis vil trolig dempe veksten i det private forbruket en tid framover. Også konsolidering av offentlige finanser ventes å trekke veksten ned neste år. Veksten i industriproduksjonen har avtatt den siste tiden, og stemningsindikatorer både for forbrukere og næringslivet har falt siden i vår. Dette kan indikere en svakere utvikling framover. Samlet legges det til grunn en vekst på  $2\frac{3}{4}$  pst. i år og  $2\frac{1}{2}$  pst. neste år. Arbeidsledigheten ventes å avta framover, og på årsbasis anslås ledigheten til  $9\frac{1}{2}$  pst. av arbeidsstyrken i 2010 og 9 pst. i 2011.

Etter den lengste og dypeste nedgangskonjunkturen i EUs historie har den økonomiske situasjonen i *euroområdet* gradvis bedret seg siden 3. kvartal 2009. Gjeninnhentingene økte noe i styrke mot slutten av første halvår i år. Det er spesielt eksporten som har drevet veksten, men også innenlandsk etterspørsel, herunder privat konsum og lageroppbygging. Investeringene tok seg noe opp i 2. kvartal etter flere kvartaler med fall. De innbyrdes forskjellene i euroområdet er store, og det er spesielt Tyskland som har hatt sterk vekst.

Ulike stemningsbarometre indikerer fortsatt vekst i tiden framover, men noe svakere enn i første halvår i år. Flere faktorer ventes å legge en demper på innenlandsk etterspørsel, herunder at privat sektor har behov for gjeldsnedbygging, og at de offentlige stimulanspakkene nå blir etterfulgt av spareplaner med økte skatter og innstramminger i offentlige tjenestetilbud. Styrkingen av euroen de siste månedene vil dessuten kunne svekke eksportveksten. I motsatt retning trekker vedvarende lav styringsrente og Den europeiske sentralbankens bruk av ekstraordinære likviditetstiltak. Styringsrenten i euroområdet har ligget på 1 pst. siden mai 2009.

Som tidligere omtalt legger myndighetene i de fleste land i euroområdet opp til å stramme inn i budsjettet fra og med 2011. Noen land med spesielt svake statsfinanser, som Hellas, Irland, Portugal og Spania, startet innstramminger allerede i år. Behovet for budsjettkonsolidering gir lite rom for økt etterspørsel fra offentlig forvaltning, samtidig som den private etterspørselen vil kunne bli dempet som følge av høy arbeidsledighet.

Målt som årsgjennomsnitt var arbeidsledigheten i euroområdet 9,4 pst. av arbeidsstyrken i 2009. Den fortsatte å stige svakt i begynnelsen av 2010, men har de siste fem månedene flatet ut på



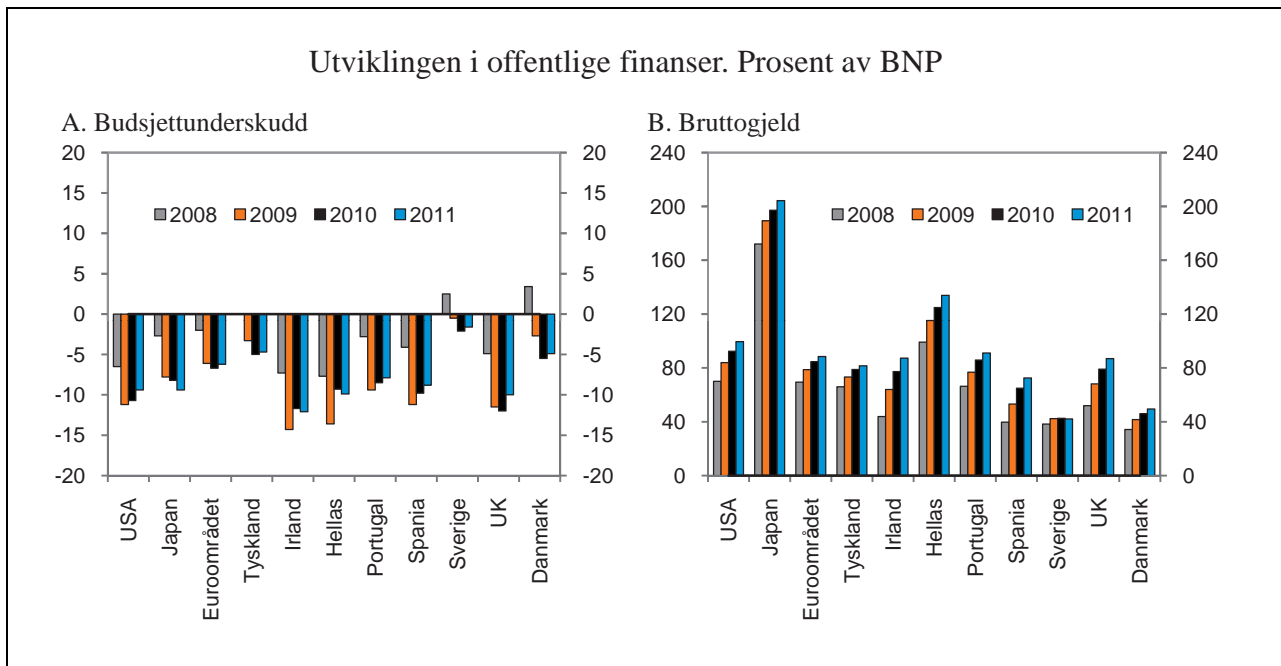
### Boks 2.1 Budsjettinnstramminger i andre land

Som følge av markedsureoen i vår har flere land annonsert tiltak for å styrke bærekraften i offentlige finanser:

- Den 2. mai ble greske myndigheter enige med IMF, Europakommisjonen og Den europeiske sentralbanken (ESB) om et treårig stabiliseringsprogram som gir Hellas tilgang til lån fra IMF og eurolandene. Et mål for programmet er å bringe budsjettunderskuddet ned fra 13,6 pst. av BNP i 2009 til under 3 pst. av BNP i 2014.
- Den spanske nasjonalforsamlingen vedtok 27. mai regjeringens forslag om ytterligere budsjettinnstramminger tilsvarende ½ pst. av BNP i år og 1 pst. av BNP neste år. Blant annet skal lønnskutt for statsansatte og lavere statlige investeringer bidra til å bringe budsjettunderskuddet ned fra 11,4 pst. av BNP i 2009 til 6 pst. i 2011. Regjeringen varslet i august at kutt i enkelte investeringsprosjekter innen samferdsel kan bli reversert.
- I Portugal har regjeringen foreslått budsjettkutt tilsvarende 1,2 pst. av BNP i år og 2,2 pst. av BNP neste år. Tiltakene omfatter bl.a. lønnsstopp for offentlig ansatte, lavere offentlige investeringer og skatteøkninger for velstående, og skal bidra til at underskuddet bringes ned fra 9,3 pst. av BNP i 2009 til 4,6 pst. i 2011.
- Den danske regjeringen la 19. mai fram en «Genopretningspakke» med mål om å redusere budsjettunderskuddet tilsvarende 1,5 pst. av BNP over perioden 2011 – 2013. Det foreslås bl.a. noe økte skatter og at øvre grense for utbetaling av ledighetstrygd reduseres fra 4 til 2 år. Budsjettforslaget for 2011, publisert i august, følger opp intensjonene i pakken fra mai.
- Den italienske regjeringen godkjente 25. mai en finanspolitisk konsolideringsplan med sikte på å redusere budsjettunderskuddet fra 5,3 pst. i 2009 til 2,7 pst. i 2012. Kuttetforslagene på til sammen 24,9 mrd. euro omfatter bl.a. lønnsfrys og ansettelsesstopp i offentlig sektor, utsatt pensjonering og reduserte overføringer til lokalt og regionalt nivå.
- Den tyske forbundsregjeringen presenterte 7. juni en sparepakke der utgiftskutt og enkelte avgiftsøkninger skal gi innsparinger tilsvarende 80 mrd. euro fram til 2014. Innsparingene i 2011 tilsvarer om lag 0,5 pst. av BNP. En tar sikte på redusere budsjettunderskuddet fra anslåtte 5 pst. i 2010 til under 3 pst. senest i 2013.
- Den franske regjeringen la i juni fram en innsparingsplan der den forplikter seg til å redusere budsjettunderskuddet fra om lag 8 pst. av BNP i 2010 til 3 pst. i 2013. Tiltakene går blant annet ut på å begrense veksten i statlige lønninger, effektivisere offentlig sektor, fryse nivået på overføringene til lokale myndigheter og gjennomføre en pensjonsreform.
- Den britiske koalisjonsregjeringen la 22. juni fram planer om å redusere offentlig sektors budsjettunderskudd fra 11 pst. av BNP i budsjettåret 2009/10 til 5,5 pst. i 2012/13, og videre til 1,1 pst. 2015/16. Det legges opp til innstramminger i inneværende budsjettår tilsvarende drøyt ½ pst. av BNP. Om lag to tredeler er tiltak på utgiftssiden.

I Japan annonserte regjeringen i juni et mål om å halvere budsjettunderskuddet fra 2010 til 2015. Det ble bl.a. foreslått å innføre en regel om å fryse offentlige utgifter utenom lånekostnader på 2010-nivå. OECD anslo i vår Japans budsjettunderskudd til 7,6 pst. av BNP i 2010.

I USA ble det i sommer vedtatt å forlenge enkelte av stimulansetiltakene ut resten av 2010 og for hele 2011. Den 8. september la president Obama fram en ny tiltakspakke med forslag om bl.a. permanent videreføring av skattefordeler knyttet til FOU-virksomhet, forlengelse av gunstige avskrivningsregler for investeringer i bedrifter, og satsing på infrastrukturprosjekter. Det diskuteres også om skattelettelser for høye inntekter som ble gjennomført under Bush-regjeringen skal forlenges utover budsjettperioden. OECD anslo i vår budsjettunderskuddet til 10,7 pst. av BNP i 2010 og til 8,7 pst. av BNP i 2011. De nye tiltakene vil isolert sett øke budsjettunderskuddene i 2010 og 2011. Sammen med andre tiltak vil forslagene fra den amerikanske administrasjonen gi en viss reduksjon i det offentlige budsjettunderskuddet fra og med 2011 målt som andel av BNP.



Figur 2.4 Utvikling i offentlige finanser<sup>1)</sup>. Prosent av BNP

<sup>1)</sup> Ikke alle innstrammings tiltak referert til i boks 2.1 er hensyntatt i tallene.

Kilder: Europakommisjonen og OECD Economic Outlook 87, mai 2010

10 pst. Også her er de innbyrdes forskjellene store i euroområdet. I Spania steg ledigheten til 20,3 pst. i juli, mens ledigheten i Tyskland gradvis har avtatt gjennom det siste året til 6,9 pst. i juli.

Det legges i denne meldingen til grunn en BNP-vekst i euroområdet på om lag 1½ pst. både i 2010 og 2011 og en arbeidsledighet på 10 pst. i begge år.

Blant annet i lys av den statsfinansielle krisen i Hellas drøfter EU nå tiltak som kan styrke koordineringen av den økonomiske politikken og bidra til langsiktig stabilitet i området. Det arbeides med et opplegg der medlemslandene fra og med 2011 skal legge fram stabilitets- og konvergensprogram om våren, før nasjonale budsjetter legges fram for parlamentene i det enkelte medlemsland. Programmene skal legge mer vekt enn tidligere på gjeldsutviklingen og bærekraften i offentlige finanser.

EUs største økonomi, *Tyskland*, bidrar nå mest til veksten i euroområdet. Landet ble sterkt rammet av den økonomiske krisen, bl.a. på grunn av sin store eksportindustri. BNP falt med hele 5 pst. i 2009, til tross for sterkt ekspansiv penge- og finanspolitikk. Gjeninnhenting startet forsiktig i andre halvår 2009 og har fortsatt i første halvår 2010. Veksten, som var meget høy i 2. kvartal, har stort sett vært eksportdrevet. I tillegg har investeringer og privat forbruk bidratt positivt. For-

ventningsindikatorer peker i retning av fortsatt oppgang, men noe mer moderat enn i 2. kvartal.

Omfattende bruk av midlertidige ordninger for å beholde arbeidskraften i bedriftene har bidratt til at arbeidsledigheten har økt mindre i Tyskland enn i mange andre land. I 2009 var ledigheten i gjennomsnitt 7,5 pst. og har deretter falt til 6,9 pst. i juli i år. Det kan imidlertid være fare for ny oppgang i ledigheten når de midlertidige ordningene fases ut. Finanspolitikken virker fortsatt ekspansivt i 2010, men antas å bidra kontraktivt i 2011, i tråd med regjeringens finanspolitiske konsolideringsplan. Det legges til grunn en BNP-vekst på 3¼ pst. i 2010 og 2 pst. i 2011. Arbeidsledigheten anslås til om lag 7 pst. både i 2010 og 2011.

Med sin store finanssektor ble *Storbritannia* sterkt rammet av finanskrisen, og BNP falt med nesten 5 pst. fra 2008 til 2009. BNP-nedgangen snudde imidlertid til svak oppgang fra 4. kvartal 2009, og veksten fortsatte i første halvår 2010. Det er spesielt offentlig forbruk, utenrikshandel og gjenoppbygging av lager som har drevet veksten, hjulpet av offentlige stimulanser og et svakt pund. Bedriftsinvesteringene fortsatte å falle gjennom første halvår 2010.

Flere indikatorer peker i retning av fortsatt vekst framover, men noe mer avdempet enn det vi har sett det sist halvåret. Styringsrenten har vært rekordlav i lang tid, til tross for at inflasjonen har



ligget mer enn 1 prosentpoeng høyere enn sentralbankens inflasjonsmål på 2 pst. Inflasjonen har falt noe i det siste og ventes å gå videre ned framover bl.a. på grunn av lav kapasitetsutnyttelse. Den nye koalisjonsregjeringen har lagt fram omfattende finanspolitiske innstrammingsplaner, jf. omtale i boks 2.1. Det er svært usikkert hvordan disse innstrammingsplanene vil påvirke den økonomiske utviklingen framover. Budsjettunderskuddet på 11,8 pst. av BNP i budsjettåret 2009/10 skal mer enn halveres i løpet av kommende fireårsperiode. Et fortsatt lavt rentenivå og økt eksportetterspørsel ventes å bidra mest til BNP-veksten, som anslås til 1½ pst. i 2010 og om lag 2 pst. i 2011. Arbeidsledigheten var i mai i år kommet opp i 7,8 pst. og ventes å stige litt. Som årsgjennomsnitt antas ledighetene å ligge i underkant av 8 pst. i både 2010 og 2011.

Sveriges industrisektor ble hardt rammet av finanskrisen. Eksporten utgjør en stor andel av svensk BNP, og kraftig fall i etterspørselen etter varer som Sverige produserer relativt mye av, bidro til at BNP falt med over 5 pst. i 2009. Produksjonsfallet avtok mot slutten av 2009, og i første halvår 2010 var det en sterk gjenoppheving. Både privat konsum, investeringer og eksport bidro til dette. Produksjonsnedgangen i 2008 og 2009 førte til kraftig fall i sysselsettingen, og arbeidsledigheten økte fra om lag 6 pst. i 2007 til 9 pst. tidligere i år. Sysselsettingen har økt den siste tiden, og ledigheten var i august 8,2 pst. av arbeidsstyrken.

De offentlige finansene har blitt svekket av finanskrisen, men langt mindre enn under nedgangskonjunkturen på 1990-tallet. I 2009 utgjorde offentlig sektors budsjettunderskudd 0,8 pst. av BNP. Selv om det anslås et underskudd også i 2010 og 2011, er Sveriges offentlige finanser sterke. Målt ved den strukturelle budsjettbalansen har det vært overskudd gjennom krisen.

Svenske husholdninger og bedrifter er ifølge stemningsbarometre optimistiske. Dette kan indikere en betydelig vekst i privat etterspørsel framover. Eksportveksten ser ut til å være en sterk drivkraft i år, men vil trolig bety mindre for BNP-veksten neste år. Samtidig vil stimulansene fra den økonomiske politikken avta. Samlet sett legges det til grunn en BNP-vekst i Sverige på om lag 4¼ pst. i år og 3½ pst. neste år. Ledigheten vil trolig falle videre framover og anslås på årsbasis til henholdsvis 8½ og 8 pst. i 2010 og 2011.

Da finanskrisen rammet *Danmark*, var landet allerede inne i en lavkonjunktur, og BNP falt i både 2008 og 2009. Aktiviteten har tatt seg gradvis opp det siste året, i stor grad drevet av en ekspansiv økonomisk politikk. Offentlig etterspørsel har

bidratt til om lag halvparten av veksten i BNP i denne tiden. Samtidig har det private forbruket tatt seg opp, etter markert nedgang under krisen. Økt eksport og lageroppbygging i bedriftene har også bidratt positivt. Sysselsettingen falt gjennom finanskrisen, og arbeidsledigheten steg gjennom hele 2009. Arbeidsledigheten er nå i underkant av 7 pst.

Danmark må i likhet med flere andre land stramme inn finanspolitikken for å sikre langsiktig bærekraft i offentlige finanser. Den økonomiske veksten i 2011 ventes i større grad å bli drevet av privat etterspørsel og eksport. Samlet anslås BNP-veksten til henholdsvis 1½ og 1¾ pst. i 2010 og 2011. Ledigheten anslås å falle fra 7¼ pst. i 2010 til 7 pst. i 2011.

Veksten i *Japan* tok seg opp mot slutten av 2009 og inn i 2010, men har nå avtatt igjen, særlig som følge av svakere eksportetterspørsel. Veksten i industriproduksjonen har avtatt noe de siste månedene, og stemningsbarometre indikerer svak vekst framover. Arbeidsledigheten steg gjennom hele 2009 og er nå i overkant av 5 pst. Høy ledighet etter japanske forhold vil trolig holde veksten i det private forbruket nede. Samlet anslås BNP-veksten til 2½ pst. i år og 1¼ pst. neste år. Arbeidsledigheten ventes å falle fra 5 pst. i 2010 til 4¾ pst. i 2011.

### 2.2.2 Nærmere om utviklingen i framvoksende økonomier

Veksten i framvoksende økonomier og utviklingsland falt kraftig i kjølvannet av finanskrisen, men veksten fra 2008 til 2009 var likevel positiv for gruppen sett under ett. I første halvår i år tok BNP-veksten i disse landene seg opp til om lag 7½ pst. målt i årlig rate. Samlet ventes det en vekst på 6½ pst. i 2010 og litt lavere i 2011, noe som er betydelig sterkere enn veksten for verdensøkonomien som helhet. Det er imidlertid store forskjeller mellom ulike land og regioner, og også mellom land i samme region. Veksten er sterkest i land i Asia og Latin-Amerika, der det også er tegn til at veksten er blitt mer selvdrevet og ikke lenger avhenger av ekspansiv økonomisk politikk eller gjenoppbygging av lagre. Også i Afrika er utviklingen generelt god, med relativt sterk økonomisk vekst i mange land.

BNP-veksten er høy i alle framvoksende økonomier i *Asia*, særlig i Kina og India. I *Kina* var veksten hele 9,1 pst. i 2009. Fall i eksportetterspørselen ble motvirket av en svært ekspansiv økonomisk politikk som ga rask oppgang i offentlig styrte investeringer, særlig i infrastruktur. Så

langt i 2010 har offentlige investeringer vokst langsommere enn i fjor, mens eiendomsinvesteringene har tatt seg opp. Det har også vært god vekst i privat forbruk, noe som har ført til at importen har økt. Utenrikshandelen ventes dermed bare å gi et svakt positivt vekstbidrag i år og neste år, til tross for rask oppgang i eksporten siden bunnen tidlig i 2009. Den økonomiske politikken vil trolig bli mindre ekspansiv framover, med allerede innførte begrensninger på kredittgivningen og varslede innstramminger i finanspolitikken neste år. Veksten ventes i økende grad å avhenge av utviklingen i privat innenlandsk etterspørsel framover. Det legges i denne meldingen til grunn en BNP-vekst på 9½ pst. i år og 9 pst. til neste år.

I *India* var BNP-veksten i fjor 5,7 pst. til, tross for fall i eksporten og i direkteinvesteringene fra utlandet. Ekspansiv økonomisk politikk bidro til å holde veksten oppe. Hittil i 2010 har BNP-veksten vært sterk, drevet av oppgang både i eksporten og i privat og offentlig forbruk. Framover ventes videre oppgang i investeringene og ny vekst i jordbruksproduksjonen å gi viktige vekstbidrag. Indiske myndigheter har strammet inn penge- og finanspolitikken i år, og ytterligere innstramminger ventes neste år. På denne bakgrunn anslås BNP-veksten til om lag 8½ pst. både i 2010 og 2011.

Etter kraftig oppbremsing i 2009, har den økonomiske veksten i *Latin-Amerika* tatt seg godt opp så langt i år. I *Brasil* kom omslaget i andre halvår i fjor, drevet av kraftig ekspansiv finans- og pengepolitikk. Oppgang i råvarepriser det siste året har i tillegg ført til bedre bytteforhold, og det er god vekst i bedriftenes investeringer. Også husholdningenes forbruk øker. BNP-veksten kom i første halvår i år opp i 8,9 pst. målt som årlig rate, men ventes å avta framover etter hvert som den økonomiske politikken blir mindre ekspansiv. På årsbasis legges det til grunn en vekst på 7 pst. i 2010 og 4¼ pst. i 2011.

Med enkelte unntak ventes de nye *EU-landene i Sentral- og Øst-Europa* å vokse raskere enn de tradisjonelle industrilandene i Europa framover. Veksten vil likevel være langt svakere enn i framvoksende økonomier i andre verdensdeler. Sterkest vekst er ventet i *Polen*, som er det største av de nye EU-landene. Polen ble mindre hardt rammet av finanskrisen og har hatt nokså jevn vekst siden utgangen av 2008. Sysselsettingen har imidlertid falt litt, og arbeidsledigheten har økt noe. Privat forbruk viser likevel tiltakende vekst. Myndighetene har varslet innstramminger i både penge- og finanspolitikken framover. Det legges til grunn en BNP-vekst på 3 pst. i år og 3½ pst. til neste år.

Etter et fall i BNP på 7,9 pst. i 2009 er det nå igjen vekst i *russisk økonomi*. Oppgangen kommer som følge av ekspansiv finanspolitikk, økte råvarepriser og den generelle bedringen i internasjonal økonomi. Husholdningenes etterspørsel har økt hittil i 2010, og veksten ventes å fortsette. Bedriftenes investeringer har imidlertid vist en svak utvikling, noe som må ses på bakgrunn av lav kapasitetsutnyttelse og vanskelig tilgang på kreditt. Det knytter seg usikkerhet til i hvor stor grad regjeringen vil reversere den ekspansive finanspolitikken, noe som i tilfelle vil kunne dempe veksten. Det legges til grunn en vekst i russisk BNP på 4¼ pst. i år og 4 pst. til neste år.

I *Afrika sør for Sahara* ble produksjonsfallet i 2009 samlet sett moderat. Dette skyldes både at mange land ble lite direkte berørt av finanskrisen og at flere land hadde rom for ekspansiv økonomisk politikk. Sterkere vekst i privat etterspørsel og eksport ventes å bidra til at BNP-veksten i 2010 og 2011 vil komme opp i over 5 pst. for regionen sett under ett.

### 2.3 Nærmere om utviklingen i finansmarkedene

Etter at forholdene bedret seg kraftig gjennom 2009 og våren 2010, blusset uroen i de internasjonale finansmarkedene opp på ny i mai i år. Uroen oppstod som følge av økt usikkerhet om hvorvidt Hellas og andre gjeldstyngede land i Europa ville være i stand til å betjene sine statslån. Rentene på statspapirer til de gjeldstyngede landene økte markert. Uroen smittet over på penge- og obligasjonsmarkedene, der risikopåslagene steg, og til aksje- og råvaremarkedene, der prisene falt. Som omtalt i avsnitt 2.2 var EU, IMF og ESB raskt ute med tiltak, noe som bidro til at situasjonen i finansmarkedene roet seg noe over sommeren.

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. For greske statspapirer med ti års løpetid lå denne differansen i gjennomsnitt på vel 1¼ prosentpoeng i september 2009, men begynte så gradvis å øke. Stigningen tiltok i begynnelsen av mai, da differansen kom opp i nesten 10 prosentpoeng, jf. figur 2.2.B. Også rentene på statspapirer fra andre gjeldstyngede europeiske land, økte i denne perioden, men ikke i samme grad som de greske. De omfattende tiltakene fra EU, IMF og ESB, som er nærmere omtalt i boks 2.2, bidro til at rentedifferansene falt noe over sommeren. Økt bekymring

### Boks 2.2 Tiltak for å stabilisere finansmarkedene

Som følge av ny uro i de internasjonale finansmarkedene i mai, knyttet til usikkerhet om enkelte eurolands evne til å håndtere sin statsgjeld, har statlige myndigheter og internasjonale organisasjoner, satt i verk en rekke tiltak for å stabilisere situasjonen:

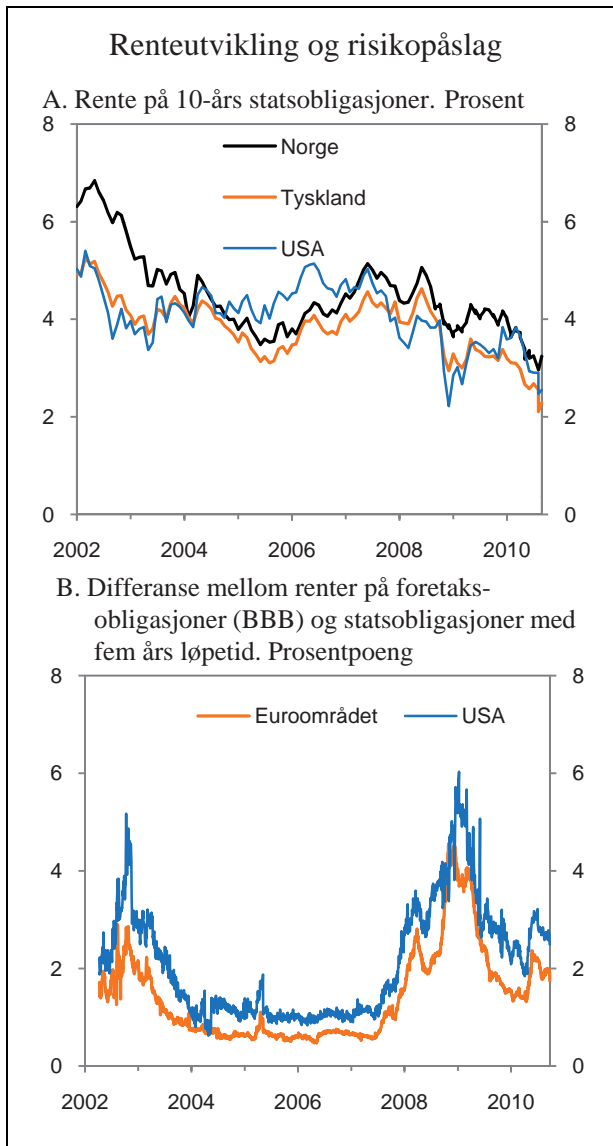
- EU og IMF gikk i mai sammen om en omfattende redningspakke for Hellas. Tiltakene i programmet har som mål å styrke offentlige finanser, bedre konkurranseevnen og gjenopprette tilliten til økonomien i Hellas. Samtidig forplikter Hellas seg til å gjennomføre tiltak som reduserer underskuddet i offentlige finanser fra nesten 14 pst. av BNP i 2009 til under 3 pst. av BNP i 2014.
- For å stabilisere markedene og motvirke smitteeffekter ble EU-landene i mai enige om nye, omfattende finansieringsordninger til støtte for utsatte euroland i form av lån eller garantier. Samlet kan det ytes lån eller garantier på opp til 500 mrd. euro. I tillegg vil IMF kunne gi lån på opp til halvparten av EU-landenes bidrag, slik at totalsummen kan bli 750 mrd. euro. Den europeiske sentralbanken (ESB) aksepterer også sterkt nedgraderte greske statsobligasjoner som sikkerhet for lån i banken. Kredittavtalen med den amerikanske sentralbanken for å sikre dollar for europeiske finansinstitusjoner har også blitt reaktivert.
- I forbindelse med rentemøtet i september annonserte ESB at banken vil videreføre ekstraordinære likviditetstiltak i pengepolitikken. De ekstraordinære tiltakene, som ESB har gjennomført siden oktober 2008, har bestått i at finansinstitusjonene i euroområdet gjennom auksjoner har blitt gitt ubegrenset likviditet til fast rente. ESB annonserte at den for løpetider på om lag én måned, vil fortsette med dette så lenge som nødvendig, og i hvert fall til januar 2011. I tillegg sa banken at den i høst vil gjennomføre tre likviditetsauksjoner med løpetider på tre måneder.
- Etter sitt rentemøte i august annonserte sentralbanken i USA, Federal Reserve, at den framover vil holde sin beholdning av verdipapirer konstant. Federal Reserve har tidligere gjennomført et program for kjøp av verdipapirer (hovedsakelig verdipapirer med sikkerhet i bolig). Framover vil tilbakebetalt gjeld knyttet til disse verdipapirene bli reinvestert i statsobligasjoner. Samtidig uttalte FED at den vil reinvestere beholdningen av statsobligasjoner i tilsvarende papirer.
- En rekke sentralbanker har signalisert at økningen i styringsrentene, fra de historisk lave nivåene som er nå, vil skje senere enn tidligere antydte. Dette gjelder bl.a. sentralbankene i USA og euroområdet, der styringsrentene nå er henholdsvis 0-1/4 og 1 pst.

for hvorvidt Hellas og de øvrige landene vil være i stand til gjennomføre de varslede innstrammings tiltakene har imidlertid bidratt til fornyet usikkerhet i finansmarkedene og økt rentedifferanse. De høye risikopåslagene på greske statspapirer har medført at Hellas i praksis er utestengt fra å hente inn langsiktige lån i markedet.

For land der statsgjelden blir vurdert som relativt sikker av markedsaktørene, har derimot renten på statspapirer med lang løpetid falt markert siden mai, jf. figur 2.5.A. Nedgangen må bl.a. ses i sammenheng med at investorer søker mot såkalte «trygge havner» i tider med økt uro i finansmarkedene. Videre er de lave lange rentene trolig også et uttrykk for at det ventes lav inflasjon og svak vekst framover, og dermed også lave styringsrenter. Renten på ti års statsobligasjoner fra USA og Tyskland er nå på hhv. 2,6 og 2,3 pst. Til sammenlikning har disse rentene i gjennomsnitt vært på

vel 4 pst. de siste 10 årene. Også i Norge har obligasjonsrentene falt betydelig den siste tiden. I august var norsk ti års statsobligasjonsrente nede i 3 pst., det laveste nivået noensinne.

Usikkerheten knyttet til statsgjeld i flere europeiske land har også gitt seg utslag i de internasjonale pengemarkedene de siste månedene. Pengemarkedsrentene følger normalt styringsrentene med tillegg av et risikopåslag. Etter at differansene mellom tremåneders pengemarkedsrente og markedsaktørenes forventninger om styringsrenten økte til svært høye nivåer høsten 2008, falt påslagene gradvis gjennom 2009 og inn i 2010. Høsten 2009 og våren 2010 var risikopåslaget i USA tilbake på de lave nivåene fra før finanskrisen brøt ut, mens de i euroområdet og Norge var noe høyere. Da det oppstod uro i markedet for statspapirer i begynnelsen av mai, økte imidlertid påslagene igjen. Påslagene økte mer i Norge enn i de fleste



Figur 2.5 Rente på statsobligasjoner og risikopåslag

Kilde: Reuters Ecowin.

andre land. Myndighetenes tiltak for å stabilisere situasjonen har bidratt til at påslagene har falt noe tilbake. I Norge tilførte Norges Bank ekstra likviditet gjennom fastrentelån for å stabilisere markedene. Påslagene i USA, euroområdet og Norge kan nå anslås til henholdsvis 0,1, 0,3 og 0,6 prosentpoeng.

Utviklingen i risikopåslagene har bidratt til en viss oppgang i pengemarkedsrentene for lån i dollar og euro den siste tiden, fra de historisk lave nivåene tidlig på året. Økningen i eurorentene i sommer må imidlertid først og fremst ses i sammenheng med at ESB i noen grad har redusert omfanget av de omfattende likviditetsoperasjonene banken har gjennomført siden finanskrisen brøt ut. Pengemarkedsrentene er imidlertid fort-

satt svært lave sett i et historisk perspektiv. I Norge var tremåneders pengemarkedsrente mot slutten av september på 2,6 pst., knapt 1 prosentpoeng høyere enn bunnivået fra august i fjor. Oppgangen i pengemarkedsrentene i Norge det siste året må ses i sammenheng med Norges Banks renteøkninger.

Også i markedene for bank- og foretaksobligasjoner har usikkerheten økt den siste tiden. Kostnadene ved å finansiere seg langsiktig har gått opp, bl.a. som følge av frykt for bankens eksponering mot utsatt statsgjeld. På forsommeren økte differansen mellom rentene på foretaksobligasjoner med fem års løpetid markert både i USA og euroområdet. Oppgangen kom etter at differansene gjennomgående hadde avtatt gjennom 2009 og de første månedene av dette året. De siste ukene har usikkerheten avtatt noe, jf. figur 2.5.B. Rentedifferansen mellom denne typen foretaksobligasjoner og statsobligasjoner varierer vanligvis en god del med konjunkturutviklingen. Både i USA og euroområdet er nivået nå  $\frac{1}{4}$ - $\frac{1}{2}$  prosentpoeng høyere enn gjennomsnittlig nivå for de siste åtte årene. Nivåene er imidlertid klart lavere enn de var høsten 2008 og våren 2009. Også i Norge økte differansen mellom rentene på foretaksobligasjoner og statsobligasjoner noe i mai, men falt deretter tilbake over sommeren.

Etter å ha falt betydelig fra sommeren 2008 og fram til mars 2009, tok kursene på verdens aksjebørser seg betydelig opp gjennom det neste året. Den positive utviklingen snudde imidlertid i mai i år, da den nye uroen i finansmarkedene bidro til et markert fall i de store aksjeindeksene. Gjennom sommeren har situasjonen roet seg noe. De store aksjeindeksene i USA og Europa er nå om lag på samme nivå som ved starten av året, mens aksjeindeksene i Asia er noe lavere. På Oslo Børs er nivået på hovedindeksen  $1\frac{1}{2}$  pst. høyere enn ved inngangen til 2010, men nesten 30 pst. lavere enn toppnivået i mai 2008. Emisjonsaktiviteten på Oslo Børs har imidlertid økt gjennom 2009 og 2010, fra et svært lavt nivå i 2008. Emisjonsomfanget er likevel fortsatt lavere enn i 2006 og 2007.

Også i råvaremarkedene har man merket økt uro den siste tiden. Prisen på nordsjøolje var tidlig i mai oppe i overkant av 520 kroner per fat, det høyeste nivået siden oktober 2008. Samtidig med den fornyede uroen i de internasjonale finansmarkedene i mai, stoppet imidlertid oppgangen i oljeprisen opp, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.6. Etter å ha falt markert i andre halvår av 2008, steg prisene på metaller gjennom 2009 og fram til april i år. I denne perioden steg prisene på nikkell og alumini-

um med hhv. 115 og 45 pst., målt i kroner. Siden midten av april har imidlertid aluminiums- og nikkelprisene falt noe tilbake igjen. Aluminium og nikkel utgjør om lag hhv. 50 og 20 pst. av norsk metalleksport, og utviklingen i prisene på disse har således stor betydning for norsk industri.

## 2.4 Norsk økonomi

Oppsvinget i norsk økonomi etter finanskrisen og det internasjonale tilbakeslaget har fortsatt inn i 2010, men i et noe lavere tempo enn gjennom andre halvår i fjor. Det markerte oppsvinget i privat forbruk gjennom de tre siste kvartalene av fjoråret, som var en viktig drivkraft bak omslaget i norsk fastlandsøkonomi i fjor sommer, er blitt avløst av en klart lavere forbruksvekst i inneværende år. Sammen med lavere veksttakt i eksporten av tradisjonelle varer, bidro dette til at BNP for Fastlands-Norge bare økte svakt i 1. kvartal, med 0,2 pst., etter å ha økt med om lag ½ pst. både i 3. og 4. kvartal i fjor. I 2. kvartal tok veksten seg igjen opp til ½ pst., trukket opp av høyere realinvesteringer både i petroleumssektoren, offentlig forvaltning og i fastlandsbedriftene.

Sammenliknet med utviklingen i mange andre industriland har veksten i norsk økonomi vært moderat de siste kvartalene. Dette må imidlertid ses i sammenheng med at produksjonsnedgangen i kjølvannet av finanskrisen var klart mindre hos oss enn hos våre handelspartnere. Mens BNP falt med over 3 pst. hos våre handelspartnere i 2009, var nedgangen i norsk fastlandsøkonomi på 1,4 pst. De relativt sett beskjedne utslagene i produksjonen har bidratt til at arbeidsledigheten har økt vesentlig mindre i Norge enn i de fleste andre industriland og ledigheten ligger fortsatt på et svært lavt nivå både i historisk og internasjonal sammenheng. Målt ved arbeidskraftundersøkelsen (AKU) økte arbeidsledigheten fra 3,2 pst. i 2009 til om lag 3½ pst. i første halvår i år, før den falt noe tilbake igjen i juli. Til sammenlikning var ledigheten hos våre handelspartnere i overkant av 8 pst. i første halvår, jf. figur 2.6.

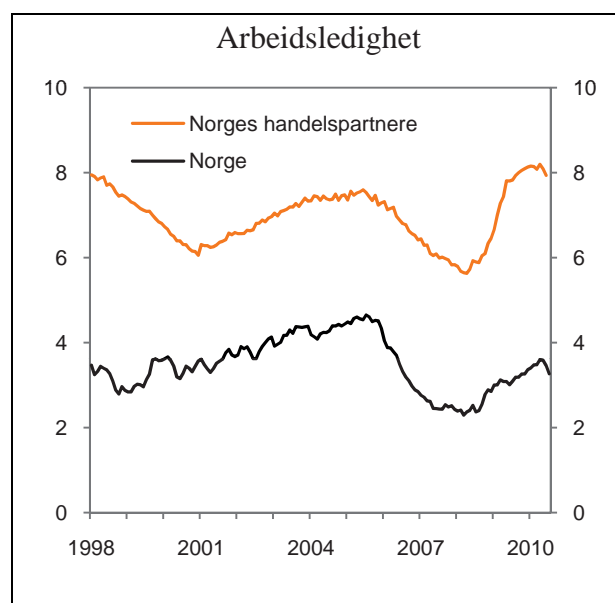
Den lave veksten i 1. kvartal innebærer at utviklingen så langt i år har vært noe svakere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2010. Flere forhold kan imidlertid tilsa at veksten vil ta seg opp framover. Økt forbrukertillit, lave renter og fortsatt lav arbeidsledighet trekker i retning av at konsumet vil øke i tiden som kommer, mens utviklingen hos viktige handelspartnere som Tyskland og Sverige ventes å bidra til oppgang i eksporten av tradisjonelle varer. Samtidig peker tallene for

2. kvartal i retning av et omslag oppover i bedriftsinvesteringene, og investeringstillingen for 3. kvartal tilsier høyere petroleumsinvesteringer neste år enn tidligere anslått.

Samlet sett anslås veksten i *BNP for Fastlands-Norge* å ta seg opp fra 1,7 pst. i år til 3,1 pst. neste år. Anslaget for inneværende år er nedjustert med 0,4 prosentpoeng siden Revidert nasjonalbudsjett, noe som særlig må ses i sammenheng med den svake utviklingen i 1. kvartal. Usikkerheten i de makroøkonomiske anslagene er imidlertid stor, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.7.

Veksttakten i *privat konsum* har avtatt betydelig i inneværende år, etter at rentenedgang og økt forbrukertillit bidro til sterk vekst i de tre siste kvartalene av fjoråret, på i gjennomsnitt nesten 1½ pst. per kvartal. Avdempingen må særlig ses i sammenheng med at bilkjøpene, som vokste kraftig gjennom fjoråret, har flatet ut i inneværende år, men også med at veksten i øvrige deler av konsumet har avtatt. Etter en oppgang på ½ pst. i 1. kvartal, falt privat konsum tilsvarende tilbake i 2. kvartal. Det var nedgang både i varekonsumet og i husholdningenes konsum i utlandet, mens tjenestekonsumet økte svakt. Noe av nedgangen i 2. kvartal kan imidlertid tilskrives midlertidige forhold, som lavere elektrisitetsforbruk og redusert lufttransport i kjølvannet av vulkanutbruddet på Island. Også justert for dette var konsumveksten svakere enn ventet.

Utviklingen har hatt sitt motstykke i høy sparing. Husholdningenes sparing i prosent av deres



Figur 2.6 Arbeidsledighet. Norge og handelspartnere

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Reuters EcoWin.

Tabell 2.2 Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis endring fra året før<sup>1</sup>

	Mrd kroner <sup>2</sup>			
	2009	2009	2010	2011
Privat konsum . . . . .	1 015,3	0,2	2,8	3,5
Offentlig konsum . . . . .	533,1	4,7	2,7	2,1
Bruttoinvesteringer i fast kapital . . . . .	510,0	-9,1	-3,4	4,6
Herav: Oljeutvinning og rørtransport . . . . .	134,4	5,7	-3,8	6,0
Bedrifter i Fastlands-Norge . . . . .	190,1	-15,4	-4,0	3,3
Boliger . . . . .	77,5	-18,9	-4,8	6,0
Offentlig forvaltning . . . . .	85,9	7,0	3,3	5,1
Etterspørsel fra Fastlands-Norge <sup>3</sup> . . . . .	1 901,8	-1,1	1,8	3,3
Eksport . . . . .	1 008,8	-4,0	0,8	1,8
Herav: Råolje og naturgass . . . . .	465,1	-1,2	-3,6	-2,8
Tradisjonelle varer . . . . .	278,1	-8,2	5,1	4,9
Import . . . . .	656,3	-11,4	4,2	5,6
Herav: Tradisjonelle varer . . . . .	409,1	-13,1	5,7	5,1
Bruttonasjonalprodukt . . . . .	2 380,7	-1,4	0,5	2,1
Herav: Fastlands-Norge . . . . .	1 846,4	-1,4	1,7	3,1
Andre nøkkeltall: . . . . .				
Sysselsetting, personer . . . . .		-0,4	-0,2	0,6
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå) . . . . .		3,2	3,5	3,6
Årslønn . . . . .		4,2	3¼	3¼
Konsumprisindeksen (KPI) . . . . .		2,1	2,5	1,8
KPI-JAE . . . . .		2,6	1,5	1,9
Råoljepris, kroner pr. fat <sup>4</sup> . . . . .		388	475	485
Driftsbalansen (pst. av BNP) . . . . .		13,1	16,3	15,3

<sup>1</sup> Beregnet i faste 2007-priser der ikke annet er angitt.

<sup>2</sup> Foreløpige nasjonalregnskapstall i løpende priser.

<sup>3</sup> Utenom lagerendring.

<sup>4</sup> Løpende priser.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

disponible inntekt – spareraten – har gått markert opp i kjølvannet av finanskrisen og ligger nå klart høyere enn sitt historiske gjennomsnitt. Økt usikkerhet internasjonalt kan ha ført til større forsiktighet blant norske husholdninger, og bidratt til å opprettholde den høye sparingen. En forbigående nedgang i tillitsindikatorer i 2. kvartal understøtter et slikt bilde. Samtidig kan den høye sparingen også skyldes et mer strukturelt behov for konsolidering. Samlet sett utgjør husholdningenes brutto gjeld nå mer enn to ganger deres disponible inntekt, noe som er svært høyt både i historisk og internasjonal sammenheng, og mange kan ha behov

for å bygge ned sine balanser, jf. nærmere omtale i boks 2.4. Ifølge kredittstatistikken har gjeldsveksten i husholdningene avtatt svakt i inneværende år, og ligger nå på i overkant av 6 pst., målt i årlig rate.

TNS Gallups trendindikator for husholdningene steg markert i 3. kvartal, etter at sammenhengende oppgang i fem kvartaler ble brutt av et fall i 2. kvartal. Indikatoren er nå tilbake på nivået fra før finanskrisen, og innebærer at en klar overvekt av befolkningen er positive til den videre økonomiske utviklingen. Sammen med lave renter, fortsatt lav arbeidsledighet og høy sparing gir økt for-

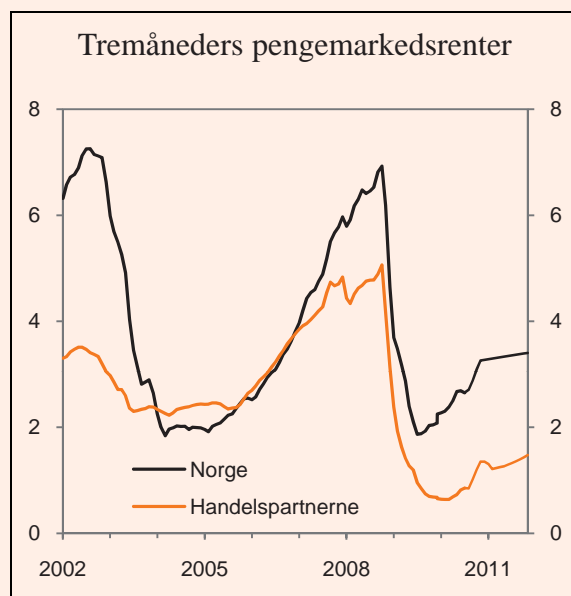


### Boks 2.3 Rente- og valutakursframskrivinger

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 begynnelsen av september. Uroen i finansmarkedet bidrar imidlertid til høyere og mer ustabile risikopåslag i pengemarkedet, noe som gjør det ytterligere vanskelig å anslå markedsaktørenes forventninger til utviklingen i styringsrentene.

De implisitte terminrentene for inneværende og neste år er lite endret siden Revidert nasjonalbudsjett 2010 ble lagt fram i mai. Terminrentekurven i begynnelsen av september indikerte at tremåneders pengemarkedsrente i gjennomsnitt vil være om lag 2½ pst. i år og 3¼ pst. neste år, jf. figur 2.7.

Tremåneders pengemarkedsrente i Norge er nå om lag 1¾ prosentpoeng høyere enn gjennomsnittet av de tilsvarende rentene hos våre viktigste handelspartnere. Terminrentene tilsier at denne differansen vil øke noe det nærmeste året, og i gjennomsnitt være vel 2 prosentpoeng i 2011, før den igjen avtar.



Figur 2.7 Teknisk framskriving av tremåneders pengemarkedsrenter. Faktisk utvikling og implisitte terminrenter. Prosent

Kilder: Norges Bank, Thomson Reuters og Finansdepartementet.

brukertillit grunn til å vente at forbruksveksten vil ta seg opp framover. En relativt sterk oppgang i varekonsumindeksen i juli understøtter dette bildet.

Det er i denne meldingen lagt til grunn at privat konsum øker med 2¾ pst. i 2010 og 3½ pst. i 2011. Anslagene innebærer at forbruksveksten tar seg klart opp gjennom andre halvår i år, for så å ligge på om lag sitt historiske gjennomsnitt gjennom neste år. Anslaget for inneværende år er nedjustert med 1½ prosentpoeng siden Revidert nasjonalbudsjett, noe som må ses i sammenheng med den svake utviklingen i første halvår i år. Med en vekst i disponibel realinntekt på anslagsvis 2 og 2¾ pst. i de to årene, avtar spareraten fra 7,5 pst. i 2009 til anslagsvis vel 6½ pst. i 2010 og om lag 5¾ pst. i 2011.

Avdemping i husholdningenes etterspørsel reflekteres også i boligmarkedet, der *boligprisene* har flatet ut i inneværende år etter sterk vekst gjennom fjoråret. Ifølge Norges Eiendomsmeglerforbund har boligprisene steget med i underkant av ¼ pst. per måned så langt i år, mens de i gjennomsnitt steg med nesten 1¼ pst. per måned i 2009. Tolvmånedersveksten, som gjennomgående har avtatt siden november i fjor, falt videre i august, til 6,1 pst. Sett i et historisk perspektiv er boligprisene kommet opp på et høyt nivå. Nominelt og sesongjustert er prisene nå nesten 5 pst. høyere enn de var ved forrige topp i juni 2007. Korrigert for inflasjon er prisene imidlertid fortsatt noe lavere enn ved forrige topp.

Etter en tiltakende tendens på nyåret har også *igangsettingen av nye boliger* flatet ut de siste månedene. I årets syv første måneder ble det igangsatt om lag 6 pst. flere boliger enn i samme periode i fjor, men nivået er fortsatt lavt. Økt ordretilgang, høyere boligpriser og moderat vekst i byggekostnadene tilsier at boligbyggingen vil ta seg opp framover. I denne meldingen legges det til grunn at igangsettingen tar seg opp fra knapt 19 700 boliger i 2009 til 22 000 i 2010 og videre til 24 000 boliger i 2011. *Boliginvesteringene*, som flatet ut i 2. kvartal i år etter kraftig fall siden 3. kvartal 2007, anslås likevel å falle med 4¾ pst. fra 2009 til 2010. Anslaget må ses i lys av den svake utviklingen i første halvår, og det antas at investeringene øker gjennom andre halvår. Til neste år anslås det en vekst i boliginvesteringene på 6 pst.

Den ekspansive finanspolitikken i 2009 og 2010 har gitt betydelige etterspørselsimpulser mot fastlandsøkonomien. I 2011 ligger det an til en realvekst i statlige utgifter nær gjennomsnittet for de siste 25 årene, selv om finanspolitikken an-

### Boks 2.4 Husholdningenes finansielle stilling

Norske husholdningers gjeld er nå om lag to ganger så stor som deres disponible inntekt. Dette er høyt i et historisk perspektiv. Gjennom de siste to årene har gjelden som andel av disponibel inntekt, eller gjeldsbelastningen, avtatt noe. Nedgangen kan dels tilskrives konjunkturelle forhold, men også at en del husholdninger har hatt et behov for å betale ned gjeld for å bli bedre i stand til å møte et høyere og mer normalt rentenivå enn den siste tiden.

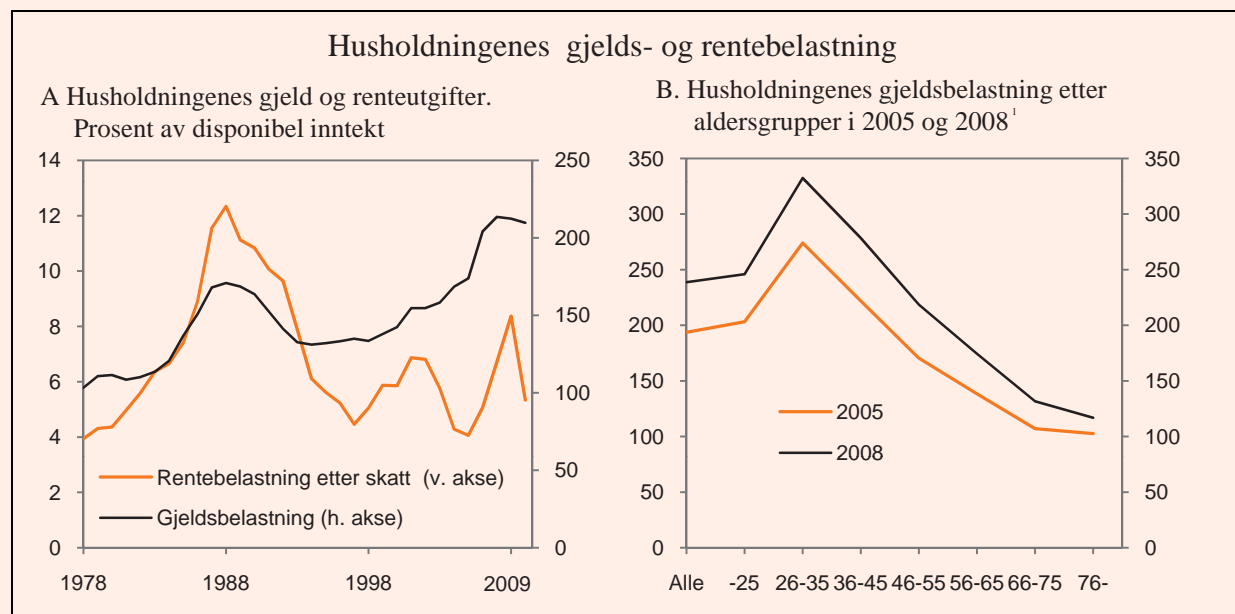
For husholdningene som gruppe er imidlertid rentebelastningen, dvs. renteutgifter som andel av disponibel inntekt, fortsatt nokså moderat, jf. figur 2.8A. Dette må ses i sammenheng med dagens lave rentenivå. Renteutgiftene utgjorde 5,3 pst. av disponibel inntekt i 2009, mot 8,4 pst. i 2008. 2008-nivået var imidlertid klart lavere enn nivåene forut for bankkrisen på slutten av 1980-tallet.

Samtidig med at husholdningenes gjeld har økt, har også fordringene steget, og samlet sett har husholdningene positive nettofordringer. I 1. kvartal i år tilsvarte nettofordringene nærmere 30 pst. av disponibel inntekt. En god del av de finansielle fordringene er bundet opp som forsikringstekniske reserver mv., som i liten grad kan kompensere for eventuelle økte renteutgif-

ter eller inntektsbortfall. Hvis man ser bort fra disse, er husholdningene i netto gjeldsposisjon. Dette bildet forsterkes dersom en bare tar med rentebærende poster. På den annen side sitter norske husholdninger som gruppe med betydelig realkapital, først og fremst i form av boliger.

Gjennomsnittstallene for husholdningenes finansielle stilling får ikke fram de store forskjellene mellom ulike grupper i befolkningen. Gjeldsbelastningen for unge har vokst særlig kraftig og er langt over nivået ellers i befolkningen, jf. figur 2.8B. For disse husholdningene utgjorde renteutgiftene i 2008 3 prosentpoeng mer av disponibel inntekt enn for gjennomsnittshusholdningen. Det er også en tendens til at rentebelastningen i denne aldersgruppen øker med fallende inntekt. Dette gjør lavinntektsgruppene i dette alderssegmentet særlig sårbare for inntektsbortfall og renteøkning.

Norges Bank har varslet at renten vil øke mot et mer normalt nivå framover. Ved vurdering av opptak av lån er det viktig at både den enkelte låntaker og bankene tar inn over seg at renten vil stige fra dagens lave nivå. Finanstilsynets nye retningslinjer for boliglån legger til rette for dette.

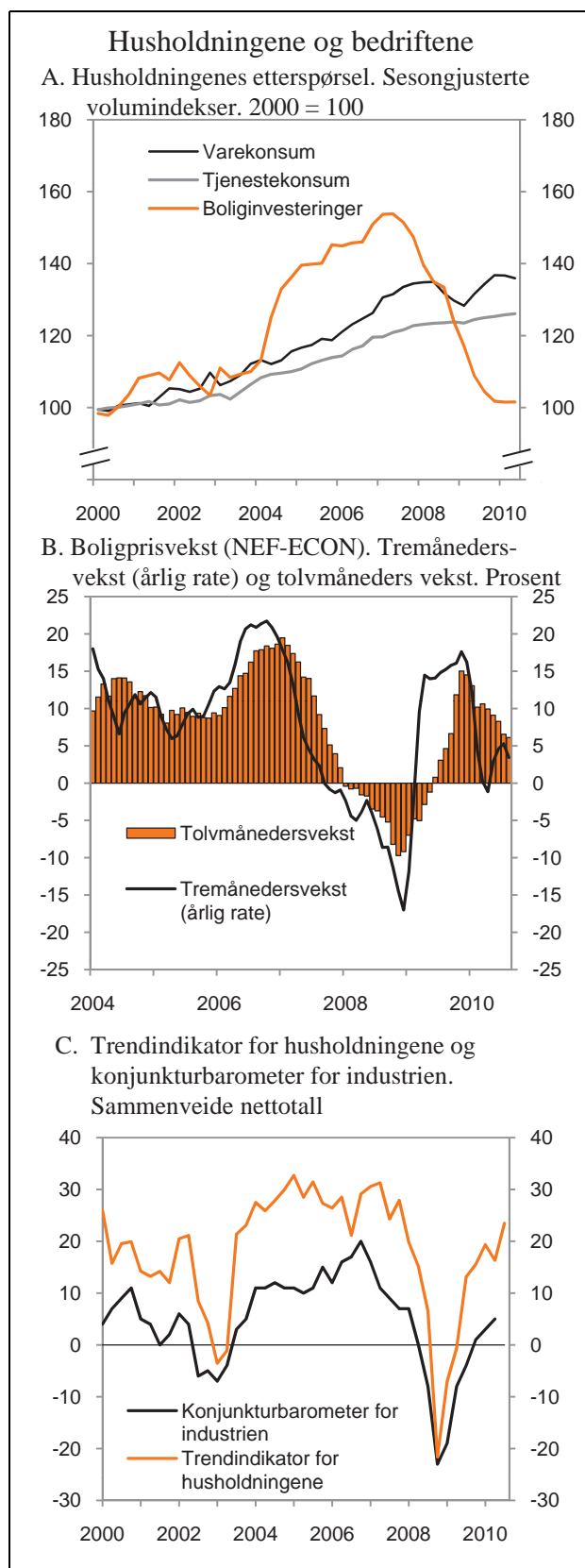


Figur 2.8 Husholdningenes gjelds- og rentebelastning

<sup>1</sup> Mikrodata basert på ligningsstatistikk.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank.





Figur 2.9 Husholdningene og bedriftene

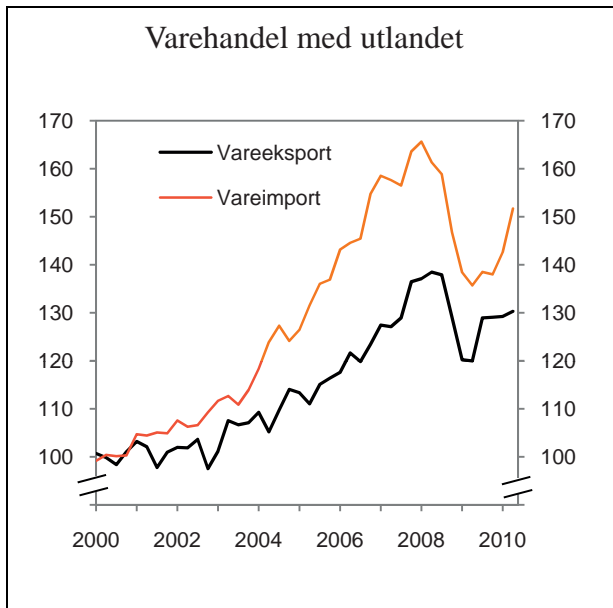
Kilder: Statistisk sentralbyrå, Norges Eiendomsmeglerforbund – ECON Pöyry og TNS-Gallup.

slås som svakt kontraktiv beskrevet ved den tradisjonelle budsjettindikatoren, jf. avsnitt 3.1. Basert på det finanspolitiske opplegget i denne meldingen anslås offentlig konsum å øke med hhv. om lag 2¾ og 2 pst. i 2010 og 2011, mens offentlige investeringer anslås å øke med hhv. om lag 3½ og 5 pst. i de to årene.

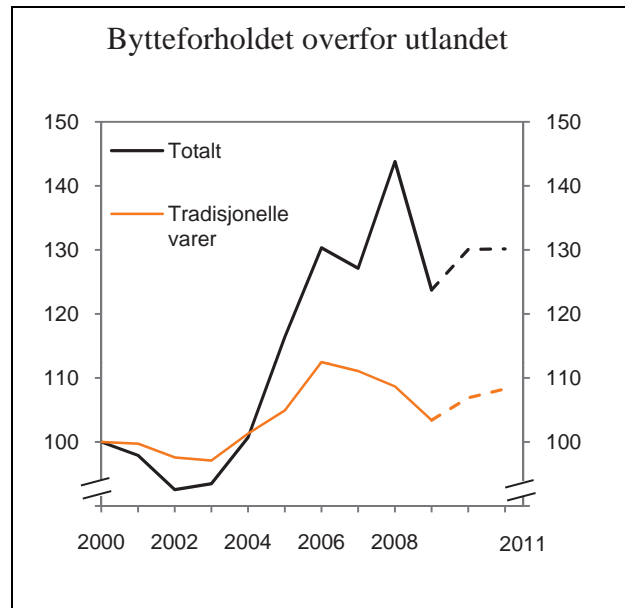
*Bedriftenes investeringer i fast kapital* svinger kraftig med konjunktorene. Foreløpige nasjonalregnskapstall tyder nå på at den markerte nedgangen i investeringene i fastlandsbedriftene siden høsten 2008 kan være i ferd med å snu. Etter å ha falt kraftig gjennom 2009 og inn i 2010, økte investeringene betydelig i 2. kvartal, og bidro dermed til oppgangen i aktiviteten i fastlandsøkonomien i dette kvartalet. Særlig i tjenesteytende næringer var det sterk vekst i investeringene, noe som må ses i sammenheng med økt igangsetting av næringsbygg, men også i bygge- og anleggsvirksomhet gikk investeringene opp. I motsatt retning trakk lavere investeringer i industri- og bergverk. Framover er det grunn til å vente at investeringene tar seg videre opp, i lys av produksjonsoppgang, økt lønnsomhet i bedriftene og lettere tilgang på finansiering. Ifølge Norges Banks utlansundersøkelse for 2. kvartal har bankene lettet på sin kredittpraksis overfor foretak gjennom de fire siste kvartalene, etter kraftig innstramming gjennom 2008 og første halvår av 2009. Dette understøttes av kredittstatistikken som nå viser økte låneopptak fra ikke-finansielle foretak etter kraftig fall i kredittveksten siden våren 2008. Også i Norges Banks regionale nettverk 2/2010, som ble gjennomført i slutten av april og begynnelsen av mai, rapporterte bedriftene at de planlegger høyere investeringer framover. Kapasitetsoppbyggingen i forkant av finanskrisen var imidlertid svært høy, og kan isolert sett tilsi et noe mer begrenset behov for nyinvesteringer.

Målt i volum og korrigert for historisk treffsikkerhet kan Statistisk sentralbyrås investeringstelling for 3. kvartal tilsi et fall i industriinvesteringene på vel 18 pst. i 2010 og en oppgang på om lag 6 pst. i 2011. For elforsyning kan tellingen tilsi en volumvekst på nesten 8 pst. i 2010 og sterk vekst også i 2011. Samlet sett er det i denne meldingen lagt til grunn en nedgang i investeringene i fastlandsbedriftene på om lag 4 pst. i 2010 og en oppgang på vel 3¼ pst. i 2011. Til sammenlikning ble det i Revidert nasjonalbudsjett 2010 anslått en nedgang på i underkant av 8 pst. i 2010.

*Petroleumsinvesteringene* har gitt betydelige vekstimpulser til fastlandsøkonomien de siste årene. Gjennom perioden 2002-2009 gikk investeringene i petroleumsvirksomheten opp med hele 87



Figur 2.10 Eksport og import av tradisjonelle varer. Sesongjusterte volumindekser. 2000 = 100  
Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 2.11 Bytteforholdet med utlandet. Sesongjusterte volumindekser. 2000 = 100  
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

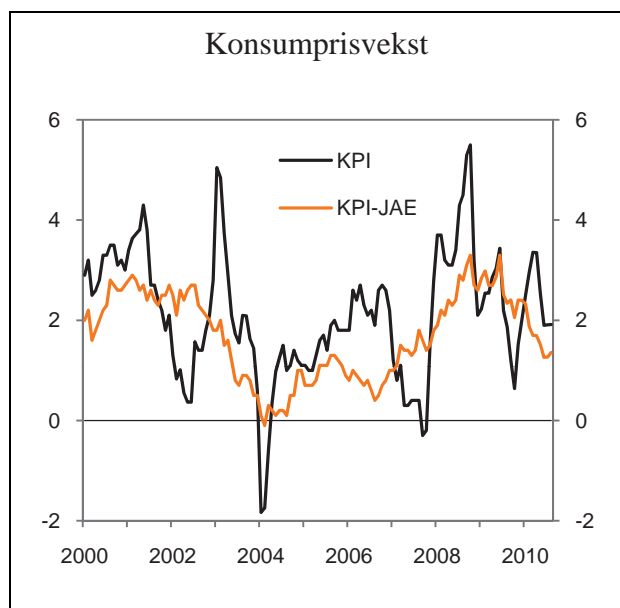
pst., målt i volum. Informasjon fra SSBs investeringsstilling i 3. kvartal peker imidlertid i retning av en nedgang i disse investeringene i år. I denne meldingen er det lagt til grunn at petroleumsinvesteringene avtar med  $3\frac{3}{4}$  pst. i år, som er  $1\frac{1}{4}$  prosentpoeng mer enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2010. For 2011 kan tellingen tyde på en kraftig oppgang i petroleumsinvesteringene. I denne meldingen er det lagt til grunn en vekst på 6 pst. neste år. Anslagene for petroleumsinvesteringene er beheftet med stor usikkerhet, jf. omtale i avsnitt 2.7. Petroleumsvirksomheten er nærmere omtalt i avsnitt 2.6.

*Eksporten av tradisjonelle varer* har vist en relativt svak utvikling så langt i år, etter at en klar oppgang i fjor høst gjorde at mye av nedgangen som fulgte av etterspørselssvikten internasjonalt gjennom 2008 og inn i 2009 ble hentet inn. Utviklingen har imidlertid variert mye mellom ulike næringer. Mens eksportvolumet av metaller, kjemiske og mineralske produkter og kjemiske råvarer har økt kraftig, har eksporten av raffinerte oljeprodukter og verkstedsprodukter falt. Framover ventes eksportveksten å ta seg opp i lys av utviklingen hos viktige handelspartnere som Sverige og Tyskland samt flere land i Asia. Eksportvolumet av tradisjonelle varer anslås nå å øke med om lag 5 pst. både i 2010 og 2011. For inneværende år innebærer dette en oppjustering på knapt  $\frac{1}{2}$  prosentpoeng sammenliknet med anslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2010.

*Importen av tradisjonelle varer* har tatt seg klart opp i inneværende år, etter at den falt kraftig i kjølvannet av finanskrisen. Importvolumet er imidlertid fortsatt vesentlig lavere enn forut for nedgangen. I denne meldingen er det lagt til grunn en vekst i importen av tradisjonelle varer på hhv.  $5\frac{3}{4}$  og 5 pst. i 2010 og 2011.

I årene før finanskrisen økte prisene på norsk eksport klart mer enn importprisene. Denne byttesforholdsgevinsten skyldtes særlig den sterke veksten i Kina og andre framvoksende økonomier, som dro opp råvareprisene og prisene på viktige norske eksportprodukter, samtidig som stigende import fra disse landene bidro til å holde veksten i importprisene nede. I perioden 2007–2009 svekket bytteforholdet seg med 8 pst., målt ved forholdet mellom eksport- og importpriser på tradisjonelle varer, jf. figur 2.11. Særlig utviklingen i prisene på nærings- og nytelsesmidler, metaller, og kjemiske råvarer bidro til svekkelsen. I denne meldingen anslås bytteforholdet å bedre seg med hhv. om lag  $3\frac{1}{2}$  og  $1\frac{1}{4}$  pst. i 2010 og 2011.

Høye inntekter fra petroleumssektoren har bidratt til betydelige overskudd i *driftsregnskapet overfor utlandet* i flere år. Lavere oljepris bidro imidlertid til at overskuddet gikk ned fra 449 mrd. kroner i 2008 til 312 mrd. kroner i 2009. Målt som andel av BNP var overskuddet i fjor på 13 pst., som er det laveste nivået siden 2004. For inneværende år anslås overskuddet å øke til vel 16 pst. av BNP, særlig som følge av økt oljepris.



Figur 2.12 KPI og KPI-JAE. Prosentvis endring fra samme måned året før

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

*Arbeidsmarkedet* ser ut til å ha stabilisert seg gjennom første halvår i år. Nedgangen i sysselsettingen stoppet opp, og arbeidsledigheten holdt seg stabil på om lag 3½ pst., målt ved AKU. I juli utgjorde ledigheten 3,3 pst. av arbeidsstyrken. Det er i denne meldingen lagt til grunn at sysselsettingen øker forsiktig mot slutten av 2010 og inn i 2011. AKU-ledigheten anslås til 3,5 pst. i 2010 og 3,6 pst. i 2011. Utviklingen i arbeidsmarkedet er nærmere omtalt i avsnitt 2.5.

På bakgrunn av årets lønnsoppgjør anslås den gjennomsnittlige lønnsveksten i inneværende år til 3¼ pst., det samme som ble lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2010. Oppgjøret i 2011 er et mellomoppgjør. Sett over tid har år med mellomoppgjør i gjennomsnitt hatt noe lavere lønnsvekst enn år med hovedoppgjør. Et høyt kostnadsnivå i Norge og stor usikkerhet knyttet til utviklingen i verdensøkonomien og vekstgrunnlaget for konkurranseutsatt virksomhet framover kan tilsi moderate oppgjør også neste år. Samlet sett anslås det i denne meldingen en lønnsvekst på 3¼ pst. også i 2011.

Lavere lønnsvekst, prisfall på importerte konsumvarer og lavere vekst i husleiene har trukket *prisveksten* ned i inneværende år. Tolv månedersveksten i konsumprisene justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE) falt fra 2,3 pst. i januar til 1,3 pst. i juli. Høye elektrisitetspriser har likevel bidratt til at veksten i konsumprisene samlet sett (KPI) har vært høyere, jf. figur 2.12.

Det er i denne meldingen lagt til grunn en vekst i konsumprisindeksen på 2½ pst. i 2010 og 1¾ pst. i 2011, mens veksten i KPI-JAE anslås til henholdsvis 1½ og 2 pst. i de to årene. Sammenliknet med tallene i Revidert nasjonalbudsjett 2010 er anslaget for prisveksten noe oppjustert for inneværende år, mens det er nedjustert for 2011.

Usikkerheten i de makroøkonomiske anslagene er nærmere omtalt i avsnitt 2.7.

## 2.5 Nærmere om utviklingen i arbeidsmarkedet

Etter en oppgang på hele 300 000 personer gjennom de foregående fem årene gikk sysselsettingen ned med nærmere 40 000 personer fra 3. kvartal 2008 til 3. kvartal 2009. Det siste halve året har arbeidsmarkedet vist klare tegn til å stabilisere seg. Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall (KNR) var sysselsettingen bare 3 000 – 4 000 personer lavere i 2. kvartal i år enn i fjor høst. Samtidig antyder løpende informasjon fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) at sysselsettingen i fastlandsøkonomien er på vei opp igjen. Også arbeidsledigheten har vært relativt stabil gjennom det siste halve året. Sammenliknet med utviklingen hos de fleste av Norges viktigste handelspartnere synes avdempingen i arbeidsmarkedet dermed å ha vært ganske beskjeden gjennom denne konjunkturedgangen, og klart mindre enn fryktet i fjor vår.

Nedgangen i aktiviteten i fastlandsøkonomien har slått ulikt ut i de enkelte næringene. I konjunkturfølsomme sektorer som deler av industrien, bygg og anlegg samt innen varehandel mv. har sysselsettingen falt relativt kraftig, jf. figur 2.14 B. Samtidig har sysselsettingen i offentlig sektor fortsatt å øke, noe som har motvirket den samlede nedgangen i sysselsettingen. Mens nedgangen i bygg og anlegg har snudd til forsiktig oppgang det siste kvartalet viser både industrien og varehandelen fortsatt nedgang.

Sterkere vekst i den økonomiske aktiviteten i andre halvdel av 2010 og i 2011 tilsier at sysselsettingen vil stige framover. Tall fra AKU viser en sysselsettingsoppgang på 25 000 personer eller om lag 1 pst. fra 3. kvartal i fjor til juli i år. Utvalgusikkerhet gjør imidlertid at kortsiktige endringer i sysselsettingen i AKU må tolkes med varsomhet. AKU-tallene fanger heller ikke opp korttidsinnvandrere på samme måte som nasjonalregnskapet. Med fortsatt nedgang i sysselsettingen blant ikke-bosatte innvandrere kan derfor sysselsettingsutviklingen i AKU gi et for positivt

### Boks 2.5 Vekstevnen i norsk økonomi og utsiktene på mellomlang sikt

Anslagene i denne meldingen innebærer at aktivitetsveksten i norsk økonomi vil ta seg opp til noe over sitt historiske gjennomsnitt neste år, etter at norsk økonomi har vært inne i en nedgangskonjunktur siden årsskiftet 2007/2008.

Forut for finanskrisen var det en sterk ekspansjon i norsk økonomi, som ble understøttet av kraftig økning i arbeidstilbudet. Gjennomsnittlig årlig vekst i utførte timeverk i årene 2004-2007 var 2,6 pst., mot et historisk gjennomsnitt på 0,5 pst. Den sterke oppgangen i timeverkene ble muliggjort av høy arbeidsinnvandring og en markert oppgang i arbeidstilbudet fra nordmenn.

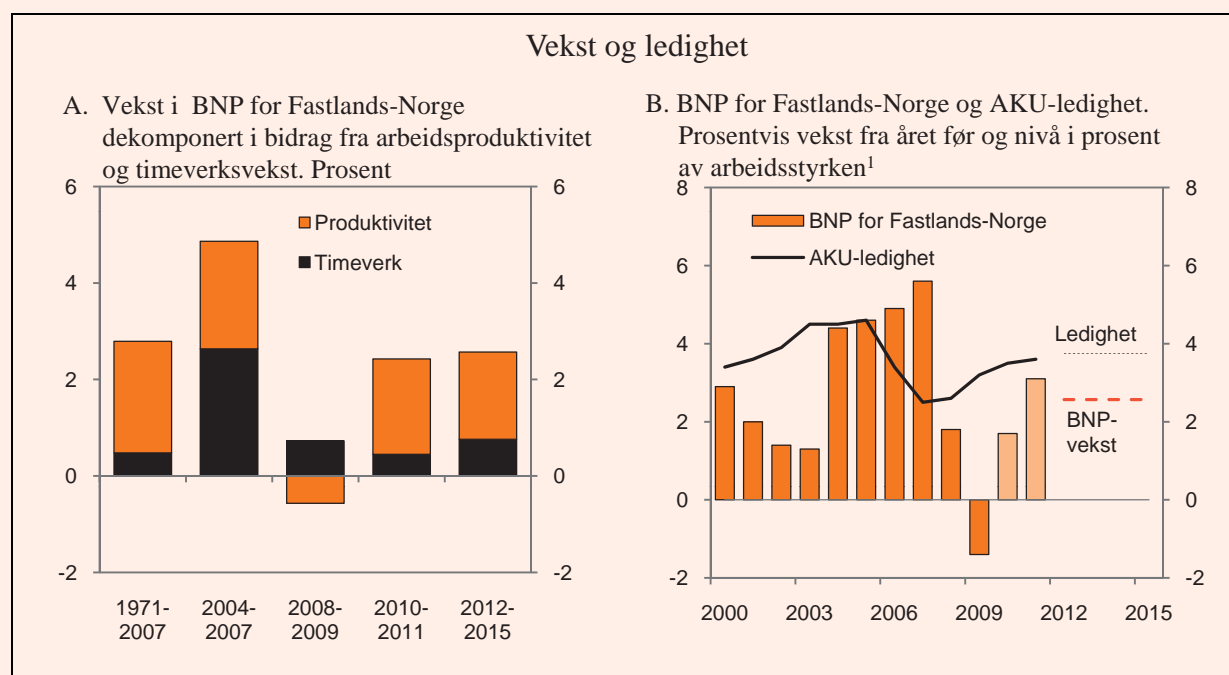
Denne utviklingen ble brutt under nedgangskonjunktoren i 2008 og 2009. Mot slutten av 2008 og inn i 2009 skjedde en markert nedgang, mens timeverkene holdt seg mer stabile utover i 2009 og første halvdel av inneværende år.

Antall arbeidstimer gikk mindre ned enn aktiviteten i fastlandsøkonomien under nedgangskonjunktoren, slik at arbeidsproduktiviteten falt

kraftig. Mens produktivetsveksten var på 2,2 pst. som gjennomsnitt i årene 2004-2007, avtok den til -0,6 pst. som gjennomsnitt for de to årene 2008 og 2009, jf. figur 2.13A.

Fallet i arbeidsproduktiviteten har trolig sammenheng med at bedrifter har villet holde på kompetanse og kapasitet i påvente av bedre markedsforhold. Dette har bidratt til at sysselsettingen har holdt seg forholdsvis høy og arbeidsledigheten lav sammenliknet med utviklingen i andre land gjennom tilbakeslaget. Produktivetsveksten anslås å ta seg opp til 2 pst. som gjennomsnitt i 2010 og 2011. Med en gjennomsnittlig vekst i timeverkene på ½ pst. innebærer dette en årlig vekst i BNP for Fastlands-Norge på omkring 2½ pst. i årene 2010-2011. Ledigheten er ventet å holde seg i overkant av 3½ pst. også i 2011, jf. figur 2.13B.

I årene 2012-2015 er det lagt til grunn en vekst i antall timeverk på om lag ¾ pst. per år, og med en produktivetsvekst på 1½-2 pst. kan veksten i produksjonskapasiteten i økonomien anslås til om lag 2½ pst.



Figur 2.13 Utviklingen på mellomlang sikt.

<sup>1</sup> Anslagene for 2012-2015 er oppgitt som gjennomsnitt for perioden

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

	Nivå 2009	Årlig gj.snitt 2001- 2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>								
Utførte timeverk. Mill. ....	3 656	-0,2	3,2	4,4	3,5	-1,8	-0,1	0,7
Gjennomsnittlig arbeidstid, timer pr. år. ....	1 403	-0,5	-0,4	0,4	0,2	-1,4	0,1	0,1
Sysselsetting, 1000 personer. ....	2 606	0,3	3,6	4,1	3,2	-0,4	-0,2	0,6
<i>Tilgang på arbeidskraft:</i>								
Befolkning 15-74 år, 1000 personer	3 559	0,7	1,2	1,4	1,7	1,5	1,5	1,4
Arbeidsstyrken, 1000 personer. ...	2 590	0,4	1,6	2,5	3,4	0,0	0,2	0,7
<i>Nivå:</i>								
Yrkesfrekvens (15-74 år) <sup>1, 3</sup> . . . . .		73,0	72,0	72,8	73,9	72,8	71,8	71,3
Yrkesfrekvens (15-64 år) <sup>1, 3</sup> . . . . .		79,6	78,2	78,9	80,2	79,0		
AKU-ledige <sup>2, 3</sup> . . . . .		4,2	3,4	2,5	2,6	3,2	3,5	3,6
Registrert arbeidsledige <sup>2</sup> . . . . .		3,4	2,6	1,9	1,7	2,7	2,8	2,9

<sup>1</sup> Arbeidsstyrken i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder.

<sup>2</sup> I prosent av arbeidsstyrken.

<sup>3</sup> Brudd i serien i 2006. Isolert sett innebærer bruddet bl.a. en nedgang i yrkesfrekvensen på om lag 0,8 prosentpoeng.

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

bilde av utviklingen i den samlede sysselsettingen. Mens arbeidsinnvandrere på korttidsopphold bidro betydelig til veksten i sysselsettingen fra 2003 til 2008, var bidraget negativt i 2009. Det er nærliggende å se denne utviklingen i sammenheng med at sysselsettingen avtok innenfor industri og bygg og anlegg i 2009.

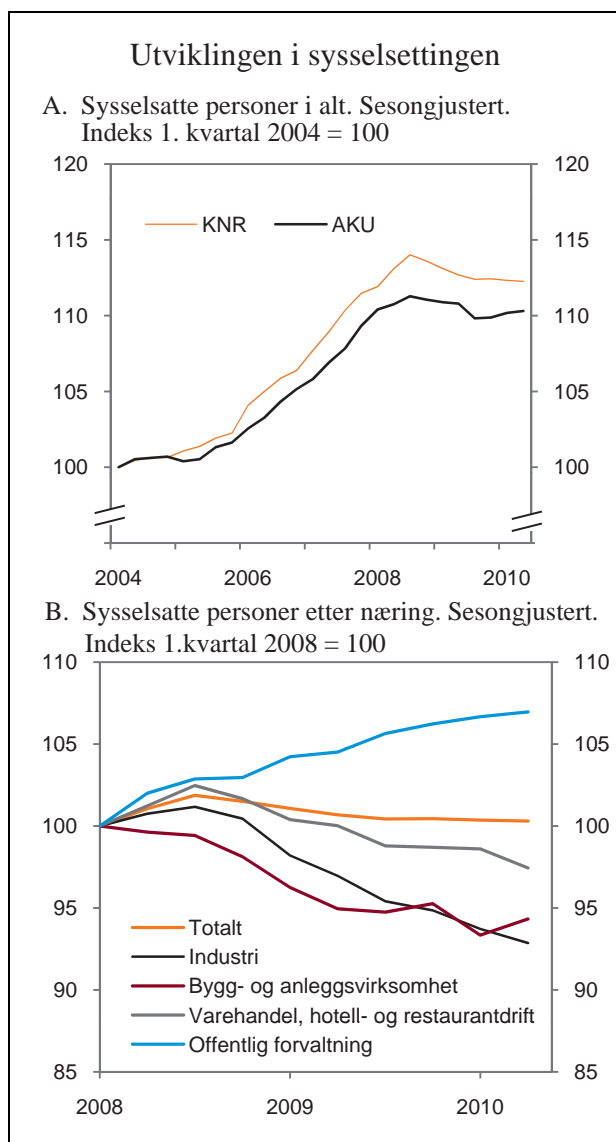
Etter hvert som konjunkturoppgangen styrker seg, vil sysselsettingsveksten også tilta. Samtidig tar det gjerne noe tid før bedriftene øker antall ansatte når konjunktorene snur. I første omgang benyttes gjerne overtid, samtidig som en del bedrifter kan ha reserver fordi de valgte å holde på arbeidsstokken i lavkonjunktoren i påvente av bedre tider, jf. boks 2.5, som viser at arbeidsproduktiviteten har falt i 2008 og 2009. Etterspørselen etter arbeidskraft er fortsatt relativt lav, og bl.a. har ikke tilgangen av ledige stillinger tatt seg opp etter at den falt markert gjennom 2008. NAVs årlige bedriftsundersøkelse våren 2010 viser imidlertid at bedriftene har noe mer positive forventninger til sysselsettingsvekst enn på samme tid i fjor.

Det er i denne meldingen lagt til grunn at sysselsettingen tar seg opp gjennom andre halvår i år og neste år. Som følge av fallet gjennom fjoråret vil antall sysselsatte personer likevel avta som gjen-

nomsnitt fra i fjor til i år. På årsbasis anslås det nå en sysselsettingsnedgang på 0,2 pst., eller 5 000 personer, fra 2009 til 2010 og en oppgang på 0,6 pst., eller om lag 15 000 personer, fra 2010 til 2011. Antall timeverk falt sterkere enn antall sysselsatte i begynnelsen av konjunkturedgangen, bl.a. som følge av redusert bruk av overtid, økt sykefravær og flere permitteringer. Det siste året er imidlertid både sykefraværet og bruken av permitteringer redusert. I Gul Bok er det lagt til grunn at det trygdefinansierte sykefraværet, som utgjør hoveddelen av det samlede fraværet, vil avta med 7 pst. fra 2009 til 2010. Samlet sett anslås antall timeverk å øke om lag i takt med antall sysselsatte de nærmeste årene.

Til tross for relativt sterk vekst i befolkningen i yrkesaktiv alder i fjor holdt *arbeidsstyrken*, dvs. summen av sysselsatte og arbeidsledige, seg stabil. Yrkesdeltakelsen falt dermed klart, og mest for de yngste aldersgruppene. I 2. kvartal i år var 72,5 pst. av befolkningen i alderen 15-74 år yrkesaktive, om lag 1½ prosentpoeng lavere enn på samme tid i 2008. Yrkesfrekvensen i aldersgruppen 15-24 år falt særlig sterkt, med vel 3 prosentpoeng i den samme perioden. Erfaringsmessig velger yngre personer å konsentrere seg





Figur 2.14 Utviklingen i sysselsettingen

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

om utdanning i perioder med lav etterspørsel etter arbeidskraft og økende arbeidsledighet. For kjernegruppen (25–54 år), med den høyeste yrkesdeltakelsen, har nedgangen i andelen yrkesaktiviteten vært mer moderat fra 2008 til 2010. Andelen som rapporterer at de er uføre/førtidspensjonert har imidlertid økt noe i samme periode. Tall fra AKU viser at det er store strømmer inn og ut av arbeidsstyrken, både i nedgangs- og oppgangsperioder, jf. boks 2.6. Variasjonene i sysselsettingen er særlig store blant ungdom, med betydelige bevegelser inn og ut av arbeidsstyrken i løpet av et år. Fleksibiliteten blant ungdom, med bl.a. stor innstrømming til utdanningssystemet i perioder med svekkelse i arbeidsmarkedet, har bidratt til at arbeidsledigheten ikke har økt så mye som ned-

gangen i sysselsetting gjennom 2008 og 2009 isolert sett skulle tilsi.

Ifølge Statistisk sentralbyrås siste befolkningsframskriving vil befolkningen i yrkesaktiv alder øke relativt sterkt framover. Dette, sammen med at tilstrømmingen til arbeidsmarkedet gjerne øker når etterspørselen etter arbeidskraft tar seg opp, tilsier at arbeidsstyrken vil vokse framover.

Det legges til grunn en vekst i arbeidsstyrken de nærmeste årene om lag på linje med veksten i sysselsettingen, noe som innebærer at yrkesfrekvensene vil holde seg om lag på dagens nivå.

Innføringen av fleksibel alderspensjonering for eldre arbeidstakere og usikkerheten knyttet til utsiktene for videre arbeidsinnvandring tilsier samtidig at det er stor usikkerhet rundt tilbudet av arbeidskraft framover. Veksten i arbeidsinnvandringen avtok klart da arbeidsmarkedet svekket seg i 2008, og utvandringen fra Norge økte. Mange arbeidstakere fra nye EØS-land som kom til Norge under høykonjunkturen tidligere på 2000-tallet, vendte trolig hjem da forholdene i industrien og i bygg og anlegg svekket seg. Arbeidsmarkedet er imidlertid igjen i bedring, og tall fra folkeregistret viser at innvandringen til Norge det siste året har vært like stor som i årene før lavkonjunkturen, jf. figur 2.16A. Noe større utvandring har imidlertid ført til at nettoinnvandringen er noe lavere enn før nedgangen.

Arbeidsinnvandringen til Norge på 2000-tallet har i hovedsak vært etterspørselsbestemt, og det er sannsynlig at arbeidsinnvandringen vil gi et betydelig bidrag til arbeidstilbudet etter hvert som situasjonen i det norske arbeidsmarkedet bedrer seg. Hvor stor arbeidsinnvandringen til Norge blir, er imidlertid også avhengig av bl.a. situasjonen i arbeidsmarkedene i hjemlandene og av forholdene i andre EØS-land som konkurrerer om denne arbeidskraften.

Fallet i yrkesdeltakingen bidro til å dempe oppgangen i arbeidsledigheten da konjunktorene snudde i 2008. Målt ved AKU økte arbeidsledigheten fra 2¼ pst. våren 2008, da ledigheten var på sitt laveste, til 3¼ pst. i fjor høst. I første halvår i år lå AKU-ledigheten, justert for normale sesongvariasjoner, stabilt på rundt 3½ pst. av arbeidsstyrken, mens nivået i siste tremånedersperiode juni-august var på 3,3 pst.

Også antall registrerte helt ledige har holdt seg om lag uendret hittil i år. Det har samtidig vært en nedgang i summen av helt ledige og personer på tiltak rettet mot ledige i den samme perioden.

### Boks 2.6 Strømmer inn og ut av sysselsetting

Det er store bruttostrømmer i arbeidsmarkedet. Slike bruttostrømmer omfatter arbeidsledige og personer utenfor arbeidsstyrken som blir sysselsatt, og arbeidstakere som skifter jobb, blir arbeidsledige eller faller ut av arbeidsstyrken. Tall for slike bruttostrømmer gir et mer detaljert bilde av utviklingen i sysselsettingen enn nettotall som vanligvis publiseres i arbeidsmarkedsstatistikken, og gir et bedre inntrykk av dynamikken i arbeidsmarkedet.

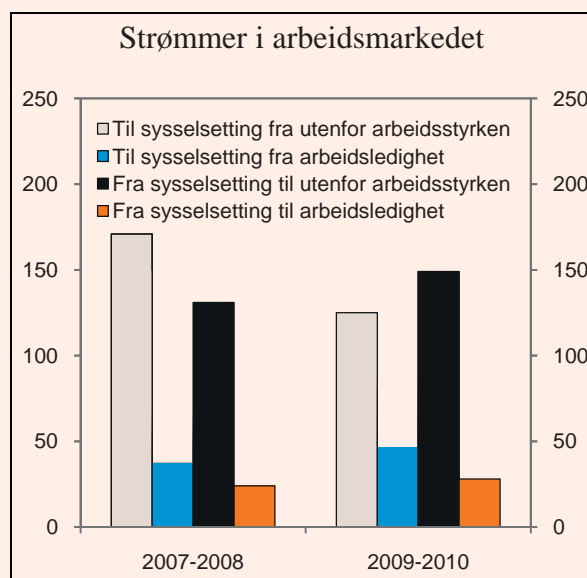
Med utgangspunkt i tall fra Statistisk sentralbyrå sammenliknes bruttostrømmer for perioden 2. kvartal 2009 – 2. kvartal 2010 med tall for perioden 2. kvartal 2007 – 2. kvartal 2008. Dette er to perioder med nokså ulik etterspørsel etter arbeidskraft. I 2007-2008 var norsk økonomi fortsatt inne i en høykonjunktur med betydelig sysselsettingsvekst og nedgang i arbeidsledigheten. Perioden 2009-2010 har vært preget av svakere etterspørsel etter arbeidskraft.

Tallmaterialet viser at det har vært betydelige strømmer inn og ut av sysselsettingen i begge disse periodene, jf. figur 2.15. Av de som var sysselsatt i 2. kvartal 2009 var det vel 7 pst. som ikke var sysselsatt i det samme kvartalet året etter. Dette gir en beregnet avgang fra sysselsetting på om lag 180 000 personer. Samtidig er det anslått at om lag 170 000 personer ble sysselsatt i den samme perioden. I løpet av det siste året har det dermed vært en betydelig tilgang av nye sysselsatte, selv om den samlede beholdningen av antall sysselsatte har avtatt noe. Oppgangen i nye sysselsatte har imidlertid vært noe lavere det siste året sammenlignet med perioden 2007-2008, da det var sterk nettovækst i sysselsetting. Avgangen fra sysselsetting var også større i den siste perioden enn i 2007 – 2008 da arbeidsmarkedet var svært stramt.

Tilgangen til sysselsettingen forklares i begge perioder hovedsakelig av økt tilstrømming av personer som har stått utenfor arbeidsstyrken. I tillegg består avgang fra sysselsetting i all hovedsak i at personer trekker seg ut av arbeidsmarkedet, og i liten grad går til arbeidsledighet.

Denne fleksibiliteten i arbeidsstyrken bidrar derfor til å redusere svingningene i arbeidsledigheten.

Strømmene inn og ut av arbeidsmarkedet er relativt sett større i ungdomsgruppen enn i andre aldersgrupper. Nesten 20 pst. av de sysselsatte i alderen 15-24 år i 2. kvartal 2009 var arbeidsledige eller hadde forlatt arbeidsstyrken året etter, mens tilsvarende tall for aldersgruppen 25-49 år og 50 år og over var henholdsvis 4 pst. og 8 pst. Tilsvarende var tilstrømmingen av personer utenfor arbeidsstyrken til sysselsetting også høyere blant ungdom. Mange unge kombinerer utdanning og deltidsjobb. Det er grunn til å tro at den svekkede etterspørselen etter arbeidskraft har bidratt til at flere unge under utdanning ikke lenger kombinerer dette med deltidsjobb eller at ungdom går rett inn i utdanningssystemet. Fra 2. kvartal 2009 til 2. kvartal 2010 økte bl.a. andelen ungdom som er utenfor arbeidsstyrken og som hovedsakelig er under utdanning, fra 34,6 pst. til 37,2 pst.

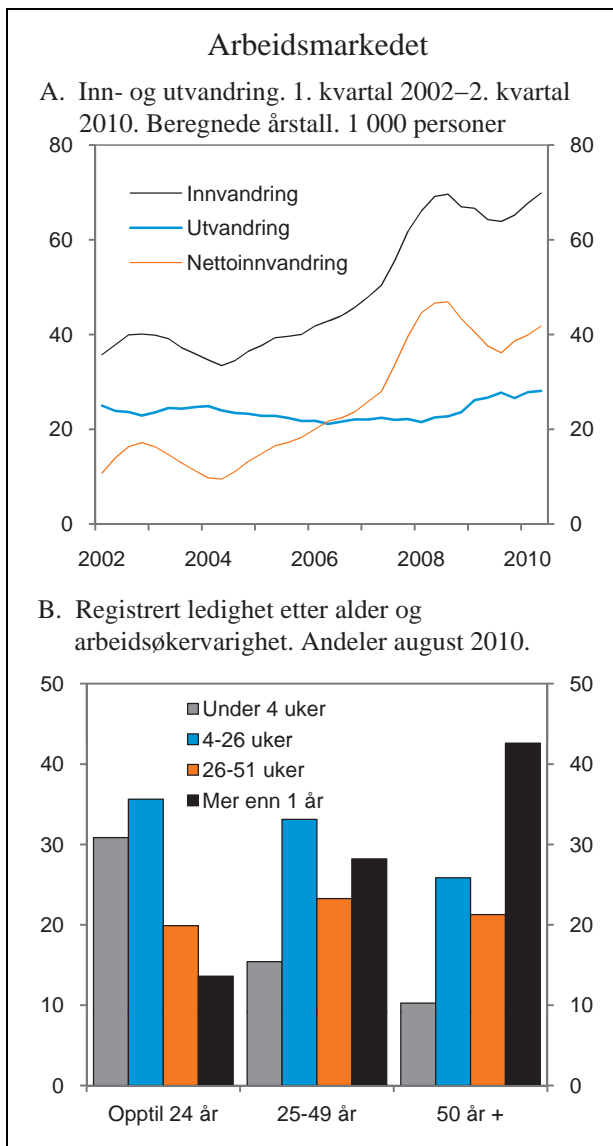


Figur 2.15 Tilgang og avgang fra sysselsetting, 1000 personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Ved utgangen av august i år var det registrert 76 100 helt ledige personer. Det er 200 flere enn i august i fjor. Samtidig var det registrert 10 300 på tiltak rettet mot ledige, 1 500 færre enn i samme periode i fjor.

Den klare økningen i innstrømmingen av nye ledige som fant sted gjennom fjoråret har stoppet opp, og korttidsledigheten har de siste månedene ligget noe under tilsvarende periode i fjor. Samtidig har langtidsledigheten økt. Den økte langtids-



Figur 2.16 Arbeidsmarkedet

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

ledigheten må ses i sammenheng med at mange av de som ble ledige i begynnelsen av nedgangskonjunktoren fortsatt har problemer med å komme i arbeid.

Selv om den samlede arbeidsledigheten er svært lav sammenliknet med situasjonen i en rekke andre land, er enkelte grupper utsatt også i Norge. Blant annet er arbeidsledigheten høyere for ungdom enn for andre grupper, og økningen har vært størst for denne aldersgruppen. Samtidig har ungdom erfaringsmessig relativt korte ledighetsopphold enn befolkningen for øvrig.

Om lag to av tre registrerte ledige personer under 25 år har vært ledige under 6 måneder, sammenliknet med én av tre blant personer over 50 år, jf. figur 2.16B. Det vises til avsnitt 3.5 for en

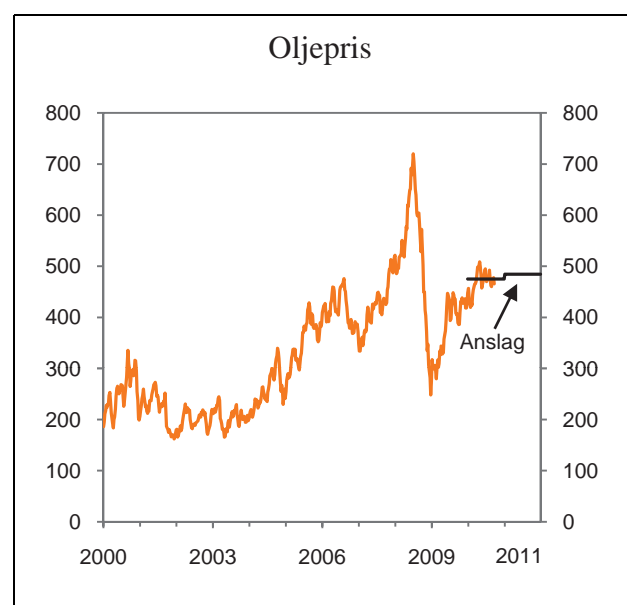
beskrivelse av sysselsettingspolitiske tiltak rettet inn mot særskilte grupper.

Det antas at ledigheten vil holde seg relativt stabil framover, og på årsbasis anslås AKU-ledigheten til 3,5 pst. i 2010. Den anslåtte oppgangen i sysselsettingen vil trolig ikke være nok til å redusere arbeidsledigheten neste år fordi bedre økonomiske utsikter gjerne fører til at flere melder seg på arbeidsmarkedet. AKU-ledigheten anslås til 3,6 pst. i 2011.

## 2.6 Petroleumssektoren

Den sterke oppgangen i verdensøkonomien i årene forut for finanskrisen førte til en markert økning i etterspørselen etter energi og kraftig oppgang i energiprisene. Dette snudde imidlertid da finanskrisen og det internasjonale tilbakeslaget inntraff høsten 2008. Fra et nivå på over 700 kroner per fat i begynnelsen av juli 2008 falt oljeprisen til 230 kroner per fat i slutten av desember samme år, jf. figur 2.17. Gjennom 2009 og første halvår 2010 tok oljeprisen seg gradvis opp igjen, til i overkant av 520 kroner per fat på det høyeste i begynnelsen av mai. Samtidig med at det på ny ble uro i de internasjonale finansmarkedene i mai, stoppet imidlertid oppgangen i oljeprisen. Mot slutten av september var oljeprisen 465 kroner per fat. Gjennomsnittlig oljepris hittil i år har vært om lag 470 kroner per fat.

Det er stor usikkerhet knyttet til utviklingen i oljeprisen framover. Den økonomiske veksten har



Figur 2.17 Spotpris på Brent Blend. Kroner per fat

Kilde: Reuters EcoWin.

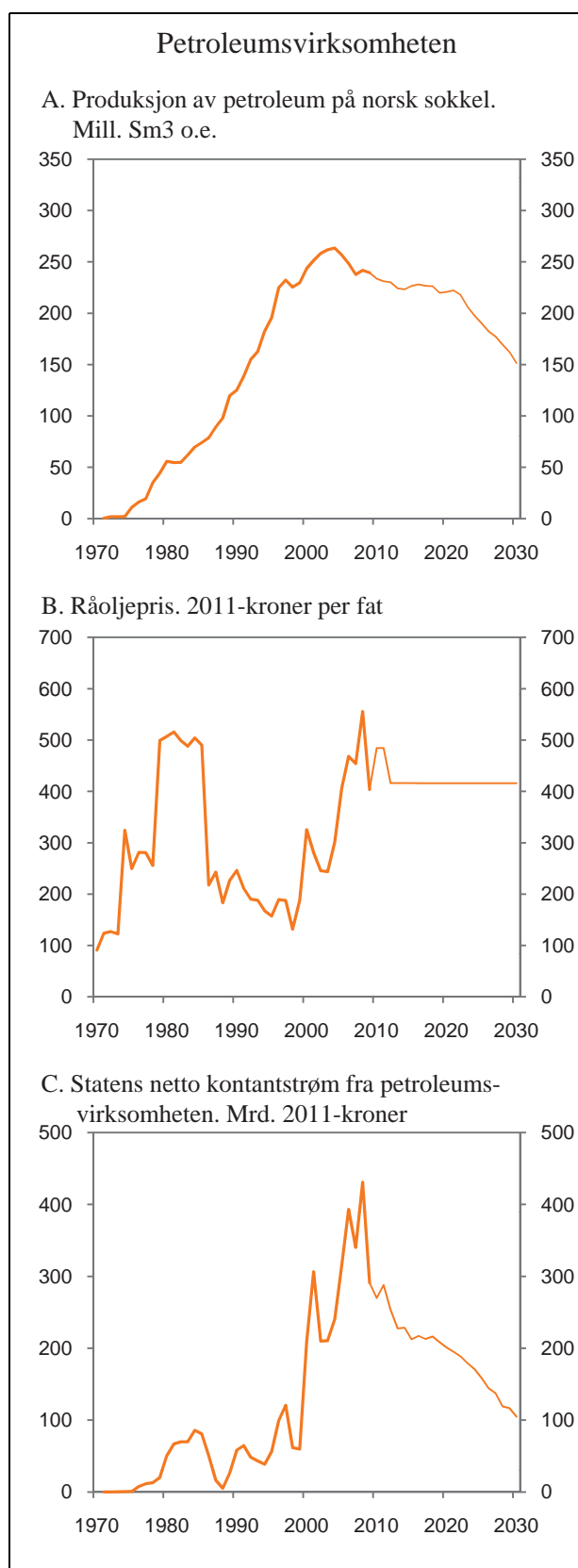


holdt seg godt oppe i framvoksende økonomier, som Kina og India, og det ventes her høy vekst også framover. Det legges også til grunn at den økonomiske veksten vil ta seg gradvis opp i industri-landene i årene som kommer. Oljelagrene er imidlertid fortsatt høye i et historisk perspektiv. Ifølge tall fra US. Department of Energy var lagrene av råolje i USA i begynnelsen av september 15 pst. høyere enn det gjennomsnittlige nivået de siste fem årene. Prisingen i terminmarkedet tyder likevel på forventninger om en viss oppgang i oljeprisen framover. Olje for levering i desember i år omsettes nå til 465 kroner per fat, og for levering i desember 2011 til nesten 495 kroner per fat. Hoveddelen av kontraktene i terminmarkedet gjelder imidlertid for de nærmeste månedene, og volumene som blir omsatt lengre fram i tid er beskjedne.

I denne meldingen legges det til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 485 kroner både for i år og neste år (faste 2011-kroner). Anslaget for 2010 samsvarer med at oljeprisen holder seg om lag på dagens nivå ut året. Fra og med 2012 beholdes oljeprisforutsetningen fra Perspektivmeldingen, som tilsvarende 416 2011-kroner per fat, jf. figur 2.19B. Med en dollarkurs på 6 kroner svarer dette til i underkant av 70 USD per fat.

Flere utviklingstrekk har ført til store endringer i gassmarkedet den senere tiden. Lavere etterspørsel og økt tilbud av gass førte til at spotprisene på gass falt relativt betydelig i 2009. I år har imidlertid spotgassprisene tatt seg opp igjen. Gjennomsnittlig europeisk spotpris (National Balancing Point) hittil i år har vært om lag 1,4 kroner per standard kubikkmeter oljeekvivalenter ( $\text{Sm}^3$  o.e.) Inntektene fra norsk gasseksport påvirkes imidlertid i begrenset omfang av endringer i spotprisene, ettersom hoveddelen av norsk gass selges på langsiktige kontrakter der prisen i stor grad er knyttet til utviklingen i oljeprisen. Gjennomsnittlig pris på norsk eksport av gass i fjor var på 1,87 kroner per  $\text{Sm}^3$  o.e. I denne meldingen legges det til grunn en gjennomsnittlig pris på norsk gasseksport på 1,79 kroner per  $\text{Sm}^3$  o.e. (faste 2011-kroner) i både 2010 og 2011. Fra og med 2012 beholdes gassprisforutsetningen fra Perspektivmeldingen 2009, som tilsvarende i underkant av 1,85 2011-kroner per  $\text{Sm}^3$ . Utviklingen i gassmarkedet er nærmere omtalt i boks 2.7.

*Produksjonen av olje* på norsk sokkel har gått klart tilbake siden toppen i år 2000, jf. figur 2.19A. På den annen side har produksjonen av gass tatt seg opp, og bidratt til å begrense nedgangen i *den totale petroleumsproduksjonen*. I 2009 var samlet produksjon av petroleum på norsk sokkel på



Figur 2.18 Petroleumsproduksjon, oljepris og statens inntekter fra petroleumsvirksomheten

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

### Boks 2.7 Utviklingstrekk i gassmarkedet

Ifølge Oljedirektoratet er om lag 40 pst. av antatte samlede petroleumsressurser på norsk kontinentalsokkel utvunnet så langt. Målt i volum (oljeekvivalenter) utgjorde gass 43 pst. av samlet petroleumsproduksjon i 2009, mens markedsverdien av gassproduksjonen utgjorde en noe lavere andel av samlet produksjonsverdi (37 pst.). Produksjonen av olje forventes å avta framover, mens produksjon av gass forventes å øke.

Det internasjonale gassmarkedet har gjennomgått store endringer de siste årene. Lavere økonomisk aktivitet i industrilandene førte til at etterspørselen etter gass falt markert i 2009 i kjølvannet av den internasjonale finanskrisen. Samtidig har teknologiske framskritt i utvinningen av ukonvensjonell gass ført til en markert økning i verdens gassreserver. Videre har produksjonen av LNG (naturgass som er kjølt ned til flytende væske) blitt femdoblet de siste fem årene.

I Europa selges gass både på langsiktige kontrakter der prisen er indeksert bl.a. mot oljeprisen, og i spotmarkeder der prisen blir bestemt gjennom tilbud og etterspørsel etter gass. Prisfastsettelsen i gassalgskontrakter bestemmes av de kommersielle aktørene. Utviklingen i gassmarkedene den senere tiden har ført til økt usikkerhet knyttet til hvordan gassmarkedet og gassprisene vil utvikle seg framover. Observatører, herunder International Energy Agency (IEA), peker bl.a. på at man vil kunne få en utvikling der praksisen med langsiktige, oljeprisindekserte gassalgskontrakter vil bli mindre vanlig. IEA understreker samtidig at en slik utvikling ikke nødvendigvis vil innebære lavere gasspriser på lang sikt.

Etterspørselen etter gass og annen energi er nå i ferd med å ta seg opp igjen etter finanskrisen. På lang sikt vil behovet for energi trolig øke betydelig fra dagens nivå, og mest i utviklings-

land og framvoksende økonomier i bl.a. Asia og Sør-Amerika. Sikker og effektiv tilgang på gass har trolig bidratt til å styrke naturgassens posisjon i det globale energimarkedet, og ifølge IEA er det grunn til å tro at gass vil være en viktig energikilde i disse landene på lang sikt. Også i Europa kan gass komme til å stå seg godt i konkurranse mot andre energibærere i årene som kommer. Myndighetene i en rekke europeiske land har uttrykte mål om å redusere klimagassutslippene, og særlig innen kraftsektoren er mulighetene til å substituere gass for kull store i flere land. Ved forbrenning av gass slippes det ut om lag halvparten så mye CO<sub>2</sub> per energienhet som ved forbrenning av kull, og en tredel så mye som olje.

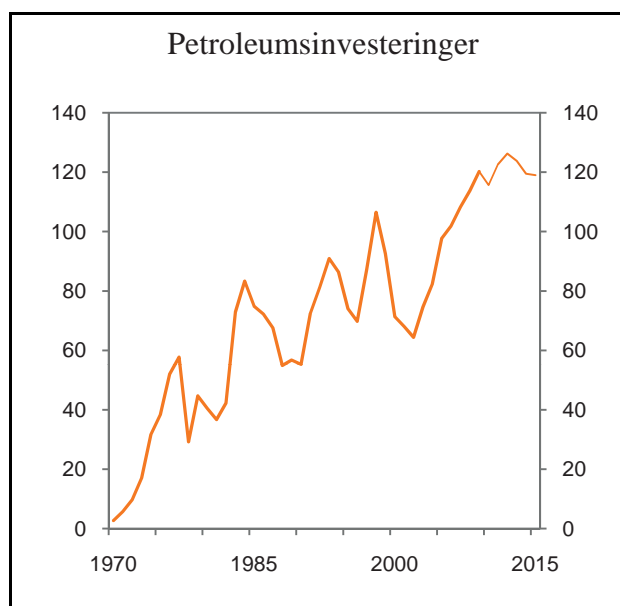
Teknologisk utvikling har gjort kommersiell produksjon av skifergass i USA mulig, selv ved relativt lave gasspriser. Siden 2000 er produksjonen av ukonvensjonell gass i USA blitt doblet, og i 2009 utgjorde den nær halvparten av landets totale gassproduksjon. USA er nå selvforsynt med gass. Det er ifølge IEA grunn til å tro at det er store ukonvensjonelle gassressurser også utenfor USA, spesielt i Asia, men også noe i Europa. Det knytter seg imidlertid svært stor usikkerhet til disse ressursanslagene og til hvor mye av disse som kan utvinnes. Kritiske faktorer i denne sammenhengen er ifølge IEA bl.a. de geologiske forholdene i berggrunnen der gassen er lagret. Gassutvinning krever videre tilgang til infrastruktur og betydelige arealer, og det kan være vanskelig å få til dette i det tett befolkede Europa. Problemer knyttet til forurensning av grunnvannet kan også gjøre utvinning av skifergass i Europa vanskelig. IEA mener derfor det vil ta mange år før skifergassproduksjonen i Europa vil komme opp på et nivå av betydning for det europeiske gassmarkedet.

239 mill. Sm<sup>3</sup> o.e., 25 mill. lavere enn i toppnivået fra 2004. For 2010 ventes det at den totale petroleumsproduksjonen vil avta ytterligere noe, til 234 mill. Sm<sup>3</sup> o.e. Anslaget er justert noe ned sammenliknet med tallene i Revidert nasjonalbudsjett 2010. For 2011 ventes det at petroleumsproduksjonen vil avta videre til 231 mill. Sm<sup>3</sup> o.e.

I 2008 utgjorde *eksportverdien* av råolje, naturgass og rørtjenester fra norsk sokkel 635 mrd.

kroner, det høyeste nivået noensinne. Lavere oljepris bidro imidlertid til at verdien av petroleums-eksporten falt markert i fjor, til 478 mrd. kroner. I denne meldingen anslås det at eksportverdien vil ta seg opp igjen til 509 mrd. kroner i år, før den avtar noe i 2011.

*Statens netto kontantstrøm* fra petroleumsvirksomheten i 2010 anslås til om lag 265 mrd. kroner, jf. figur 2.19C. Av dette utgjør betalte skatter og



Figur 2.19 Investeringer i petroleumsvirksomheten. Mrd. 2007-kroner

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

avgifter 156 mrd. kroner, inntekter fra Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) 96 mrd. kroner og utbetalt utbytte fra Statoil 13 mrd. kroner. Anslaget for statens netto kontantstrøm er oppjustert med om lag 3 mrd. kroner siden Revidert nasjonalbudsjett 2010. For 2011 anslås statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten å øke til 288 mrd. kroner.

Ifølge Oljedirektoratet utgjør de totale *utvinnbare ressursene* på norsk sokkel 13,4 mrd. Sm<sup>3</sup> o.e. Av dette er nesten 40 pst. allerede produsert og 24 pst. er reserver som allerede er utbygd eller vedtatt utbygd.

*Totalformuen i petroleumsvirksomheten*, definert som nåverdien av framtidig årlig kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten fra og med 2011, kan anslås til 4 118 mrd. 2011-kroner. I tråd med tidligere praksis legges det til grunn en realrente på 4 pst. i beregningene av formuen. Statens del av formuen, definert som nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, anslås til 3 569 mrd. 2011-kroner. Den anslåtte formuen gir grunnlag for en permanentinntekt på 165 mrd. kroner, hvorav statens andel utgjør 143 mrd. kroner. Beregningen er basert på de forutsetningene om olje- og gasspriser og produksjonsutvikling som er lagt til grunn i denne meldingen. Avkastningen av kapitalen i Statens pensjonsfond utland inngår ikke i disse beregningene. Tallene for gjenværende petroleumsformue ved utgangen

av 2010 anslås nå 652 mrd. kroner lavere enn til Nasjonalbudsjettet 2010 (faste 2011-kroner). Dette må bl.a. ses i sammenheng med at anslaget på utvinnbare gassressurser fra Victoria og Ormen Lange er nedjustert. Videre er investeringsprognosene betydelig oppjustert, noe som trekker i retning av lavere skatteinntekter.

Petroleumsinvesteringene har gitt betydelige vekstimpulser til fastlandsøkonomien de siste årene. Gjennom perioden 2002-2009 gikk volumet av investeringene i petroleumsvirksomheten opp med hele 87 pst., jf. figur 2.19. De siste kvartalene har imidlertid investeringene vist svak utvikling, og det ligger an til nedgang i petroleumsinvesteringene i år. Basert på nye rapporteringer fra selskapene legges det i denne meldingen til grunn en nedgang i volumet av petroleumsinvesteringene på 3,8 pst. fra 2009 til 2010. Ifølge SSBs investeringstelling for 3. kvartal venter oljeselskapene at investeringene i 2011 blir på hele 148,8 mrd. kroner, det høyeste nivået noensinne. Vanligvis undervurderer oljeselskapenes anslag i 3. kvartal de faktiske investeringene i det påfølgende året betydelig. Justert for slike avvik, kan tellingen til SSB indikere høy vekst i petroleumsinvesteringene fra 2010 til 2011. I denne meldingen anslås det at petroleumsinvesteringene vil ta seg opp med 6 pst. til neste år.

## 2.7 Usikkerheten i makroøkonomiske prognoser

### 2.7.1 Usikkerheten i de makroøkonomiske anslagene

Anslagene i denne meldingen innebærer at veksten i BNP for Fastlands-Norge tar seg opp fra 1,7 pst. i år til 3,1 pst. neste år. For perioden 2012-2015 anslås den årlige veksten i fastlandsøkonomien å være på linje med trendveksten, dvs. vel 2,5 pst. Usikkerheten i slike makroøkonomiske anslag er imidlertid betydelig.

En stor andel av verdiskapingen i norsk økonomi er knyttet til handel med utlandet. Norsk økonomi påvirkes derfor i betydelig grad av aktivitetssvingninger hos våre handelspartnere. Dette så man tydelig da finanskrisen og det internasjonale tilbakeslaget fra høsten 2008 forsterket en allerede påbegynt nedgangskonjunktur her hjemme. *Situasjonen internasjonalt* framstår fortsatt som en stor usikkerhetsfaktor for utviklingen i norsk økonomi framover.

Høy statsgjeld i flere europeiske land og ny uro i finansmarkedene har bidratt til å øke usikkerheten om den videre utviklingen i verdensøko-

Tabell 2.4 Hovedtall for petroleumsvirksomheten

	2009	2010	2011	2015	Virkning av en endring i oljeprisen på 10 kroner i 2011 på kontantstrøm i 2011
<i>Forutsetninger:</i>					
Råoljepris, kroner pr. fat . . . . .	388	475	485	451	
Råoljepris, 2011-kroner pr. fat . . . . .	404	485	485	416	
Produksjon, mill. Sm <sup>3</sup> o.e . . . . .					
– Råolje og NGL . . . . .	136	129	122	112	
– Naturgass . . . . .	103	105	110	115	
<i>Mrd. kroner:</i>					
Eksporthverdi <sup>1</sup> . . . . .	478	509	507	493	8,2
Påløpte skatter og avgifter <sup>2</sup> . . . . .	153	181	166	132	5,4
Betalte skatter og avgifter <sup>2</sup> . . . . .	169	156	174	132	2,7
Netto inntekt SDØE . . . . .	95	96	101	91	2,2
Statens netto kontantstrøm <sup>3</sup> . . . . .	280	265	288	230	4,9
<i>Memo:</i>					
Investeringer i oljevirksomheten, mrd. 2007-kroner	120	116	123	119	

<sup>1</sup> Råolje, naturgass, NGL og rørtransport.

<sup>2</sup> Ordinær skatt på inntekt og formue, særskatt, arealavgift og CO<sub>2</sub>-avgift.

<sup>3</sup> 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, Oljedirektoratet og Finansdepartementet.

nomien. I de fleste industrilandene har opphøringen etter finanskrisen i betydelig grad vært drevet av ekspansiv pengepolitikk og høy offentlig etterspørsel. Etter hvert som budsjett- og gjeldssituasjonen tvinger fram innstramminger i finanspolitikken i mange land, vil vekstimpulsene fra offentlig etterspørsel avta. De makroøkonomiske anslagene i denne meldingen forutsetter at etterspørselen i privat sektor vil ta seg tilstrekkelig opp til å kompensere for dette bortfallet. I en rekke store industriland er imidlertid arbeidsledigheten kommet opp på et høyt nivå og lønnsveksten er på vei ned. I tillegg har husholdningene fremdeles behov for å bygge ned gjeld. Sammen med utsikter til noe lavere vekst også i framvoksende økonomier, bidrar dette til at den videre utviklingen i privat etterspørsel er svært usikker. Ettersom styringsrentene jevnt over allerede ligger på historisk lave nivåer, er også handlingsrommet i pengepolitikken begrenset, dersom veksten i økonomien skulle vise seg å ikke være tilstrekkelig selvdreven. Uroen som oppstod i finansmarkedene tidligere i

år ble dempet etter omfattende tiltak fra EU, IMF og ESB, i tillegg til stresstester av en rekke europeiske banker. Den siste tiden har det imidlertid igjen oppstått uro, og rentene på de særlig utsatte landenes statsobligasjoner har økt til samme nivåer som i vår. Det er usikkert hvordan den tiltakende uroen vil slå ut i realøkonomien. Det er i denne meldingen lagt til grunn at BNP hos handelspartnere øker med om lag 3 pst. både i år og neste år, men det kan ikke utelukkes at oppgangen internasjonalt blir svakere enn dette.

Lavere vekst hos våre handelspartnere enn lagt til grunn, vil gi svakere vekstimpulser mot de eksportrettede næringene i Norge. Lønnsomheten vil avta ytterligere dersom prisene på norske eksportprodukter igjen skulle falle. Videre vil lavere aktivitet i de eksportrettede næringene, gjennom redusert etterspørsel mot underleverandører, også påvirke øvrige deler av økonomien. Lav aktivitet i økonomien som helhet vil gi lavere investeringer og sysselsetting. Redusert inntektsvekst i husholdningene vil dempe veksten i privat

konsum og boliginvesteringer, sammenliknet med framskrivningene i denne meldingen. Beregninger på den makroøkonomiske modellen MODAG indikerer at ett prosentpoeng lavere vekst hos handelspartnerne kan gi  $\frac{1}{4}$  prosentpoeng lavere vekst i fastlandsøkonomien etter to år. Sterkere utvikling internasjonalt enn lagt til grunn, vil gi tilsvarende positive effekter på norsk økonomi.

Lønnsomheten i norske eksportbedrifter avhenger også av det innenlandske kostnadsnivået og utviklingen i *kronkursen*. Konkurransutsatte bedrifter har store deler av sine utgifter til lønn og andre innsatsfaktorer i norske kroner, mens inntektene i hovedsak er i utenlandsk valuta. Høyere lønnsvekst i Norge enn hos handelspartnerne har over tid bidratt til å forverre bedriftenes kostnadsmessige konkurransevne. I 2009 var lønnskostnadene i industrien 37 pst. høyere i Norge enn hos våre handelspartnere i EU. Det høye kostnadsnivået ble en særlig utfordring da tilbakeslaget i verdensøkonomien ga kraftig nedgang i etterspørsel og priser for viktige norske eksportprodukter høsten 2008. Selv om både etterspørselen, og i noen grad prisene, har tatt seg opp gjennom det siste året, er situasjonen fortsatt vanskelig for mange bedrifter. Sårbarheten overfor en brå styrking av kronkursen er stor.

Økte *investeringer i petroleumssektoren* og høy aktivitet blant underleverandører til petroleumsnæringen bidro til å dempe tilbakeslaget i norsk økonomi i andre halvår 2008 og gjennom 2009. SSBs investeringstelling for 3. kvartal i år indikerer at investeringene i sektoren vil ta seg opp neste år, og i denne meldingen er det lagt til grunn en vekst på 6 pst. Ifølge beregninger på MODAG trekker en økning i oljeinvesteringene i denne størrelsesorden opp BNP for Fastlands-Norge med nesten  $\frac{1}{4}$  pst. etter ett år. Det knytter seg imidlertid svært stor usikkerhet til dette anslaget. Oljeinvesteringene varierer betydelig fra år til år, og har historisk vist seg vanskelige å anslå presist. Den videre utviklingen vil bl.a. avhenge av utviklingen i internasjonal økonomi og oljeprisen framover, hvor usikkerheten er svært stor. Det kan ikke utelukkes at svakere utvikling i verdensøkonomien gir nedgang i oljeprisen og lavere investeringer enn lagt til grunn.

Det er også knyttet stor usikkerhet til den videre utviklingen i husholdningenes *forbruk og sparing*. Lav forbruksvekst så langt i år har bidratt til at husholdningenes sparing har holdt seg på et høyt nivå, etter markert oppgang i kjølvannet av finanskrisen, jf. kap. 2.4. Det er i denne meldingen lagt til grunn at forbruksveksten vil ta seg opp og at spareraten vil avta framover, fra 7,5 pst. i 2009 til

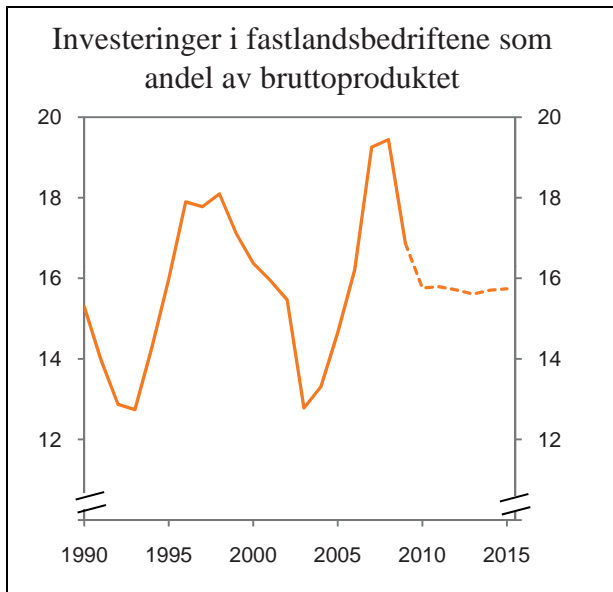
anslagsvis vel  $6\frac{1}{2}$  pst. i 2010 og om lag  $5\frac{3}{4}$  pst. i 2011. Det kan imidlertid ikke utelukkes at forbruksveksten blir sterkere enn lagt til grunn, og at spareraten avtar raskere enn dette. Særlig dersom den høye sparingen så langt i år har vært forsikringsmotivert, og i hovedsak kan knyttes til den økte usikkerheten internasjonalt, kan spareraten avta raskere enn anslått. Dersom den høye sparingen derimot skyldes et mer strukturelt behov for å bygge ned gjeld, kan nedgangen i spareraten skje mer gradvis. Ifølge beregninger på MODAG vil en økning i spareraten på ett prosentpoeng trekke ned BNP for Fastlands-Norge med om lag  $\frac{1}{2}$  pst. etter ett år. Det er særlig innen tjenesteytende næringer at aktiviteten blir lavere, men også den delen av industrien som produserer for det innenlandske markedet påvirkes.

Erfaringsmessig svinger *investeringene i fastlandsbedriftene* kraftig over konjunktursyklus. Gjennom den siste oppgangskonjunktoren økte investeringene i fastlandsbedriftene i gjennomsnitt med over 10 pst. årlig, mens de i fjor falt med over 15 pst. Foreløpige nasjonalregnskapstall tyder på at nedgangen i bedriftsinvesteringene nå er i ferd med å bunne ut. I denne meldingen er investeringene anslått å falle videre med 4 pst. i 2010, for så å øke med  $3\frac{3}{4}$  pst. i 2011. For neste år anslås det en relativt moderat oppgang, bl.a. på bakgrunn av at kapasitetsoppbyggingen i forkant av finanskrisen var svært høy. I lys av at investeringene erfaringsvis svinger kraftigere enn dette, kan det imidlertid ikke utelukkes at omslaget kan bli enda sterkere. Ifølge beregninger på MODAG kan 10 pst. høyere investeringer i fastlandsbedriftene trekke opp BNP for Fastlands-Norge med om lag 1 pst. etter to år.

### 2.7.2 Treffsikkerheten i økonomiske anslag

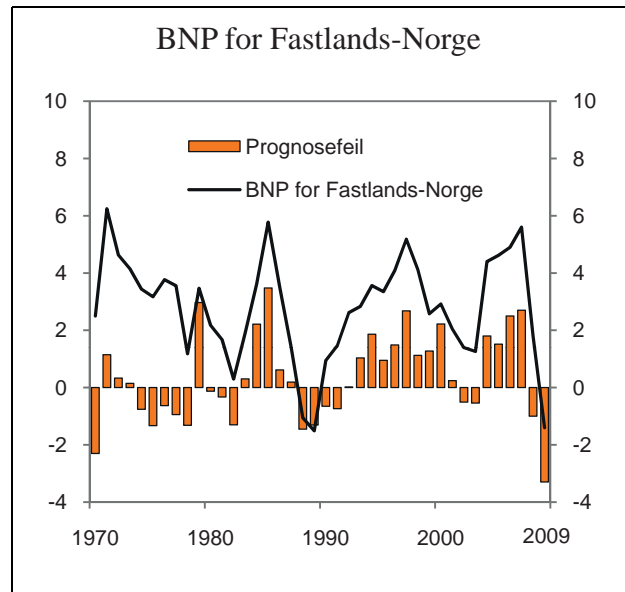
Usikkerheten knyttet til makroøkonomiske framskrivinger er erfaringsmessig stor. Det er flere grunner til det. Når prognosene utarbeides, er informasjonen om den økonomiske situasjonen mangelfull. Økonomiens virkemåte er heller ikke fullt ut kjent, og det kan inntreffe hendelser som var vanskelige å forutse på prognosetidspunktet. Tabell 2.5 viser ulike institusjoners anslag for utviklingen i noen sentrale makroøkonomiske størrelser i 2011. Alle prognosemakerne tror nå at aktiviteten i fastlandsøkonomien vil ta seg ytterligere opp neste år, men synet på styrken i oppsvinget avviker noe mellom de ulike institusjonene.

I ettertid kan prognosenes treffsikkerhet vurderes ved å sammenstille anslagene med den fak-



Figur 2.20 Investeringer i fastlandsbedriftene som andel av bruttoproduktet

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.21 Faktisk utvikling og prognosefeil

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

tiske utviklingen, slik denne registreres i nasjonalregnskapet og annen statistikk. I figur 2.21 er dette gjort for Finansdepartementets anslag for veksten i BNP for Fastlands-Norge. Figuren viser at det synes å være en klar tendens til at anslagene undervurderer konjunktursvingningene. Prognosefeilene har gjennomgående vært større i oppgangskonjunkturer enn i nedgangskonjunkturer.

Tabell 2.6 viser gjennomsnittlig vekst i ulike makroøkonomiske størrelser over tid, og hvordan anslag på disse størrelsene fordeler seg rundt de faktiske årlige vekstratene. Nasjonalregnskapstall for perioden 1973-2009 har blitt revidert flere ganger, og de foreløpige nasjonalregnskapstallene avviker til dels betydelig fra de endelige tallene. De såkalte hovedrevisjonene av regnskapet kan strekke seg mange år bakover i tid, samtidig som

Tabell 2.5 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2011. Prosentvis endring fra året før

	Dato	BNP Fastlands-Norge	KPI	Årslønn	Arbeidsledighet <sup>1</sup>
DnB NOR .....	Aug 2010	2,8	1,6	3,3	4,0
First Securities .....	Sep 2010	3,5	1,5	3,5	3,5
Handelsbanken .....	Apr 2010	1,9	2,2	4,0	3,0
LO .....	Sep 2010	3	1½	..	3¾
Nordea .....	Aug 2010	2,3	1,3	3,8	3,9
Norges Bank .....	Jun 2010	2¾	1½	4	3¾
NHO .....	Aug 2010	2½	1½	..	4
OECD .....	Mai 2010	2,9	1,9	..	3,6
SEB Enskilda Banken ..	Aug 2010	2,7	1,6	3,7	3,6
SSB .....	Aug 2010	2,9	1,5	3,4	3,7
Gjennomsnitt .....		2,7	1,6	3,7	3,7
Finansdepartementet ..	Okt 2010	3,1	1,8	3¾	3,6

<sup>1</sup> I prosent av arbeidsstyrken.

Kilde: Som angitt i tabellen.



Tabell 2.6 Treffsikkerhet i de makroøkonomiske prognosene.

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

<sup>1)</sup> Beregnet for perioden 1973-2009.

<sup>2)</sup> Beregnet for perioden 1989-2009.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

det innarbeides ny informasjon, og definisjoner kan endres. I tabellen sammenliknes prognosene derfor både med foreløpige og endelige regnskapstall. Gjennomsnittlig vekst i BNP for Fastlands-Norge i perioden 1973-2009 var 0,5 prosentpoeng lavere i de foreløpige enn i de endelige regnskapstallene. For enkeltår var forskjellene større enn dette. De endelige nasjonalregnskapstallene viser også noe sterkere konjunktursvingninger i norsk økonomi enn de foreløpige tallene.

Avviket mellom anslag og regnskapstall illustrerer treffsikkerheten i anslagene. Selv om det kan være betydelige forskjeller i enkeltår, har anslagene i nasjonalbudsjettene på BNP-veksten i Fastlands-Norge i gjennomsnitt vært relativt godt

i tråd med de foreløpige nasjonalregnskapene. Sammenliknet med endelige regnskapstall har imidlertid anslagene i gjennomsnitt undervurdert veksten med ½ prosentpoeng. Anslagene for sysselsettingsveksten har i gjennomsnitt vært ½ prosentpoeng lavere enn foreløpige regnskapstall og ¼ prosentpoeng lavere enn endelige nasjonalregnskapstall. Anslagene for konsumprisveksten har i gjennomsnitt vært godt i tråd med de endelige tallene. En viktig grunn til forskjellen mellom anslagene og regnskapstallene er at sentrale etterspørselskomponenter som privat konsum og investeringer svinger kraftig. Veksten i investeringene har vist seg særlig vanskelig å anslå, både for fastlandsforetakene og petroleumssektoren.



## 3 Den økonomiske politikken

### 3.1 Budsjettpolitikken

---

#### 3.1.1 Retningslinjene for budsjettpolitikken

Regjeringen legger handlingsregelen til grunn for budsjettpolitikken. Handlingsregelen er en plan for en jevn og gradvis økning i bruken av petroleumsinntekter til et nivå som kan opprettholdes over tid. Samtidig skal bruken av petroleumsinntekter det enkelte år tilpasses konjunktursituasjonen. Rammeverket legger således til rette for å bruke budsjettet til å stabilisere utviklingen i norsk økonomi, både på kort og lang sikt, jf. boks 3.1.

Handlingsregelen gir fleksibilitet i budsjettpolitikken. Denne fleksibiliteten har blitt utnyttet. Da norsk økonomi var inne i en lavkonjunktur de første årene etter at handlingsregelen ble innført, lå bruken av petroleumsinntekter, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet, klart over 4-prosentbanen for bruk av disse inntektene. Fra 2006 til 2008 var det omvendt. For å dempe virkningene på norsk økonomi av finanskrisen og det internasjonale tilbakeslaget er bruken av petroleumsinntekter i 2009 og 2010 igjen brakt betydelig over 4-prosentbanen.

Etter hvert som situasjonen i norsk økonomi normaliseres må bruken av petroleumsinntekter bringes tilbake til 4-prosentbanen, slik Regjeringen har varslet. En slik innretning av budsjettpolitikken vil legge til rette for en balansert utvikling i norsk økonomi, ved å dempe presset mot rente, kronekurs og den delen av næringslivet som møter konkurranse fra utlandet.

Aldringen i befolkningen vil i årene framover legge et gradvis økende press på offentlige finanser gjennom stigende utgifter til pensjoner, helse og omsorg. Jo lenger bruken av petroleumsinntekter ligger over forventet fondsavkastning, desto mindre blir det framtidige bidraget fra Statens pensjonsfond utland til å dekke disse utgiftene. Hensynet til langsiktig bærekraft i statsfinansene trekker dermed også klart i retning av at bruken av petroleumsinntekter raskt bringes tilbake til 4-prosentbanen.

#### 3.1.2 Gjennomføringen av budsjettpolitikken i 2010

I fjor høst vedtok Stortinget et budsjett for 2010 som la opp til en bruk av petroleumsinntekter, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet, på 148,5 mrd. kroner. Målt ved endringen i det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, ga dette en ekspansiv impuls anslått til 0,6 prosentpoeng.

Endringene i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2010 brakte det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet ned til 131,5 mrd. kroner. Anslaget for strukturelle skatter og avgifter ble oppjustert med 10 mrd. kroner, mens anslaget for inntekter utenom skatter og avgifter ble oppjustert med 4 mrd. kroner, i hovedsak knyttet til økte utbytteinntekter. I tillegg ble anslaget for utgifter utenom petroleumsvirksomhet, renter og dagpenge satt ned med 3 mrd. kroner.

Etter Revidert nasjonalbudsjett er det kommet ny informasjon om skatte- og avgiftsinngangen i 2010. Den løpende skatteinngangen trekker i retning av en oppjustering av anslaget for faktiske skatte- og avgiftsinntekter med om lag 14 mrd. kroner i 2010. Det er særlig høye tilleggsforskudd fra foretakssektoren, bl.a. knyttet til høye gevinster i finansnæringen, som har bidratt til at skatteinngangen hittil i år har blitt høyere enn ventet. I tillegg tyder den løpende innbetalingen av forskuddstrekk på at også kommunesektorens skatteinntekter kan bli noe høyere enn tidligere anslått. Samlet sett er anslaget for strukturelle skatter og avgifter på statens hånd oppjustert med om lag 3 mrd. kroner for 2010, mens anslaget for kommunesektorens skatteinntekter er oppjustert med 0,8 mrd. kroner.

Det foreligger også ny informasjon om budsjettets utgiftsside. Nye anslag for de regelstyrte ordningene i folketrygden innebærer at trygdeutgiftene i 2010 nedjusteres med om lag 3 mrd. kroner. Dette kan særlig tilskrives nedgangen i sykefraværet. Det ligger også an til lavere utgifter på enkelte andre områder. Samlet sett er anslaget for statsbudsjettets utgifter utenom petroleumsvirksomhet

### Boks 3.1 Retningslinjer for budsjettpolitikken

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.
- 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 – anslått til 4 pst. av fondet ved inngangen til budsjettåret – 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 jevn innfasing av petroleumsinntekter over tid, i takt med veksten i fondet.* Ved store endringer i fondskapitalen, eller i forhold som påvirker det strukturelle, oljekorrigerede underskud-

det, skal konsekvensene for bruken av petroleumsinntekter 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 skjermes budsjettets utgiftsside fra konjunkturelle 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.

somhet, renter og dagpenger satt ned med 3,7 mrd. kroner sammenliknet med Revidert nasjonalbudsjett 2010.

Det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet anslås nå til 124,8 mrd. kroner i 2010, jf. boks 3.2. Målt i 2011-priser tilsvarer dette 128,1 mrd. kroner. Bruken av petroleumsinntekter anslås å øke med 13,7 mrd. 2011-kroner fra 2009 til 2010, tilsvarende en impuls på 0,6 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge, som er om lag som lagt til grunn i fjor høst. Avstanden til 4-prosentbanen anslås til vel 19 mrd. kroner, som er nesten 26 mrd. kroner mindre enn lagt til grunn i fjor høst.

Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter anslås til 1,9 pst. i 2010, jf. nærmere omtale av denne størrelsen i forbindelse med tabell 3.4. Dette er om lag ½ prosentpoeng lavere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2010, men

0,2 prosentpoeng høyere enn i det opprinnelige budsjettforslaget fra i fjor høst. Nedjusteringen sammenliknet med Revidert nasjonalbudsjett 2010 skyldes lavere anslåtte utgifter i statsbudsjettet.

Det oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet anslås til 121,5 mrd. kroner i 2010, som er om lag 18 mrd. kroner lavere enn i Revidert nasjonalbudsjett 2010 og vel 32 mrd. kroner lavere enn i Nasjonalbudsjettet 2010, jf. tabell 3.3. Nedjusteringen skyldes både høyere inntekter og lavere utgifter på statsbudsjettet enn tidligere lagt til grunn. Det oljekorrigerede underskuddet, slik dette beregnes i nysaldert budsjett, dekkes av en tilsvarende overføring fra Statens pensjonsfond utland.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 264,7 mrd. kroner i 2010, vel 3 mrd. kroner mer enn lagt til grunn i Revidert na-

**Boks 3.2 Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet**

Det oljekorrigerte budsjettunderskuddet påvirkes ikke bare av budsjettpolitikken, men også av konjunktursituasjonen og enkelte andre forhold. For eksempel er skatteinntektene forbigående lave i en lavkonjunktur, mens utgiftene til arbeidsledighetstrygd er høye. I en høykonjunktur er det omvendt. Andre inntekts- og utgiftsposter kan også variere betydelig fra år til år uten at det er uttrykk for strukturelle endringer i budsjettet. Dette gjelder bl.a. statens renteinntekter og renteutgifter og overføringene fra Norges Bank. I tillegg kan størrelsen på det oljekorrigerte underskuddet påvirkes av endringer i regnskapsmessige forhold.

Ved vurdering av budsjettpolitikken brukes det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet, der en har korrigert for bl.a. virkningen av konjunkturutviklingen, som mål på den underliggende bruken av oljeinntekter. Handlingsregelen for budsjettpolitikken innebærer at det er dette underskuddet som over tid skal være lik forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland. For å komme fra det oljekorrigerte til det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet gjøres følgende korreksjoner:

- For å justere den oljekorrigerte budsjettbalansen for virkningen av at konjunktorene avviker fra en normalsituasjon, beregnes budsjettvirkningene av at ulike skatte- og avgiftsinntekter avviker fra sine trendverdier. Videre tas det hensyn til at også utbetalingen av ledighetstrygd avhenger av konjunktursituasjonen. Den beregnede aktivitetskorreksjonen i 2011 i tabell 3.1 reflekterer at norsk

økonomi er i en lavkonjunktur, men også at nedgangen startet fra et svært høyt aktivitetsnivå.

- Det korrigeres for forskjellen mellom de faktiske nivåene og de anslåtte normalnivåene på statens renteinntekter og renteutgifter og overføringene fra Norges Bank. Fra og med 2002 og i en periode framover blir det som ledd i en økning av Norges Banks egenkapital ikke overført midler fra banken til statsbudsjettet.
- Det korrigeres for regnskapsmessige omlegginger og for endringer i funksjonsfordelingen mellom stat og kommune som ikke påvirker den underliggende utviklingen i budsjettbalansen. For 2010 er det innarbeidet en regnskapsmessig korreksjon knyttet til at ansvaret for øvrig riksveinett overføres fra staten til fylkeskommunene. I staten regnskapsføres utgiftene etter hvert som de betales, mens de i fylkeskommunene blir regnskapsført når de påløper. Den regnskapsmessige virkningen av omleggingen er holdt utenfor ved beregning av det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet for 2010. Som følge av dom i Høyesterett om oppgjør av latente skatteforpliktelser i rederiskatteordningen er det i tillegg innarbeidet regnskapsmessige korreksjoner for 2008, 2009 og 2010. For å gi et best mulig bilde av utviklingen over tid er skattebortfallet på om lag 1¼ mrd. kroner i 2008 og 2009, samt anslått refusjon til rederiene på 2½ mrd. kroner i 2010, innarbeidet som regnskapsmessige korreksjoner.

Tabell 3.1 Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettoverskuddet. Mill. kroner

	2008	2009	2010	2011
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet . . . . .	-11 797	-96 561	-121 484	-134 971
– Netto renter og overføringer fra Norges Bank. Avvik fra trend .	3 219	-1 195	-1 592	98
– Særskilte regnskapsforhold . . . . .	1 156	-6 058	-3 000	0
– Aktivitetskorrigeringer . . . . .	49 756	18 577	7 861	-6 954
= Strukturelt, oljekorrigert budsjettoverskudd . . . . .	-65 929	-107 885	-124 753	-128 116
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge . . . . .	-3,8	-5,9	-6,4	-6,3
Endring fra året før i prosentpoeng <sup>1</sup> . . . . .	-0,5	-2,1	-0,6	0,2

<sup>1</sup> Endringen i det strukturelle, oljekorrigerte overskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge brukes som en summarisk indikator på budsjettets virkning på økonomien. Positive tall indikerer at budsjettet virker innstrammende. I motsetning til de modellberegningene som presenteres i nasjonalbudsjettene, tar denne indikatoren ikke hensyn til at ulike inntekts- og utgiftsposter kan ha ulik betydning for aktiviteten i økonomien.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

sjonalbudsjett 2010. Denne oppjusteringen kan dels tilskrives høyere skatteanslag og dels høyere anslag på netto innbetalinger fra Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE).

Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond i 2010 anslås til 227,6 mrd. kroner. Anslaget er nedjustert med 2,5 mrd. kroner fra Revidert nasjonalbudsjett 2010, først og fremst som følge av lavere rente- og utbytteinntekter i Statens pensjonsfond.

Markedsverdien av kapitalen i Statens pensjonsfond utland anslås til 3 018 mrd. kroner ved utgangen av 2010. Anslaget er basert på faktisk markedsverdi av fondet ved utgangen av august, tillagt anslåtte nettooverføringer fra statsbudsjettet til fondet og 4 pst. årlig realavkastning ut 2010. Anslaget er oppjustert med 52 mrd. kroner siden Revidert nasjonalbudsjett 2010. Det er i dette anslaget lagt til grunn at fondet tilføres om lag 21 mrd. kroner ved utgangen av året som følge av at Statens petroleumsforsikringsfond avvikles og kapitalen overføres til Statens pensjonsfond utland.

Formålet med Statens pensjonsfond er å underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter og understøtte statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter. Verdien av allerede opparbeidede rettigheter til framtidige utbetalinger av alderspensjoner fra folketrygden anslås til 4 843 mrd. kroner ved utgangen av 2010. I tillegg kommer forpliktelser i Statens pensjonskasse, anslått til vel 420 mrd. kroner ved utgangen av første halvår 2010, samt statens forpliktelser til uføre- og etterlattepensjoner i folketrygden.

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 såkalt nettorente, som angir forholdet mellom rentesats og lønnsvekst, på 2 pst. En nettorente som er 1/2 prosentpoeng høyere eller lavere enn dette vil henholdsvis redusere eller øke alderspensjonsforpliktelsene i folketrygden med om lag 10 pst., eller om lag 500 mrd. 2010-kroner. Disse beregningene illustrerer at anslag for folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner er følsomme for de forutsetninger som gjøres om lønnsvekst og rentenivå. Beregningene illustrerer imidlertid også at innenfor rimelige forutsetninger om nettorenten vil kapitalen i Statens pensjonsfond på langt nær

være tilstrekkelig til å finansiere framtidige alderspensjoner.

### 3.1.3 Hovedtrekk i budsjettopplegget for 2011

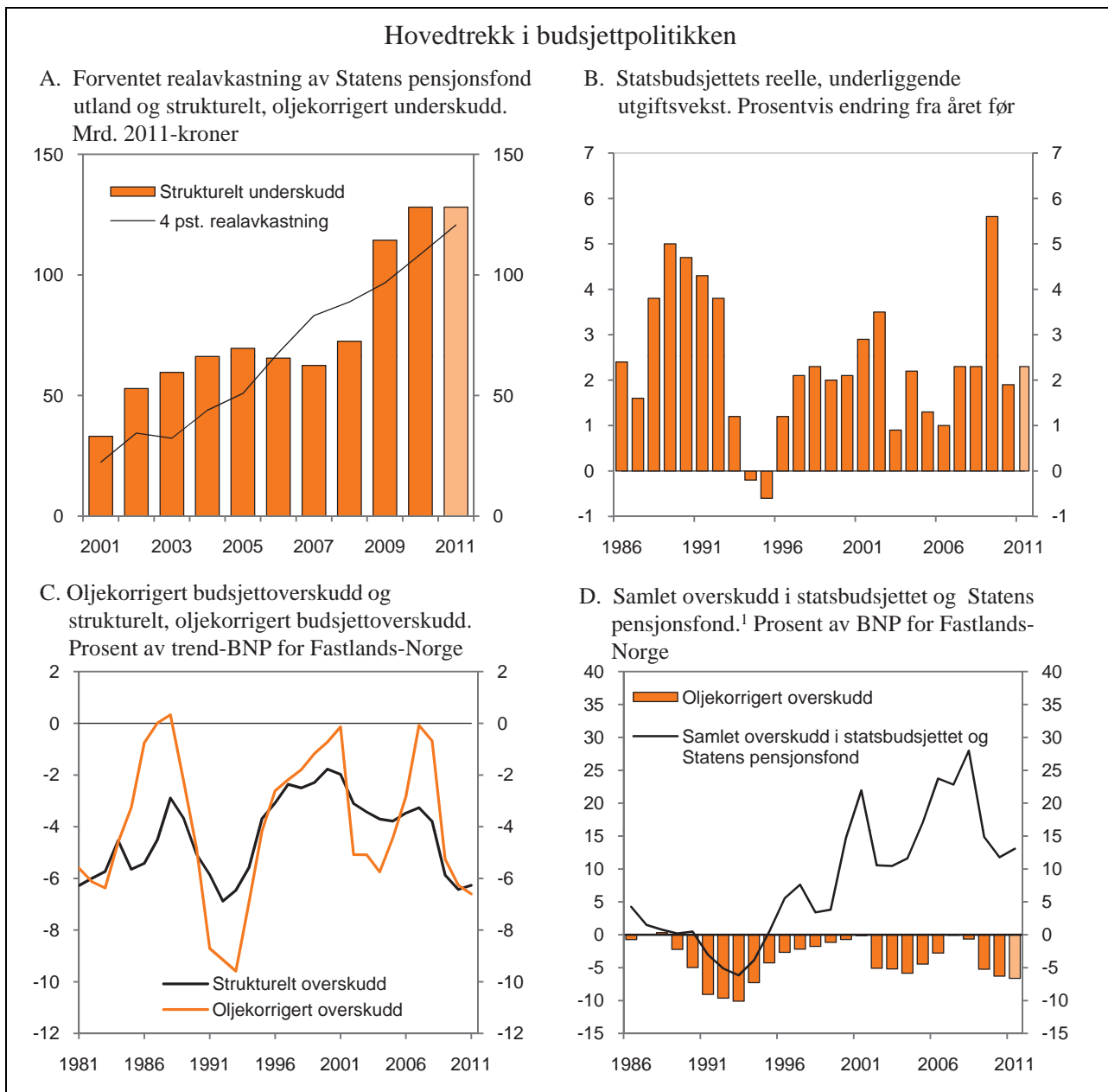
For å dempe virkningene på norsk økonomi av finanskrisen og det internasjonale tilbakeslaget er bruken av petroleumsinntekter brakt opp på et høyt nivå. Etter hvert som situasjonen i norsk økonomi normaliseres må det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet bringes tilbake til 4-prosentbanen for bruk av petroleumsinntekter, slik Regjeringen har varslet. En slik innretning av budsjettpolitikken vil legge til rette for en balansert utvikling i norsk økonomi, ved å dempe presset mot rente, kronekurs og den delen av næringslivet som møter konkurranse fra utlandet.

Hensynet til bærekraften i budsjettpolitikken på lang sikt tilsier også at bruken av petroleumsinntekter raskt bringes tilbake til 4-prosentbanen. Samtidig vil en sterk innstramming i budsjettpolitikken kunne få uheldige konsekvenser for norsk økonomi. På denne bakgrunn har Regjeringen valgt å basere 2011-budsjettet på en uendret reell bruk av petroleumsinntekter. Målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge reduseres det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet med knapt 0,2 prosentpoeng fra 2010 til 2011.

For å belyse i hvilken grad det samlede budsjettopplegget, inkludert sammensetningen av inntekts- og utgiftssiden, påvirker aktivitetsnivået i norsk økonomi, er det gjennomført beregninger ved hjelp av den makroøkonomiske modellen MODAG. Beregningene bygger på det foreslåtte budsjettopplegget, medregnet det økonomiske opplegget for kommunene. Som sammenlikningsgrunnlag er det lagt til grunn et konjunkturnøytralt budsjett, definert som et budsjett der alle utgifts- og inntektsposter for offentlig forvaltning vokser i takt med trenden i nominelt BNP for Fastlands-Norge. Disse beregningene indikerer at Regjeringens budsjettforslag innebærer en innstramming av innenlandsk etterspørsel tilsvarende 1/4 pst. av BNP for Fastlands-Norge.

Med Regjeringens forslag til budsjett kan det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet for 2011 anslås til 128,1 mrd. kroner. Bruken av petroleumsinntekter anslås å ligge 7,4 mrd. kroner over forventet fondsavkastning, anslått til 4 pst. av fondskapitalen ved inngangen til året, jf. figur 3.1.

Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter anslås til 19,5 mrd. kroner i 2011, tilsvarende 2/4 pst. Den nominelle veksten i statsbudsjettets underliggende utgifter er anslått til 5,0



Figur 3.1 Hovedtrekk i budsjettpolitikken

<sup>1</sup> Statens petroleumsfond før 2006.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

pst., mens prisveksten er beregnet til 2,7 pst., jf. tabell 3.4. Ved beregning av den underliggende utgiftsveksten holdes statsbudsjettets utgifter til statlig petroleumsvirksomhet, renter og dagpenger til arbeidsledige utenfor. For å gjøre utgiftene sammenliknbare over tid er det i tillegg korrigert for ekstraordinære endringer og enkelte regnskapsmessige forhold. Blant annet er statsbudsjettets utgifter i 2011 korrigert for virkningen av endringer i inntektssystemet for kommunene, som innebærer lavere kommunale skatteinntekter og tilsvarende økte overføringer over statsbudsjettet

til kommunene, jf. avsnitt 3.3. Videre foreslår Regjeringen en omlegging fra nettobudsjettering til bruttobudsjettering av Forsvarsbygg, som innebærer at utgiftene og inntektene på Forsvarsdepartementets budsjett øker med vel 3,4 mrd. kroner i 2011. Utgiftsøkningen gir imidlertid ikke uttrykk for en endring av aktivitetsnivået i Forsvaret, og det korrigeres derfor for denne omleggingen ved beregningen av den underliggende utgiftsveksten.

Kommunesektorens samlede inntekter anslås å øke reelt med om lag 5,7 mrd. kroner fra 2010 til

Tabell 3.2 Hovedtall i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner

	Regnskap		Anslag	
	2008	2009	2010	2011
Totale inntekter . . . . .	1 182,6	1 051,9	1 041,8	1 113,1
1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet . . . . .	437,7	304,5	287,9	313,0
1.1 Skatter og avgifter . . . . .	245,2	169,0	156,1	173,9
1.2 Andre petroleumsinntekter . . . . .	192,5	135,5	131,8	139,1
2 Inntekter utenom petroleumsvirksomhet . . . . .	744,9	747,4	753,9	800,1
2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge . . . . .	680,4	684,7	699,3	737,6
2.2 Andre inntekter . . . . .	64,5	62,6	54,7	62,5
Totale utgifter . . . . .	778,6	868,7	898,6	960,1
1 Utgifter til petroleumsvirksomhet . . . . .	21,8	24,7	23,2	25,0
2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet . . . . .	756,7	843,9	875,4	935,1
Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens pensjonsfond utland . . . . .	404,1	183,2	143,2	153,0
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten . . . . .	415,9	279,8	264,7	288,0
= Oljekorrigert overskudd . . . . .	-11,8	-96,6	-121,5	-135,0
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland . . . . .	8,4	107,2	121,5	135,0
= Overskudd på statsbudsjettet . . . . .	-3,4	10,7	0,0	0,0
+ Netto avsatt i Statens pensjonsfond utland . . . . .	407,5	172,6	143,2	153,0
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond . . . . .	103,1	91,3	84,4	113,1
= Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond . . . . .	507,2	274,5	227,6	266,1
Memo:				
Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland <sup>1</sup> . . . . .	2 279,6	2 642,0	3 018,3	3 359,5
Markedsverdien av Statens pensjonsfond <sup>1</sup> . . . . .	2 367,4	2 759,1	3 132,7	3 481,3
Folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner <sup>1, 2</sup> . . . . .	4 300	4 577	4 843	5 087

<sup>1</sup> Ved utgangen av året. I tillegg til samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond påvirkes utviklingen i fondskapitalen av endringer i valutakurser og verdsettingen av verdipapirer.

<sup>2</sup> Nåverdien av allerede opptjente rettigheter til framtidige alderspensjonsutbetalinger fra folketrygden. Det er lagt til grunn en gjennomsnittlig årlig reallønnsvekst på 2 pst. og en realrente på 4 pst. Høyere reallønnsvekst eller lavere realrente vil innebære økte pensjonsforpliktelser. Anslaget omfatter ikke pensjonister bosatt i utlandet, eller folketrygdens forpliktelser til uføre- og etterlattepensjoner.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

2011, tilsvarende 1,7 pst., regnet i forhold til inntektsnivået i 2010 slik det ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2010.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 288 mrd. kroner i 2011. Netto avsetning til Statens pensjonsfond utland, der overføringen til statsbudsjettet er trukket fra, anslås til 153 mrd. kroner i 2011.

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

på kapitalen i fondet er medregnet, anslås til om lag 266 mrd. kroner, jf. tabell 3.2. Den samlede kapitalen i Statens pensjonsfond ved utgangen av 2011 anslås til 3 481 mrd. kroner, hvorav 3 359 mrd. kroner i Statens pensjonsfond utland.

Verdien av allerede opparbeidede rettigheter til framtidige utbetalinger av alderspensjoner fra folketrygden anslås til 5 087 mrd. kroner ved utgangen av 2011. Statens forpliktelser til uføre- og etterlattepensjoner i folketrygden, samt forpliktel-

Tabell 3.3 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2010. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner

	1	2	3	4	5	6=5-1
	Saldert budsjett for 2010	Endring	Revidert nasjonal- budsjett 2010	Endring	Nasjonal- budsjettet 2011	Memo: Endring fra saldert budsjett
A Inntekter utenom petroleumsvirksomhet . . . . .	729 316	10 472	739 788	14 155	753 943	24 627
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge . . . . .	677 031	8 130	685 160	14 106	699 266	22 236
Renteinntekter . . . . .	19 827	-1 669	18 158	46	18 204	-1 623
Andre inntekter . . . . .	32 459	4 011	36 470	4	36 473	4 015
B Utgifter utenom petroleums- virksomhet . . . . .	883 096	-3 679	879 417	-3 990	875 427	-7 670
Renteutgifter . . . . .	20 421	285	20 705	-294	20 411	-9
Dagpenger . . . . .	13 170	-940	12 230	0	12 230	-940
Andre utgifter . . . . .	849 506	-3 024	846 482	-3 696	842 785	-6 720
C Oljekorrigert overskudd (A-B)	-153 780	14 151	-139 629	18 146	-121 484	32 296
D Kontantstrøm fra petroleums- virksomheten . . . . .	220 389	41 108	261 497	3 194	264 691	44 302
E Avsetning til Statens pensjons- fond utland (C+D) . . . . .	66 609	55 258	121 867	21 340	143 207	76 598
F Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond . . . . .	105 600	2 600	108 200	-23 800	84 400	-21 200
G Samlet overskudd i stats- budsjettet og Statens pensjonsfond (E+F) . . . . .	172 209	57 858	230 067	-2 460	227 607	55 398

Kilde: Finansdepartementet.

sene i Statens pensjonskasse, er da ikke medregnet.

### 3.1.4 Budsjettpolitikken på mellomlang sikt

Over tid bestemmes handlingsrommet i budsjettpolitikken i hovedsak av utviklingen i skattegrunnlagene i fastlandsøkonomien, bindinger på utgifts- og inntektssiden fra tidligere vedtak og utviklingen i forventet realavkastning av kapitalen i Statens pensjonsfond utland. For de nærmeste årene framover påvirkes i tillegg handlingsrommet av at bruken av petroleumsinntekter ligger over 4-prosentbanen.

Skattegrunnlagene øker trendmessig over tid. For gitt struktur i skatte- og avgiftssystemet gir dette økte skatte- og avgiftsinntekter til det offentlige. For de nærmeste årene anslås den underliggende veksten i skattegrunnlagene å styrke budsjettet med om lag 12 mrd. 2011-kroner per år. Det

er da tatt hensyn til at stigende reallønninger trekker i retning av at prisveksten for statsbudsjettets utgifter er høyere enn prisveksten for skattegrunnlagene. I tillegg kommer innbetaling av skatt innenfor den nye oppgjørsordningen i rederebeskatningen, anslått til 0,7 mrd. kroner per år i årene 2011–2013. Som forklart i boks 3.2, kan utviklingen i skattegrunnlagene fra ett år til det neste avvike fra den underliggende veksttakten i økonomien som følge av konjunkturbevegelser.

Selv uten ytterligere utbygging av de offentlig finansierte velferdsordningene eller andre satsinger ligger det an til betydelig økte utgifter på statsbudsjettet i årene framover. Dette er i stor grad et resultat av folketrygdens regelverk, kombinert med en befolkningsutvikling med stadig flere eldre, jf. avsnitt 3.2.3. Etter hvert vil også behovet for helse- og omsorgstjenester øke kraftig. For årene 2012–2014 viser gjennomgangen av flerårige budsjettkonsekvenser i Gul bok (Prop. 1 S



Tabell 3.4 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2010 til 2011. Anslag på regnskap. Mill. kroner og prosentvis endring

	2010	2011
Statsbudsjettets utgifter .....	898 629	960 089
– Statlig petroleumsvirksomhet.....	23 203	25 011
– Dagpenger til arbeidsledige .....	12 230	12 930
– Renteutgifter.....	20 411	22 573
= Utgifter utenom petroleumsvirksomhet, dagpenger til arbeidsledige og renteutgifter .....	842 785	899 576
– Flyktninger i Norge .....	2 225	1 803
– Økte rammeoverføringer pga. redusert kommunal skatteandel <sup>1</sup> .....	-	11 868
– Statens vegvesen, regnskapsmessig korreksjon .....	500	-
– Forsvaret, bruttoføring av byggevirkosomhet .....	-	3 448
= Underliggende utgifter .....	840 061	882 457
Verdiendring i pst. ....		5,0
Prisendring i pst. ....		2,7
Volumendring i pst. ....		2,3

<sup>1</sup> Skatteandelen i kommunene reduseres fra 45 til 40 pst. mot tilsvarende økning i rammeoverføringene, som trekker statsbudsjettets utgifter opp. I beregning av den underliggende utgiftsveksten er det korrigert for dette.

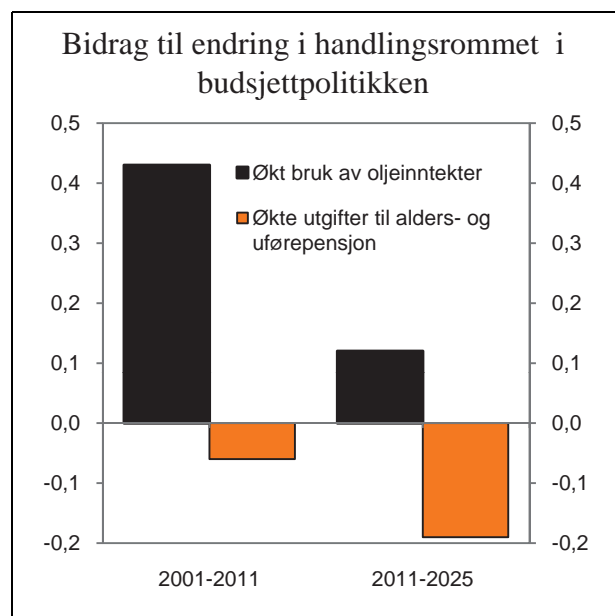
Kilde: Finansdepartementet.

(2010–2011)) utgiftsøkninger i folketrygden på om lag 9 mrd. 2011-kroner i gjennomsnitt per år. Til sammenlikning økte utgiftene med i underkant av 5 mrd. 2011-kroner i gjennomsnitt per år fra 2005 til 2010. På lengre sikt anslås veksten i utgiftene til pensjoner, helse og omsorg å bli klart sterkere enn den underliggende veksten i skatteinntektene.

For inntekter utenom skatter og avgifter er det i gjennomgangen av de flerårige budsjettkonsekvensene i Gul bok lagt til grunn kun små endringer for perioden 2012–2014. Statens utbytteinntekter falt kraftig i 2009, fra et høyt nivå. Deler av dette fallet er hentet inn igjen i 2010 og 2011. Disse inntektene vil kunne ta seg ytterligere noe opp på mellomlang sikt, men det understrekes at utviklingen framover er svært usikker.

Ifølge retningslinjene for budsjettpolitikken skal bruken av petroleumsinntekter over tid følge utviklingen i forventet realavkastning av kapitalen i Statens pensjonsfond utland. Med fortsatt vekst i Statens pensjonsfond utland vil avkastningen øke også i årene framover. Regjeringens budsjettforslag for 2011 innebærer en bruk av petroleumsinntekter som er litt i underkant av anslått forventet fondsavkastning i 2012, jf. tabell 3.5. Med om lag uendret bruk av petroleumsinntekter i faste priser fra 2011 til 2012 vil det da kunne være rom

for noe økt bruk av petroleumsinntekter både fra 2012 til 2013 og i de neste par årene, anslått til i størrelsesorden 7–8 mrd. kroner i gjennomsnitt



Figur 3.2 Bidrag til endring i handlingsrommet i budsjettpolitikken. Gjennomsnittlig årlig endring

<sup>1</sup> Positive tall angir økt handlingsrom (økt bruk av oljeinntekter), mens negative tall indikerer redusert handlingsrom (pensjonsutgiftene øker).

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.5 Statens pensjonsfond utland, forventet realavkastning og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd. Mrd. kroner og prosent

	Løpende priser			Faste 2011-priser			Strukturelt underskudd	
	Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året <sup>1</sup>	Forventet avkastning (4 pst. av fonds-kapitalen)	Strukturelt, olje-korrigert budsjett-underskudd	Forventet avkastning (4 pst. av fonds-kapitalen)	Strukturelt, olje-korrigert budsjett-underskudd	Avvik fra 4 pst. banen	Pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge	Pst. av fonds-kapitalen
2001	386,6	15,5	22,8	22,4	33,1	-	2,0	-
2002	619,3	24,8	38,1	34,4	52,9	18,5	3,1	6,2
2003	604,6	24,2	44,6	32,3	59,6	27,3	3,4	7,4
2004	847,1	33,9	51,1	43,9	66,2	22,3	3,7	6,0
2005	1 011,5	40,5	55,3	50,9	69,6	18,7	3,8	5,5
2006	1 390,1	55,6	53,9	67,7	65,5	-2,1	3,5	3,9
2007	1 782,8	71,3	53,6	83,1	62,5	-20,6	3,3	3,0
2008	2 018,5	80,7	65,9	88,8	72,5	-16,3	3,8	3,3
2009	2 279,6	91,2	107,9	96,7	114,4	17,7	5,9	4,7
2010	2 642,0	105,7	124,8	108,6	128,1	19,6	6,4	4,7
2011	3 018,3	120,7	128,1	120,7	128,1	7,4	6,3	4,2
2012	3 359,5	134,4	-	130,2	-	-	-	-
2013	3 688,7	147,5	-	138,5	-	-	-	-
2014	4 005,5	160,2	-	145,7	-	-	-	-
2015	4 334,3	173,4	-	152,7	-	-	-	-
2016	4 656,5	186,3	-	158,7	-	-	-	-
2017	4 995,3	199,8	-	164,6	-	-	-	-
2018	5 340,7	213,6	-	170,2	-	-	-	-
2019	5 701,9	228,1	-	175,7	-	-	-	-
2020	6 065,7	242,6	-	180,8	-	-	-	-

<sup>1</sup> I framskrivingene av fondskapitalen er det for årene etter 2011 beregningsteknisk forutsatt et strukturelt, oljekorrigert underskudd svarende til 4 pst. av fondskapitalen ved inngangen av året.

Kilde: Finansdepartementet.

per år. Det understrekes at disse tallene er usikre, samt at bruken av petroleumsinntekter også de nærmeste årene vil måtte tilpasses den økonomiske utviklingen.

Selv om anslaget for det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet er betydelig nedjustert, ligger det meste av rommet for økt bruk av petroleumsinntekter bak oss. Siden handlingsregelen ble innført i 2001 har bruken av petroleumsinntekter økt fra 2,0 til 6,3 pst. målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, dvs. med i gjennomsnitt 0,4 prosentpoeng per år, jf. figur 3.2. Basert på anslag for utviklingen i fondskapita-

len i årene framover ligger det an til at bruken av petroleumsinntekter kan øke til en topp tilsvarende 7,9 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien rundt 2025, dvs. med om lag 0,1 prosentpoeng per år. Samtidig vil de aldersrelaterte utgiftene etter hvert øke kraftig. For perioden fram mot 2025 anslås utgiftene til alders- og uførepensjon i folketrygden å øke fra 9,7 til 12,4 pst. målt som andel av fastlands-BNP, tilsvarende om lag 0,2 prosentpoeng i gjennomsnitt per år. Dette er langt kraftigere enn i perioden 2001–2011 og mer enn det anslåtte rommet for årlig økt bruk av petroleumsinntekter fram mot 2025.

## 3.2 Utviklingstrekk i offentlige finanser

### 3.2.1 Innledning

Utviklingen i kjølvannet av finanskrisen har økt oppmerksomheten om bærekraften i offentlige budsjetter i mange industriland. De finanspolitiske tiltakene for å dempe den internasjonale konjunkturedgangen har svekket den offentlige formuesposisjonen de siste årene. Samtidig står vestlige land overfor økt utgiftsvekst som følge av en aldrende befolkning. Oljeinntektene og en forsvarlig budsjettpolitikk har bidratt til at Norge på kort og mellomlang sikt står i en særstilling blant industrilandene, men også vi har behov for tilpasninger på budsjettets inntekts- eller utgiftside for å sikre balanse på lengre sikt. Avsnitt 3.2.2 ser på utviklingen i offentlige finanser fram til og med 2011, mens avsnitt 3.2.3 går nærmere inn på utsiktene på lengre sikt.

### 3.2.2 Utviklingen i offentlige finanser de siste årene

Store oljeinntekter har siden midten av 1990-tallet bidratt til betydelige overskudd i offentlig forvaltning i Norge, mens euroområdet og industrilandene som gruppe gjennomgående har hatt underskudd, jf. figur 3.3A. Nettofinansinvesteringer er nasjonalregnskapets overskuddsmål og regnes ut

slik at det gir mening å sammenlikne tall for offentlig sektor i ulike land. De siste par årene har nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning avtatt betydelig både i euroområdet og i Norge. Det må ses i sammenheng med lavere skatteinntekter som følge av den internasjonale konjunkturedgangen, samt omfattende finanspolitiske tiltak for å dempe oppgangen i arbeidsledigheten. For Norge spiller også nedgangen i oljeprisen fra det høye nivået i 2008 en rolle.

For 2011 anslås nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning i Norge til knapt 250 mrd. kroner, tilsvarende 9,6 pst. av BNP. Dette er på om lag samme nivå som i 2009 og 2010, men klart lavere enn i perioden 2006–2008. Overskuddene i offentlig forvaltning kan i hovedsak knyttes til samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond, jf. tabell 3.6.

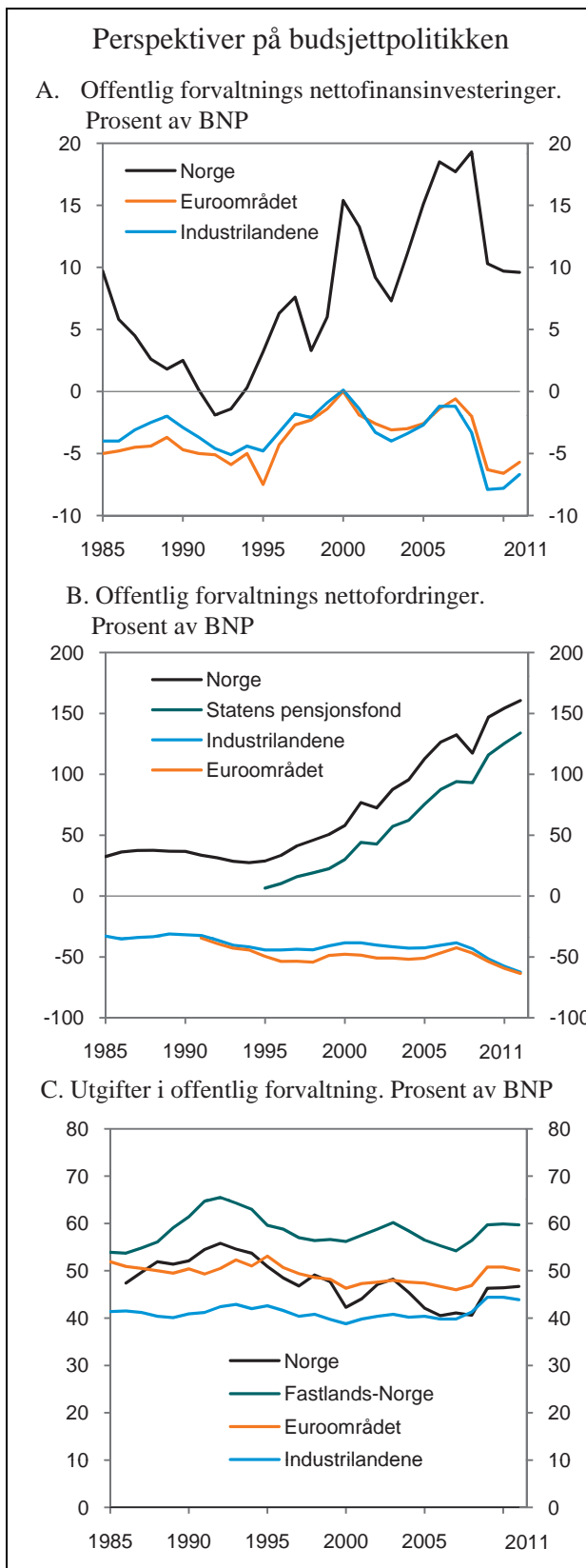
Sterk vekst i driftsutgifter og bruttorealinvesteringer har de siste årene bidratt til negative nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen. Målt i bokført verdi anslås nettofinansinvesteringene i kommuneforvaltningen til -23,4 mrd. kroner i 2010 og -22,2 mrd. kroner i 2011.

I motsetning til de fleste andre industriland har offentlig forvaltning i Norge betydelige nettofordringer, jf. figur 3.3B. Utviklingen i nettofordringene for offentlig forvaltning vil, i tillegg til utviklingen i nettofinansinvesteringer, også avhenge av endringer i markedsverdien på fordringer og gjeld. Som følge av høye inntekter fra petrole-

Tabell 3.6 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner og pst. av BNP

	2009	2010	2011
A Nettofinansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi . . . . .	268 298	267 771	277 558
Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. . . . .	274 487	227 607	266 136
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet . . . . .	-96 561	-121 484	-134 971
Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten . . . . .	279 794	264 691	288 007
Rente- og utbytteinntekter i Statens pensjonsfond. . . . .	91 254	84 400	113 100
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap . . . . .	2 439	2 810	2 763
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet <sup>1</sup> . . . . .	-8 627	37 354	8 659
B Nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi . . . .	-23 005	-26 336	-27 821
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi . . . . .	-22 240	-23 393	-22 205
Påløpte, men ikke bokførte kommuneskatter . . . . .	-765	-2 943	-5 616
C Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer (=A+B) . . . . .	245293	241 435	249 737
Målt i pst. av BNP . . . . .	10,3	9,7	9,6

<sup>1</sup> 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.



Figur 3.3 Perspektiver på budsjettpolitikken

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

umsvirksomheten og store avsetninger i Statens pensjonsfond utland, har offentlig forvaltnings nettofordringer økt kraftig de siste årene, med unntak av i 2008, da det kraftige fallet i finansmarkedene reduserte markedsverdien av fordringene. Ved utgangen av 2010 anslås markedsverdien av offentlig forvaltnings nettofordringer, medregnet kapitalen i Statens pensjonsfond og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift, til om lag 3 850 mrd. kroner, som tilsvarer vel 154 pst. av BNP.

Ved sammenlikning av offentlig sektors formuessituasjon mellom land er det vanlig å se på utviklingen i bruttogjeld. Denne størrelsen inngår også i EUs Maastricht-kriterier. Oppmerksomheten om bruttogjeld skyldes bl.a. at avgrensingen mellom finansielle fordringer og offentlig produksjonskapital kan oppfattes som vilkårlig ved beregninger av offentlig nettogjeld. For Norge anslås bruttogjelden i offentlig forvaltning til 1 125 mrd. kroner ved utgangen av 2010, tilsvarende om lag 45 pst. av BNP. Nivået på bruttogjelden må ses i sammenheng med bruken av gjenkjøpsavtaler og gjensalgavtaler (repoer) i forvaltningen av Statens pensjonsfond utland. Disse transaksjonene endrer ikke statens finansielle posisjon, men i tråd med internasjonale retningslinjer for nasjonalregnskap skal gjenkjøpsavtaler regnes som gjeld og gjensalgavtaler regnes som fordring. Utenom Statens pensjonsfond utland anslås den offentlige bruttogjelden ved utgangen av 2010 til om lag 33 pst. av BNP. Dette er en økning på vel 13 prosentpoeng fra utgangen av 2008, noe som i all hovedsak kan tilskrives ordningen hvor bankene kan bytte til seg statspapirer mot obligasjoner med fortrinnsrett (OMF). Statens netto formuesposisjon påvirkes ikke av disse byttehandelne.

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 holde seg om lag uendret i 2010 og 2011, etter en oppgang fra 2008 til 2009. Nivået på de offentlige utgiftene i 2011 er litt høyere enn gjennomsnittet for de siste 25 årene, men lavere enn under nedgangskonjunkturerne tidlig på 1990-tallet og i 2002–2003, jf. figur 3.1C. Som for øvrige industriland og landene i euroområdet må økningen ses i sammenheng med konjunkturutviklingen og de finansielle tiltakene for å dempe effektene av den internasjonale finanskrisen.

I internasjonal sammenheng framstår de offentlige utgiftene i Norge som forholdsvis høye når de måles som andel av fastlands-BNP. Forskjeller i offentlige utgiftsandeler mellom land gjenspeiler ulik arbeidsdeling mellom offentlig og

privat sektor. Blant annet er det store forskjeller når det gjelder 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.

For Norge gir petroleumsvirksomheten et ekstraordinært bidrag til BNP, og en tilsvarende lavere offentlig utgiftsandel. Dagens høye inntekter fra petroleumsvirksomheten er basert på uttapping av en ikke-fornybar naturressurs. Over tid vil disse inntektene gradvis avta og til slutt falle helt bort. Å måle offentlige utgifter i forhold til samlet BNP undervurderer derfor finansieringsbyrden på lengre sikt. På den annen side vil offentlige utgifter målt som andel av fastlands-BNP overvurdere finansieringsbyrden knyttet til offentlige utgifter i Norge. Dette skyldes dels at de ressursene som nå benyttes i petroleumsvirksomheten har en alternativ anvendelse i norsk fastlandsøkonomi. I tillegg gir oppbyggingen av kapital i Statens pensjonsfond et varig bidrag til finansiering av offentlige utgifter utover inntektene fra fastlandsøkonomien.

### 3.2.3 Langsiktige utfordringer i finanspolitikken

Den nordiske velferdsmodellen har vist seg svært vellykket i møte med en omskiftelig verden. De siste tiårene har velferdsordningene i Norge blitt betydelig utvidet og forbedret uten en tilsvarende økning i skattenivået. Dette har vært mulig fordi en gunstig befolkningsutvikling og økt yrkesdeltaking, i første rekke blant kvinner, har styrket arbeidstilbudet og dermed offentlige finanser. I tillegg har bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet økt fra null tidlig på 1970-tallet til et nivå tilsvarende om lag 6¼ pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2011. Samtidig innebærer handlingsregelen for bruk av oljepenger at en betydelig andel av inntektene fra petroleumsvirksomheten er satt til side i Statens pensjonsfond for å møte framtidige utfordringer knyttet til en aldrende befolkning.

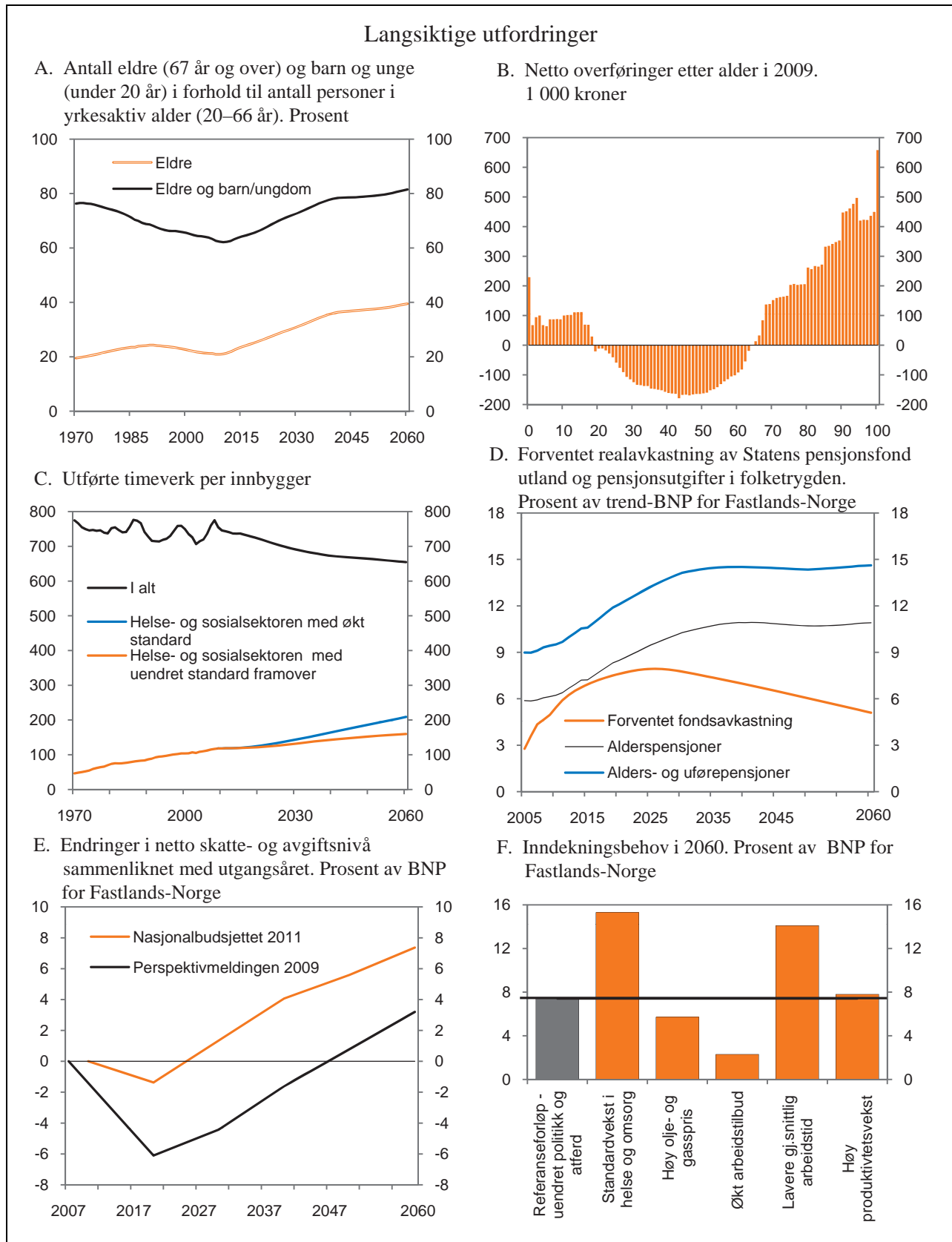
Ifølge Middelalternativet i siste befolkningsframskriving fra Statistisk sentralbyrå ventes det en vedvarende økning i andelen eldre i befolkningen, fra i overkant av 20 per 100 personer i yrkesaktiv alder i dag til i overkant av 40 per 100 personer i 2060, jf. figur 3.4A. Fram mot 2020 ventes andelen eldre å øke til i overkant av 25 per 100 perso-

#### Boks 3.3 Generasjonsregnskapet

De langsiktige utfordringene i finanspolitikken kan illustreres ved hjelp av beregninger på generasjonsregnskapet. Generasjonsregnskapet tar utgangspunkt i at dagens verdi av offentlige nettoformue og framtidige inntekter må være like stor som dagens verdi av framtidige offentlige utgifter. Innenfor denne rammen framkommer inndekningsbehovet som et anslag på hvor mye budsjettpolitikken må strammes inn i dag for å oppfylle denne langsiktige budsjettskranken. Generasjonsregnskapet ivaretar at aldringen av befolkningen vil gi en relativt kraftig økning i utgiftene til alderspensjoner fram mot 2060. Det tas ikke hensyn til virkningene av pensjonsreformen. Også på en del andre områder bygger beregningene på enklere antakelser enn framskrivingene på den makroøkonomiske modellen MSG. Blant annet overvurderer generasjonsregnskapet systematisk prisveksten på en del utgiftsposter på offentlige budsjetter, sammenliknet med de mer detaljerte makromodellberegningene. En styrke ved generasjonsregnskapet er at beregningene er relativt oversiktlige og bygger på en framskrivingsmåte som er bedre tilrettelagt for internasjonale sammenlikninger.

ner i yrkesaktiv alder. Økningen i andelen eldre skyldes først og fremst økt forventet levealder. Siden Folketrygdloven ble vedtatt i 1967 har forventet levealder ved fødsel i Norge økt med mer enn 6½ år. I middelalternativet er det lagt til grunn at levealderen for nyfødte vil øke med ytterligere om lag 8 år fram til 2060.

Figur 3.4B viser hvordan offentlige velferdsordninger i all hovedsak finansieres av befolkningen i yrkesaktiv alder, mens barn, ungdom og eldre er netto mottakere av offentlig finansierte ytelser. Beregninger av generasjonsregnskapet kobler tallene for nettoutgifter for ulike grupper sammen med de detaljerte befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå. I tillegg tas det hensyn til offentlig finansformue, inkludert gjenværende petroleumformue på norsk sokkel, jf. boks 3.3. Beregningene av generasjonsregnskapet viser at dagens offentlige budsjetter må styrkes tilsvarende 9½ pst. av fastlands-BNP for at framtidige generasjoner ikke skal stå overfor en økt skattebyrde. Dette er 1 prosentpoeng lavere



Figur 3.4 Langsiktige utfordringer

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2010. Nedjusteringen skyldes i hovedsak at offentlige budsjetter for 2010 er styrket sammenliknet med anslagene i fjor høst, både som følge av høyere inntekter og som følge av lavere utgifter enn tidligere lagt til grunn. Den foreslåtte budsjettinnstrammingen i 2011 bidrar også til å redusere inndekningsbehovet.

Generasjonsregnskapet er basert på forholdsvis enkle forutsetninger, og beregningene tar ikke hensyn til de besparelsene som følger av pensjonsreformen. Konklusjonen om at offentlige budsjetter må styrkes for at dagens velferdsordninger skal kunne videreføres, er imidlertid robust og understøttes av mer fullstendige modellframskrivninger av offentlige finanser.

De langsiktige budsjettframskrivingene ved hjelp av den makroøkonomiske modellen MSG tar, som generasjonsregnskapet, utgangspunkt i en videreføring av dagens velferdsordninger, jf. boks 3.4. MSG-framskrivingene gir en tidsbane for utviklingen, og kan således antyde *når* eventuelle problemer oppstår. Inndekningsbehovet for offentlige finanser måles ved den endringen i skatte- og avgiftsnivået som er nødvendig for å møte den anslåtte utgiftsutviklingen innenfor den rammen for bruk av oljeinntekter som handlingsregelen setter.

Med utgangspunkt i dagens aldersbestemte yrkesfrekvenser vil aldringen av befolkningen medføre en nedgang i samlet arbeidsinnsats per innbygger framover, selv om det legges til grunn at den reduksjonen i gjennomsnittlig arbeidstid som er observert de siste 40 årene, stopper opp, jf. figur 3.4C. Aldringen av befolkningen innebærer videre at det er nødvendig med økt ressursinnsats innenfor helse- og omsorgstjenester for å opprettholde dagens standard- og dekningsgrader. Med en videreføring av dagens arbeidsmarkedstilknytning og nivå på offentlig finansierte velferdsordninger vil dermed sysselsettingen i offentlig forvaltning måtte øke i tiårene framover, målt som andel av samlet sysselsetting. En videre utbygging av offentlige velferdsordninger vil stille budsjettpolitikken overfor ytterligere finansieringsutfordringer på lang sikt.

De langsiktige framskrivingene tar videre utgangspunkt i at bruken av oljeinntekter følger 4-prosentbanen. Gjennom handlingsregelen og Statens pensjonsfond utland gir petroleumsmformuen et varig bidrag til finansieringen av offentlige velferdsordninger. Målt som andel av fastlands-BNP anslås finansieringsbidraget å øke fra om lag 6 pst. i 2011 til knapt 8 pst. i 2025, for deretter å avta til vel 5 pst. i 2060, jf. figur 3.4D. Sammenliknet med

### Boks 3.4 MSG

Den generelle likevektsmodellen MSG, som er utviklet av Statistisk sentralbyrå, er Finansdepartementets hovedverktøy for langsiktige framskrivninger. Modellens tallfestede beskrivelse av økonomiens virkemåte er basert på observasjoner av historiske sammenhenger og bidrar til at framskrivingene er økonomisk konsistente. Styrken i mange viktige drivkrefter må imidlertid fastlegges utenfor modellen. Valg av forutsetninger på slike områder kan ha stor betydning for resultatene. I referanseforløpet legges det bl.a. til grunn:

- En langsiktig oljepris på 416 kroner i dagens priser. Utvinningen av olje ventes å avta til om lag 15 pst. av dagens nivå i 2060, mens utvinningen av gass ventes å avta til om lag 45 pst. av dagens nivå. Gassprisen er antatt å følge oljeprisen.
- En gjennomsnittlig årlig vekst i total faktorproduktivitet på om lag 1½ pst. for fastlandsøkonomien sett under ett fram mot 2060.
- Middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskriving fra juni 2010.
- Uendret yrkesdeltakelse for ulike grupper og uendret gjennomsnittlig arbeidstid.
- Uendret dekningsgrad og ressursbruk per bruker («standard») i det offentlig finansierte tjenestetilbudet.
- Budsjettpolitikken følger handlingsregelen for bruk av oljepenger.

anslagene i Perspektivmeldingen 2009 er finansieringsbidraget fra Pensjonsfondet i 2060 redusert med nesten 2 prosentpoeng.

Målt i forhold til situasjonen i 2007 anslås det udekkede finansieringsbehovet i 2060 til om lag 6 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, mot 3¼ pst. i Perspektivmeldingen 2009. Som følge av høykonjunktoren var skatte- og avgiftsinntektene unormalt høye relativt til verdiskapingen i fastlandsøkonomien i 2007. Målt i forhold til anslåtte skatter og avgifter som andel av BNP for Fastlands-Norge i 2010, tilsvarer det anslåtte inndekningsbehovet i 2060 om lag 7¼ pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, jf. figur 3.4E. Oppjusteringen av inndekningsbehovet fra Perspektivmeldingen 2009 må også ses i sammenheng med lavere anslått finansieringsbidrag fra Pensjonsfondet og en oppjustering av utgiftsnivået som viderefø-



res i framskrivingene. I motsatt retning trekker at nye befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå innebærer en noe høyere yrkesandel i årene framover enn det som lå til grunn for Perspektivmeldingen.

Framskrivingene indikerer at det innenfor de rammene handlingsregelen setter for bruk av oljeinntekter isolert sett vil være rom for å senke skatteinivået eller bedre velferdsordningene fram mot 2020 tilsvarende i størrelsesorden 1¼ pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Fra 2020 vil imidlertid statens utgifter vokse raskere enn inntektene. En videreføring av etablerte ordninger krever da at det enten gjennomføres tiltak som demper utgiftsveksten eller tiltak som øker inntektene. Dersom handlingsrommet fram mot 2020 utnyttes, må inntektene deretter økes (eller utgiftene reduseres) tilsvarende om lag 8¾ pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien videre fram mot 2060.

Også i andre europeiske land vil aldringen av befolkningen bidra til å trekke opp offentlige utgifter målt som andel av BNP i tiårene framover. Økningen i offentlige utgifter ligger likevel an til å bli kraftigere i Norge enn i de fleste andre land. I en analyse fra EU-kommisjonen fra 2009 anslås pensjons- og uføreutgiftene for EU15 å øke med om lag 2½ prosentpoeng som andel av verdiskapingen innen 2060. Utgifter til helse og omsorg anslås å øke om lag tilsvarende. Dette er under halvparten av Finansdepartementets anslag for veksten i disse utgiftskomponentene i Norge.

Økningen i timeverkinnsatsen innenfor offentlig tjenesteyting de siste par tiårene skyldes i all hovedsak økte standarder og dekningsgrader, og ikke demografi. I referanseforløpet omtalt ovenfor innebærer befolkningsutviklingen alene at timeverksyssetningen i offentlig forvaltning, regnet per innbygger, må øke med 1 pst. i gjennomsnitt per år i perioden 2009–2060 for å opprettholde dagens standarder og dekningsgrader i det offentlig finansierte tjenestetilbudet. Til sammenlikning avtar samlet antall timeverk per innbygger med 0,4 pst. per år, gitt dagens yrkesdeltakelse for ulike grupper.

Figur 3.4F viser et beregningsalternativ der økt standard og dekningsgrad gir en timeverksvekst i offentlig helsevesen og eldreomsorg som er ett prosentpoeng høyere per år enn i referanseforløpet. Ressursinnsatsen innenfor helse- og sosialtjenester som ikke er individfordelt, samt barnehager og skolefritidsordningen, er som i referanseforløpet. Selv om beregningsalternativet er basert på en vekst i standarder og dekningsgrader som er noe lavere enn den observerte utviklingen

de siste tiårene, blir konsekvensene for offentlige finanser store. Sammenliknet med referanseforløpet vil finansieringsbehovet i dette tilfellet øke med nær 8 prosentpoeng i 2060, til 15¼ pst. av BNP for Fastlands-Norge, i forhold til situasjonen i 2010.

Utviklingen i olje- og gasspriser har stor betydning for utviklingen i Statens pensjonsfond og dermed for finansieringsbidraget fra fondet. Siden finansieringsbidraget fra fondet er forholdsvis beskjedent sammenliknet med skatter og avgifter for fastlandsøkonomien, vil selv forholdsvis store endringer i olje- og gassprisene likevel ha begrenset betydning for bærekraften i offentlige finanser på lang sikt. En økning i olje- og gasspriser med 25 pst. sammenliknet med referansebanen, vil bare redusere inndekningsbehovet i 2060 med 1¼ prosentpoeng. En økning i kun oljeprisen vil redusere inndekningsbehovet i 2060 med om lag halvparten. Tilsvarende vil lavere olje- og gasspriser øke det framtidige inndekningsbehovet.

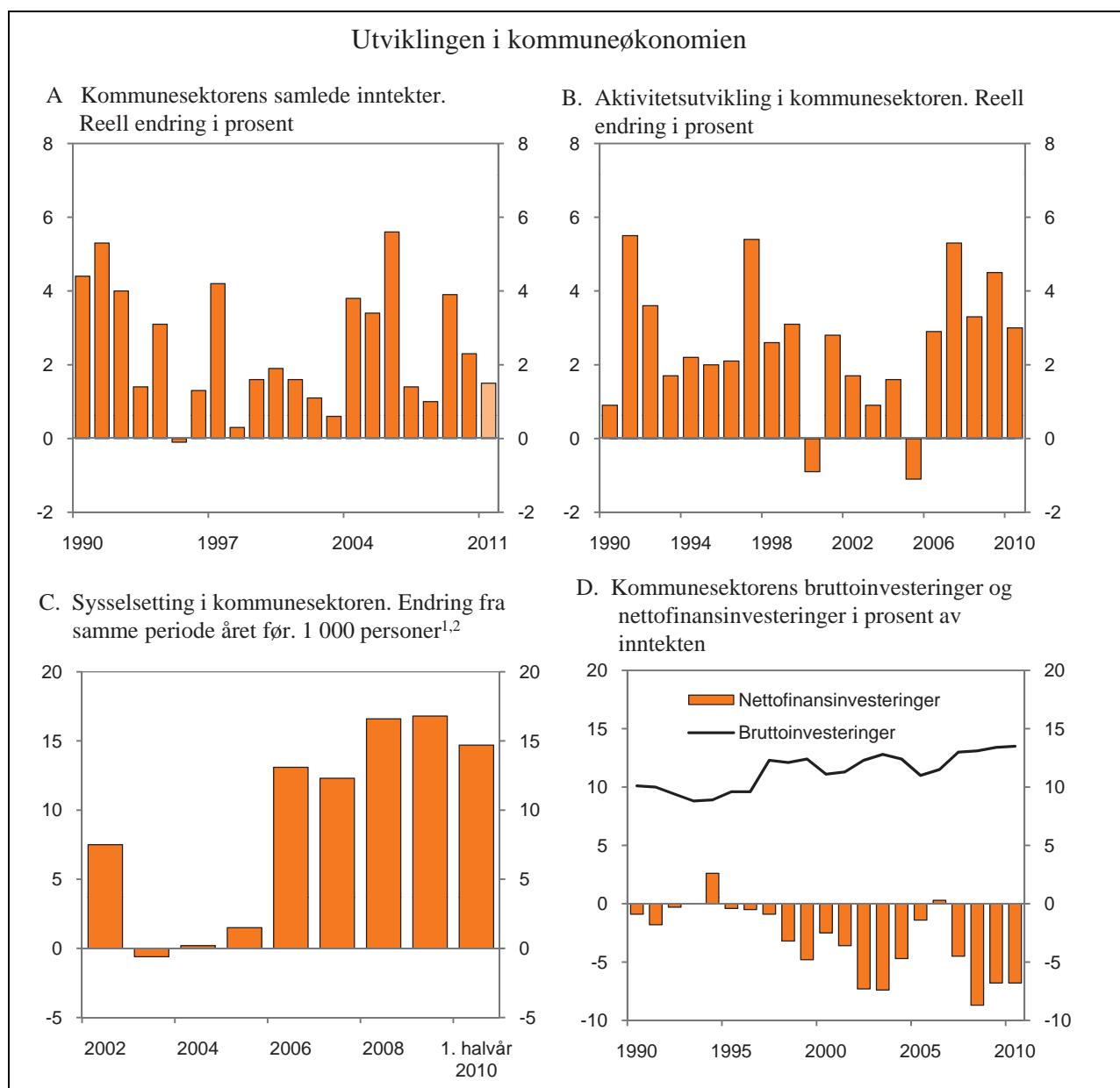
Økonomisk vekst som følge av økt produktivitet i fastlandsnæringene gir økt velstand, men har liten direkte betydning for bærekraften i offentlige finanser. Høyere produktivitetsvekst vil gi økte skatteinntekter, men vil samtidig føre til økte offentlige utgifter til lønn og pensjoner. Økt produktivitet i offentlig sektor vil derimot gjøre det mulig å produsere velferdstjenester av et gitt omfang med lavere ressursbruk og/eller å tilby bedre offentlige velferdstjenester innenfor en gitt utgiftsramme.

Vår felles arbeidsinnsats er helt avgjørende for å sikre bærekraften i de offentlige velferdsordningene. Dette illustreres også av figur 3.4F som viser at en økning i antall utførte timeverk i 2060 på 10 pst. sammenliknet med referanseforløpet langt på vei dekker det beregnede inndekningsbehovet i offentlige budsjetter. En høy arbeidsinnsats per innbygger gir store skattegrunnlag og høye offentlige inntekter. Samtidig kan utgiftene til stønader reduseres, dersom antall personer som står utenfor arbeidsstyrken reduseres. I denne sammenheng er pensjonsreformen svært viktig, fordi den gir insentiver til økt arbeidsinnsats.

### 3.3 Kommuneforvaltningens økonomi

#### 3.3.1 Sentrale utviklingstrekk

Kommunesektorens inntekter har økt forholdsvis sterkt de siste årene. For perioden 2005–2010 anslås den gjennomsnittlige årlige realveksten i kommunesektorens samlede inntekter til om lag 2,8 pst., tilsvarende 41 mrd. 2010-kroner for fem-



Figur 3.5 Utviklingen i kommuneøkonomien

<sup>1</sup> Tallene for 2009 og 2010 er korrigert for det midlertidige vedlikeholdstilskuddet i tiltakspakken fra januar 2009 (St.prp. nr. 37 (2008–2009)). For 2010 er det i tillegg korrigert for overføring av ansvaret for øvrige riksveier fra staten til fylkeskommunene.

<sup>2</sup> Tallene for 2002 og 2004 er korrigert for overføring av henholdsvis spesialisthelsetjenesten og barnevern, og familievern og rusomsorg fra fylkeskommunene til staten.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

årsperioden sett under ett. Til sammenlikning anslås den gjennomsnittlige årlige inntektsveksten i perioden fra 1990 til 2005 til 2,2 pst. Om lag halvparten av veksten i inntektene etter 2005 har kommet i form av frie inntekter.

Høy vekst i kommunesektorens inntekter de siste årene har bidratt til at aktivitetsveksten i sektoren har tatt seg betraktelig opp. I perioden 2001–2005 var gjennomsnittlig årlig aktivitetsvekst i kommunesektoren kun 0,8 pst. For perio-

den 2005–2010 anslås den gjennomsnittlige årlige aktivitetsveksten i kommunesektoren til om lag 3¾ pst., mot en gjennomsnittlig vekst på 2,2 pst. per år i perioden 1990–2005, jf. figur 3.5B.

Også sysselsettingen i kommuneforvaltningen har økt betydelig de siste årene. Sesongjusterte tall fra kvartalsvis nasjonalregnskap viser at sysselsettingsveksten i kommunesektoren har fortsatt inn i inneværende år. I første halvår 2010 var det sysselsatt om lag 517 000 personer i kommu-

### Boks 3.5 Aktiviteten i kommuneforvaltningen

Aktiviteten i kommuneforvaltningen styres i hovedsak gjennom inntektsrammene som Stortinget fastsetter i forbindelse med 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 foreta nødvendige prioriteringer mellom de ulike oppgavene og utnytte ressursene effektivt. Samtidig har staten et overordnet 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 av en indikator utarbeidet av Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). Indikatoren veier sammen endringer i sysselsetting målt i timeverk, produktinnsats i faste priser og brutto realinvesteringer i faste priser. Som vektor brukes de andelene som lønnskostnader (inkludert pensjonsutgifter), produktinnsats og brutto realinvesteringer utgjør av utgiftene til de tre kostnadsartene sett under ett. 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, og den fanger derfor ikke opp forbedringer i tjenestetilbudet som følge av en mer effektiv ressursbruk.

neforvaltningen, 70 000 flere enn i første halvår i 2005. Antall årsverk har økt noe mindre enn dette som følge av en relativ høy andel deltidsansatte. Kommunesektorens investeringer i bygg og anlegg har også økt sterkt de siste årene. I 2009 lå investeringene 35 pst. høyere enn i 2005. Det midlertidige vedlikeholdstilskuddet fra januar 2009 er da holdt utenom. Målt i forhold til inntektene har bruttoinvesteringene i kommunesektoren kommet opp på et rekordhøyt nivå, jf. figur 3.5D.

Til tross for høy aktivitetsvekst ble netto driftsresultatet for kommunesektoren samlet sett forbedret fra 0,4 pst. i 2008 til 3,0 pst. i 2009. Forbedringen må bl.a. ses i sammenheng med høy inntektsvekst, oppgang i finansmarkedet og lavere rentenivå. Ifølge en regnskapsundersøkelse utført av

### Boks 3.6 Netto driftsresultat og nettofinansinvesteringer

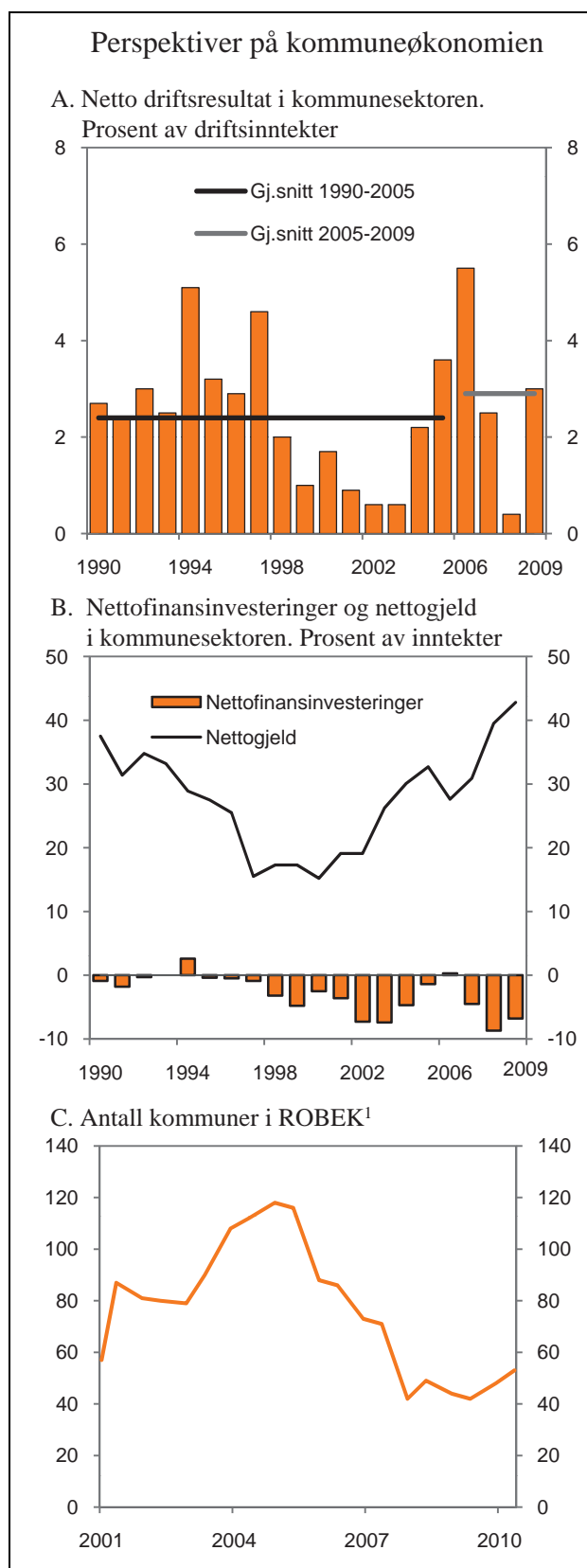
*Netto driftsresultat* viser hva kommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter, netto renter og avdrag er betalt. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykker netto driftsresultat hvor stor andel av de tilgjengelige inntektene kommunene kan disponere til avsetninger og investeringer.

Ifølge Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) bør netto driftsresultatet for kommunesektoren som helhet være på om lag 3 pst. av driftsinntektene som gjennomsnitt over tid for at sektoren skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer. Ved vurdering av enkeltkommuner må en bl.a. ta hensyn til ulik grad av lånefinansiering mellom kommunene.

*Nettofinansinvesteringer* viser samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet, mens avdrag og realiserte og urealiserte gevinster på finansformuen er holdt utenom. Nettofinansinvesteringer, med tillegg for eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, bestemmer utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon.

KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) utgjorde ekstraordinære gevinster på finansielle plasseringer rundt 1 pst. av kommunenes driftsinntekter i 2009. I tillegg kan noe av bedringen i netto driftsresultat fra 2008 til 2009 henføres til at deler av det midlertidige vedlikeholdstilskuddet som kommunesektoren mottok og inntektsførte i 2009, først ble brukt i 2010. For perioden 2006–2009 sett under ett har det gjennomsnittlige netto driftsresultatet i kommunesektoren tilsvart 2,9 pst. av inntektene.

Ut fra foreløpige regnskapstall kan nettofinansinvesteringene i kommunesektoren anslås til - 22,2 mrd. kroner i 2009. Det tilsvarer knapt 7 pst. av inntektene og er noe lavere enn i 2008, jf. figur 3.6B. De store negative nettofinansinvesteringene må ses i sammenheng med høye bruttoinvesteringer i kommuneforvaltningen. Nettogjelden i kommunesektoren anslås å stige til i overkant av 40 pst. av inntektene i 2009, som er mer enn det doblete av nivået for ti år siden.



Figur 3.6 Perspektiver på kommuneøkonomien

<sup>1</sup> Ingen fylkeskommuner er registrert i ROBEK.

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

Antall kommuner som er registrert i Register for betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) og som må ha godkjenning fra fylkesmannen for å kunne foreta gyldige vedtak om låneoptak og langsiktige leieavtaler, avtok fra en topp på 118 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 i år var det 47 kommuner i ROBEK. De siste endringene i ROBEK ble foretatt i etterkant av at kommunestyrene og fylkestingene vedtok årsregnskapet for 2009. Det er for tiden ikke registrert noen fylkeskommuner i ROBEK.

### 3.3.2 Nærmere om kommuneøkonomien i 2010

I Revidert nasjonalbudsjett 2010 ble den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter fra 2009 til 2010 anslått til 7,0 mrd. kroner. Den reelle veksten i de frie inntektene ble anslått til 3,5 mrd. kroner, jf. tabell 3.7.

Ny informasjon om skatteinngangen trekker i retning av at kommunesektorens skatteinntekter i 2010 vil bli om lag 0,8 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2010. Samtidig anslås kommunesektorens utgifter knyttet til ressurskrevende tjenester noe lavere enn i Revidert nasjonalbudsjett 2010. Dette innebærer lavere refusjoner fra staten, som isolert sett trekker kommunesektorens inntekter ned, men endrer ikke det reelle handlingsrommet i sektoren. Videre bidrar høyere lønnsvekst i kommunesektoren til at anslaget for kostnadsveksten i 2010 er oppjustert fra 3,1 pst. i Revidert nasjonalbudsjett til 3¼ pst. Anslaget for gjennomsnittlig lønnsvekst for alle grupper er ikke endret.

Alt i alt anslås den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2010 nå til 7,1 mrd. kroner, mens realveksten i de frie inntektene anslås til 3,9 mrd. kroner. Sammenliknet med Revidert nasjonalbudsjett 2010 er anslagene oppjustert med henholdsvis 0,1 og 0,4 mrd. kroner.

### 3.3.3 Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2011

I Kommuneproposisjonen 2011 ble det signalisert en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter fra 2010 til 2011 på mellom 4 og 5 mrd. kroner. Det ble lagt opp til at mellom 2½ og 3 mrd. kroner av denne veksten skulle komme som frie inntekter. Det ble understreket at veksten i inntektene etter vanlig praksis regnes fra det nivået på

Tabell 3.7 Realvekst i kommunesektorens inntekter. Mrd. 2010-kroner og prosent<sup>1</sup>

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kr	Pst.	Mrd. kr	Pst.
2006 .....	15,4	5,6	12,1	6,2
2007 .....	4,1	1,4	-1,5	-0,7
2008 .....	2,9	1,0	0,0	0,0
2009 <sup>2</sup> .....	11,4	3,9	6,2	3,0
2010 .....	7,1	2,3	3,9	1,8
Samlet vekst 2005–2010.....	41,0	15,0	20,7	10,4
<i>Memo: Anslag for 2010 på ulike tidspunkt:</i>				
Nasjonalbudsjettet 2010.....	6,0	1,9	3,0	1,3
Revidert nasjonalbudsjett 2010.....	7,0	2,2	3,5	1,6

<sup>1</sup> Målt i forhold til anslag på regnskap for året før.

<sup>2</sup> I tillegg fikk kommunesektoren i 2009 et midlertidig vedlikeholdstilskudd på 4 mrd. kroner i forbindelse med tiltakspakken, samt økte rammer innenfor rentekompensasjonsordningene.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

kommunesektorens inntekter i 2010 som ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2010. I Kommuneproposisjonen ble det også lagt fram forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene, jf. boks 3.7.

Regjeringens budsjettforslag for 2011 innebærer en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 5,7 mrd. kroner eller 1,7 pst., regnet i forhold til anslaget for kommunesektorens inntekter i 2010 i Revidert nasjonalbudsjett 2010, jf. tabell 3.8.

Realveksten i kommunesektorens frie inntekter anslås til 2,75 mrd. kroner fra 2010 til 2011, regnet i forhold til inntektsanslaget for 2010 i Revidert nasjonalbudsjett 2010. Det foreslås i tillegg økte midler knyttet til nominell videreføring av maksimalprisen i barnehager, videre opptrapping med sikte på økonomisk likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager, helårsvirkningen av nye barnehageplasser i 2010, samt helårsvirkningen av økt undervisningstimetall og gratis leksehjelp i 2010. 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 økte bevilgninger til bl.a. rehabilitering og opprusting av skole- og svømmeanlegg, kirkebygg og fylkesveier, flere omsorgsboliger og sykehjems plasser, styrking av det kommunale barnevernet, samhandlingsreformen og tiltak på

rusfeltet. Gebyrinntektene anslås å øke reelt med drøyt 0,2 mrd. kroner fra 2010 til 2011.

Ved beregning av realveksten i kommunesektorens inntekter er det lagt til grunn en prisvekst på kommunal tjenesteyting (deflator) på 2,8 pst. fra 2010 til 2011.

Regjeringens budsjettforslag innebærer en vekst i kommunesektorens samlede inntekter som ligger over øvre grense i det intervallet som ble signalisert i Kommuneproposisjonen 2011. Veksten i kommunesektorens frie inntekter er innenfor det signaliserte intervallet.

Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2010 innebærer Regjeringens budsjettforslag en reell økning i kommunesektorens samlede inntekter på om lag 5,1 mrd. kroner. Realveksten i de frie inntektene anslås til 1,9 mrd. kroner. Det er da tatt hensyn til at skatteanslaget for 2010 er oppjustert.

Kommunesektorens samlede inntekter i 2011 anslås til i underkant av 350 mrd. kroner. Av dette utgjør de frie inntektene, som består av rammetilskudd fra staten og skatteinntekter, 76 pst. Denne andelen er økt med 8 prosentpoeng fra 2010, i hovedsak som følge av innlemming av tilskuddene til barnehager. Kommunesektoren har i tillegg inntekter fra bl.a. øremerkede tilskudd fra staten, avgifter, gebyrer og momskompensasjonsordningen. Ved beregning av inntektsveksten holdes tilskudd fra momskompensasjonsordningen utenom.

### Boks 3.7 Endringer i inntektssystemet for kommunene

Gjennom inntektssystemet fordeles de frie inntektene mellom de enkelte kommuner og fylkeskommuner. Ved fordelingen tas det hensyn til forskjeller i kommunenes kostnader (utgiftsutjevning) og skatteinntekter (inntektsutjevning). I tillegg omfatter inntektssystemet enkelte regionalpolitiske elementer, herunder skjønnstilskudd.

Utgiftsutjevningen skal i prinsippet kompensere de enkelte kommunene fullt ut for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Utjevningen beregnes ved hjelp av såkalte kostnadsnøkler, som består av et sett med objektive kriterier og tilhørende vekt. Utgiftsutjevningen overfører midler fra relativt sett lett-drevne kommuner til relativt sett tungdrevne kommuner. Samtidig bidrar inntektsutjevningen til å jevne ut ulikheter i skatteinntektene mellom kommunene, ved at skattesterke kommuner får et trekk i rammetilskuddet, mens skattesvake kommuner får et tilsvarende tillegg.

For at alle kommunene skal kunne levere de tjenestene de er pålagt, må kostnadsnøkler oppdateres i takt med endringer i befolkningen, bosettingsmønster, levekår og tjenestetilbud i kommunene. På denne bakgrunnen la Regjeringen i Kommuneproposisjonen 2011 fram forslag til oppdaterte kostnadsnøkler og enkelte andre endringer i inntektssystemet for kommunene. Endringene får virkning fra 1. januar 2011. De viktigste elementene er:

- *Ny kostnadsnøkkel.* Kostnadsnøkkel for kommunene er bygd opp av delkostnadsnø-

kler for de ulike tjenestemrådene som omfattes av utgiftsutjevningen. Alle eksisterende delkostnadsnøkler er oppdatert med utgangspunkt i nye analyser. I tillegg er det utarbeidet en ny delkostnadsnøkkel for barnehager.

- *Redusert skatteandel fra 45 pst. til 40 pst.* Det er store forskjeller i skattegrunnlag mellom kommuner. For å redusere betydningen av denne forskjellen settes skatteandelen, dvs. kommunenes skatteinntekter målt som andel av inntektene, ned fra 45 pst. til 40 pst. ved å redusere den kommunale skattøren.
- *Småkommunetilskuddet og Nord-Norge- og Namdalstilskuddet reduseres.* Dette må ses i sammenheng med at kostnadsulempene for disse kommunene blir bedre ivaretatt med ny kostnadsnøkkel.
- *Nytt storbytilskudd.* De største byene har særlige utfordringer som ikke fanges opp i kostnadsnøkler. Det innføres derfor et nytt storbytilskudd til de fire største byene. Som en følge av dette avvikles hovedstadstilskuddet.
- *Tapskompensasjon.* Alle kommuner som taper mer enn 100 kroner per innbygger på omleggingen kompenseres delvis. Tapskompensasjonen ligger fast til neste revisjon av kostnadsnøkkel.

Det vises til Prop. 124 S (2009–2010) for nærmere omtale av endringene i inntektssystemet for kommunene.

#### Maksimalskattørene og kommunesektorens skatteinntekter

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

I Kommuneproposisjon 2011, som ble lagt fram i mai 2010, ble det signalisert at den kommunale skattøren for 2011 skal fastsettes slik at skatteinntektene vil utgjøre 40 pst. av de samlede inntektene i kommunene. For kommunene anslås skatteinntektene å utgjøre om lag 45 pst. av inntektene i 2010, mens skatteandelen for fylkeskommunene anslås til 38 pst.

De kommunale skattørene foreslås redusert fra 12,80 pst. i 2010 til 11,30 pst. i 2011, dvs. med 1,5 prosentpoeng. De fylkeskommunale skattørene foreslås holdt uendret på 2,65 pst. De foreslåtte justeringene innebærer at skattens andel av kommunenes samlede inntekter reduseres til om lag 40 pst. i 2011. For fylkeskommunene anslås skatteandelen til om lag 38 pst. i 2011, som er uendret i forhold til 2010.

Reduksjonen i den kommunale skattøren innebærer isolert sett at skatteinntektene til kommunesektoren trekkes ned med om lag 10,5 mrd. kroner i 2011, mot tilsvarende økning i rammetilskuddet. I skatteanslaget for både kommuner og fylkeskommuner er det tatt hensyn til at endringer i skattereglene for pensjon bidrar til å trekke ned skatteinntektene i 2011.



Tabell 3.8 Vekst i kommunesektorens inntekter i 2011 regnet i forhold til anslått inntektsnivå i 2010 i Revidert nasjonalbudsjett 2010 og Nasjonalbudsjettet 2011. Mrd. 2011-kroner

	Målt ift. anslag på regnskap for 2010 i RNB10	Målt ift. anslag på regnskap for 2010 i NB11
Samlede inntekter .....	5,7	5,1
Herav:		
– Frie midler .....	2,75	1,9
– Frie midler til nye oppgaver <sup>1</sup> .....	1,5	1,5
– Øremerkede tilskudd mv.....	1,2	1,4
– Gebyrer mv. ....	0,2	0,2

<sup>1</sup> Midlene regnes ikke med i veksten i frie inntekter siden de er knyttet til nye oppgaver.

Kilde: Finansdepartementet.

### 3.4 Pengepolitikk og finansiell stabilitet

Understøttet av flere tiltak overfor finanssektoren har pengepolitikken de to siste årene blitt benyttet aktivt for å dempe virkningen av finanskrisen og det internasjonale tilbakeslaget på norsk økonomi. Norges Banks styringsrente ble brakt ned til et historisk lavt nivå sommeren 2009. Renten har deretter blitt satt noe opp igjen i lys av forventninger om høyere aktivitet i økonomien. Også tiltakene som ble iverksatt for å stabilisere finansmarkedene, har i stor grad blitt reversert. Det pågår nå et omfattende arbeid internasjonalt for å etablere gode reguleringer og tilsynsordninger for finanssektoren.

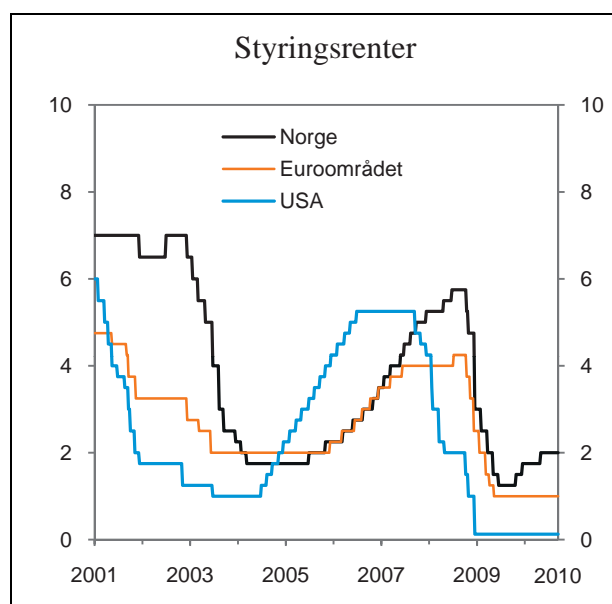
#### 3.4.1 Pengepolitikk

Norges Bank satte styringsrenten ned fra 5,75 pst. i oktober 2008 til 1,25 pst. i juni 2009, jf. figur 3.7. Sammen med omfattende finanspolitiske tiltak og tiltak rettet mot å stabilisere finansmarkedene, bidro den ekspansive pengepolitikken til at man utover sommeren i fjor igjen så tegn til oppgang i økonomien. I lys av den økonomiske utviklingen har Norges Bank siden oktober 2009 satt opp styringsrenten med 0,75 prosentpoeng, til 2 pst. Strategien til Hovedstyret, som ble lagt fram i forbindelse med publiseringen av Pengepolitisk rapport 2/10 etter rentemøtet i juni, er at «(...) styringsrenten bør ligge i intervallet 1½ – 2½ prosent fram til neste rapport legges fram 27. oktober med mindre norsk økonomi blir utsatt for nye store forstyrrelser». Norges Banks rentebane innebærer en gradvis økning av styringsrenten, til 2,7 pst. som gjennomsnitt for 4. kvartal 2011 og 3,6 pst. som gjennomsnitt for 4. kvartal 2012. Renteprognosen er noe lavere enn den tilsvarende rentebanen i den

pengepolitiske rapporten fra mars i år. Norges Bank begrunnet nedjusteringen bl.a. med svakere vekstutsikter for Europa og forventninger om at rentene internasjonalt kan bli liggende lavere framover enn tidligere lagt til grunn. Videre pekte Norges Bank på at påslagene på pengemarkedsrentene i Norge hadde gått noe opp og at lønnsveksten ble anslått å bli noe lavere enn banken tidligere hadde lagt til grunn. På rentemøtene i august og september besluttet Norges Bank å holde styringsrenten uendret på 2 pst., i tråd med strategien fra Pengepolitisk rapport 2/10.

Boks 3.8 oppsummerer retningslinjene i pengepolitikken og forskriften om pengepolitikken.

Etter at situasjonen i finansmarkedene hadde bedret seg betraktelig gjennom 2009, førte økt



Figur 3.7 Styringsrenter. Prosent

Kilder: Norges Bank, ECB og Federal Reserve.



### Boks 3.8 Retningslinjer for pengepolitikken

Pengepolitikken langsiktige oppgave er å gi økonomien et nominelt ankerfeste. Retningslinjene for pengepolitikken fra 2001 etablerer fleksibel inflasjonsstyring som rettesnor for Norges Banks rentesetting. På kort og mellomlang sikt skal pengepolitikken veie hensynet til lav og stabil inflasjon opp mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting.

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 prosentpoeng 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 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.

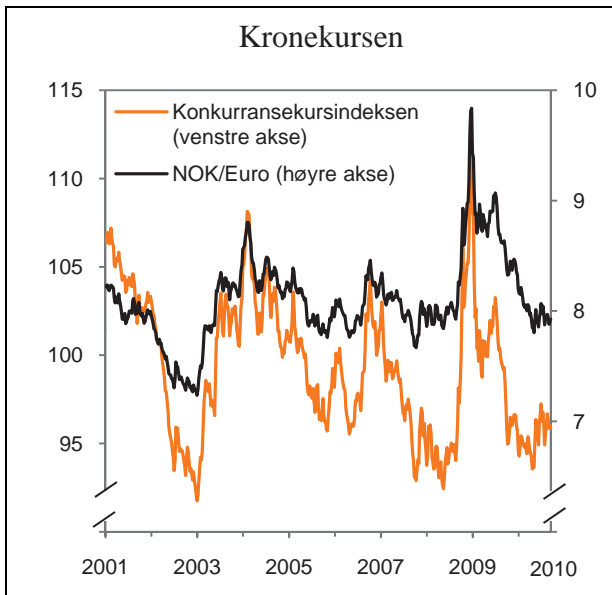
Norges Bank gir på statens vegne de meddelelser om kursordningen som følger av deltagelse i Det internasjonale valutafond, jf. lov om Norges Bank og pengevesenet § 25 første ledd.

#### II

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

usikkerhet rundt statsfinansene i en del europeiske land til at det i mai oppstod ny uro i de internasjonale finansmarkedene. Dette spredte seg også til Norge og andre land. Pengemarkedsrentene i Norge følger Norges Banks styringsrente med tillegg av et påslag som bl.a. gjenspeiler aktørenes risikovurderinger. Etter å ha kommet ned mot mer normale nivåer igjen etter den unormale situasjonen høsten 2008, økte påslaget på tremåne-

ders pengemarkedsrente fra om lag 0,4 prosentpoeng i begynnelsen av mai, til knapt 0,8 prosentpoeng i begynnelsen av juli i år. Rentepåslagene har siden falt noe tilbake, bl.a. etter ekstra likviditetstilførsler fra Norges Bank. Påslaget på tremåneders pengemarkedsrente i Norge anslås nå til vel 0,6 prosentpoeng, som er noe høyere enn i euroområdet og USA. Utviklingen i finansmarkedene er nærmere omtalt i kapittel 2.



Figur 3.8 Kronekursen. Gjennomsnittlige uketall  
Kilde: Norges Bank.

Regjeringen og Norges Bank iverksatte omfattende likviditetspolitiske tiltak rettet mot finansiell sektor høsten 2008 og i 2009. Disse tiltakene var helt nødvendige i en situasjon der finansmarkedene var nær ved å bryte sammen. Tiltakene har i vesentlig grad bidratt til den bedringen som har funnet sted i markedene gjennom 2009 og fram til nå, og i lys av denne utviklingen er tiltakene i hovedsak nå blitt faset ut.

Målt ved industriens effektive kronekurs svekket kronen seg med 18 pst. gjennom andre halvår 2008, jf. figur 3.8. Mye av denne svekkelsen har siden blitt reversert, og kronen er nå 14¼ pst. sterkere enn ved starten av 2009. Sammenliknet med gjennomsnittet for femårsperioden 2005–2009, er kronen nå 3 pst. sterkere. Det forventes at styringsrentene internasjonalt vil holde seg lave i lang tid framover. Et særnorsk høyt rentenivå framover kan bidra til en sterkere krone, noe som særlig vil ramme det konkurranseutsatte næringslivet. En strammere finanspolitikk vil isolert sett trekke i retning av at Norges Bank kan holde renten lavere enn det som ellers vil være tilfellet.

### 3.4.2 Finansiell stabilitet

Finansiell stabilitet forutsetter at det finansielle systemet er solid nok til å håndtere forstyrrelser i økonomien, slik at det evner å formidle finansiering, utføre betalinger og omfordele risiko på en tilfredsstillende måte. For å sikre finansiell stabilitet er det en forutsetning at finansinstitusjonene er tilstrekkelig kapitalisert.

Norske myndigheter har over mange år lagt vekt på å ha et robust regelverk som omfatter alle finansinstitusjoner og hele finansmarkedet, og som bidrar til god soliditet i finansnæringen. Norge har også ett felles tilsynsorgan som dekker hele finansmarkedet. Dette bidrar til felles standarder og et konsistent regelverk og tilsyn med ulike typer finansinstitusjoner, basert på prinsippet om «samme risiko, samme regulering».

Finansdepartementet har et overordnet ansvar for å sikre et velfungerende finansmarked. Finanstilsynet er ansvarlig for å føre tilsyn med den enkelte institusjon og er gitt fullmakter til å gripe inn ved kriser, eller fare for kriser, gjennom krav og pålegg til den enkelte institusjon. Norges Bank er långiver i siste instans. Dette innebærer bl.a. at banken kan få et særlig ansvar for å avverge en likviditetskrise gjennom ekstraordinær tilførsel av likviditet.

Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank har etablert faste trepartsmøter for å diskutere utsiktene for finansiell stabilitet og koordinering av kriseberedskap. I utgangspunktet avholdes det to møter i året, men oftere ved behov. Som følge av situasjonen i finansmarkedene har det vært avholdt hyppigere trepartsmøter de siste to årene. I 2009 ble det holdt syv slike møter, mens det så langt i 2010 er holdt tre møter.

Et eget utvalg, Finanskriseutvalget, ble oppnevnt 19. juni 2009. Utvalget har fått som mandat å se på den norske finansmarkedsreguleringen i lys av finanskrisen, årsaker til den internasjonale finanskrisen, og hvordan denne har virket inn på det norske finansmarkedet. Utvalget skal avgi sin utredning til Finansdepartementet innen 31. desember 2010.

Finansdepartementet administrerer Finansmarkedsfondet. Utøvelsen av virksomheten forestås av et eget styre. Finansmarkedsfondet bidrar til å styrke kunnskapen om finansmarkedene og gir hvert år støtte til forskningsprosjekter og allmennopplysning knyttet til finansmarkedet. Bevilgningene til Finansmarkedsfondet tilsvarer renten på fondets kapital, og er for tiden på 11,8 mill. kroner årlig.

Den internasjonale finanskrisen har vist hvor sårbare bankene er for forstyrrelser i penge- og kapitalmarkedene, at tillitssvikt i bankmarkedet kan spre seg raskt, og at problemer i banksektoren kan ha svært negative konsekvenser for samfunnsøkonomien generelt. Norske banker og andre norske finansinstitusjoner har kommet bedre ut av finanskrisen enn tilsvarende institusjoner i andre land. Dette har bl.a. sammenheng med en gunstigere makroøkonomisk situasjon i Norge, og med at de norske finansinstitusjonene på viktige områder er underlagt god regulering og godt tilsyn. Norske finansinstitusjoner har hatt lav eksponering mot de mest utsatte

aktivaene ved inngangen til den internasjonale finanskrisen. For å dempe virkningene av finanskrisen har norske myndigheter iverksatt omfattende og målrettede tiltak for å stabilisere markedene. I oktober 2008 lanserte Regjeringen bytteordningen overfor bankene, der bankene kunne låne statspapiere i bytte mot obligasjoner med fortrinnsrett (OMF). Bytteordningen kom i tillegg til at bankene fikk utvidet adgang til å låne i Norges Bank. Videre etablerte Regjeringen i mars 2009 to nye fond, Statens finansfond og Statens obligasjonsfond. Statens finansfond ble opprettet for midlertidig å tilby kjernekapital til solide norske banker for å styrke kjernekapitaldekningen og sette bankene bedre i stand til å opprettholde normal utlånsvirksomhet. Statens obligasjonsfond har bidratt til økt likviditet i og kapitaltilgang til det norske kredittobligasjonsmarkedet. Disse tiltakene er nærmere omtalt i boksene 3.9–3.11.

Myndighetenes tiltak i lys av finanskrisen har vært rettet mot alle finansinstitusjoner i Norge uansett størrelse, og uavhengig av eierform og eierskap. Skillet mellom statens rolle som regulator med ansvar for finansiell stabilitet og rollen som eier i finansinstitusjoner og andre selskaper, er i Norge klart definert, og praktiseres ved at rollene utøves av forskjellige departement.

De senere månedene har vært preget av ny uro i internasjonale finansmarkeder. Bekymring for statsgjeldssituasjonen, særlig i noen euroland, har bidratt til usikkerhet og ny volatilitet i aksje- og obligasjonsmarkedene. Tiltak fra EU og IMF i mai forhindret imidlertid en eskalering av enkelte lands finansieringsproblemer, og bidro til å dempe uroen i markedene.

Det har særlig vært bekymring knyttet til statsgjelden i de såkalte GIIPS-landene (Hellas, Italia, Irland, Portugal, Spania). Norske finansinstitusjoners eksponering mot disse landene er relativt begrenset. Norske banker og andre kredittinstitusjoner hadde ved utgangen av 2009 en eksponering mot GIIPS-landene tilsvarende 1,3 pst. av forvaltningskapitalen. Livsforsikringsselskapene hadde på samme tidspunkt en eksponering tilsvarende 4 pst. av forvaltningskapitalen. Institusjonenes eksponering mot Hellas er liten, henholdsvis 0,09 og 0,11 pst. av forvaltningskapitalen for banker/kredittinstitusjoner og livsforsikringsselskap.

Finansdepartementet vurderer utsiktene for finansiell stabilitet i de årlige finansmarkedsmeldingene. I Meld. St. 12 (2009–2010) Finansmarknadsmeldinga 2009, som ble lagt fram i april 2009, skrev Finansdepartementet bl.a. at utsiktene for finansiell stabilitet er bedret siden forrige melding ble lagt fram. En viktig årsak til bedringen ble antatt å være den vesentlige økningen i bankenes

kjernekapital og livsforsikringsselskapenes bufferkapital. Mulighetene til å hente kapital og likviditet var også forbedret. Om utsiktene for banksektoren skrev departementet bl.a. følgende:

«Bankane står generelt overfor høgare innlånskostnader og høgare risiko på låneengasjementa no enn før finanskrisa. Det kan dels spegle ei strukturell endring som inneber varig høgare prisar på risiko i kapitalmarknaden. Press på rentemarginane som følgje av auka konkurranse, utsikter til lågare økonomisk vekst, lågare avkastning på likvide midlar, og strengare internasjonale krav til kapital og likviditet kan vidare gjere det utfordrande for bankane å halde innteninga ved lag. Av omsyn til eigen soliditet og finansiell stabilitet er det viktig at bankane tilpassar seg desse nye tilhøva gjennom ein varig auke i eigenkapitalen.»

*Bankenes resultater* var bedre i første halvår 2010 enn i samme periode i fjor. Samlet resultat før skatt var 18,3 mrd. kroner, en økning på 6,2 mrd. kroner fra første halvår 2009. Resultatforbedringen skyldes i hovedsak reduserte tap på utlån i tillegg til engangsgevinster knyttet til fusjonen mellom Nordito og danske PBS Holding, samt endringer i pensjonsvilkår. I negativ retning trekker nedgang i netto renteinntekter. Uten engangsgevinster var det en nedgang i resultat før tap i første halvår. Bankenes samlede netto renteinntekter, dvs. differansen mellom bankenes renteinntekter og rentekostnader, var 1 pst. lavere i første halvår i år enn i samme periode i fjor.

Bankenes rentemargin, dvs. forskjellen mellom gjennomsnittlig utlåns- og innskuddsrente, var ved utgangen av første halvår 2010 på 2,45 prosentpoeng, mot 2,52 prosentpoeng på samme tidspunkt i 2009.

Bankenes utlånstap økte markert mot slutten av 2008. Mot slutten av 2009 gikk tapene ned igjen, en utvikling som har fortsatt gjennom 1. og 2. kvartal i år. I første halvår 2010 tilsvarte tapene 0,27 pst. av utlånsmassen, en nedgang fra 0,42 pst. av utlånsmassen i samme tidsrom året før.

Adgangen til å bytte obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) mot statspapiere gjennom bytteordningen har stimulert utstedelsen av obligasjoner med fortrinnsrett. Ved utgangen av andre kvartal 2010 var totalt utestående OMF-volum 511 mrd. kroner, mot 318 mrd. kroner ved utgangen av 2. kvartal 2009. Overføring av boliglån til kredittforetak bidrar til høyere innskuddsdekning i bankene og bedrer likviditeten. Samtidig kan den gjennomsnittlige kredittrisikoen knyttet til bankenes gjenværende lån øke hvis det er lånene med

### Boks 3.9 Likviditetstiltak – bytteordningen

Høsten 2008 ble finansmarkedet i Norge og andre land utsatt for uvanlig store forstyrrelser. Historisk høye risikopåslag ga svært høye lånekostnader for bankene. For å bidra til finansiell stabilitet og unngå alvorlige konsekvenser for økonomien, iverksatte myndighetene i Norge og andre land flere nødvendige likviditets- og soliditetstiltak.

Den 12. oktober 2008 presenterte Regjeringen og Norges Bank to målrettede tiltak for å bidra til ro og tillit i finansmarkedene. Det ene var bytteordningen der bankene kunne låne statspapirer i bytte mot obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) med en ramme på 350 mrd. kroner. Stortinget ga de nødvendige fullmakter for å kunne sette i verk denne ordningen den 28. oktober 2008, og første auksjon i ordningen ble gjennomført 24. november 2008. Det andre tiltaket var en utvidelse av adgangen for bankene til å låne i Norges Bank. Med virkning fra 28. november 2008 tilbød Norges Bank alle banker F-lån med to og tre års løpetid. Lengre løpetid på F-lån skulle særlig sikre mindre bankers finansiering.

Bytteordningen ble tilbudt alle banker. For å gi flest mulig anledning til å delta, ble vilkårene for å delta i ordningen justert underveis, og den ble utvidet til også å omfatte bankeide kredittforetak. Bytteordningen innebærer at staten låner ut statspapirer i en periode på inntil fem år. Som sikkerhet for utlånet mottar staten obligasjoner med fortrinnsrett. Verdien av sikkerheter staten har mottatt i den enkelte bytteavtalen, har til en hver tid vært høyere enn verdien av utlånte statspapirer. Det ble inngått formelle rammeavtaler med til sammen 35 banker og bankeide kredittforetak, og av disse har 20 banker og fire kredittforetak byttet til seg statspapirer. Staten har lånt ut statspapirer pålydende til sammen 229,5 milliarder kroner.

Det har vært forutsatt at bytteordningen skulle være på markedsmessige vilkår. Prisen på det deltagerne har byttet til seg har derfor blitt bestemt gjennom auksjon. Auksjonsformen er en metode til å få fastslått markedsverdien av noe som ikke har stabil pris, noe som var tilfelle da bytteordningen ble introdusert. Det ble satt en absolutt minstepris for hele ordningens varighet, og en minstepris i hver auksjon. Fastsettelsen av minsteprisene ble basert på tilgjengelig informasjon om situasjonen i markedet høsten 2008, dvs. frem til finanskrisen inntraff. Den ab-

solute minsteprisen ble satt til renten på kort-siktige statspapirer med et tillegg på 0,4 prosentpoeng, mens minsteprisen i hver auksjon ble satt relativt til NIBOR (interbankrenten). Minsteprisen i de første auksjonene ble satt til NIBOR minus 0,2 prosentpoeng, og etter hvert som markedene bedret seg ble minsteprisen justert opp. I den sist publiserte auksjonen ble minsteprisen satt til NIBOR pluss 0,7 prosentpoeng. Siste auksjon 7. desember 2009 ble imidlertid avlyst pga. manglende interesse, og muligheten for å inngå nye avtaler ble deretter lukket. Forholdet mellom interbankrenten og renten på statspapir har normalisert seg. Når renten i bytteordningen har blitt fastsatt for en ny seksmånedersperiode, har den i de fleste tilfeller blitt satt i samsvar med bestemmelsene om minstepris som renten på statspapir med et tillegg på 0,4 prosentpoeng.

Bytteavtalene har vært utformet slik at staten tar svært lav risiko, og ordningen har hittil gitt en nettoinntekt til staten. De ulike avtalene er inngått til ulike priser, hvor noen er lavere og andre er høyere enn antatt markedspris i dag. Avtalene ble i hovedsak inngått med en løpetid på tre til fem år. Den første avtalen forfalt i mars 2010, og den siste forfaller i september 2014.

I henhold til retningslinjer for statsstøtte til håndtering av akutte likviditetstiltak i finanssektoren ofte falle utenfor rekkevidden av statsstøtteregele. Særlig vil dette være tilfelle hvor staten eller sentralbanken gjennom generelle tiltak som er åpne for alle banker, tilfører likviditet på likeverdige vilkår gjennom en auksjon. ESAs Competition and State Aid Directorate har lagt til grunn at bytteordningen ikke er statsstøtte, men en del av myndighetenes pengepolitikk. ESA aksepterte i desember 2008 at bytteordningen er et generelt tiltak som ikke er notifiseringspliktig som statsstøtte i henhold til regelverket i EØS-avtalen.

Bytteordningen har, sammen med tilbud av lange F-lån og lavere styringsrente, nådd ut til de aller fleste bankene i Norge, og har gitt en samfunnsøkonomisk gevinst. De to likviditetstiltakene har bidratt til tillit i finansmarkedet og finansiell stabilitet, bedret bankenes finansieringssituasjon og bidratt til at bankene kunne opprettholde normal utlånsvirksomhet til norske husholdninger og foretak.

### Boks 3.10 Statens finansfond

Den 8. februar 2009 foreslo Regjeringen å opprette et statlig fond – Statens finansfond – som midlertidig skulle tilby kjernekapital til solide norske banker for å styrke kjernekapitaldekningen og sette bankene bedre i stand til å opprettholde normal utlånsvirksomhet, jf. Ot.prp. nr. 35 (2008–2009). En slik ordning er et statsstøttetiltak, og detaljene i ordningen ble utformet slik at de skulle tilfredsstillere statsstøttereglene i EØS-avtalen.

Finansfondet ble etablert i mars 2009 med en ramme på 50 mrd. kroner. Rammen for fondet ble satt slik at alle norske banker skulle kunne få dekket et behov for oppkapitalisering. Forskrift med nærmere regler for ordningen ble fastsatt 8. mai 2009, samme dag som ESA godkjente ordningen. Siste frist for søknader fra banker om tilskudd av kjernekapital ble satt til 30. september 2009, og ordningen ble lukket. Beslutningen om å tilføre en bank kapital ble tatt av Statens finansfond etter søknad fra den enkelte bank. Alle norske banker har kunnet søke om kapitaltilskudd fra Statens finansfond, forutsatt at Finanstilsynet bekreftet at banken oppfylte krav til kjernekapitaldekning med god margin.

Statens finansfond har kunnet tilføre bankene kjernekapital gjennom to ulike kapitalinstrumenter. Det ene tilsvarende i stor grad ordinære fondsobligasjoner, som er et instrument som allerede er utstedt og godkjent som kjernekapital. I tillegg ble det utformet et preferansekapitalinstrument som ligger nærmere aksjer/grunnfondsbevis, og i større grad skulle være med på å bære nedside og oppside parallelt med eiere av aksjer. Vilårene for kapitaltilskudd ble utformet slik at de på en balansert måte skulle ivareta både hensynet til at ordningen var frivillig og til at den ikke skulle stimulere til uheldig atferd blant bankene. Samtidig skulle hensynet til statens økonomiske interesser være ivaretatt.

Begge instrumentene har vært utformet med et løpende avkastningskrav som skal avspeile både risiko knyttet til utsteder og risiko knyttet til type instrument. Instrumentene ble videre utformet med økonomiske insentiver til

innløsning, med sikte på at de skulle innløses etter en viss periode. For banker som deltok i ordningen ble det satt begrensninger i lønn, bonuser og annen godtgjørelse til ledende ansatte.

Ved søknadsfristens utløp hadde 34 banker søkt om kapitaltilskudd på til sammen vel 6,7 mrd. kroner. Full tildeling av de søknadene som forelå utgjorde 13 pst. av fondets ramme, og om lag 15 pst. av den samlede forvaltningskapitalen i norske banker. Flere av de store sparebankene søkte om kapital fra Finansfondet, og representerte om lag halvparten av forvaltningskapitalen til norske sparebanker (DnB NOR grupperes da statistisk som en forretningsbank). Alle bankene søkte om fondsobligasjonskapital. To av bankene søkte i tillegg om preferansekapital. Seks av bankene trakk imidlertid sine søknader. De gjenværende 28 søkerbankene tegnet fondsobligasjonskapital for til sammen om lag 4,1 mrd. kroner, og en bank utstedte preferansekapital for knapt 27 millioner kroner. Dette representerer om lag 14 prosent av forvaltningskapitalen til norske banker og 21 prosent av antallet banker. Den første utbetalingen ble foretatt fra Finansfondet 30. september 2009, og den siste 17. desember 2009.

Statens finansfond har vært et viktig sikkerhetsnett for norske banker. Finansfondet har sikret solide norske banker tilgang til tilstrekkelig kjernekapital til akseptable vilkår i en periode med vanskelige forhold i kapitalmarkedene, og har bidratt til å styrke tilliten i det norske finansmarkedet og til å opprettholde kreditttilførsel til norske husholdninger og foretak. Prisingen av fondets instrumenter ble satt slik at prisen skulle være relativt gunstig når det ordinære markedet ikke fungerte, og relativt sett mindre gunstig når det ordinære markedet fungerte. Noen store banker valgte å hente ny kapital i det ordinære markedet. Dette indikerte at finansmarkedene fungerte bedre høsten 2009, noe myndighetenes tiltak, herunder etableringen av Statens finansfond, bidro til. Slik markedet fungerer i dag har Statens finansfond gitt en nettoinntekt til staten.

best sikkerhet som overføres til kredittforetakene. Finansdepartementet har bedt Finanstilsynet passe på at overføring av obligasjonslån til kredittforetak ikke fører til en vesentlig svekkelse av låneporteføljen i den enkelte bank.

For alle bankene sett under ett var kjernekapitaldekningen 10 pst. ved utgangen av første halvår 2010. Det er de største bankene som har lavest kjernekapitaldekning. Banker som beregner kapitalkrav etter risikobaserte, interne modeller i hen-



### Boks 3.11 Statens obligasjonsfond

Statens obligasjonsfond ble opprettet med en kapital på 50 mrd. kroner i mars 2009, for å bidra til økt likviditet i og kapitaltilgang til det norske kredittobligasjonsmarkedet. Fondet er et generelt virkemiddel overfor obligasjonsmarkedet, hvor fondet sammen med andre investorer kjøper obligasjonslån utstedt av norske foretak i både førstehånds- og andrehåndsmarkedet. Investeringene gjennom Statens obligasjonsfond skjer til markedsmessige vilkår. Fondet forvaltes av Folketrygdfondet på oppdrag fra og etter retningslinjer fastsatt av Finansdepartementet.

Fra investeringene startet opp og fram til utgangen av juni 2010 var 9,6 mrd. kroner av rammen på 50 mrd. kroner investert i obligasjonsmarkedet. I første halvår 2010 kjøpte fondet obligasjoner for 1,5 mrd. kroner. Samlet for hele perioden har Statens obligasjonsfond investert i 65 lån fra 53 utstedere. Ved utgangen av første halvår 2010 var 47,5 pst. av den investerte kapitalen plassert i obligasjoner utstedt av banker og finansinstitusjoner, mens 51,5 pst. var plassert i obligasjoner utstedt av industriforetak. Andelen

av den investerte kapitalen som var plassert i obligasjoner fra utstedere med svakere kredittvurdering enn BBB- («non investment-grade») utgjorde ved halvårsskiftet om lag 23 pst. Resultatet for Statens obligasjonsfond var 339 mill. kroner ved utgangen av første halvår 2010, tilsvarende en avkastning på om lag 4 pst. av den investerte kapitalen. Forvaltningskostnadene i første halvår 2010 utgjorde 3,5 mill. kroner.

Aktiviteten i det norske obligasjonsmarkedet har økt betydelig etter at Statens obligasjonsfond ble etablert. I første halvår 2010 var nivået på utstedelser av nye obligasjoner fra private utstedere på et relativt høyt nivå, noe tyder på at likviditeten og tilgangen til kapital til det norske kredittobligasjonsmarkedet har bedret seg. Statens obligasjonsfond har derfor ikke vært like aktivt i første halvår 2010 som det var i 2009.

Regjeringen vil rapportere om virksomheten til Statens obligasjonsfond i Finansmarknadsmeldinga 2010, som legges fram for Stortinget våren 2011.

hold 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.

Som understreket i Finansmarknadsmeldinga 2009 er det viktig at bankene framover styrker soliditeten, både for å møte økte markedskrav til sammensetning og nivå på kjernekapitalen, og for å være godt rustet til å møte konsekvensene av en svak utvikling i realøkonomien.

Bankenes resultater avhenger i stor grad av forholdene i realøkonomien, og vil derfor kunne bli preget av usikkerhet også de nærmeste årene.

*Livsforsikringsselskapene* hadde samlet sett et resultat før skatt og tildeling til kunder på 3,7 mrd. kroner i første halvår i år, mot 5,7 mrd. kroner i samme periode i fjor. Det verdijusterte resultatet før skatt og tildeling til kunder, som inkluderer endringer i selskapenes kursreguleringsfond, var 1,7 mrd. kroner i første halvår i år, mot 5,8 mrd. kroner i første halvår i fjor. Nedgangen i resultatene har sammenheng med en reduksjon i finansinntektene som følge av en svakere utvikling i aksjemarkedene.

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 80 pst. av forsikringsforpliktelsene, dvs. at kundene er garantert en minste årlig avkastning på pensjonsmidlene, uavhengig av den faktiske avkastningen selskapet oppnår gjennom forvaltningen av midlene. I 2010 er livsforsikringsselskapenes gjennomsnittlige årlige avkastningsgaranti om lag 3,3 pst., ifølge anslag fra Finanstilsynet.

Livselskapene hadde en annualisert verdijustert avkastning i første halvår 2010 på 3,3 pst., mot 4,4 pst. på samme tid i fjor. Pensjonskassene hadde en annualisert verdijustert avkastning på 2,4 pst., ned fra 10,7 pst. i første halvår i fjor. Forskjellen i verdijustert avkastning mellom livsforsikringsselskaper og pensjonskasser skyldes i hovedsak forskjellig aktivasammensetning. Pensjonskasser som gruppe har en høyere aksjeandel enn livsforsikringsselskapene.

Ved utgangen av 2. kvartal 2010 hadde livsforsikringsselskapene samlet en kapitaldekning på 14,8 pst., og samtlige selskaper oppfylte lovkravet om 8 pst. kapitaldekning.

Livsforsikringsselskapenes bufferkapital er kapital ut over lovpålagte soliditets- og sikkerhetskrav og består av overskytende kjernekapital

(kjernekapitalmargin), tilleggsavsetninger begrenset oppad til årets renteforpliktelse, delårsresultat, kursreguleringsfond og risikoutjevningfond. Bufferkapitalen falt med 7,7 mrd. kroner i 2. kvartal 2010 til 36,2 mrd. kroner og utgjorde 4,4 pst. av forvaltningskapitalen ved utgangen av kvartalet. Nedgangen i aksjemarkedene førte til betydelig reduksjon i kursreguleringsfondet og bidro til redusert bufferkapital i selskapene.

Som understreket både i Finansmarknadsmeldinga 2009 og i tidligere meldinger, er det svært viktig at livsforsikringsselskapene og pensjonskassene selv sørger for at det med tilstrekkelig sikkerhetsmargin er godt samsvar mellom risiko og soliditet for det enkelte selskap.

### 3.4.3 Reform av internasjonal finansmarkedsregulering

Finanskrisen avdekket betydelige svakheter og mangler i finansmarkedsregulering og tilsyn i mange land. Siden høsten 2008 har myndigheter over hele verden arbeidet med tiltak for å dempe de umiddelbare virkningene av krisen, og med mer langsiktige systemendringer for å redusere sannsynligheten for at det oppstår en ny krise. Dette arbeidet foregår på flere plan og i ulike fora, nasjonalt og internasjonalt.

De viktigste prosessene globalt skjer i regi av G20, som har gitt Financial Stability Board (FSB) og Baselkomiteen for banktilsyn sentrale roller. Etter flere toppmøter siden høsten 2008 har G20-landene satt seg som mål å etablere skjerpede minstekrav til kapital og likviditet i finansinstitusjoner, innføre tiltak som reduserer risikoen knyttet til systemviktige finansinstitusjoner, innføre ny regulering av derivathandel, hedgefond, kredittvurderingsbyråer mv., forbedre internasjonale regnskapsstandarder, regulere godtgjørelsesordninger for ansatte i finansinstitusjoner, og fremme tiltak som gjør at finanssektoren bidrar betydelig til å betale for kostnadene knyttet til statlige støtte-tiltak under kriser. Neste G20-toppmøte skal holdes i Seoul 11–12. november 2010.

Baselkomiteen for banktilsyn har hatt på høring strengere regler om kapital og likviditet for banker, de såkalte Basel III-reglene. I en pressemelding 26. juli 2010 opplyste komiteen at den hadde kommet til enighet om innholdet i de nye reglene og videre framdrift og tidspunkter for innføring og innføring av reglene. Den 12. september ble det truffet vedtak om viktige deler av de nye Basel III-reglene, herunder strengere krav til kjernekapital og likviditet. Ytterligere arbeid vil skje utover høsten.

De nye Basel III-reglene innebærer blant annet strengere krav til 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 uendret på 8 pst. av beregningsgrunnlaget (risikovektet balanse). Videre innføres 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 kjernekapital 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 svært sterk kredittvekst. Det innføres også to kvantitative likviditetskrav, en såkalt «*liquidity coverage ratio*» (krav til hvor mye likvide eiendeler en bank må ha for å kunne klare perioder med svikt i markedene for finansiering), og en såkalt «*net stable funding ratio*» (krav til sammensetningen av finansieringskilder eller hvor stabil finansieringen må være).

Reglene skal 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.

#### Europa

De internasjonale prosessene for å bedre regulering av og tilsyn med finansmarkedene vil først og fremst ha betydning for Norge ved at endringer i gjeldende EU-regelverk på finansmarkedsområdet tas inn i EØS-avtalen.

Det er vedtatt to *revisjoner av EUs kapitalkravsdirektiv* («Capital Requirements Directive», CRD), kalt CRD II og CRD III. Revisjonene innebærer bl.a. endringer i kapital- og likviditetskravene til banker. Endringene skal tre i kraft i nasjonal lovgivning i EU-landene fra 1. januar 2011. CRD II ble vedtatt i EU 16. september 2009, og er tatt inn i EØS-avtalen. Enighet om CRD III ble oppnådd mellom EUs råd og Europaparlamentet den 30. juni 2010, og Parlamentet vedtok nytt CRD III-direktiv 7. juli 2010. Det er forventet at EUs råd så snart som mulig vil treffe vedtak som er identisk med Parlamentets vedtak, slik at direktivet blir endelig vedtatt. Finansdepartementet legger til grunn at CRD III blir tatt inn i EØS-avtalen på vanlig måte.

CRD II omfatter blant annet:

- i) Reviderte krav til kvalitet på ansvarlig kapital.
- ii) Tydeliggjøring av ansvarsdelingen mellom



hjemland og vertsland. Regler om «supervisory colleges» (grensekryssende tilsyn med finanskonsern), utvidet krav til «consolidating supervisor» og nye regler om «significant branches».

- iii) Innstramming i reglene for store engasjementer, gjennom bl.a. å fjerne flere nasjonale valg.
- iv) Styrking av bestemmelsene om verdipapirisering (gjelder ikke obligasjoner med fortrinnsrett).
- v) Kvalitative krav til likviditet.

CRD III omfatter blant annet:

- i) Økte krav dersom kapitalkravet i handelsporteføljen beregnes med interne metoder, dvs. VaR-metoder («Value-at-Risk»)
- ii) Ytterligere bestemmelser om verdipapirisering, herunder strengere behandling av reverdipapiriseringssposisjoner (verdipapiriseringer med andre verdipapiriseringer som underliggende).
- iii) Bestemmelser om godtgjørelsesordninger i banker og verdipapirforetak.

EU-kommisjonen har hatt på høring en tredje revisjon av kapitalkravdirektivene, kalt CRD IV. Blant sentrale temaer i denne høringen er krav til uvektet egenkapitalandel (leverage ratio), utvidede regler for oppbygging av motsykliske kapitalbuffer og kvantitative likviditetskrav. Temaene svarer til de som er behandlet av Baselkomitéen, og det ventes at EU-kommisjonen snart vil legge fram et endelig forslag til CRD IV-direktiv når Basel III-reglene nå foreligger.

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. Det foreslås bl.a. at maksimal utbetalingstid til innskytere blir satt til én uke, mot tidligere maksimalt tre måneder. Dersom den vedtatte endringen i EUs innskuddsgarantidirektiv skulle bli tatt inn i EØS-avtalen, vil fullharmonisering av dekningsbeløpet kunne få stor betydning for den norske innskuddsgarantiordningen. Den norske ordningen dekker i dag inntil 2 mill. kroner per innskyter per bank. Regjeringen har lenge arbeidet for å få til en tilpasning av EU-reglene slik at dagens norske dekningsnivå kan videreføres. EU-kommisjonen har til nå avvist forslaget. Regjeringen arbeider fortsatt aktivt med

saken. En nylig publisert OECD-studie viser at Norge var det eneste landet i EU/EØS-området som verken utstedte statsgaranti for bankenes gjeld (som f.eks. kundeinnskudd) eller økte satsen for innskuddsgarantibeløpet under finanskrisen.

EU-kommisjonens forslag til endringer i innskuddsgarantidirektivet inneholder også bestemmelser om bl.a. garantifondenes størrelse og om utformingen av avgifter til fondene. Innskuddsgarantifond skal etter forslaget ha midler tilsvarende 1,5 pst. av innskuddene som omfattes av garantien, etter en overgangsperiode på ti år. Ifølge Kommisjonen bør avgiftene til slike fond harmoniseres i EU, og baseres på risikoen i den enkelte bank.

EU har vedtatt å etablere *et nytt finanstilsynssystem på EU-nivå*, med formål å styrke tilsynet med hele den europeiske finanssektoren og bedre forutsetningene for finansiell stabilitet. Den nye strukturen skal sikre at regler gjennomføres og håndheves på en konsistent måte i alle land, at systemrisiko blir identifisert på et tidlig stadium, at ulike europeiske myndigheter raskt kan samarbeide om tiltak i krisesituasjoner, og at uenigheter mellom nasjonale tilsynsmyndigheter kan løses i et overordnet organ. Fra 1. januar 2011 skal tre nye EU-tilsynsbyråer drive tilsyn på mikronivå, samlet kalt «European System of Financial Supervisors» (ESFS), mens et nytt systemrisikoråd («European Systemic Risk Board», ESRB) skal ha ansvar for makroovervåking. EFTA/EØS-land, herunder Norge, vil få en permanent observatørplass i de nye EU-organene som skal drive tilsyn på mikronivå for hhv. bank, forsikring og verdipapirvirksomhet, samlet kalt «European System of Financial Supervisors» (ESFS), men skal etter teksten i vedtaket ikke delta i organenes diskusjoner av enkeltinstitusjoner, bortsett fra når EØS/EFTA-landene har direkte interesse i saken. I det nye systemrisikorådet, «European Systemic Risk Board» (ESRB) vil EØS/EFTA-land kunne delta på «ad hoc-basis», men skal under ingen omstendighet – heller ikke når det er direkte interesser – få være tilstede når enkeltsekskaper eller enkelte medlemsland blir diskutert. Det daglige tilsynet med finansinstitusjoner skal fortsatt ligge hos nasjonale tilsynsmyndigheter.

På bakgrunn av anbefalinger fra EU-kommisjonen om avgifter ilagt banker med formål å bygge opp nasjonale bankavviklingsfond har EU-landene innledet *diskusjoner om ulike former for ny skatte- og avgiftslegging av finanssektoren*.<sup>1</sup> Etter møtet i EU-rådet i juni 2010 ble det bl.a. uttalt følgende:

<sup>1</sup> Se meddelelse fra EU-kommisjonen 25. mai 2010 om bankavviklingsfond, jf. KOM(2010) 254.

«The European Council agrees that Member States should introduce systems of levies and taxes on financial institutions to ensure fair burden-sharing and to set incentives to contain systemic [risk]. Such levies or taxes should be part of a credible resolution framework. Further work is urgently required on their main features and issues of level playing field and cumulative impacts of various regulatory measures should be carefully assessed. The European Council invites the Council and the Commission to take this work forward and report back in October 2010».

EU-kommisjonen mener at det bør bygges opp avviklingsfond, finansiert av bankene, for å lette håndteringen av eventuelle framtidige kriser, og for å minimere utgifter på statenes hånd til støtteiltak mv. Flere av EU-medlemslandene har innført eller opplyst at de planlegger å innføre egne avgifter av forskjellig slag, bl.a. Frankrike, Storbritannia, Sverige, Tyskland og Ungarn. Kommisjonen har senere vist til at det vil være utfordringer knyttet til konkurransevridninger dersom EU-landene ikke enes om en felles utforming av nye avgifter overfor finansinstitusjoner. Hittil har Kommisjonens anbefalinger om felles utforming av nasjonale avgifter og fond fått liten tilslutning blant medlemslandene på ministernivå, og mange har gitt uttrykk for at de foretrekker å innføre egne avgifter som vil gi inntekter direkte til statskassen.

Ulike former for skatt på finansielle transaksjoner har også vært oppe til diskusjon i EU, uten at det er oppnådd enighet om hvorvidt denne typen skattlegging vil kunne være formålstjenlig eller ønskelig.

Temaet har også vært oppe i G20-sammenheng og i FN, bl.a. i arbeidet med å identifisere kilder til finansiering av bistand. Norge har deltatt i dette arbeidet. Det er ikke blitt enighet om en felles tilnærming internasjonalt.

## USA

Den amerikanske kongressen vedtok i juli 2010 en omfattende reform av landets finansmarkedsregulering og tilsynsstruktur. De vedtatte lovreglene er forholdsvis overordnede og generelle. Det meste av konkrete endringer vil bli gjennomført av eksisterende og nye myndighetsorganer, som i mange tilfeller har fått utvidet kompetanse. Det gjenstår betydelig forskriftsarbeid fra ulike myndighetsorganer før en får sett den fulle virkningen på finanssektoren. Regulering av forhold som ka-

pital og likviditet avventer utfallet av G20- og Basel-prosessene.

Det er vedtatt nye regler, eller hjemler for nye regler, på mange av de samme områdene som er vektlagt i EU etter krisen, så som godtgjørelsesordninger i finansinstitusjoner, derivathandel, verdipapirisering, hedgefond, kredittvurderingsbyrå mv. Blant det viktigste i reformen er etableringen av to nye tilsynsorganer:

- Financial Stability Oversight Council (FSOC) skal overvåke systemrisikoen i det amerikanske finanssystemet, og skal ledes av det amerikanske finansdepartementet. FSOC kan bl.a. gi anbefalinger om strengere regulering av store og komplekse finansinstitusjoner til Federal Reserve (den amerikanske sentralbanken), og (som en siste utvei) godkjenne eventuelle forslag fra Federal Reserve om å splitte opp store finansinstitusjoner.
- Consumer Financial Protection Bureau (CFPB) skal føre forbrukerrettet tilsyn med – og håndheve reguleringer overfor – større finansinstitusjoner som tilbyr finansielle produkter og tjenester i massemarkedet, og blir underlagt Federal Reserve.

Videre blir det endringer i banktilsynsstrukturen med formål å fjerne tilsynshull og etablere klare ansvarsområder for de ulike tilsynsorganene på føderalt nivå. Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) og Office of the Comptroller of the Currency (OCC) får tilsynsansvaret overfor mindre banker med henholdsvis delstatskonesjon og føderal konsesjon, mens Federal Reserve skal føre tilsyn med større banker (forvaltningskapital over 50 mrd. dollar). Federal Reserve får dessuten formelt ansvar for å identifisere, måle, overvåke og motvirke risiko for finansiell ustabilitet i USA.

Med reformen innføres det visse begrensninger på finansinstitusjoners adgang til handel for egen regning, som skal forhindre interessekonflikter og for høy risikoeksponering. En viktig begrensning er den såkalte Volcker-regelen, som sier at en finansinstitusjon ikke kan eie mer enn tre prosent av et hedgefond eller et private equity-fond, og at institusjonens investeringer i denne type fond ikke kan utgjøre mer enn tre prosent av institusjonens kjernekapital.

Under finanskrisen ble dekningsbeløpet i den amerikanske innskuddsgarantiordningen midlertidig hevet fra 100 000 dollar til 250 000 dollar. Ordningen er nå vedtatt utvidet på permanent basis, slik at den dekker innskudd opptil 250 000 dollar per innskyter. Dette dekningsbeløpet er om lag

dobbelt så høyt som den vedtatte EU-dekningen på 100 000 euro, jf. ovenfor.

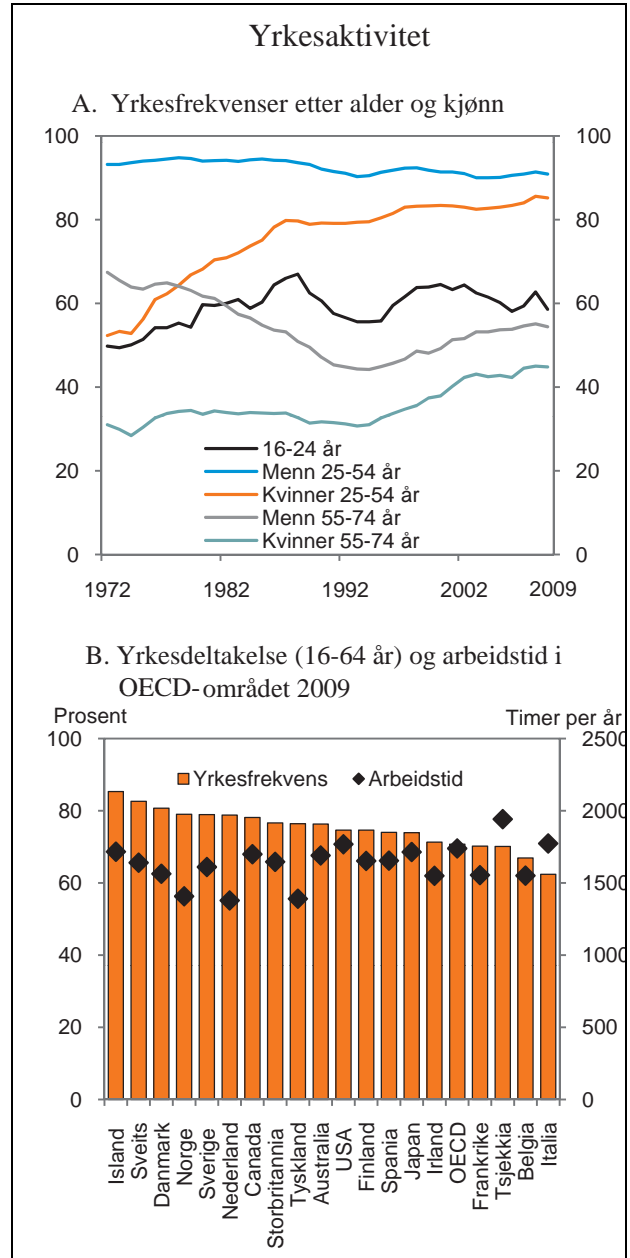
### 3.5 Samarbeid for arbeid – sysselsettings- og inntektspolitikk

#### 3.5.1 Innledning

Et hovedmål for Regjeringen er å forsvare, fornye og forbedre et av verdens beste velferdssamfunn. Grunnlaget for velferden legges gjennom befolkningens arbeid, og det må legges til rette for å sikre høy yrkesdeltakelse og verdiskaping. Det krever en bred tilnærming innenfor mange politikk-områder, slik at man kan sikre tilgang på kvalifisert arbeidskraft, hindre utstøting fra arbeidsmarkedet, framskaffe kunnskap og teknologi som grunnlag for framtidsrettet næringsutvikling og legge til rette for etablering av nye arbeidsplasser i næringslivet. Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Verdien av nåværende og framtidig arbeidsinnsats utgjør 4/5 av nasjonalformuen, mens den resterende andelen omfatter realkapital, finanskapital og anslått verdi av gjenværende olje- og gassreserver. God utnyttelse av arbeidskraften er dermed avgjørende for levestandarden i Norge framover. I en situasjon der vi står overfor en gradvis aldring av befolkningen, vil bærekraften i de fellesfinansierte velferdsordningene avhenge av at vi lykkes med arbeidslinjen.

Sett i et internasjonalt perspektiv er yrkesdeltakingen i Norge høy, ikke minst blant kvinner og eldre. Arbeidsstyrken er godt kvalifisert og arbeidsledigheten er lav. Samtidig har det gjennom mange år vært en betydelig vekst i antallet mottakere av helserelaterte ytelser. Ved utgangen av 2009 mottok om lag 20 pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder sykepenger, arbeidsavklaringspenger, en uføreytelse eller AFP. Det er et sentralt mål for Regjeringen å legge til rette for et inkluderende arbeidsliv der alle kan delta. 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. Arbeidslivet er dessuten en viktig arena for sosial inkludering. Arbeid er avgjørende for velferden både for den enkelte og for samfunnet.

Arbeidsledighet er sløsing med samfunnets ressurser. I perioder med lav økonomisk aktivitet er det viktig at ledighet ikke biter seg fast. Videre må ikke svekket lønnsomhet i næringslivet føre til økt utstøting fra arbeidslivet eller større problemer med å komme seg inn i arbeidsmarkedet for særlig utsatte grupper. Å holde ledigheten lav og



Figur 3.9 Yrkesaktivitet

Kilder: Statistisk sentralbyrå og OECD.

sysselsettingen høy var utgangspunktet for Regjeringens tiltak for å motvirke effektene av finanskrisen og det internasjonale økonomiske tilbakeslaget. Tiltakene har bidratt til at Norge har Europas laveste arbeidsledighet. Mens arbeidsledigheten økte til rekordnivåer i en rekke land, har oppgangen i Norge vært vesentlig mindre. Ledigheten utgjør nå om lag 8 pst. i Storbritannia og Sverige, 10 pst. i euroområdet, 9,6 pst. i USA og 3,3 pst. i Norge. Det norske ledighetsnivået er også klart lavere enn gjennomsnittet for Norge de siste 20 årene på 4¼ pst. Økningen i ledigheten er blitt vesentlig lavere enn man fryktet våren 2009.

Tabell 3.9 Hovedtall for utviklingen i arbeidsmarkedet

	Nivå					Endring i pst. fra året før	
	1990	1995	2000	2005	2009	2010	2011
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>							
Utførte timeverk . . . . .	3 094	3 154	3 375	3 340	3 656	-0,1	0,7
Gjennomsnittlig arbeidstid, timer per år . . . . .	1 503	1 488	1 455	1 420	1 403	0,1	0,1
Sysselsetting. 1 000 personer <sup>1</sup> . . . . .	2 059	2 120	2 320	2 352	2 606	-0,2	0,6
<i>Tilgang på arbeidskraft<sup>2</sup>:</i>							
Befolkning 15–74 år. 1 000 personer . . . . .	3 094	3 140	3 201	3 312	3 559	1,5	1,4
Arbeidsstyrken. 1 000 personer . . . . .	2 142	2 186	2 350	2 400	2 590	0,2	0,7
Sysselsatte. 1 000 personer <sup>3</sup> . . . . .	2 030	2 079	2 269	2 289	2 508	-	-
<i>Herav:</i>							
Andel deltid . . . . .	26,6	26,5	25,6	26,6	26,9	-	-
Andel heltid . . . . .	73,4	73,5	74,4	73,4	73,1	-	-
Andel med sykdomsfravær mv. . . . .	3,1	2,6	4,0	3,2	3,9	-	-
Arbeidsledige. 1 000 personer . . . . .	112	107	81	111	82	-	-
Utenfor arbeidsstyrken. 1 000 personer . . . . .	952	954	851	912	969	-	-
<i>Herav:</i>							
Andel pensjonister (uføre og alder) . . . . .	49,5	51,4	59,2	57,6	60,0	-	-
Andel under utdanning . . . . .	25,7	27,9	24,6	26,5	28,1	-	-
Andel hjemmearbeidende . . . . .	19,3	13,7	11,2	8,0	5,2	-	-
<i>Memo:</i>							
Yrkesfrekvens. Prosent (15–74 år) . . . . .	69,2	69,6	73,5	72,8	72,8	71,8	71,3
Ledighet. Prosent av arbeidsstyrken . . . . .	5,2	4,9	3,5	3,5	3,2	3,5	3,6

<sup>1</sup> Ifølge nasjonalregnskapet.<sup>2</sup> Brudd i AKU i 2006.<sup>3</sup> Ifølge AKU.

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

Utsiktene i arbeidsmarkedet synes nå å være i bedring, jf. nærmere omtale i kapittel 2.

Sysselsettingspolitikken må ivareta den enkeltes behov for inntektssikring og samtidig bidra til tilstrekkelig fleksibilitet i det norske arbeidsmarkedet. Et fleksibelt arbeidsmarked og en aktiv arbeidsmarkedspolitikk blir ofte trukket fram som viktige forklaringer på at vi etter tidligere lavkonjunkturer har klart å bringe ledigheten ned igjen, og at vi nå har unngått en sterk vekst i ledigheten.

Den norske velferdsstaten er basert på universelle inntektssikringsordninger, et stort offentlig tilbud av tjenester innenfor bl.a. helse, barnehage og utdanning, samt arbeidsmarkedsinstitusjoner som inkluderer fagforeninger med høy organisa-

sjonsgrad, godt organiserte arbeidsgivere, betydelig koordinering av lønnsdannelsen og stor vekt på aktive arbeidsmarkedstiltak. Denne måten å organisere samfunnet på har bidratt til at vi har kunnet kombinere en jevn inntektsfordeling, solid økonomisk vekst, høy yrkesaktivitet og makroøkonomisk stabilitet. Regjeringen legger stor vekt på å videreføre de sentrale trekkene i den norske velferdsmodellen. Vi står overfor en rekke utfordringer, ikke minst knyttet til aldringen av befolkningen. For at den norske velferdsmodellen skal kunne videreføres i møte med disse utfordringene er det avgjørende at vi klarer å sikre bred deltakelse i arbeidslivet og et vekstkraftig næringsliv. Dette krever fortsatt samarbeid og felles innsats.

### 3.5.2 Samarbeid for arbeid

Regjeringen lanserte i februar prosjektet «Samarbeid for arbeid» som en bred samfunnsdebatt om hvordan vi kan legge til rette for å sikre høy yrkesdeltakelse og verdiskaping.

Formålet med initiativet har vært å få innspill, diskusjon og gode svar på hvordan vi kan få flere i jobb, hvordan vi skaper et arbeidsliv som gjør at folk holder seg friske og motiverte, hvordan vi får bygd opp den kompetansen vi trenger, og hvordan vi skaper et framtidrettet næringsliv. Siden lanseringen har det vært en omfattende aktivitet både i form av møter og på internett, jf. boks 3.12.

Den 13. september var Norge vertsland for en internasjonal høynivåkonferanse om vekst, arbeid og sosial inkludering, i samarbeid med ILO og

IMF. Bakgrunnen for konferansen var de store utfordringene man står overfor i arbeidsmarkedene verden over etter finanskrisen, og man fokuserte på behovet for samarbeid for å sikre ny vekst i verdensøkonomien og skape nye arbeidsplasser.

I Samarbeid for arbeid har Regjeringen rettet særlig oppmerksomhet mot følgende temaer:

- Hvordan man kan hindre utstøting fra arbeidslivet, med vekt på hva som kan gjøres for å redusere sykefraværet og hvordan man kan få integrert flest mulig i arbeidslivet.
- Hvordan man kan øke tilgangen på kvalifisert arbeidskraft, med vekt på hva som bør gjøres for å unngå at ungdom avslutter skolegangen før de har fullført videregående opplæring.
- Hvordan man kan utvikle et framtidrettet næringsliv i alle deler av landet og gjøre det enklere å starte opp nye bedrifter.

#### Boks 3.12 Samarbeid for arbeid

Samarbeid for arbeid har hatt til hensikt å oppmuntre til en bred samfunnsdebatt om hvordan man kan sikre størst mulig yrkesdeltakelse og verdiskaping. Prosjektet ble igangsatt medio februar i år med et omfattende møteprogram.

Prosjektet bygger på en erkjennelse av at økt arbeidsinnsats og verdiskaping i Fastlands-Norge er forutsetninger for at velferdsstaten skal kunne opprettholdes. Spørsmålet om hvordan vi skal sikre en økonomisk bærekraftig velferdsstat også framover, i møte med aldringen i befolkningen, har blitt løftet fram særskilt.

Samarbeid for arbeid har dels foregått gjennom samrådsmøter, konferanser og besøk av statsråder i bedrifter, skoler, sykehjem mv., og dels på internett.

*Samrådsmøter mv.:* Det er avholdt en rekke samrådsmøter og konferanser der statsråder fra samtlige involverte departementer både hver for seg og samlet har fått anledning til å drøfte de ulike temaene med representanter bl.a. for næringslivet, partene i arbeidslivet og skoleelever

Under temaet utstøting fra arbeidslivet er det f.eks. avholdt to folkemøter om inkludering, samt rådslag om hhv. integrering og arbeidsmiljø og sykefravær. Frafallet i videregående opplæring har vært tema for flere konferanser, herunder Regjeringens kontaktkonferanse med fylkeskommunene, Skolelederdagene og Nasjonal opplæringskonferanse. Utvikling av et framtidrettet næringsliv er blitt drøftet i en rekke sammenhenger, herunder i Porsgrunn med repre-

sentanter fra næringslivet, i Trondheim, og i Oslo med gründere innenfor ulike næringer. Det er også avholdt rådslag om utvikling av reiselivet i Nord-Norge, om regional innovasjon og verdiskaping og i forbindelse med arbeidet med ny stortingsmelding om landbruks- og matpolitikken. Også prosjektet Norge 2020, som har til hensikt å reise en verdiskapingsdebatt, samt prosjektet Samarbeid for arbeid i sjømatnæringen, er lansert i tilknytning til Samarbeid for arbeid. I tillegg er det arrangert samråd om økonomisk politikk, hvorav ett med næringslivsledere og partene i arbeidslivet, og ett med fagøkonomer.

Regjeringens medlemmer har videre møtt representanter bl.a. fra skoler, sykehjem, mange og ulike deler av næringslivet, innvandrersorganisasjoner og partene i arbeidslivet i løpet av prosjektperioden.

*Kontakt på internett:* Det er opprettet en egen internettside, samarbeidforarbeid.no, i tilknytning til Regjeringens nettside. Nettsiden har hatt en inngang til hvert av temaene, med tekst- og videobasert informasjon om Regjeringens politikk og aktivitet. Det har blitt avholdt flere nettmøter der de ulike statsrådene har svart på spørsmål, og også en bloggkonkurranse. Nettaktiviteten har hatt til hensikt å stimulere til debatt og spre kunnskap.

Det har vært lagt til grunn at oppfølging skal skje gjennom Regjeringens ordinære arbeid.

### *Nærmere om utstøting og integrering*

Til tross for innsatsen mot utstøting fra arbeidslivet er det en kvart million flere som mottar uføretrygd, attføring, rehabilitering eller sykepenges i dag enn for 15 år siden. Framover vil antall alderspensjonister øke kraftig i takt med aldringen av befolkningen. Å lykkes med arbeidslinjen er helt sentralt for å kunne møte de økonomiske utfordringene vi står overfor. I år brukes 310 mrd. kroner på finansiering av folketrygden. Hvis antall personer på helserelaterte ytelser i 2010 hadde vært på 2008-nivå, ville utgiftene isolert sett vært om lag 7,5 mrd. kroner lavere. De nærmeste årene anslås utgiftene i folketrygden å vokse med om lag 9 mrd. kroner i gjennomsnitt per år.

Sykefraværet har økt betydelig fra midten av 1990-tallet, jf. figur 3.11B. Særlig bekymringsfullt er det at langvarig sykefravær ofte resulterer i varig uførhet. Etter en særlig sterk oppgang i 2009, har sykefraværet avtatt klart de siste kvartalene. Sykefraværet lå om lag 10 pst. lavere i første halvår i år enn på samme tid i fjor. Den nye IA-avtalen som partene i arbeidslivet og Regjeringen ble enige om i vinter, er viktig for å forebygge utstøting gjennom forsterkede virkemidler for å få ned sykefraværet, jf. nærmere omtale i boks 3.14. Vi vet bl.a. at det er en nær sammenheng mellom langvarig sykefravær og uførhet. Målet om 20 pst. reduksjon i sykefraværet fra nivået i 2001 står sentralt også i den nye avtalen. I arbeidet med den fornyede IA-avtalen har Regjeringen mottatt en rekke nyttige innspill innenfor Samarbeid for arbeid. Disse innspillene understreket bl.a. betydningen av å legge til rette for at også personer med nedsett arbeidsevne kan bidra i arbeidslivet, bl.a. gjennom raskere og tettere oppfølging av sykmeldte og oppfølging av legenes sykmeldingspraksis.

Regjeringen legger vekt på arbeid for å hindre utstøting fra arbeidslivet og fremme integrering. I NAV-reformen, som nå er i ferd med å fullføres over hele landet, er arbeidsevnevurdering og deltakelse framfor passivitet sentralt. Det legges også betydelig vekt på å mobilisere arbeidskraft som er i utkanten av arbeidsmarkedet, bl.a. i utformingen av ny uførepensjon som Regjeringen tar sikte på å fremme i en proposisjon senere i høst. Selv om andelen sysselsatte i Norge er blant den høyeste i verden, er det en stor utfordring at det over lengre tid har vært en sterk innstrømming til varige trygdeytelser. For å snu denne trenden er det viktig at regelverket utformes slik at det lønner seg å arbeide framfor å motta uførestønad, slik at den enkelte kan stå lenger i arbeid. Innføring av arbeidsavklaringspenger til erstatning for tre forskjellige kort-

tidsytelser fra 1. mars 2010 bidrar til bedre tilrettelegging for den enkelte med sikte på raskere tilbakevending til arbeid.

Innvandrerbefolkningen har langt lavere yrkesdeltakelse enn gjennomsnittet, og bruken av trygdeordninger i denne delen av befolkningen er stor. Tiltak for å bedre integreringen av innvandrere er et viktig bidrag til å øke det samlede arbeidstilbudet. Det er også bakgrunnen for at Regjeringen har satt ned et offentlig utvalg (Velferds- og migrasjonsutvalget) for å drøfte og komme med forslag til tiltak. Regjeringen har også gjennom Samarbeid for arbeid holdt rådslag og folkemøter om integrering, med særlig oppmerksomhet om arbeidsliv og utdanning.

Sysselsettingspolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.5.3.

### *Nærmere om økt tilgang på kvalifisert arbeidskraft*

De yrkesaktives kompetanse er svært viktig for å sikre videre vekst og god omstillingsevne i økonomien. Norge har et høyt utdanningsnivå i internasjonal målestokk. Høyt kostnadsnivå har trukket i retning av mer kunnskapsbaserte næringer, med behov for godt kvalifiserte arbeidstakere til å løse nye oppgaver. Det krever et godt utdanningssystem som kan skape gode resultater.

En av de store utfordringene er det betydelige frafallet i videregående opplæring. Nesten alle ungdommer starter i videregående opplæring etter endt ungdomsskole, men bare 7 av 10 har etter fem år gjennomført med full studie- eller yrkeskompetanse. Innen yrkesfag er gjennomføringsgraden på bare vel 50 pst. Frafall innebærer store kostnader både for den enkelte og for samfunnet. Blant unge mellom 20 og 24 år som ikke har fullført videregående opplæring står nærmere 1 av 5 utenfor både arbeid og utdanning, mot 1 av 20 av de i samme aldersgruppe som har gjennomført. Selv om årsakssammenhengene kan være mange og sammensatte, er det likevel slik at nesten alle unge som mottar uføretrygd har falt ut av videregående opplæring.

Det er stort engasjement rundt problemstillingen frafall i videregående skole, og mange enkelt-skoler og fylkeskommuner kan vise til gode resultater og erfaringer som bør deles. Innenfor Samarbeid for arbeid er det dette temaet som har skapt mest debatt og flest innspill på nettsiden samarbeidforarbeid.no og i de sosiale nettmediene. Regjeringen har også mottatt nyttige synspunkter på det videre arbeidet gjennom en rekke skolebesøk og konferanser.



Regjeringens arbeid med å redusere frafallet i videregående opplæring er særlig basert på tette oppfølging. Dette ligger til grunn for satsingen på tidlig innsats, med økt timetall, forsterket opplæring i grunnleggende ferdigheter og gratis leksehjelp i 1.–4. trinn. På ungdomstrinnet er det satt i gang forsøk med arbeidslivsfag, der elever gis større mulighet til å arbeide praktisk og prøve ut sine interesser for yrkesfaglig opplæring. Denne muligheten kommer i tillegg til faget utdanningsvalg. Faget har vært obligatorisk siden 2008 og skal gi elevene bedre grunnlag for å velge videregående opplæring. På videregående skole er det bl.a. innført obligatoriske kartleggingsprøver på 1. trinn og mer relevant og praksisnær fag- og yrkesopplæring. Videre har fylkeskommunene fått tilskudd til profesjonalisering av rådgivningsfunksjonen, samt tettere oppfølging av elever og lærlinger som sliter med grunnleggende ferdigheter.

I prosjektet Ny GIV (Gjennomføring i videregående opplæring) har staten invitert alle fylkeskommunene til et målrettet samarbeid for å øke gjennomføringen i videregående opplæring. I statsbudsjettet for 2011 er det innenfor rammen av prosjektet foreslått en bevilgning på 175 mill. kroner til følgende tiltak:

- Økt kvalitet på ungdomstrinnet, særlig i form av tilbud om etterutdanning og styrking av praksiselementene. Regjeringen vil våren 2011 legge fram en stortingsmelding med forslag som vil styrke kvaliteten på ungdomstrinnet.
- Tilrettelegging av overgangen mellom ungdomstrinnet og videregående opplæring for elever med svake grunnleggende ferdigheter, f.eks. i form av sommerskole eller leksehjelp.
- Bedre yrkesretting av yrkesfaglige studieprogram, herunder kompetanseutvikling i yrkesretting og utbygging av samarbeidet med arbeidslivet.

I tillegg er 195 mill. kroner til lærebedrifter videreført i 2011 gjennom rammetilskuddet til fylkeskommunene.

#### *Næringsutvikling og et framtidrettet næringsliv*

I prosjektet tas det også sikte på å belyse hvordan vi kan gjøre det lettere å starte næringsvirksomhet og hvordan vi kan utnytte mulighetene for næringsutvikling i alle deler av landet. I denne sammenhengen er det viktig både med videreutvikling og knoppskyting innenfor etablerte virksomheter og gründervirksomhet. En av sju personer som nå er ansatt i private bedrifter, arbeider i virksomheter som ikke fantes for fem år siden.

Det er etablert et bredt virkemiddelapparat for å bidra til næringsutvikling over hele landet. Tiltakene spenner vidt – fra differensiert arbeidsgiveravgift til Innovasjon Norges ordninger og nasjonale strategier innenfor viktige næringer. Også utformingen av skatte- og avgiftssystemet, tilgang til infrastruktur og FoU-virksomhet har stor betydning. En samlet framstilling av Regjeringens politikk for å sikre en mer effektiv ressursutnyttelse er gitt i kapittel 6 i denne meldingen.

Innenfor Samarbeid for arbeid har Regjeringen gjennomført samråd om bl.a. regional innovasjon og verdiskaping, reiselivsspørsmål, gründervirksomhet, situasjonen i verftsneringen og ordninger som stimulerer teknologiutvikling. Regjeringen har gjennom nettsatsingen og en rekke bedriftsbesøk fått gode innspill til det videre arbeidet. Et eksempel er møtene om situasjonen i verftsneringen, som bl.a. ble avholdt med Vestlandsrådet og i Strategisk råd for MARUT. Innspillene herfra har dannet grunnlag for utarbeidelsen av tiltakspakken for verft og utstyrsleverandører som ble vedtatt i Stortinget i juni. Et annet eksempel er en henvendelse om at aksjelovgivningen ikke er godt nok tilpasset de minste bedriftenes behov, som vil bli fulgt opp gjennom en departementsintern utredning før årsskiftet.

En bærekraftig forvaltning av oljeformuen er særlig viktig for næringsutviklingen i fastlandsøkonomien, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.1. Mange har advart mot faren for såkalt hollandsk syke, dvs. at store, midlertidige naturressursinntekter gir rask nedbygging av konkurranseutsatt virksomhet gjennom høye kostnader og for stor offentlig sektor. Dette kan gi store og smertefulle omstillingsproblemer når ressursinntektene avtar, slik Nederland opplevde på 1970-tallet. Dette har man så langt klart å unngå i Norge. Aktiviteten i industrien har ikke avtatt mer i Norge gjennom de siste 40 årene enn i andre rike industriland. Regjeringen legger stor vekt på å føre en politikk som bidrar til at dette heller ikke skal skje i framtiden. Handlingsregelen for bruken av oljeinntekter og Statens pensjonsfond er særlig viktig i denne sammenheng. Videre må hensynet til den konkurranseutsatte industrien ivaretas i lønnsoppgjørene. Vi har holdt fast ved frontfagsmodellen, der konkurranseutsatt sektor forhandler først, også etter hvert som oljeinntektene har fått en større plass i økonomien. Regjeringen vil legge stor vekt på at denne modellen videreføres, og har som en del av prosjektet hatt seminar med økonomer for å drøfte disse problemstillingene. Inntektspolitikken drøftes nærmere i avsnitt 3.5.4.

### 3.5.3 Sysselsettingspolitikken

Siden sommeren 2008 har nedgang i etterspørselen etter arbeidskraft ført til en viss oppgang i arbeidsledigheten. Mange arbeidssøkere finner seg imidlertid arbeid igjen i løpet av kort tid. Også i perioder med svekket etterspørsel etter arbeidskraft er det derfor stor overgang fra ledighet til arbeid. For å lette denne overgangen er det viktig at det legges betydelig vekt på tett oppfølging av de arbeidsledige og at det stilles krav til aktiv jobbsøking. Undersøkelser har vist at slike aktivitetskrav bidrar til at flere raskere kommer over i arbeid. Dette bidrar også til å motvirke at personer forblir ledige over lengre tid.

I løpet av det siste året har likevel langtidsledigheten økt noe. Det er en fare for at personer som har vært ledige en stund ikke har de kvalifikasjonene som etterspørres. For å hindre at langtidsledige mister fotfestet i arbeidsmarkedet er det derfor viktig at det ytes særskilt bistand til grupper som blir gående ledige i lang tid. Tiltakene må målrettes slik at deltakerne tilføres nødvendig kompetanse og lettere kan komme i jobb.

De fleste OECD-land har betydelig større problemer med høy arbeidsledighet enn Norge. Tidligere erfaringer fra mange europeiske land har vist at høy ledighet har en tendens til å bite seg fast selv om konjunktorene snur. OECD har vurdert effekten av ulike tiltak for å motvirke økt ledighet som er satt inn de siste årene i sin siste Employment Outlook fra i sommer. Flere av anbefalingene fra OECD er godt i tråd med hovedelementer i den norske arbeidsmarkedspolitikken, for eksempel tilrådinger om aktive tiltak som bistand til jobbsøking og arbeidstrening, jf. boks 3.13.

*Arbeidsmarkedstiltakene* omfatter både tiltak rettet mot ledige med behov for arbeidsrettet bistand og tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. I lys av den økte arbeidsledigheten har nivået på arbeidsmarkedstiltakene overfor ledige blitt styrket betydelig de siste årene, jf. figur 3.11D. I 2010 er det lagt opp til et gjennomsnittlig samlet tiltaksnivå på om lag 75 000 plasser, eller om lag 4 000 flere plasser enn det som ble gjennomført i 2009. Innenfor dette tiltaksnivået er vel 19 000 plasser rettet mot ledige.

Nivået på arbeidsmarkedstiltakene bør tilpasses den aktuelle konjunktursituasjonen. Arbeidsledigheten har endret seg lite så langt i år og anslås å stabilisere seg om lag 3½ pst., mens sysselsettingen anslås å ta seg moderat opp framover, jf. avsnitt 2.5. Økt etterspørsel etter arbeidskraft trekker i retning av at tiltaksnivået kan reduseres

noe. Samtidig er det viktig at bl.a. langtidsledige får tilstrekkelig bistand. Regjeringen foreslår en bevilgning som gir rom for et samlet tiltaksnivå på 71 200 plasser i 2011, hvorav 19 300 plasser rettes inn mot ledige og 51 900 plasser rettes inn mot personer med nedsatt arbeidsevne. Dette tiltaksnivået gir også rom for å styrke arbeidsmarkeds-tiltakene overfor deltakere på kvalifiseringsprogrammet med 200 plasser.

Ungdom, langtidsledige, innvandrere og personer med nedsatt arbeidsevne er utsatte grupper i arbeidsmarkedet og prioriteres ved inntak på arbeidsmarkedstiltak. For ungdom og personer med særlig lange ledighetsperioder er det etablert garantiordninger som skal sikre tilbud om utvidet oppfølging eller deltakelse på arbeidsmarkeds-tiltak. Regjeringen viderefører garantiordningene i 2011.

I 2007 ble det igangsatt en forsøksordning med *tidsubestemt lønnstilskudd*. Formålet med dette tiltaket er å forebygge uførepensjonering og øke mulighetene for ordinært arbeid blant personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne. Antall deltakere på dette tiltaket har økt gradvis, og i 2011 legges det opp til å gjennomføre 2 500 plasser i gjennomsnitt for året. En nylig evaluering av tiltaket gir ikke noe entydig belegg for at deltakelse på tiltak bidrar til å redusere sannsynligheten for å bli ufør. Tidsubestemt lønnstilskudd videreføres som en forsøksordning, og Regjeringen vil i arbeidet med ny uførepensjon vurdere bruken av dette tiltaket nærmere.

For å gjøre det lettere for arbeidsgiver å holde på kvalifisert arbeidskraft i en periode med lav lønnsomhet ble permitteringsregelverket endret på flere områder i 2009. Den maksimale perioden med dagpenger ble bl.a. utvidet, og antall lønnsplikt dager for arbeidsgiver ble redusert fra 10 til 5 dager. Videre fikk flere permitterte rett til dagpenger ved at kravet om permitteringsgrad ble redusert fra 50 til 40 pst. I Revidert nasjonalbudsjett 2010 vurderte Regjeringen det som mest hensiktsmessig at endringene i regelverket ble videreført, bl.a. på bakgrunn av at behovet for å benytte seg av permitteringer fortsatt var stort i flere sektorer. Hittil i år er det i gjennomsnitt registrert vel 14 000 helt eller delvis permitterte, om lag som i tilsvarende periode i fjor. Det har likevel vært en tendens til nedgang gjennom året, noe som kan tyde på at behovet for å benytte seg av permitteringer er i ferd med å avta noe. Usikkerheten omkring den videre utvikling er imidlertid fortsatt stor. Regjeringen foreslår å videreføre endringene i permitteringsregelverket også i 2011.

### Boks 3.13 Innretningen av arbeidsmarkedspolitikken i OECD

Det internasjonale tilbakeslaget har ført til at arbeidsledigheten i OECD-området har økt markert de siste årene.

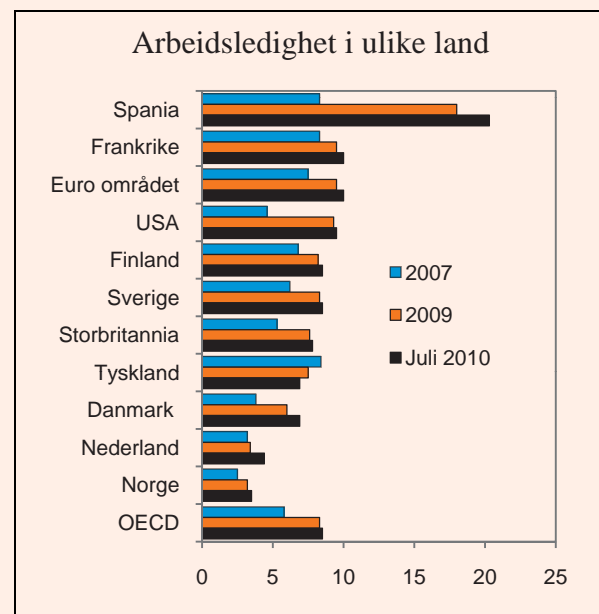
OECD har i sin publikasjon «Employment Outlook 2010» sett nærmere på utviklingen i arbeidsmarkedet og de politikktiltakene som er blitt gjennomført. Mange land satte i verk tiltak for å øke samlet etterspørsel i økonomien. Det ble også gjennomført midlertidige endringer i arbeidsledighetstrygden. Blant annet ble maksimal varighet for å kunne motta trygd forlenget, og ordningene er blitt utvidet slik at flere grupper omfattes. I tillegg ble bevilgningene til arbeidsmarkedstiltak økt. For å gjøre det lettere for arbeidsgivere å holde på kvalifisert arbeidskraft, ble det i en del land også innført subsidier slik at ansatte kunne gå ned i arbeidstid uten tilsvarende nedgang i inntekt.

Flere av tiltakene som ble satt i verk, er planlagt reversert mot slutten av 2010 eller begynnelsen av 2011. OECD peker på at aktuelle tiltak må tilpasses konjunktursituasjonen. I begynnelsen av nedgangskonjunkturen var det betydelig fall i sysselsettingen, og ledigheten økte kraftig både fordi det ble mange nye ledige og fordi langtidsledigheten økte. I denne situasjonen anbefalte OECD medlemslandene å føre en politikk for å opprettholde sysselsettingen gjennom f.eks. å subsidiere jobber med kortere arbeidstid, øke bevilgningene til arbeidsmarkedstiltak og utvide ledighetstrygden. Etter hvert er tilgangen av nye ledige dempet. Med utsikter til oppgang i etterspørselen etter arbeidskraft anbefaler OECD nå at arbeidsmarkedspolitikken rettes inn mot å få flere over i jobb for å unngå at personer permanent blir stående uten arbeid og etter hvert faller ut av arbeidsstyrken. I denne situasjonen legger OECD vekt på:

- Aktiv jobbsøking for å få flere raskere ut i jobb. For ledige som trenger særskilt bistand vil ulike opplæringstiltak kunne ha gunstig effekt. En kan også vurdere å gi støtte til arbeidsgivere for å opprette nye jobber. Dette vil kunne lette overgangen fra ledighet til arbeid. Det er imidlertid viktig at arbeidsmarkedstiltakene er kostnadseffektive og målrettes mot de mest utsatte gruppene.
- Fortsatt høy langtidsledighet i mange land tilsier isolert sett at utvidelsene i arbeidsledighetstrygden bør videreføres. Dette gjelder særlig for land der maksimal varighet for å

kunne motta ledighetstrygd var kort i utgangspunktet eller der relativt få personer var berettiget til trygd. Samtidig må en sikre at de som mottar trygd søker aktivt etter arbeid. Studier har vist at lengre varighet og økt kompensasjonsgrad i arbeidsledighetstrygden bidrar til å øke den strukturelle ledigheten. De midlertidige utvidelsene i ledighetstrygden må derfor reverseres når arbeidsmarkedet igjen bedres

- Land som subsidierte jobber med nedsatt arbeidstid, har hatt mindre reduksjon i sysselsettingen enn land som ikke satte i verk slike tiltak. På den annen side har land med slike ordninger hatt større nedgang i gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt. For å øke tilbudet av arbeidskraft og for at nødvendig omstilling skal gjennomføres bør slike subsidierte tiltak fases ut når arbeidsmarkedet bedres
- Historiske erfaringer har vist at høy arbeidsledighet ofte har ledet til utvidelse av førtidspensjonsordninger og oppmyking av adgangen til uføretrygd og sykepenger. OECD advarer kraftig mot slike tiltak, som reduserer tilbudet av arbeidskraft, men peker også på at de fleste land har klart å unngå slike tiltak i dette konjunkturtilbakeslaget.



Figur 3.10 Utviklingen i arbeidsledigheten i ulike OECD-land. Prosent av arbeidsstyrken

Kilde: OECD (Employment Outlook).

### Boks 3.14 Sykefraværet og oppfølgingen av IA-avtalen

Et av målene i den nye IA-avtalen mellom myndighetene og partene i arbeidslivet som ble inngått i februar i år, er å redusere det samlede sykefraværet, målt som antall tapte dagsverk som andel av alle avtalte dagsverk, med 20 pst. i forhold til nivået i 2. kvartal 2001. Målsettingen er videreført fra den foregående avtalen. I 2009 er det anslått at det totale sykefraværet tilsvarer et tap på om lag 155 000 årsverk.

I den nye IA-avtalen og i protokollen mellom partene er virkemidler for å bidra til tidligere innsats for å få arbeidstakere tilbake i jobb vektlagt i større grad enn tidligere. I tillegg understrekes betydningen av tilrettelegging, medvirkning og tilknytning til arbeidet ved sykdom og en gjennomgang av reglene om sanksjoner ved brudd på regelverket klarere enn før. IA-avtalen legger vekt på økt bruk av gradert sykmelding. Et forslag til endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdens bestemmelser om oppfølging av sykmeldte og sanksjonering ved brudd på pliktene i forbindelse med sykefraværs- og tilretteleggingsarbeidet er sendt på høring. Både arbeidsmiljøloven og folketrygdloven inneholder bestemmelser om oppfølgingspunkter i sykefraværsløpet. I høringsnotatet foreslås det å:

- framskynde fristen for å utarbeide en oppfølgingsplan, som forplikter arbeidsgiver og arbeidstaker til å samarbeide om tilrettelegging på arbeidsplassen
- framskynde gjennomføringen av dialogmøte 1 fra 12 til 7 uker
- krav til dialogmøte etter 26 uker opprettholdes

- innføre krav om at det skal gjennomføres dialogmøte ved utløpet av sykepengeperioden
- stramme inn kontroll- og sanksjonsbruken.

Det tas sikte på å iverksette lovendringene fra 1. juli 2011.

Det er videre igangsatt en prosess for å utvikle veiledere og retningslinjer for behandling av ulike diagnoser og helseplager. I tilknytning til dette arbeidet skal det utarbeides et opplegg for obligatorisk opplæring i sykefraværarbeidet for sykmeldere. Det skal også utarbeides et system for regelmessige tilbakemeldinger til leger om egen sykmeldingspraksis.

I protokollen tilknyttet den nye IA-avtalen fra februar 2010 sies det at partene vil komme tilbake til spørsmålet om endringer i arbeidsgivers finansiering av sykefraværet i løpet av inneværende år. Det er Regjeringens syn at det er gode grunner for at arbeidsgiver bør finansiere en større andel av langtidssykefraværet. Innenfor dagens IKT-løsning for håndtering av sykepenger, vil det imidlertid være svært utfordrende for Arbeids- og velferdsetaten å gjennomføre en slik omlegging. Regjeringen har derfor etter en samlet vurdering kommet til at det på det nåværende tidspunkt ikke bør gjennomføres endringer i arbeidsgivers medfinansieringsansvar. Regjeringen vil, i tråd med IA-avtalen, ta opp spørsmålet om arbeidsgivers finansiering av sykepenger med hovedorganisasjonene i arbeidslivet når det vurderes aktuelt, jf. nærmere omtale i Arbeidsdepartementets budsjettproposisjon.

*Dagpengeregelverket* skal sikre inntekt ved arbeidsledighet. Samtidig er det viktig at regelverket er utformet slik at det stimulerer til arbeidsinnsats. Enkelte særregler kan imidlertid bidra til å redusere tilbudet av arbeidskraft fra eldre arbeidstakere. Blant annet kan personer over 64 år motta dagpenger sammenhengende inntil de fyller 67 år. Fordi dagpengeregelverket som hovedregel gir mulighet til å motta dagpenger i to år, innebærer dette at personer over 62 år kan motta dagpenger fram til de fyller 67 år. Når det fra 2011 blir en generell adgang til å ta ut pensjon fra fylte 62 år, blir berettigelsen av disse ordningene redusert. Tidliguttak av alderspensjon betyr bl.a. at den årlige pensjonen blir lavere. Dagens regelverk innebærer at eldre dagpengemottakere kan

unngå dette. Eldre er en viktig ressurs i arbeidslivet, og Regjeringen foreslår på denne bakgrunn å utvikle særreglene for eldre dagpengemottakere fra 1. januar 2011, med en overgangsperiode på ett år for personer som per 1. januar 2011 mottar dagpenger og som har fylt 63 år. Dette vil kunne få flere eldre til å arbeide lenger og er i tråd med intensjonene og fleksibiliteten i det nye pensjonssystemet.

Et inkluderende arbeidsliv forutsetter et godt arbeidsmiljø uten sosial dumping. I lys av dette skal *handlingsplanene mot sosial dumping* følges opp og evalueres. Regjeringen tar i 2011 sikte på å legge fram en stortingsmelding om arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerhet.

Avgangen fra arbeidslivet til *helserelevante ytelser eller tidligpensjon* har fortsatt å øke, jf. figur 3.11A. Ved utgangen av første halvår 2010 mottok knappe 520 000 personer i yrkesaktiv alder uførepensjon, arbeidsavklaringspenger eller AFP, vel 20 000 flere enn ett år tidligere. Uføretrygdede utgjorde knappe 60 pst. og personer med arbeidsavklaringspenger vel 30 pst. av disse, mens den resterende andelen mottok AFP. I tillegg tilsvarte sykefraværet om lag 155 000 årsverk.

Sammensetningen av arbeidsstyrken, med relativt flere eldre med tradisjonelt høy uføresannsynlighet, trekker i retning av at antall mottakere av trygdeytelser vil fortsette å øke. Mens andelen uføre blant personer over 60 år er på rundt 35 pst. er den tilsvarende andelen for personer under 30 år om lag 2 pst.

Den samlede uføretilbøyeligheten, dvs. antall uføre i pst. av befolkningen i alderen 18–66 år, har holdt seg rimelig stabil de siste årene. Det er imidlertid store forskjeller i ulike aldersgrupper. Mens uføreratene blant de eldste har avtatt noe, har det vært en klar vekst blant de yngste, jf. figur 3.11C. Selv om antallet unge uføre er beskjedent, er denne utviklingen bekymringsfull.

*Arbeidsavklaringspenger* erstattet fra mars i år attførings- og rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Ved å vri ressursbruken fra stønadsforvaltning til oppfølging av den enkelte, legges det til rette for at flere skal komme raskere tilbake i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet. Ved utgangen av 2. kvartal mottok 171 000 personer den nye korttidsytelsen.

De helserelevante trygdeordningene må ses i sammenheng. Langvarig sykefravær er gjerne inngangsporten til varig uførepensjon, enten direkte eller via en av korttidsordningene som nå utgjør arbeidsavklaringspenger.

Den oppadgående trenden i sykefraværet snudde i fjor høst, og så langt i år har det vært en klar nedgang igjen, jf. figur 3.11B. I første halvår i år utgjorde det samlede sykefraværet 6,7 pst. av alle avtalte dagsverk, en nedgang på i underkant av 10 pst. fra samme periode i fjor. En del av nedgangen må ses i sammenheng med at den årlige sesonginfluenzaen var mindre omfattende i første halvår i år enn i fjor, trolig som følge av den ekstraordinære svineinfluenzaen i 2009. Likevel er en betydelig del av den sterke oppgangen i sykefraværet gjennom 2009 nå reversert. I denne meldingen er det lagt til grunn at det trygdefinansierte sykefraværet, dvs. sykefraværet utover de første 16 dagene, avtar med 7 pst. fra 2009 til 2010. Sykefraværet er imidlertid fortsatt for høyt og klart høyere enn i en del sammenliknbare land. Målet

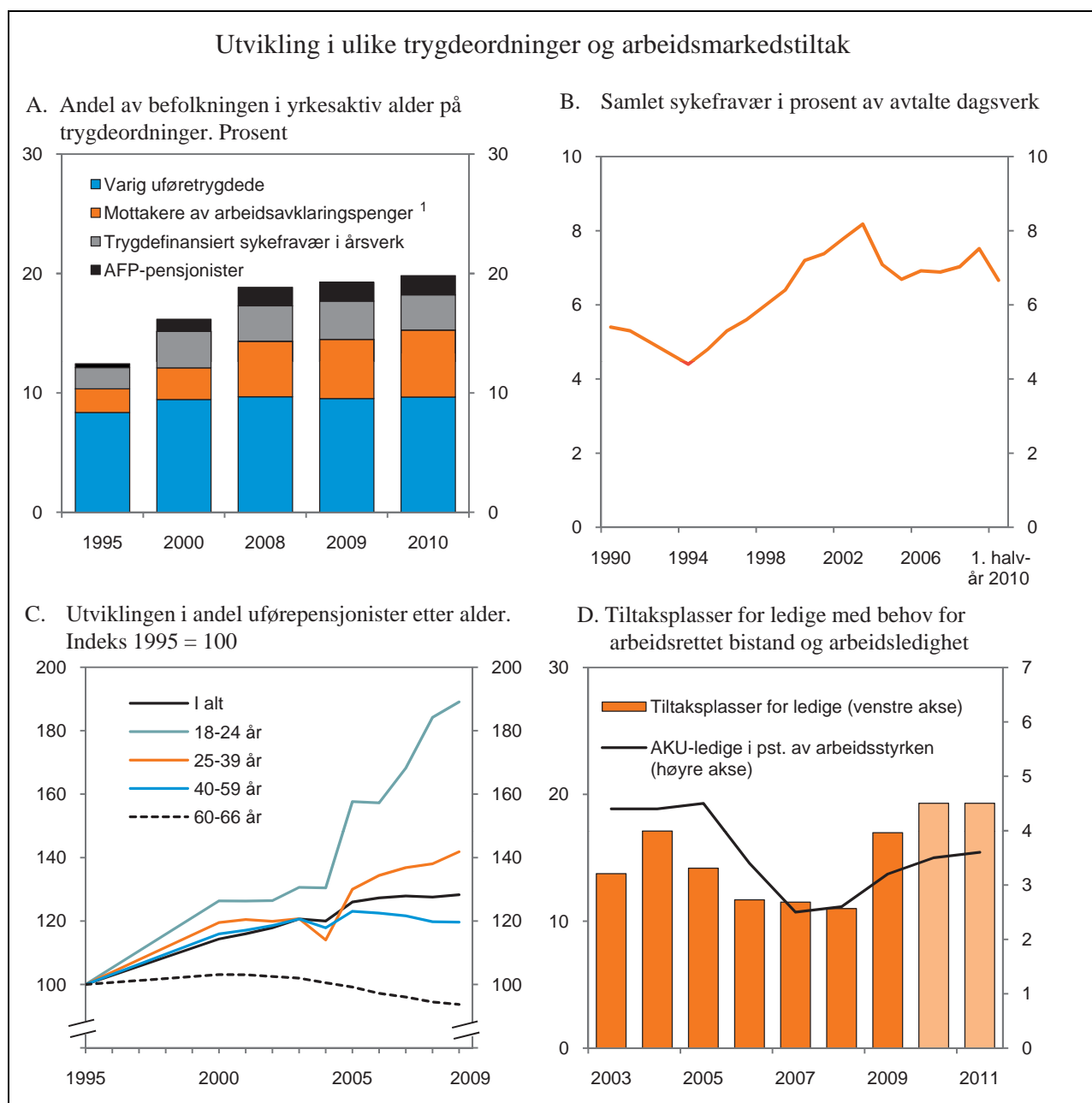
om en reduksjon i sykefraværet på 20 pst. fra nivået i 2001 er videreført i den nye IA-avtalen som partene og Regjeringen ble enige om i februar i år. Nye tall for 2. kvartal viser at sykefraværet må reduseres med om lag 12 pst. for å nå dette målet.

I likhet med svært mange andre industriland er Norge nå i ferd med å gjennomføre en omfattende reform av pensjonssystemet. *Pensjonsreformen*, som gradvis vil få virkning fra 2011, er den største endringen i folketrygden siden den ble innført i 1967. Bakgrunnen både hos oss og i utlandet er de utfordringene pensjonssystemet og de offentlige finansene vil stå overfor framover som følge av den kommende eldrebølgen. Uten endringer ville dagens system gitt en økning i utgiftene til alderspensjon i folketrygden fra om lag 6 pst. av Fastlands-BNP i dag til hele 14 pst. i 2050. For Norges del forsterkes utfordringene av at petroleumsinntektene etter hvert vil avta. For å møte utfordringene er det avgjørende å få flere til å stå i arbeid, særlig blant eldre arbeidstakere. I dag er det for mange lite å hente økonomisk på å stå i arbeid etter 62 år. Det nye pensjonssystemet vil stimulere til å stå i arbeid, jf. nærmere omtale i boks 3.15.

Gevinstene av pensjonsreformen avhenger av at ikke for mange faller ut av yrkeslivet før de når pensjonsalderen. Dette gjør det enda viktigere å redusere tilstrømmingen til uførepensjon og de sykdomsrelaterte korttidsytelsene i folketrygden. Over 40 pst. av befolkningen er på uførepensjon eller en av korttidsytelsene ved 62 år. Gjennom de direkte trygdeutgiftene og tapte skatteinntekter svekker dette handlegfriheten i budsjettet. I tillegg gjør pensjonsreformen det nødvendig å foreta tilpasninger, særlig av uførepensjonen i folketrygden.

Regjeringen arbeider med utformingen av ny uføreordning som skal fungere sammen med regelverket for ny alderspensjon. Ny uføreordning må utformes slik at personer med omfattende helseproblemer sikres en rimelig inntekt dersom de ikke kan arbeide. For å sikre arbeidslinjen er det viktig å begrense innstrømmingen til varige trygdeytelser. Regelverket må derfor utformes slik at det ivaretar hensynet til at det må lønne seg å arbeide framfor å motta uførestønad. Det er på denne bakgrunn lagt opp til å vurdere om insentivene til arbeid er gode nok.

Med innføring av fleksibel alderspensjon vil det være behov for visse tilpasninger i de rettigheter som personer over 62 år skal ha til folketrygdens korttidsytelser. Etter dagens regelverk kan det gis dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon fram til fylte 67 år. Syke-



Figur 3.11 Utvikling i trygdeordninger og arbeidsmarkedstiltak

<sup>1</sup> Summen av mottakere av tidsbegrenset uførestønning, rehabiliterings- og attføringspenger tom. 2009.

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

pengene kan i tillegg gis for en begrenset periode mellom 67 og 70 år. Det er et gjennomgående prinsipp at det ikke gis to fulle livsoppholdsytelser samtidig.

Hvis aldersgrensene for de ulike korttidsytelsene videreføres som i dag, vil det være et mulig sammenfall i mottak av alderspensjon og korttidsytelser. En videreføring av gjeldende regler for samordning for å hindre doble ytelser, vil slå urimelig ut. Regjeringen legger derfor opp til at dagens samordningsregelverk mellom alderspen-

sjon og folketrygdens korttidsytelser, og mellom ny AFP og folketrygdens korttidsytelser oppheves fra 2011.

Det er imidlertid behov for en bredere gjennomgang av regelverket for korttidsytelser for personer over 62 år. Med videreføring av dagens aldersgrenser og dagens ytelser vil man for eksempel kunne motta full sykelønn og samtidig ta ut alderspensjon, og dermed i en del tilfeller motta opp mot 150 pst. av tidligere inntekt fra folketryg-



### Boks 3.15 Nærmere om pensjonsreformen

Pensjonsreformen omfatter hele pensjonssystemet. Arbeidet med reformen har pågått siden 2001 da regjeringen Stoltenberg I nedsatte Pensjonskommisjonen. Stortinget har allerede vedtatt endringer i folketrygdloven som blant annet innebærer at det innføres nye opptjeningsregler (alleårsopptjening) og nye uttaksregler for alderspensjon i folketrygden.

Det nye pensjonssystemet stimulerer til å stå i arbeid, men gir også den enkelte mulighet til å gå av med alderspensjon i folketrygden allerede fra 62 år.

Reformen gjennomføres gradvis. Fra 1. januar 2011 innføres fleksible uttaksregler. Dette innebærer at folketrygdens alderspensjon som hovedregel kan tas ut fleksibelt fra 62 år. Fra 1. januar 2011 skal folketrygdens alderspensjon også levealdersjusteres, og det innføres nye prinsipper for regulering av løpende alderspensjoner.

De første alderspensjonistene som delvis får beregnet pensjonsopptjeningen sin etter nye opptjeningsregler skjer fra 2016. Dette gjelder personer fra 1954-fødselskullet som går av ved 62 år. Disse vil få 10 pst. av opptjeningen beregnet etter de nye opptjeningsreglene. Årskullene etter dette vil få stadig mer av opptjeningen etter nye regler, fram til 1963-kullet, som fullt ut vil omfattes av det nye regelverket.

Tariffpartene i privat sektor har blitt enige om en ny AFP-ordning fra 1. januar 2011. Den

nye ordningen er utformet etter de samme opptjenings- og uttaksprinsippene som folketrygden. De nærmere reglene ble konkretisert gjennom en ny AFP-tilskottslov som ble vedtatt av Stortinget i 2010. Ordningen vil tillate fleksibelt uttak uten at pensjonen avkortes mot inntekt.

I offentlig sektor har partene avtalt at gjeldende tjenstepensjon og AFP skal videreføres, men med nødvendige tilpasninger til de vedtatte endringene i folketrygden fra 2011. For de lovfestede offentlige ordningene ble avtalen fulgt opp med nødvendige lovvedtak før sommeren i år. De tariffestede ordningene i kommunal sektor og helseforetak ble avtalt justert tilsvarende i tariffoppgjøret i vår.

Også andre deler av pensjonssystemet er i ferd med å bli lagt om. Dette gjelder blant annet folketrygdens uføreytelser og tjenstepensjonsordningene i privat sektor. Regjeringen tar sikte på å legge fram en proposisjon om en ny uføretønad som er tilpasset prinsippene i ny folketrygd i løpet av året. Banklovkommisjonen har lagt fram forslag til endringer i tjenstepensjonsordningene i privat sektor som i hovedsak innebærer at det innføres fleksibelt uttak av alderspensjon i disse ordningene. Det tas sikte på å følge opp forslagene i en lovproposisjon i høstsesjonen.

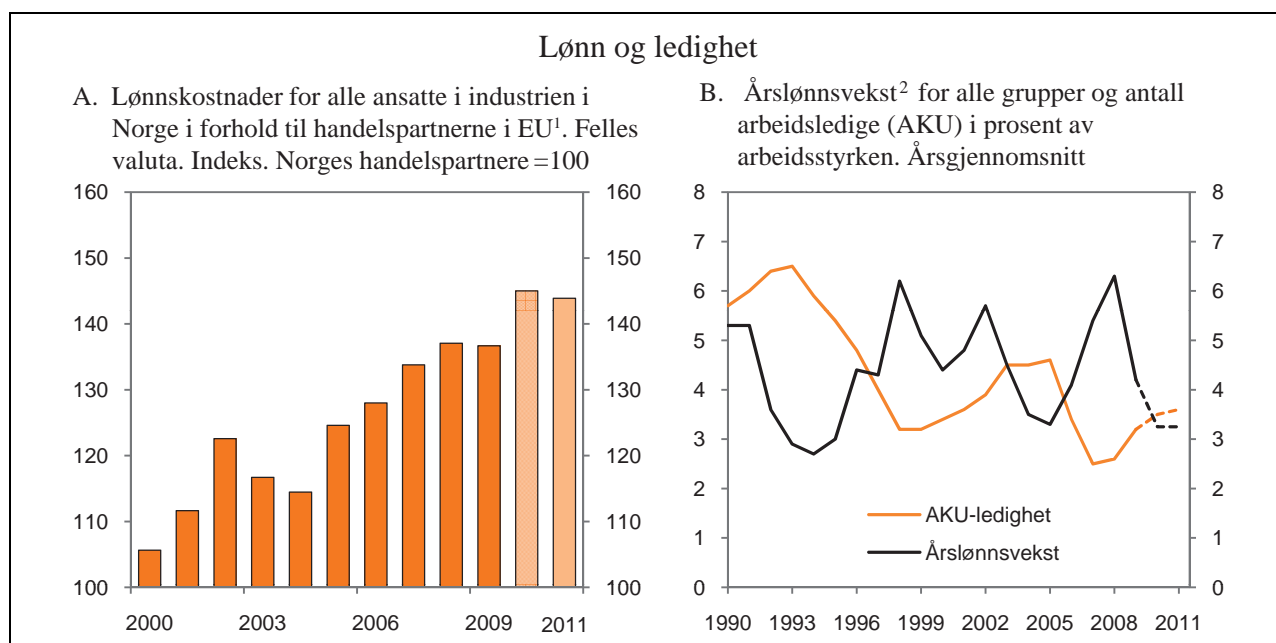
den. Mottak av korttidsytelsen vil i tillegg føre til ytterligere opptjening av pensjonsrettigheter.

Det er derfor behov for å vurdere begrensninger i retten til midlertidige trygdeytelser for personer over 62 år. Spesielt gjelder dette for grupper og ordninger der tilpasningsmulighetene øker ved overgangen til nytt pensjonssystem. Siktemålet vil være å unngå urimelige «doble» ytelser. Regelverket må samtidig innrettes slik at en beholder en tilstrekkelig inntektssikring for personer over 62 år ved bortfall av arbeidsinntekt ved helseproblemer og arbeidsledighet. Regjeringen vil på denne bakgrunn sende ut et høringsnotat våren 2011 med en bred gjennomgang av regelverket for korttidsytelser for personer over 62 år og av hvordan forholdet mellom korttidsytelser og alderspensjon for denne aldersgruppen bør være.

### 3.5.4 Inntektspolitikken

Det inntektspolitiske samarbeidet er en sentral del av den økonomiske politikken i Norge. Løpende dialog mellom Regjeringen og partene i arbeidslivet 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.

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 konkurransevne og for at vi skal kunne opprettholde balanse i utenriksøkonomien på lang sikt, også når oljevirkksomheten gradvis avtar i betydning. På denne bakgrunn er det lang tradisjon for at konkurranseutsatt sektor forhandler først,



Figur 3.12 Lønn og ledighet

<sup>1</sup> Et gjennomsnitt av handelspartnerne i EU.

<sup>2</sup> Inkludert kostnader til ferieutvidelse i 2000 og 2001.

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

og at resultatene derfra er retningsgivende for lønnsutviklingen i øvrige sektorer. Gjennomføringen av lønnsoppgjørene er partenes eget ansvar.

Høyere lønnsvekst i Norge enn hos handelspartnerne har isolert sett gitt konkurranseutsatte virksomheter utfordringer. Disse har blitt dempet av en gunstig internasjonal prisutvikling, men en kan ikke påregne at denne utviklingen vil fortsette. Målt som gjennomsnitt for alle ansatte i industrien var timelønnskostnadene 36 pst. høyere i Norge i 2009 enn i EU (handelsvektet gjennomsnitt av våre handelspartnere i EU, etter omregning til felles valuta), jf. figur 3.12. For arbeidere i industrien var de norske timelønnskostnadene i 2009 hele 47 pst. over nivået hos handelspartnerne i EU.

Styrkingen av kronen i inneværende år har bidratt til en ytterligere svekkelse av den kostnadmessige konkurranseevnen. I tillegg ligger det an til at lønnsveksten både i år og neste år vil bli klart lavere hos våre handelspartnere enn det som anslås for Norge.

Årets inntektsoppgjør var et hovedoppgjør. Det innebærer at det forhandles om både lønn og øvrige arbeidsvilkår og at resultatet avgjøres gjennom uravstemming. Oppgjørene i privat sektor ble gjennomført ved forbundsvise forhandlinger. Partene kom i de fleste oppgjørene til enighet gjennom forhandlinger i ordinær mekling. I enkel-

te områder har det vært arbeidskonflikter før partene kom til enighet. Konflikten mellom Spekter og YS i oppgjøret i helseforetakene ble løst ved tvungen lønnsnemnd. Store grupper i industrien og enkelte andre grupper har utelukkende lokale forhandlinger, og det foreligger foreløpig ikke informasjon om lønnsveksten for disse i år. Likelønn mellom kvinner og menn var viktig i årets lønnsoppgjør, og et avgjørende hensyn i statsoppgjøret.

Blant annet på bakgrunn av de gjennomførte oppgjørene ble årslønnsveksten i 2010 anslått til 3¼ pst. i Revidert nasjonalbudsjett 2010. Dette anslaget er videreført i denne meldingen.

Oppgjøret i 2011 vil være et mellomoppgjør. Sett over tid har lønnsveksten gjennomgående vært lavere i år med mellomoppgjør enn i år med hovedoppgjør, noe som isolert sett trekker i retning av svakere lønnsvekst neste år enn i år. Et høyt kostnadsnivå i Norge og en fortsatt usikker situasjon for store deler av konkurranseutsatt sektor kan også tilsi at oppgjørene til neste år vil bli moderate. Samlet sett anslås det i denne meldingen en lønnsvekst på 3¼ pst. også i 2011. Til sammenlikning anslås lønnsveksten hos våre handelspartnere til om lag 1¾ – 2 pst. både i 2010 og 2011.

*Trygdeoppgjøret* er de siste årene blitt basert på Stortingets retningslinjer for regulering av grunnbeløpet (G) fra 2003. Ifølge retningslinjene skal grunnbeløpet reguleres på bakgrunn av forventet

inntektsutvikling i reguleringsåret og justering for eventuelt avvik mellom forventet og faktisk lønnsvekst (etterslep) i foregående år. Retningslinjene er utformet med bakgrunn i at pensjonistene skal få en inntektsutvikling minst på linje med utviklingen for yrkesaktive.

Trygdedrøftingene mellom Regjeringen og organisasjonene fant i år sted 18. og 20. mai. I reguleringen ble det i tråd med retningslinjene lagt til grunn en lønnsvekst i 2010 på 3¼ pst., som anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2010. Videre ble det justert for avvik mellom anslag og foreløpig regnskap for lønnsveksten i det foregående året. I trygdeoppgjøret i 2009 ble det lagt til grunn en lønnsvekst på 4 pst. i 2009, ½ prosentpoeng under Statistisk sentralbyrås anslag for årslønnsveksten på det tidspunktet drøftingene for 2010 fant sted. Grunnbeløpet ble samlet sett økt fra 72 881 kroner til 75 641 kroner fra 1. mai 2010. Det gjennomsnittlige grunnbeløpet økte da med 3,77 pst. fra 2009 til 2010. I forbindelse med Statistisk sentralbyrås publisering av foreløpige nasjonalregnskapstall for 2. kvartal 2010 i august ble anslaget for årslønnsveksten i 2009 revidert ned til 4,2 pst., 0,3 prosentpoeng lavere enn lagt til grunn ved etterreguleringen i mai.

Når de nye reglene om regulering av folketrygdens alderspensjon trer i kraft fra og med neste år, vil ikke lenger retningslinjene for reguleringen av grunnbeløpet fra 2003 gjelde. Alderspensjon under utbetaling skal reguleres i samsvar med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent. I protokollen fra årets trygdedrøftinger står det at «Regjeringen, i god tid før neste års trygdeoppgjør, vil imøtekomme organisasjonenes ønske om et eget møte om prosessen rundt de årlige reguleringene.» Årets trygdeoppgjør er nærmere omtalt i Prop. 137 LS (2009–2010) fra Arbeidsdepartementet.

## 3.6 Klimapolitikken

### 3.6.1 Innledning

Klimaendringer er en stor utfordring for verdenssamfunnet, og kan få betydelige miljømessige, sosiale og økonomiske konsekvenser. 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 har Regjeringen besluttet at Norge, i likhet med EU, skal arbeide for at økningen i den globale middeltemperaturen begrenses til 2 °C i forhold til førindustrielt nivå. Også København-

avtalen fra desember 2009 gir tilslutning til togradersmålet.

Konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren har økt sterkt gjennom flere tiår og ligger nå rundt 50 pst. over førindustrielt nivå. Økningen kan i hovedsak tilskrives økonomisk aktivitet i industrilandene. I dag står imidlertid framvoksende økonomier og utviklingsland for om lag 60 pst. av de årlige utslippene. Beregninger fra OECD viser at globale utslipp av klimagasser vil øke med om lag 70 pst. fra 2008 til 2050 dersom det ikke gjennomføres nye tiltak. Endret opptak i skog er da holdt utenfor. Nesten hele økningen i utslippene framover antas å komme i utviklingslandene, og deres andel av utslippene er anslått å øke til 75 pst. i 2050.

Å begrense temperaturøkningen til maksimalt 2 °C vil ifølge FNs klimapanel kreve at verdens samlede utslipp i 2050 ligger 50–85 pst. lavere enn i 2000. For å nå de langsiktige målene kreves det tidlig innsats. Ifølge FNs klimapanel må industrilandene samlet redusere sine utslipp med mellom 25 og 40 pst. fra nivået i 1990 fram til 2020, mens utslippsveksten i utviklingslandene må reduseres med 15–30 pst. i forhold til en referansebane uten nye tiltak.

En utslippsreduksjon av et tilstrekkelig omfang vil i praksis bare være mulig gjennom en ambisøs og bred internasjonal avtale. For å sikre at kostnadene ved utslippsreducerende tiltak blir så lave som mulig, og at reduksjonene blir store nok til å nå togradersmålet, må en avtale omfatte de fleste land og sektorer. Uten betydelige tiltak fra både industriland, framvoksende økonomier og utviklingsland kan klimaendringene føre til stigende havnivå, mer ustabil vær og økt knapphet på vann i noen områder, mens skadeomfanget som følge av økt nedbør og flom kan øke i andre områder. Tapet av arter vil også kunne øke. De økonomiske konsekvensene av ikke å handle kan bli betydelige.

### 3.6.2 Internasjonalt arbeid

Regjeringen vil at Norge skal være et foregangsland i klimapolitikken og en pådriver i arbeidet for en ny og mer ambisøs internasjonal klimaavtale med bindende forpliktelser, jf. boks 3.16.

København-avtalen er ikke juridisk bindende, men først og fremst et politisk dokument, framforhandlet av statsledere. Den må likevel ses som et viktig resultat av klimaforhandlingene. I de videre forhandlingene fram mot toppmøtet i Mexico senere i år og Sør-Afrika i 2011 vil det være viktig å arbeide videre med å overføre de mål og ambisjo-

### Boks 3.16 Norges hovedprioriteringer i de internasjonale klimaforhandlingene

Norge har følgende hovedprioriteringer i de internasjonale klimaforhandlingene:

- Begrense økningen i den globale middeltemperaturen til 2 °C over førindustrielt nivå.
- En global, forpliktende og langsiktig avtale som kan sikre tilstrekkelige reduksjoner i de globale klimagassutslippene til å nå togradersmålet på en kostnadseffektiv måte.
- Øke finansieringen av klimatiltak i utviklingsland. Norge har foreslått en ny finansieringsmekanisme, og på COP15 i København la Mexico og Norge fram et felles finansieringsforslag.
- Inkludere tiltak for å redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland i en ny klimaavtale. Norge har vært en aktiv pådriver på dette området i klimaforhandlingene.
- Fremme tiltak knyttet til fangst og lagring av karbon.
- Inkludere utslipp fra internasjonal skips- og luftfart i et nytt klimaregime. Norge har fremmet et forslag om hvordan utslipp fra internasjonal skipsfart kan innlemmes i en ny klimaavtale.

ner som er nedfelt i denne avtalen, til et globalt, bindende avtaleverk.

København-avtalen mangler tallfestede mål for reduksjoner i globale utslipp på kort og mellomlang sikt, men fastslår at industrilandene skal ta på seg forpliktelser om utslippsreduksjoner, og at utviklingsland skal gjennomføre utslippsreducerende tiltak. Fram til august i år har 137 land gitt sin støtte til København-avtalen. Mange industriland har levert betingete mål som avhenger av ambisjonsnivået til andre land, og det er usikkerhet rundt ambisjonsnivået i utviklingslandenes tilbud. De samlede innmeldte mål og tiltak ser ut til å ligge et godt stykke unna det som kreves for å bringe utslippene ned på en bane i samsvar med togradersmålet.

Utfordringen består i å oppnå enighet om en tilstrekkelig ambisiøs avtale til å kunne oppfylle togradersmålet som gir en rimelig fordeling av

kostnadene mellom land, og som samtidig legger til rette for at de globale utslippene kan reduseres til lavest mulig kostnad. Siden mange utviklingsland og framvoksende økonomier ventes å få sterk vekst i BNP og energiforbruk i lang tid framover, er det avgjørende at også disse landene får insentiver til å begrense sine voksende utslipp.

Framvoksende økonomier og utviklingsland er skeptiske til å forplikte seg til å redusere sine utslipp uten at det finansieres av industrilandene. Hittil har utslippsreduksjoner i utviklingslandene knyttet til internasjonal kvotehandling skjedd gjennom enkeltprosjekter under den grønne utviklingsmekanismen (CDM).

En global handel med kvoter (utslippstillatser) legger til rette for at alle utslipp prises likt, og både produsenter og forbrukere verden over vil måtte ta hensyn til denne internasjonale prisen. Det er foreslått mange prinsipper for utforming av et globalt kvotesystem. Avhengig av tildelingen av kvoter kan et slikt system gi utviklingsland og framvoksende økonomier mulighet til å øke sine utslipp i noen år framover, samtidig som de kan få inntekter ved salg av kvoter. Det er avgjørende at den samlede mengden kvoter er lavere enn utslippene uten utslippsbegrensninger. Et slikt globalt system innebærer at industrilandene bidrar til å finansiere tiltak i utviklingslandene ved å kjøpe utslippsrettigheter fra disse landene.

For å oppfylle fattige lands ønske om økonomisk vekst, samtidig som de samme landene begrenser utslippene av klimagasser, er det viktig at industrilandene bidrar med penger til klimatiltak i fattige land. København-avtalen representerte et gjennombrudd på dette området. Avtalen gir løfter om finansiering på til sammen opp mot 180 mrd. kroner i de tre årene fram til 2012 (dvs. 60 mrd. kroner i gjennomsnitt per år), som skal økes til opp mot 600 mrd. kroner årlig innen 2020. Pengene skal både gå til klimatilpasning og til utslippsreducerende tiltak, inkludert tiltak rettet mot avskoging, teknologioverføring og kapasitetsbygging.

Som et resultat av København-avtalen ble FNs rådgivningsgruppe for klimafinansiering opprettet våren 2010. Den skal utforme praktiske forslag til hvordan en kan nå de langsiktige finansielle målene i København-avtalen. Statsminister Stoltenberg og Etiopias statsminister Meles Zenawi leder gruppen. I tillegg inngår også Guyanas president, Bharrat Jagdeo, samt ministre og økonomiske eksperter fra en rekke fattige og rike land. Gruppen vurderer ulike finansieringskilder fra både privat og offentlig sektor og skal presentere sin endelige rapport innen november i år. Rapporten

kan bli viktig i de videre forhandlingene om en ny klimaavtale.

I tillegg til en eventuell videreføring av den grønne utviklingsmekanismen står spørsmål om å øke finansieringen av klimatiltak i utviklingsland, samt hvordan framvoksende økonomier kan bidra med utslippsreduksjoner, sentralt i arbeidet fram mot klimatoppmøtet i Mexico i månedsskiftet november/desember i år. Det er imidlertid lite sannsynlig at de pågående klimaforhandlingene blir sluttført der. Fram mot Mexico-møtet vil det være viktig å jobbe for å få på plass flest mulig elementer slik at man kan ha mulighet for å komme fram til en bindende avtale i Sør-Afrika i 2011.

Norge bidrar til utslippsreduksjoner i utviklingsland og framvoksende økonomier som Brasil, Kina og India, bl.a. ved finansiell støtte til arbeidet mot avskoging og skogforringelse og ved kjøp av klimakvoter gjennom den grønne utviklingsmekanismen (CDM).

Et av de sentrale målene for Regjeringens klima- og skogprosjekt er at det skal bidra til at klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland omfattes av en ny global klimaavtale. Regjeringens initiativ retter seg mot all skog i utviklingsland og er basert på samarbeid med FN, Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene. Flere land har vist vilje til å bidra til finansiering av tiltak på dette området. Fram mot Oslo Climate and Forest Conference i mai 2010 ble 58 giver- og skogland, inkludert alle de mest sentrale på begge sider, enige om et rammeverk for raskt å komme i gang. Regjeringens klima- og skogprosjekt er nærmere omtalt i kapittel 7.2.1.

### 3.6.3 Nasjonale mål og virkemidler

Utslipp av klimagasser har samme klimavirkning uansett hvor utslippene skjer. Industrielandene har et særlig ansvar for å bidra til utslippsreduksjoner, både fordi det er industrielandene som hittil har bidratt med de største utslippene og fordi industrielandene har bedre økonomiske forutsetninger. Regjeringen og flertallet på Stortinget ble i klimaforliket enige om at klimapolitikken må innrettes slik at den gir betydelige utslippsreduksjoner både i Norge og utlandet.

Norges tildelte kvotemengde under Kyoto-protokollen er i gjennomsnitt 50,1 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter årlig i Kyoto-perioden (2008–2012). I tillegg kommer 1,5 mill. tonn kvoter årlig knyttet til tilvekst av skog.

I Kyoto-perioden vil Norge overoppfylle sin Kyoto-forpliktelse med 10 pst., eller om lag 5 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter årlig. I tillegg har Regjering

gen valgt å overoppfylle forpliktelsen med ytterligere 1,5 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter gjennom å avstå fra å bruke kvoter som Norge i henhold til regelverket under Kyoto-protokollen tildeles for skogtilvekst. Det legges videre opp til kjøp av utslippskvoter tilsvarende årlige utslipp fra testanlegget på Mongstad i den perioden testanlegget er i virksomhet, eventuelt fram til anlegget er knyttet til fullskala transport- og lagerløsning. Også utslipp knyttet til statsansattes internasjonale tjenester med fly dekkes ved kvotekjøp. Samlet utgjør overoppfyllelsen årlig 6,6 mill. tonn CO<sub>2</sub>.

Fram til 2020 skal Norge ta ansvar for å redusere utslippene tilsvarende 30 pst. av Norges utslipp i 1990. Det ble i klimaforliket anslått som realistisk å ha som mål at innenlandske utslipp skal reduseres med 15–17 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter (tilsvarende om lag 2/3 av denne forpliktelsen) sammenliknet med anslåtte utslipp i 2020 i Nasjonalbudsjettet 2007, når opptak av CO<sub>2</sub> i norsk skog er medregnet. I den nye regjeringsplattformen og i innspill til København-avtalen har Norge sagt at målet om å redusere utslippene med 30 pst. kan økes til 40 pst. dersom det kan bidra til enighet om en ambisiøs klimaavtale der de store utslippslandene påtar seg konkrete utslippsforpliktelser.

Regjeringen har erklært at Norge er villig til å bli karbonnøytralt innen 2050. Som en del av en global og ambisiøs klimaavtale der også andre industriland tar på seg store forpliktelser, skal dette skje senest i 2030. Det innebærer at Norge skal finansiere utslippsreduksjoner utenlands tilsvarende resterende innenlandske utslipp av klimagasser.

Hovedvirkemidlene i Norges klimapolitikk er avgifter og systemet for handel med omsettelige utslippskvoter, som er en integrert del av EUs kvotesystem. Disse virkemidlene setter en pris på forurensende utslipp. Over tid vil prissignaler gjennom avgifter og kvoter bidra til å endre produksjons- og forbruksmønstre. Riktig utformede avgifts- og kvotesystemer gir incentiver til at utslippsreduksjonene gjennomføres til lavest mulig kostnad for samfunnet. I 2008 var i overkant av 70 pst. av Norges samlede utslipp av klimagasser ilagt kvoteplikt eller avgifter. I tillegg til kvoter og avgifter brukes en rekke andre virkemidler, herunder direkte regulering, standarder, frivillige avtaler og subsidier til utslippsreducerende tiltak.

Utvikling av rimelig, klimavennlig teknologi er en nødvendig forutsetning for å nå ambisiøse globale klimamål. Norge har valgt å satse betydelige ressurser på utvikling av teknologi for fangst og lagring av CO<sub>2</sub>. FNs klimapanel, Det internasjonale



le energibyrådet (IEA) og OECD anser slik teknologi som nødvendig for å kunne nå ambisiøse internasjonale klimamål.

Statens pensjonsfond utlands strategi for ansvarlig investeringspraksis omfatter også ulike initiativ med betydning for klimaområdet. Finansdepartementet har i samarbeid med flere andre store pensjonsfond, konsultentselskapet Mercer, og Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment ved London School of Economics, satt i gang et forskningsprosjekt for å utrede konsekvenser av klimaendringer for de globale kapitalmarkedene generelt og SPUs portefølje spesielt. Norges Bank har som fondets forvalter valgt ut klimaendring som et satsingsområde i eierskapsarbeidet og har utarbeidet et eget dokument hvor det utdypes hva banken forventer at selskapene gjør for effektivt å begrense og tilpasse seg klimaendringer.

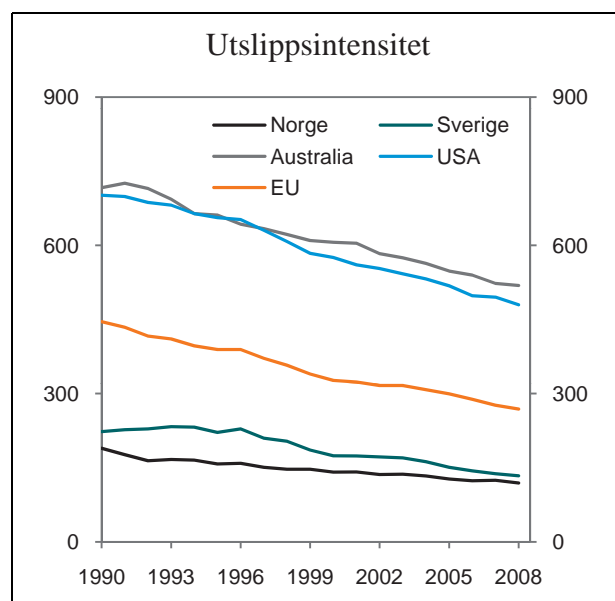
I forbindelse med Norges siste rapportering til FN under Klimakonvensjonen i 2009 ble det på usikkert grunnlag anslått at gjennomførte tiltak siden 1990 bidrar til å redusere utslippene av klimagasser med i størrelsesorden 11–14 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2010 og 13–17 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2020 sammenliknet med et forløp uten disse tiltakene.

Kapittel 7.2 inneholder en nærmere omtale av virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser.

### 3.6.4 Utslipp av klimagasser og andre miljøskadelige utslipp til luft

Utviklingen i klimagassutslippene kan dekomponeres i bidrag fra utslipp per BNP-enhet, BNP per innbygger og antall innbyggere. Utviklingen i utslipp per BNP-enhet (utslippsintensitet) reflekterer en kombinasjon av endringer i næringsstruktur, teknologisk framgang og energi- og klimapolitikk som påvirker energieffektivitet og klimagassutslipp. Utslippene av klimagasser reduseres normalt i forhold til BNP etter hvert som tjenesteytende næringers andel av økonomien øker. Det er store forskjeller i landenes utslippsintensitet, jf. figur 3.13. I USA og Australia er klimagassutslippene per enhet BNP fortsatt mye høyere enn i de fleste andre vestlige land. Norge har en forholdsvis lav utslippsintensitet sammenliknet med andre industri-land, bl.a. som følge av stor tilgang på fornybar energi.

Mye av forskjellen i utslippsutvikling mellom land skyldes forskjeller i befolkningsutvikling og økonomisk vekst per innbygger, jf. tabell 3.10. Befolkningsvekst fører til vekst i utslipp gjennom vekst i produksjon og forbruk. Landene med høy



Figur 3.13 Utslipp av klimagasser per enhet BNP i utvalgte land. Tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter per mill. USD i 2008-priser

Kilder: UNFCCC, IMF, Statistisk sentralbyrå og Klima- og forurensningsdirektoratet.

befolkningsvekst, Australia og USA, har også hatt høy utslippsvekst i perioden 1990–2008. Norge har hatt en relativt høy befolkningsvekst og høyere økonomisk vekst enn de fleste andre industri-land, og forskjellen i utslippsvekst mellom Norge og EU i perioden 1990–2008 kan i hovedsak tilskrives ulik langsiktig utvikling i BNP og befolkning.

I internasjonal sammenheng har Norge og andre nordiske land hatt en sterk virkemiddelbruk. Dette har bidratt til å begrense veksten i klimagassutslippene, og nedgangen i utslippsintensitet har vært sterkere enn i de fleste andre industri-land. Nedgangen i utslippsintensitet i Norge har vært noe mindre enn i Sverige, men litt høyere enn i EU15.

#### Utviklingen i utslipp av klimagasser

Ifølge utslippsregnskapet fra Statistisk sentralbyrå og Klima- og forurensningsdirektoratet var Norges utslipp av klimagasser 50,8 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2009. Dette er nesten 3 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, eller 5,4 pst., lavere enn i 2008. Den kraftige nedgangen må ses i sammenheng med produksjonsnedgangen i norsk økonomi som en følge av finanskrisen. Nedgangen i utslippene har vært størst fra industrien og olje- og gassvirksomheten, men også utslippene fra veitransport og landbruk gikk ned.



Tabell 3.10 Utviklingen i klimagassutslipp 1990–2008 (prosentvise endringer)

	Klimagassutslipp CO <sub>2</sub> -ekvivalenter	Utslippetsintensitet (Utslipp/BNP)	BNP per innbygger	Befolkning
Australia .....	31,4	-27,6	43,9	26,1
USA .....	13,3	-31,6	36,0	21,9
Norge.....	8,0	-37,1	52,5	12,6
Sverige.....	-11,7	-40,2	37,8	7,1
EU .....	-11,3	-39,7	39,6	5,4
15 første medl. (EU15).....	-6,5	-35,3	33,8	8,0
12 siste medl. (EU12).....	-26,7	-61,1	94,8	-3,3

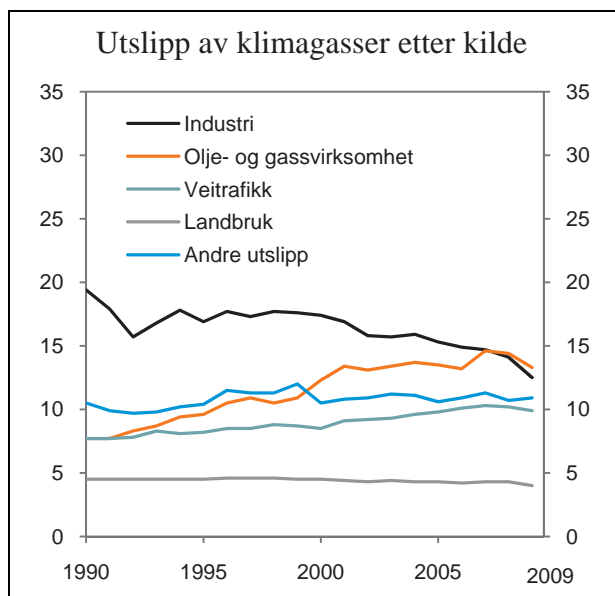
Kilder: UNFCCC og IMF

Siden 1990 har de totale utslippene av klimagasser økt med 2,2 pst. Utslippene påvirkes av konjunktorene, noe økningen i utslippene under høykonjunktoren på midten av 1990-tallet og det kraftige fallet i utslippene fra 2008 til 2009 viser.

Utslippene fra olje- og gassvirksomheten var ifølge utslippsregnskapet rundt 13 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2009, og denne virksomheten er dermed den største utslippskilden i Norge, jf. figur 3.14. Utslippene fra sektoren har økt med vel 70 pst. siden 1990, i hovedsak som følge av økt olje- og gassutvinning. Utslippene fra industri og bergverk har falt de siste 20 årene og var ifølge utslippsregnskapet 12 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2009, dvs. en nedgang på nesten 30 pst. sammen-

liknet med 1990. Nedgangen skyldes i stor grad reduserte utslipp av andre klimagasser enn CO<sub>2</sub>. Utslippene fra veitrafikk falt med 2,2 pst. fra 2008 til 2009, men har ifølge utslippsregnskapet vokst med nesten 30 pst. siden 1990. Utslippene fra andre kilder har vært forholdsvis stabile. Nedgangen i utslippene fra industrien har bidratt til at de samlede utslippene av klimagasser fra fastlandsøkonomien er redusert med 4–5 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter siden 1990.

Klimaregnskapet viser at skog i Norge har hatt et årlig nettoopptak av CO<sub>2</sub> på 25–30 mill. tonn de siste årene. Dette tilsvarer dermed over halvparten av de totale norske utslippene av klimagasser. Stående kubikkmasse i norske skoger er mer enn doblet det siste århundret.

Figur 3.14 Utslipp av klimagasser etter kilde. Mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Klima- og forurensningsdirektoratet.

#### Framskrivinger av utslipp av klimagasser

Framskrivningene av miljøskadelige utslipp til luft er oppdatert med utgangspunkt i de makroøkonomiske anslagene i denne meldingen. Framskrivningene er basert på vedtatt politikk og gir anslag for utslippene ved en videreføring av dagens virkemiddelbruk. De er dermed ikke en beskrivelse av Regjeringens mål, men gir et grunnlag for å identifisere utfordringer for gjennomføringen av miljøpolitikken.

Framskrivinger av miljøskadelige utslipp til luft ble sist presentert i Perspektivmeldingen 2009, og mange av de mest sentrale forutsetningene er beholdt i oppdateringen. Blant annet er det lagt til grunn samme langsiktige priser på energi og samme produktivitsvekst og forbedring i teknologi som påvirker utslipp. I tråd med forutsetningen om uendret politikk er CO<sub>2</sub>-avgiftssatsene reelt videreført. For kvotepliktig sektor antas realprisen i EUs kvotesystem å stige til 200 kroner per

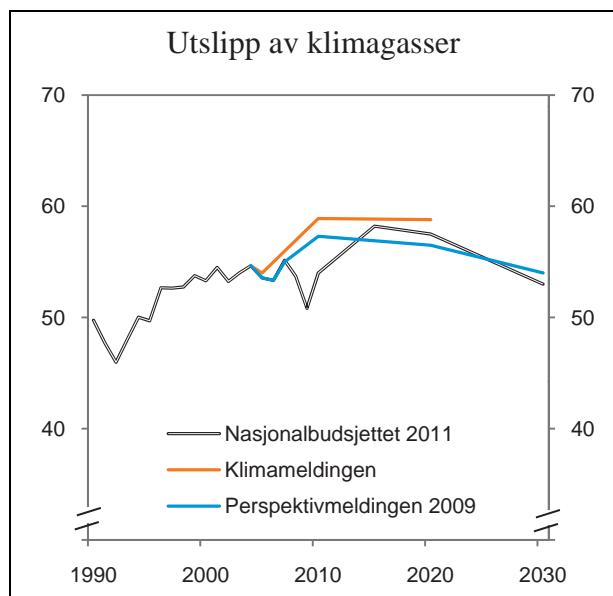
tonn CO<sub>2</sub> i 2020, dvs. på linje med priskurven i markedet. Olje- og gassvirksomheten, som er en del av kvotesystemet, betaler også CO<sub>2</sub>-avgift. Det er lagt til grunn at dette videreføres. I framskrivningene er det, som til Perspektivmeldingen, lagt til grunn at kraftintensiv industri på lang sikt vil ha et forbruk av elektrisk kraft på om lag samme nivå som i 2007. I tillegg ligger forutsetningen om høy renseandel ved produksjon av kraft og varme fast.

Oppdatert informasjon om produksjon og utslipp i petroleumssektoren er innarbeidet, og det nye middelalternativet fra Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger er lagt til grunn i framskrivningene. Sammenliknet med Perspektivmeldingen er utslippene fra olje- og gassproduksjon oppjustert, mens endringene i befolkningsframskrivningene har liten betydning for utviklingen i utslippene framover. På lang sikt er det utviklingen i befolkning, økonomisk aktivitet og utslippintensitet i fastlandsøkonomien som, sammen med aktivitet og utslippintensitet i petroleumssektoren, bestemmer utviklingen i utslipp.

På kort og mellomlang sikt anslås de samlede utslippene av klimagasser lavere enn i Perspektivmeldingen. Dette må ses i sammenheng med det økonomiske tilbakeslaget i norsk og internasjonal økonomi. En vesentlig del av nedgangen i utslippene fra 2008 til 2009 anslås å bli reversert i løpet av de nærmeste årene. Stigende utslipp fra petroleumssektoren og en normalisering av veksten i norsk og internasjonal økonomi bidrar til å trekke utslippene opp igjen fram mot 2020.

Utslippene av klimagasser anslås til 57,5 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2020 og 53,0 mill. tonn i 2030, jf. tabell 3.11. Anslaget for 2020 er om lag 1 mill. tonn høyere enn i Perspektivmeldingen 2009, men lavere enn anslått i klimameldingen, jf. figur 3.15.

Selv om de beregnede utslippene av klimagasser i 2020 samlet sett er om lag som anslått i Per-



Figur 3.15 Utslipp av klimagasser. Framskrivninger på ulike tidspunkt. Mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter

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

spektivmeldingen, er anslagene for utslippene fra petroleumsaktivitet oppjustert med nesten 3 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2020 og 2,3 mill. tonn i 2030, jf. tabell 3.12. Utslippene fra elektrisitetsproduksjon er i 2020 om lag som lagt til grunn i Perspektivmeldingen.

Økning i utslipp fra petroleumssektoren skyldes flere forhold. Et større antall felt i produksjon anslås nå å ha lengre levetid. Økt levetid og forlenget produksjon fra felt bidrar til høyere utslipp. Videre har en del utbyggingsprosjekter utsatt oppstart, noe som bidrar til økte utslipp fram i tid. Anslaget for mengde gass som fakles er uendret sammenliknet med Perspektivmeldingen, men de beregnede CO<sub>2</sub>-utslipp fra fakling har allikevel økt med rundt 20–25 pst. i framskrivningene. Dette

Tabell 3.11 Utslipp av klimagasser. Mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter

	1990	2008	2009	2020	2030
Sum klimagasser .....	49,7	53,7	50,8	57,5	53,0
CO <sub>2</sub> .....	34,8	44,2	42,4	48,6	44,7
Andre klimagasser .....	14,9	9,5	8,4	8,9	8,3
CH <sub>4</sub> .....	4,7	4,3	4,3	3,9	3,6
N <sub>2</sub> O .....	4,7	3,8	3,1	3,4	3,5
HFK og PFK .....	3,4	1,4	1,1	1,5	1,1
SF <sub>6</sub> .....	2,2	0,1	0,1	0,1	0,1

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

Tabell 3.12 Utslipp av klimagasser etter sektor. Mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter

	1990	2008	2009 <sup>1</sup>	2020	2030
Utslipp av klimagasser i alt . . . . .	49,7	53,7	50,8	57,5	53,0
Petroleum og elektrisitetsproduksjon . . . . .	8,2	15,0	15,0	17,1	11,7
Fastlands-Norge uten elektrisitetsproduksjon . .	41,6	38,7	35,8	40,3	41,2
Industri og bergverk <sup>2</sup> . . . . .	19,5	14,3	.	14,1	15,5
Innenlandske samferdselsnæringer . . . . .	4,4	8,3	.	9,1	8,5
Husholdninger <sup>2</sup> . . . . .	6,1	5,3	.	5,5	6,2
Øvrige aktiviteter <sup>2</sup> . . . . .	11,5	10,9	.	11,6	11,1

<sup>1</sup> Regnskapstallene for 2009 er foreløpige og ikke tilgjengelig på sektornivå.

<sup>2</sup> Inkluderer egentransport.

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

henger sammen med at den såkalte utslippsfaktoren, altså CO<sub>2</sub>-utslipp per enhet gass, er oppjustert, jf. krav om bruk av klimakvoteforskriftens standardfaktor. Fakling sto for omtrent 12 pst. av CO<sub>2</sub>-utslippene fra petroleumsvirksomheten i 2009.

Lavere utslipp fra fastlandsøkonomien trekker i motsatt retning. Nye tiltak og virkemidler i industrien og innenfor samferdsel og lavere anslått forbruk av fyringsolje bidrar isolert sett til lavere utslipp i årene framover sammenliknet med anslagene i Perspektivmeldingen.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til framskrivinger av miljøskadelige utslipp til luft. Dette skyldes flere forhold. De makroøkonomiske modellene gir en forenklet beskrivelse av økonomien. I tillegg er informasjonen om den løpende utviklingen ofte mangelfull, og både utslippsregnskapet og nasjonalregnskapet er gjenstand for revisjoner. Både situasjonen i startpunktet for framskrivingene og de underliggende utviklingstrekkene kan dermed i ettertid vise seg å avvike fra det som ble forutsatt. Uventede hendelser kan også inntreffe, herunder teknologiendringer som kan påvirke underliggende sammenhenger og utviklingstrekk i økonomien. Usikkerheten er større jo lengre fram i tid analysen strekker seg.

Figur 3.15 illustrerer både usikkerheten knyttet til framskrivinger av utslipp og at gjennomførte tiltak anslås å ha betydning for framtidig utslippsutvikling. I framskrivingene til Perspektivmeldingen ble utslippene anslått å øke fra 55 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2008 til rundt 57 mill tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i både 2010 og 2020. I Klimameldingen lå tilsvarende anslag på rundt 59 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i både 2010 og 2020.

I de oppdaterte framskrivingene har lavere økonomisk aktivitet som følge av finanskrisen bi-

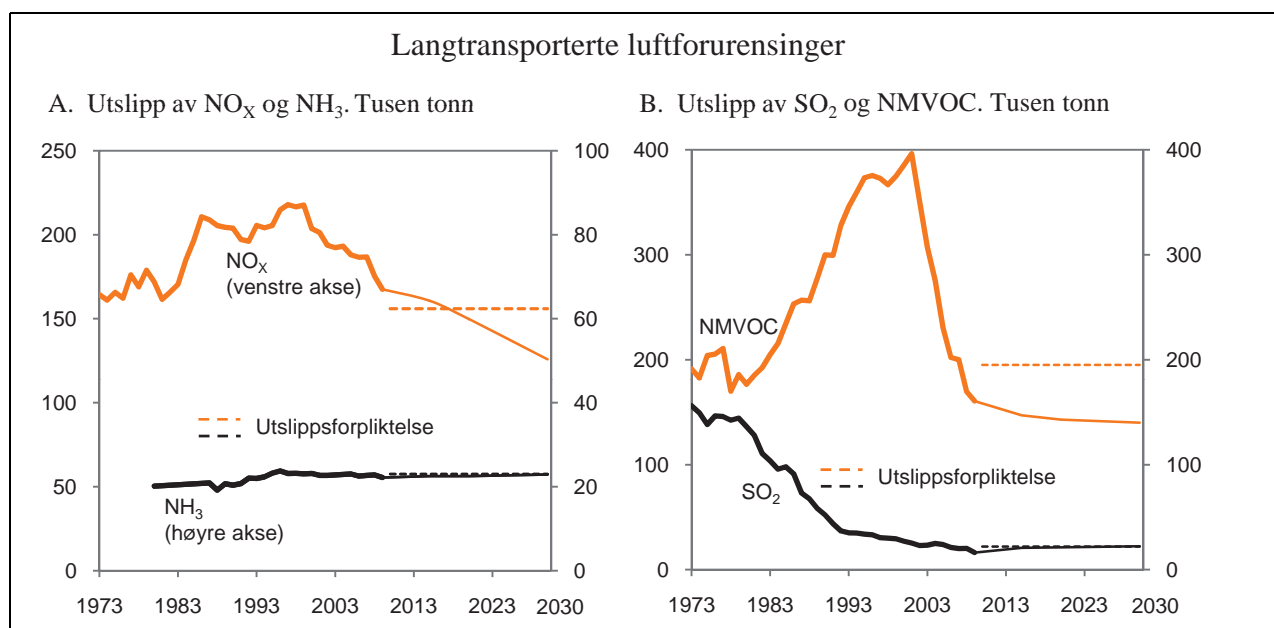
dratt til å trekke utslippene ned på kort og mellomlang sikt. I tillegg er toppunktet for utslippene fra petroleumssektoren både økt og skjøvet ut i tid. Endringer i tiltak og virkemidler etter Klimameldingen og Perspektivmeldingen har bidratt til strukturelle endringer i sammenhengen mellom aktivitet og utslipp, og utslippene anslås nå lavere lengre fram i tid. Blant annet har bruk av ny teknologi i gjødselsproduksjonen, samt omleggingen av bilavgiftene, bidratt til at utslippene anslås lavere i 2020 nå enn i Klimameldingen.

#### Utslipp av langtransporterte luftforurensinger

Utslippene av de langtransporterte luftforurensingene som reguleres under Gøteborg-protokollen, er et samlebegrep for forurensinger hvor utslippene transporteres over landegrensene, via atmosfæren. Med unntak av ammoniakk er utslippene redusert siden 1990, jf. figur 3.16.

Siden 1990 har utslippene av nitrogenoksider (NO<sub>x</sub>) falt med nærmere 18 pst. Det er særlig lavere utslipp fra veitrafikk knyttet til avgasskrav til nye bensinkjøretøy fra 1989 som har bidratt til nedgangen. Også utslippene fra sjøfart og fiske har falt de siste årene, bl.a. som følge av reduksjonstiltak finansiert av Næringslivets NO<sub>x</sub>-fond og en gradvis utfasing av eldre motorer med høye utslipp. Utslippene knyttet til olje- og gassvirksomheten har økt med over 50 pst. siden 1990, og tilsvarte rundt 25 pst. av de samlede NO<sub>x</sub>-utslippene i 2008.

I framskrivingen avtar utslippene av NO<sub>x</sub> til om lag 150 000 tonn i 2020, jf. tabell 3.13. Utslippene ventes å avta ytterligere fram mot 2030. Dette må ses i sammenheng med strengere avgasskrav til kjøretøy og en økende andel kjøretøy med kata-



Figur 3.16 Utslipp av langtransporterte luftforurensinger omfattet av Gøteborg-protokollen. 1 000 tonn

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

lysatorer. I tillegg ventes utslippene fra olje- og gassvirksomheten å avta etter 2020.

Utslippene av NO<sub>x</sub> har lenge ligget over forpliktelsen i Gøteborg-protokollen på 156 000 tonn. For å bidra til oppfyllelse av Gøteborg-protokollen innførte Regjeringen en avgift på utslipp av NO<sub>x</sub> i 2007, som dekker om lag 55 pst. av utslippene. Det gis avgiftsfritak for utslippkilder som har inngått en miljøavtale med staten om NO<sub>x</sub>-reducerende tiltak med fastsatte mål. Målet med avtalen er at de samlede årlige NO<sub>x</sub>-utslippene fra utslippkildene som omfattes skal reduseres med 30 000 tonn, slik at de ikke overstiger 98 000 tonn, med konkrete reduksjonsforpliktelser for hvert av årene 2008–2010. Utslippsforpliktelsene i miljøavtalen ble overholdt i både 2008 og 2009. Regjeringen

har invitert næringsorganisasjonene til forhandlinger om videreføring av miljøavtalen.

Utslippene av flyktige organiske forbindelser utenom metan (NMVOC) var i 2008 for første gang under Gøteborg-protokollens forpliktelse på 195 000 tonn. Utslippene har falt med nesten 50 pst. siden 1990, og utgjorde om lag 60 pst. av utslippene i toppåret 2001. Det er først og fremst reduserte utslipp fra lastning og lagring av råolje på sokkelen som har ført til nedgangen i utslippene av NMVOC de siste årene. Utslipp av NMVOC fra veitrafikk har falt jevnt i hele perioden. Dette er en utvikling som først og fremst må ses i sammenheng med avgasskravene som ble innført for bensinbiler i 1989.

Utslippene av NMVOC avtar i framskrivningene til rundt 143 000 tonn i 2020 og anslås å falle ytter-

Tabell 3.13 Utslipp av langtransporterte luftforurensinger. Tusen tonn

	1990	2008	2009	2020	2030
NO <sub>x</sub> <sup>1</sup> .....	203,9	175,3	167,5	149,8	125,8
SO <sub>2</sub> <sup>2</sup> .....	52,2	20,3	16,3	21,3	22,3
NMVOC .....	299,9	169,5	160,6	142,9	140,0
NH <sub>3</sub> .....	20,4	22,8	22,2	22,5	22,9

<sup>1</sup> Virkningen av miljøavtalen om reduksjon av NO<sub>x</sub>-utslipp mellom staten og næringsorganisasjonene fra 2008 er innarbeidet i framskrivningene.

<sup>2</sup> Virkninger av videreføringen av intensjonsavtalen mellom myndighetene og Norsk Industri om reduserte svovelutslipp fra 2001 er ikke innarbeidet i framskrivningene.

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

ligere fram mot 2030. Lavere aktivitet innenfor olje- og gassutvinning trekker utslippene ned, mens det for andre sektorer derimot ventes en viss vekst i utslippene som følge av økt økonomisk aktivitet.

Utslippene av svoveldioksid (SO<sub>2</sub>) er mer enn halvert siden 1990 og er nå lavere enn kravet i Gøteborg-protokollen på maksimalt 22 000 tonn per år fra og med 2010.

I framskrivingene øker SO<sub>2</sub>-utslippene til i underkant av 21 000 tonn i 2020. Økningen er bl.a. knyttet til at aktiviteten i industrien tar seg opp igjen. Virkninger av videreføringen av intensjonsavtalen mellom myndighetene og Norsk Industri om reduksjon i svovelutslippene er imidlertid ikke innarbeidet i disse framskrivingene. Gjennomføringen av nye utslippskrav i industrien som følge av denne avtalen ventes å bidra til at Norge overholder forpliktelsen i Gøteborg-protokollen.

Selv om utslippene av ammoniakk (NH<sub>3</sub>) i 2009 var rundt 9 pst. høyere enn i 1990, er de lavere enn forpliktelsen i Gøteborg-protokollen på 23 000 tonn. Prosessutslipp fra landbruk utgjorde nærmere 90 pst. av utslippene. Framskrivingene er basert på en videreføring av dagens rammebetingelser for landbruket, inkludert et sterkt importvern for innenlandske landbruksprodukter. Framskrivingen bygger videre på Statistisk sentralbyrås middelalternativ for befolkningsutvikling. Dette gir en jevn økning i jordbruksproduk-

sjonen, som igjen bidrar til å øke de samlede NH<sub>3</sub>-utslippene fram mot 2030.

### 3.6.5 Norges Kyoto-forpliktelse

Basert på oppdaterte framskrivinger og foreløpige tall fra utslippsregnskapet for 2008 og 2009 anslås utslippet av norske klimagasser nå til 53,9 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter som et årlig gjennomsnitt for Kyoto-perioden 2008–2012. Årlige utslipp er dermed nedjustert med over 3 mill. tonn sammenliknet med fjorårets anslag som bygde på Perspektivmeldingen. I perioden 2008–2012 har Norge ifølge Kyoto-avtalen plikt til å dekke sine utslipp av klimagasser med en tilsvarende mengde FN-godkjente klimagasskvoter. Gjennom Kyoto-avtalen er Norge i utgangspunktet tildelt en årlig kvotemengde som er 1 pst. høyere enn utslippene i 1990, dvs. 50,1 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. I tillegg er det vedtatt å inkludere effekten av skogforvaltning, som kan bety inntil 1,5 mill. tonn. Samlet gir dette en kvotemengde på 51,6 mill. tonn, jf. tabell 3.14 som gir en oversikt over Norges Kyoto-regnskap.

Kyoto-protokollen åpner for at partene, som supplement til nasjonale tiltak, kan oppfylle utslippsforpliktelsen gjennom Kyoto-mekanismene. Hovedvirkemidlene for å regulere klimagassutslippene i Norge er systemet for omsettelige ut-

Tabell 3.14 Norges Kyoto-regnskap. Årlig gjennomsnitt i Kyoto-perioden 2008–2012.  
Mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter

	Mill. tonn CO <sub>2</sub> -ekvivalenter
A Norges utslipp. Anslag .....	53,9
B Norges Kyoto-kvotepålegg (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) .....	2,3
D Netto import av EU-kvoter (i–ii–iii) .....	5,6
i) Utslipp fra kvotepliktige bedrifter. Anslag .....	20,6
ii) Gratis tildelte kvoter til kvotepliktige bedrifter <sup>1</sup> .....	8,7
iii) Salg av EU-kvoter fra Norge .....	6,3
E Kyotoforpliktelsen etter netto import fra EU (D–C) .....	-3,3
F Mål om overoppfyllelse av Kyoto-avtalen <sup>2</sup> .....	6,6
G Behov for statlig kjøp av kvoter. Anslag 2010 (F–E) .....	3,3

<sup>1</sup> Inkluderer kvoterreserve på 0,8 mill. tonn årlig, som kan selges hvis den ikke blir benyttet.

<sup>2</sup> Inkluderer overoppfyllelsen med 10 pst., kvoter tilsvarende skogforvaltning, statsansattes internasjonale flyreiser m.m.

Kilde: Finansdepartementet.

slippskvoter og CO<sub>2</sub>-avgiften, i tillegg til andre klimabegrunnede avgifter.

Systemet for omsettelige utslippskvoter, som omfatter utslippene fra energiforsyning, petroleumsvirksomhet og deler av industrien, er en integrert del av EUs system for handel med utslippskvoter (EU-ETS). Utslippene fra kvotepliktige virksomheter i Norge kan anslås til 20,6 mill. tonn som et årlig gjennomsnitt for perioden fra 2008 til 2012. Årlige utslipp fra kvotepliktige virksomheter er nedjustert med drøyt 1 mill. tonn sammenliknet med fjorårets anslag. Norske bedrifter som er underlagt kvoteplikt, er selv ansvarlige for å levere kvoter tilsvarende eget utslipp. Det legges i tråd med dette til grunn at de leverer om lag 20,6 mill. tonn CO<sub>2</sub>-kvoter til staten som et årlig gjennomsnitt.

Den samlede mengden EU-kvoter Norge utsteder ved salg og vederlagsfri tildeling er i gjennomsnitt på drøyt 15 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter per år. Av dette er det avsatt årlig 8,7 mill. tonn som tildeles gratis til de kvotepliktige bedriftene, mens gjennomsnittlig 6,3 mill. tonn per år selges til kvotepliktige bedrifter i EUs kvotemarked. Anslagene omtalt ovenfor innebærer dermed at bedriftene vil levere om lag 5,6 mill. tonn flere kvoter enn den samlede mengden kvoter som Norge utsteder, jf. tabell 3.14, rad D. Norge har utstedt en mindre mengde kvoter enn de fleste EU-land i forhold til utslippene fra kvotepliktige virksomheter.

Gjennom klimaforliket er det enighet om at Kyoto-forpliktelsen skal overoppfylles med 10 pst. Norge skal også overoppfylle med kvoter tilsvarende tilvekst av skog og statsansattes internasjonale flyreiser. Samlet utgjør overoppfyllelsen 6,6 mill. tonn årlig, jf. tabell 3.14 linje F. Før en tar hensyn til målet om overoppfyllelse har Norge 3,3 mill. tonn flere FN-godkjente kvoter enn det som er nødvendig for å oppfylle Kyoto-forpliktelsen, jf. tabell 3.14, linje E.

For å nå målet om overoppfyllelse har staten således et behov for å kjøpe 3,3 mill. tonn kvoter per år gjennom Kyoto-mekanismene eller samlet 15–20 mill. tonn for årene 2008–2012. Det er betydelig usikkerhet knyttet til framskrivingene av utslipp til luft, og kjøpsbehovet gjengis derfor som et intervall.

Per 1. september 2010 har Finansdepartementet inngått 50 kontrakter om levering av om lag 24 mill. kvoter fra 147 ulike klimaprojekter. En oppdatert oversikt over inngåtte kontrakter er lagt ut på Finansdepartementets hjemmesider. Erfaringsmessig vil det være usikkert hvor mange kvoter et klimaprojekt vil generere. Forventet levert volum fra statens kontraktportefølje for Kyo-

to-perioden 2008–2012 ble i slutten av august 2010 anslått til 15–16 mill. kvoter, og ligger dermed innenfor intervallet for forventet kjøpsbehov på 15–20 mill. kvoter. Det er imidlertid risiko for at faktiske leveranser vil avvike betydelig fra anslaget på forventede leveranser. For å begrense leveringsusikkerheten har departementet den siste tiden lagt vekt på å inngå kontrakter om sikre leveranser. Ved utgangen av august var om lag 4,9 mill. kvoter levert til statens konto i kvoteregistret eller kontrahert med garanti for framtidig levering.

### 3.6.6 NOU 2009:16 Globale miljøutfordringer – norsk politikk

Et utvalg, ledet av administrerende direktør i Statistisk sentralbyrå, Øystein Olsen, fikk i mai 2008 i oppdrag å utrede hvordan bærekraftig utvikling og klima bedre kan ivaretas i offentlige beslutningsprosesser. Utvalget avga sin innstilling til Finansdepartementet i juni 2009. Utvalget skulle særlig vurdere om hensynet til klima, tap av naturens mangfold og global spredning av miljøgifter i tilstrekkelig grad er ivarettatt i eksisterende regler og retningslinjer for offentlige beslutningsprosesser. Utvalgets forslag, som var enstemmige, ble sammen med resultatene av den offentlige høringsprosessen omtalt i Revidert nasjonalbudsjett 2010.

Klimautfordringen er et globalt problem. Uansett hvor utslippene kommer fra, har de den samme virkning på klimaet. Det er konsentrasjonen av klimagasser, dvs. beholdningen i atmosfæren, som gir temperaturøkning.

Utvalget trakk fram klima som et av de viktige områdene der nye retningslinjer og regler bør gjennomføres. Utvalget tilrår bl.a. at verdsettningen av klimagassutslipp i nytte-kostnadsanalyser bør gjennomgås for å sikre at like utslipp verdsettes likt. Nytt-kostnadsanalyser brukes til å beregne samfunnsøkonomisk lønnsomhet av offentlige investeringer. Spesielt pekte utvalget på at det i dag ikke finnes et omforent anslag for utviklingen i prisen på utslipp av klimagasser langt framover i tid som kan inngå i beslutningsgrunnlaget, slik at man bedre kan få tatt hensyn til tidsperspektivet i klimautfordringen.

Utvalget trakk fram at store deler av norske utslippskilder står overfor en pris på utslipp gitt ved CO<sub>2</sub>-avgiften og de andre klimabegrunnede avgiftene, samt ved kvoteprisen i EUs kvotesystem som Norge er tilknyttet. Utvalget pekte på at det i nytte-kostnadsanalyser og ved private investeringsbeslutninger, ikke bare er nødvendig å kjen-



ne den nåværende kvoteprisen, men også ha tilgang til anslag for utviklingen i kvoteprisen over tid.

Videre framhevet utvalget at dersom myndighetene gir anslag for utviklingen i prisen på utslipp av klimagasser, bør den på linje med andre priser inngå i beslutningsgrunnlaget for vurderinger av offentlige prosjekter (herunder i nytte-kostnadsanalysene). For private beslutninger vil karbonprisbanen fungere som informasjon om myndighetenes beste anslag for framtidige kvotepriser og avgifter på klimagasser. Etter utvalgets vurdering vil en karbonprisbane gi grunnlag for å basere alle offentlige prosjekter på samme pris, slik at en kan få en innbyrdes konsistent rangering av til-

take i forhold til virkning på utslipp av klimagasser. Dette vil bidra til at norske utslippsreduksjoner gjennomføres på en kostnadseffektiv måte.

Utvalget pekte på at anslag for utviklingen i prisen på utslipp av klimagasser bør tas inn i Finansdepartementets rundskriv om nytte-kostnadsanalyser. Hensynet til klima gjøres dermed obligatorisk for alle samfunnsøkonomiske analyser i staten. En vesentlig del av norske utslipp av klimagasser er regulert gjennom EUs kvotesystem, og denne andelen vil stige i 2013 når kvotesystemet utvides. EU har langsiktige mål for sin klimapolitikk. Utvalget mener derfor at karbonprisen bør ta utgangspunkt i priser fra EU-markedet, jf. boks 3.17. Prisutviklingen i EU-markedet bør

### Boks 3.17 Internasjonale klimamål og tilhørende utslippspris

For å unngå svært alvorlige konsekvenser av klimaendringene (togradersmålet) har FNs klimapanel beregnet at den globale utslippsveksten må stoppes senest i 2015, og at de globale utslippene deretter må ha en vedvarende nedadgående trend. Samlet global reduksjon må være på minst 50-85 pst. i 2050 i forhold til 2000-nivået. FNs klimapanel har anslått kostnadene ved å nå togradersmålet til i underkant av 3 pst. av globalt BNP i 2030 og til om lag 5,5 pst. i 2050.

Det er imidlertid stor usikkerhet om hvilken framtidig karbonprisbane som vil kreves for at en skal oppnå de utslippsreduksjonene som er nødvendige for å nå togradersmålet. Mange studier er gjort av kostnadene ved å begrense den globale oppvarmingen. Analysene bygger i stor grad på at en velger kostnadseffektive løsninger slik at kostnadene ved å redusere globale utslipp blir lavest mulig.

Det internasjonale energibyrået, IEA, presenterte i World Energy Outlook 2009 en analyse der målet er å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren på 450 ppm CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Dette er i samsvar med å begrense temperaturøkningen til 2 °C. Ifølge IEA må prisen på CO<sub>2</sub> være rundt 50 USD per tonn i OECD-området i 2020 for å kunne nå dette målet. Innen 2030 må prisen økes til 110 USD per tonn i OECD-landene og til 65 USD i framvoksende økonomier. I tillegg må det gjennomføres tiltak i utviklingsland til en anslått kostnad på 200 mrd. USD per år i 2020. IEA gir ikke anslag for prisen lenger fram i tid enn 2030. Basert på andre beregninger er det imidlertid grunn til å anta at prisene vil måtte øke ytterligere fram mot 2050. Selv om det ikke er kostnadseffektivt

å ha ulike priser i industriland og utviklingsland, har IEA likevel valgt å operere med to ulike prisnivåer fordi de anser det som mest realistisk. En eventuell felles global pris ville ligge mellom de to prisnivåene og nærmere den laveste prisen, bl.a. fordi utslippene vil være langt større i utviklingsland enn i industriland i 2030.

OECD har analysert konsekvensene av at konsentrasjonen av klimagasser stabiliseres noe under 550 ppm CO<sub>2</sub>-ekvivalenter ved utgangen av dette århundret. For at dette skal være mulig må globale utslipp reduseres med minst 30 pst. i 2050 i forhold til nivået i 2005 og med om lag 50 pst. i 2100. Dette betinger ifølge OECD en pris på om lag 40 USD per tonn CO<sub>2</sub> i 2020. For årene deretter har OECD anslått to ulike prisalternativer. I hovedalternativet må prisen stige til om lag 90 USD per tonn i 2030 og hele 350 USD i 2050. I et alternativt scenario hvor det legges til grunn et gjennombrudd i utvikling og bruk av klimateknologier vil det kunne være tilstrekkelig med en pris på om lag 70 USD per tonn i 2030 og om lag 150 USD i 2050.

Analysene utført av IEA og OECD peker i retning av at togradersmålet vil kunne kreve en global karbonpris i 2020 på i størrelsesorden 50 USD per tonn CO<sub>2</sub>, mens en pris på i størrelsesorden 40 USD per tonn i 2020 kan være konsistent med en utvikling som peker mot 3-graders oppvarming. I begge tilfeller vil realprisen måtte stige over tid. I Norge varierer utslippsprisen fra sektor til sektor, og utslipp fra både oljesektoren og bruk av bensin står allerede i dag overfor utslippspriser i samme størrelsesorden som det nivået IEA og OECD mener vil være konsistent med et ambisiøst globalt klimamål i 2020.

imidlertid ifølge utvalget suppleres med modellbaserte analyser for framtidige kvotepriser.

Olsen-utvalget har presentert en grundig drøfting av sentrale spørsmål knyttet til norsk klimapolitikk. Utvalgets analyser og tilrådinger vil være et viktig bidrag til spørsmålet om hvordan virkningen på framtidige klimagassutslipp skal behandles i samfunnsøkonomiske analyser. Det er stor usikkerhet om hvordan globale markeder for utslippsreduksjoner og dermed også prisen på utslipp vil utvikle seg, jf. omtale av klimaforhandlingene i avsnitt 3.6.2. Finansdepartementet vil vurdere eventuelle endringer i retningslinjene for samfunnsøkonomiske analyser, herunder spørsmålet om framtidig verdsetting av utslippsreduksjoner.

### 3.6.7 Vurdering av kostnadsanslagene i Klimakur 2020

Et bredt flertall i Stortinget anslo i 2008 (Innst. S. nr. 145 (2007–2008)) at det var realistisk å redusere utslippene av klimagasser med 15–17 mill. tonn innenlands innen 2020. I innstillingen uttaler flertallet følgende:

«Norges troverdighet som pådriver er avhengig av at vi reduserer egne utslipp, bidrar til utvikling av teknologi og bidrar til å vise at det er mulig å frikoble økonomisk vekst fra vekst i klimagassutslippene.»

Intervalltet på 15–17 mill. tonn var blant annet basert på SFTs tiltaksanalyse fra 2007.

I Klimameldingen uttales det at:

«Regjeringen vil gjennomføre betydelige utslippsreducerende tiltak både i Norge og i andre land. Regjeringen mener begge deler har en egen verdi. I dag er utslippene omtrent likt fordelt mellom industrialiserte land og utviklingsland. Dersom man globalt skal oppnå en samlet reduksjon i klimagassutslippene som er tilstrekkelig til å unngå farlige klimaendringer, er utslippsreduksjoner i Norge og andre industrialiserte land avgjørende. For at den nødvendige omstillingsprosessen i Norge ikke skal bli utsatt og skadelidende, vil vi fortsette å satse på omfattende tiltak innenlands. Norge var tidlig ute med å sette i gang klimatiltak, og dette har allerede gitt betydelige resultater. Ett eksempel er utslippene fra virksomheten på norsk sokkel. En videreføring og styrking av denne omstillingsprosessen vil være det mest lønnsomme for samfunnet på sikt. Videre har en

rekke vitenskapelige rapporter, blant annet Stern-rapporten, vist at fordelene ved å gjennomføre klimatiltakene tidlig mest sannsynlig vil være flere ganger større enn å ikke gjennomføre tiltak og dermed utsette samfunnet for økende klimaendringer.

Internasjonalt lederskap er viktig for å styrke forhandlingene under klimakonvensjonen og Kyoto-protokollen. At flere rike land viser vilje til konkret handling hjemme, er en av flere viktige forutsetninger for framgang i forhandlingene. Det vil også være viktig for Norges mulighet til å spille en lederrolle i internasjonale forhandlinger at vi bidrar med betydelige tiltak i Norge. Tiltak i andre land kan bidra til store kostnadseffektive reduksjoner, samt gi en tilleggsgevinst i form av overføring av økonomiske ressurser.»

Med utgangspunkt i klimaforliket, inngått i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 34 (2006–2007), forpliktet Regjeringen seg til å komme tilbake til Stortinget med en vurdering av klimapolitikken og behov for endrete virkemidler. Miljøverndepartementet ga i juni 2008 en faggruppe mandat til å vurdere i hvilken grad eksisterende virkemidler bidrar til nasjonale utslippskutt og vurdere behovet for nye/endrede virkemidler, for å redusere utslippene i Norge i 2020 med 15–17 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i forhold til referansebanen når skog er inkludert. Faggruppen «Klimakur 2020» var ledet av Klima og forurensningsdirektoratet (tidligere SFT) og besto i tillegg av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Oljedirektoratet (OD), Statistisk sentralbyrå (SSB) og Statens vegvesen Vegdirektoratet (SVV).

Faggruppen ble bedt om å:

1. Gjennomføre en vurdering av forventet kvotepris i 2012, 2015 og 2020.
2. Gå gjennom utviklingen i mål og virkemiddelbruk internasjonalt, særlig i Europa, for å vurdere implikasjoner for virkemiddelbruken i Norge.
3. Gjennomføre en virkemiddel- og tiltaksanalyse.

Gruppen leverte to delrapporter i 2009; én om kvotepris og én om internasjonale rammebetingelser for norsk klimapolitikk. Hovedrapporten med tiltaks- og virkemiddelvurdering ble lagt fram i februar 2010. Rapporten viser at det er mulig å redusere utslippene betydelig i Norge, men til en høyere kostnad enn i mange andre land.

Klimakurs arbeid er den mest omfattende og grundige vurderingen av tiltak og virkemidler for å redusere klimagassutslipp som er gjennomført i Norge. Klimakur har gitt et godt grunnlag for arbeidet med klimameldingen som legges fram høsten 2011.

Regjeringen uttalte i Revidert nasjonalbudsjett 2010 at kostnadsanslagene i Klimakur vil bli vurdert i Nasjonalbudsjettet 2011. I det videre gis en gjennomgang og vurdering av deler av Klimakurs rapport, med vekt på de makroøkonomiske analysene. Klimakur har imidlertid også satt sammen ulike virkemiddelmenyer som inkluderer reguleringer, økonomisk støtte, avtaler med aktørene m.m., men har ikke vurdert kostnadene ved disse virkemidlene.

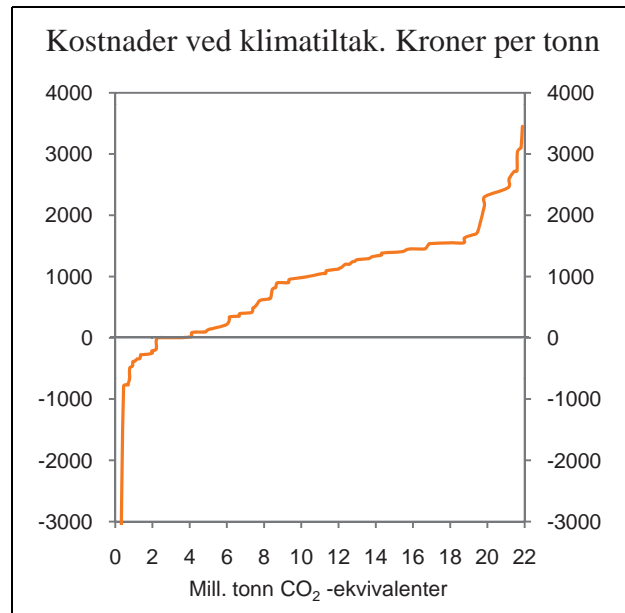
Regjeringen står fast på klimaforliket i Stortinget. Klimakur viser at det er behov for en rekke nye tiltak for å innfri forliket. En mer fullstendig presentasjon og vurdering av tiltak og virkemidler, samt kostnader og nytte ved tiltak for å oppfylle målsettinger i forliket, vil bli presentert i klimameldingen.

#### Tiltaksanalysene

Klimakur har lagt ned et stort arbeid i omfattende tiltaksanalyser der 160 tiltak er utredet. Klimakur ble bedt om å oppdatere tiltaksanalysen fra 2007 som lå til grunn for klimaforliket. Klimakur er imidlertid mer enn en oppdatering. Mens analysen fra 2007 i hovedsak ble utført av SFT, har Klimakur gjennomført et omfattende arbeid der flere etater har ledet arbeidet. Metodikken i de to analysene er bare delvis sammenliknbar. Mens 2007-analysen plasserte tiltakene i kostnadsintervaller og sorterte etter gjennomførbarhet, har Klimakur søkt å gi punktanslag for kostnadene. Alle tiltaksanalyser tar utgangspunkt i kjent kunnskap om teknologi og vurderer muligheter for utslippsreduksjoner innen 2020 med tilhørende kostnader og nyttevirksomheter.

I rapporten fra Klimakur ordnes tiltakene etter stigende kostnad per tonn redusert utslipp i en tiltakskostnadskurve. Dersom en ser på tiltak som ikke overlapper, viser analysene et reduksjonspotensial på 22 mill. tonn i 2020. De dyreste tiltakene er anslått å koste rundt 4 000 kroner per tonn, jf. figur 3.17. Gjennomsnittlige tiltakskostnader vil være vesentlig lavere. Tiltak tilsvarende 3 mill. tonn anslås å være samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Det anslås at ved en reduksjon på 12 mill. tonn er kostnadene ved de dyreste tiltakene 1 100 kroner per tonn. En reduksjon på 12 mill. tonn tilsvarer nedre del av anslaget fra klimaforliket om ut-



Figur 3.17 Kostnader ved klimatiltak. Akkumulert reduksjon i mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter og kroner per tonn

Kilde: Klimakur.

slippsreduksjoner innenlands på 15–17 mill. tonn når skogtiltak med opptak tilsvarende 3 mill. tonn medregnes.

SFTs rapport fra 2007 anslå at gjennomføring av alle tiltak med kostnader under 600 kroner per tonn ville redusere utslippene med om lag 14 mill. tonn. Dersom en holdt tiltak med lav gjennomførbarhet utenfor, anslå SFT at gjennomføring av tiltak med kostnader under 600 kroner per tonn ville redusere utslippene med 10 mill. tonn. Til sammenlikning vil gjennomføring av alle tiltak som Klimakur anslår har kostnader under 1 000 kroner per tonn, redusere utslippene med 8 mill. tonn. Kostnadsanslag som omfatter en betydelig del av mulige utslippsreduksjoner har altså økt siden 2007-analysen. Klimakur peker særlig på økte kostnadsanslag for CCS (som var anslått i intervallet 200–600 kroner i 2007), 2. generasjons biodrivstoff og elektrifisering av sokkelen fra SFTs analyse i 2007 til Klimakur. At vi nå er nærmere 2020, med kortere tid til å gjennomføre tiltak, kan også ha bidratt til å trekke kostnadene opp. For rimeligere tiltak med kjent teknologi finner Klimakur ikke den samme tydelige tendensen.

I arbeidet med klimameldingen som legges fram for Stortinget neste år, vil Regjeringen vurdere tiltaksanalysene videre. En vil i den forbindelse også vurdere høringen som har vært gjennomført.

Det er flere forhold ved Klimakurs kostnadsanslag som ikke berøres i denne meldingen, og som bør vurderes nærmere i det videre arbeidet:

- Klimakur fokuserer på 2020. Klimakur påpeker at svært mange tiltak både vil bli billigere fram mot 2030 og ha større utslippsreducerende effekt på lang sikt.
- Kostnadene og gevinstene av å starte den nødvendige omstillingen av det norske samfunnet tidlig.
- Hvordan kostnadsanslag fra sektorvise tiltaksanalyser bedre kan innarbeides i de makroøkonomiske analysene.
- Tidsprofilen på tiltak og investeringer og i hvor stor grad innfasingen av tiltak kan gi flaskehalser. Tiltaksanalysene hver for seg viser ikke om det blir kapasitetsproblemer fram mot 2020 dersom mange likeartete tiltak skal gjennomføres samtidig og heller ikke budsjettkonsekvensene det enkelte år.
- Det er viktig å vurdere den globale utslippseffekten av tiltak i Norge. Dette gjelder særlig tiltak innenfor kvotepliktig sektor, men også for eksempel enkelttiltak som innføring av biodrivstoff.

#### *Makroøkonomiske analyser av kostnadene ved reduksjon av norske klimagassutslipp*

For å utfylle bildet av kostnader ved og virkninger av å nå Norges klimamål for 2020 har Klimakur supplert tiltaksanalysene med makroøkonomiske beregninger utført av Statistisk sentralbyrå. I makroanalysene er marginalkostnaden ved en reduksjon av klimagassutslippene innenlands med 12 mill. tonn anslått til i området 1 500–3 400 kroner per tonn avhengig av om alle sektorer står overfor samme pris på utslipp eller om kvotepliktig sektor skjermes.

Nivået på kostnadene vil dermed avhenge av hvordan reduksjonen gjennomføres og hvilke sektorer som omfattes. Å redusere de innenlandske utslippene i tråd med klimaforliket vil kunne innebære betydelige økonomiske omstillinger i retning av et mindre utslippsintensivt samfunn. Omstillingsprosessen vil medføre kostnader som ikke fanges opp i tiltaksanalysene eller i de makroøkonomiske analysene fra Klimakur, og det er derfor gjennomført supplerende beregninger i Finansdepartementet. Det er også potensielle gevinster ved en slik omstilling som bare delvis er inkludert i analysen. Modellene som er benyttet i beregningene er sammenliknet i boks 3.18.

Det er gjennomført tre makroøkonomiske beregninger i Klimakur. Beregningene forutsetter at

Norge innen 2020 reduserer de globale utslippene av klimagasser tilsvarende 30 pst. av Norges utslipp i 1990, at kvoteprisen i EU og internasjonalt stiger til 40 euro (350 kroner) i 2020, og at nødvendige kvotekjøp for å dekke differansen mellom hjemlige utslippsreduksjoner og 30 pst. målet starter i 2020. Beregningene sammenlikner med en situasjon uten et kvotesystem. Kostnadene i beregningene omfatter derfor både kostnader ved innenlandske utslippsreduksjoner og ved kvotekjøp.

- I beregning A reduseres utslippene innenlands med 12 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, og alle sektorer innenlands står overfor samme pris på utslipp.
- I beregning B reduseres også utslippene innenlands med 12 mill. tonn, men kvotepliktig sektor skjermes og stilles bare overfor kvoteprisen i EU. Resten av økonomien må dermed gjennomføre betydelig større utslippsreduksjoner. De samlede kostnadene øker når færre må gjennomføre utslippsreduksjonene.
- I beregning C står alle bedrifter i kvotepliktig sektor overfor den europeiske prisen på utslipp.

I de samfunnsøkonomiske modellberegningene i Klimakur er det forutsatt at prisen på utslipp (avgifter/kvoter) økes for å iverksette tilstrekkelige tiltak. I utgangspunktet er det rimelig å anta at reguleringer og avtaler vil være mindre kostnadseffektive enn bruk av sektorovergripende avgifter og omsettelige kvoter. En felles pris på utslipp stiller både husholdninger og bedrifter overfor de reelle kostnadene ved utslipp, og den enkelte kan veie disse kostnadene opp mot kostnader og ulemper ved mer miljøvennlig atferd. Regjeringen vil komme tilbake til en nærmere omtale av virkemidler i klimameldingen.

Både MODAG- og MSG-modellen er først og fremst egnet til å analysere bruk av generelle økonomiske virkemidler. Klimaforliket slår fast at sektorovergripende økonomiske virkemidler skal være sentrale i klimapolitikken, men også at muligheten til å bruke andre virkemidler videreføres. Klimapolitikken vil derfor være mer sammensatt enn det beregningene kan fange opp. Kostnadseffektiv virkemiddelbruk er en viktig forutsetning for resultatene av beregningene. Blant annet er det forutsatt at avgiftsinntekter og inntekter fra kvotesalg brukes til å redusere andre skatter og avgifter, noe som kan bidra til mer effektiv ressursbruk i økonomien generelt og til nettokjøp av kvoter.

**Boks 3.18 Modellberegninger av kostnader ved reduksjon i klimagassutslipp**

De makroøkonomiske beregningene som presenteres i Klimakur er gjennomført på modellen MSG-TECH. De supplerende beregningene fra Finansdepartementet er gjennomført på MODAG. MODAG og MSG brukes begge hyppig av både Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet. Både MODAG og MSG ble brukt av Grønn skattekommisjon, MODAG for å illustrere omstillinger de første 15 årene, og MSG en mer langsiktig utvikling.

Begge modellene er basert på nasjonalregnskapet og inneholder relasjoner som knytter klimagassutslipp til ulike økonomiske aktiviteter. Dermed kan modellene brukes til å analysere utslippsvirkningene av ulike valg av politikk, og hvilke typer politikk som kan brukes for å nå bestemte utslippsmål. Modellene er imidlertid relativt aggregerte, slik at de ikke lett kan håndtere alle typer virkemidler og tiltak. De er best egnet til å analysere bruken av avgifter og kvotemarkeder.

Produksjon i petroleumssektoren og landbruk er i utgangspunktet bestemt utenfor MODAG og MSG. MSG-TECH søker å integrere informasjon fra tiltaksanalyser fra petroleumssektoren, industri og transport for å komplettere resten av modellen, mens tiltaksanalysene for petroleumssektoren og landbruk benyttes til å supplere MODAG-beregningene.

MSG-TECH har sin styrke i å beskrive virkninger på lang sikt og er best egnet til å illustrere teknologivalg, men har tilsvarende en svakhet i å analysere virkningene av en relativt hurtig opptrapping av virkemiddelbruken i klimapolitikken. Det skyldes hovedsakelig følgende:

- MSG er en likevektsmodell der det hele tiden forutsettes full ressursutnyttelse. Det innebærer at beregningene fanger opp de positive sysselsettingseffektene av politikkomleggingen, etter at omstillingene er gjennomført. Beregningene fanger ikke opp omstillings-

kostnadene og eventuelle tregheter i tilpasningen.

- For å nå utslippsreduksjonene nasjonalt som lagt til grunn i klimaforliket og i Klimakur vil det måtte gjennomføres store investeringsprosjekter de nærmeste årene før utslippene avtar. Dette reflekteres ikke i MSG-TECH hvor kostnadene forutsettes å komme samtidig med utslippsreduksjonene.

I MODAG er det tatt hensyn til at det er sterke begrensninger på mobiliteten til allerede investert kapital, og denne modellen er derfor best egnet til å illustrere større endringer over kort tid. MODAG er mindre egnet enn MSG til å beskrive langsiktige vekstprosesser. MSG har også en større detaljrikdom. Begge modeller bidrar på ulikt vis til å illustrere konsekvenser av endringer i klimapolitikken.

Modellberegninger inneholder betydelig usikkerhet. Det er mange grunner til dette. Modellene er tallfestet på grunnlag av historiske data, og de underliggende sammenhengene kan endre seg. Dessuten er ikke modellene tallfestet med utgangspunkt i observasjoner på datasett som inneholder svært høye CO<sub>2</sub>-avgifter. For eksempel vil en avgift på 1 500 kroner per tonn være utenfor modellenes «erfaringsområde». I tillegg er det knyttet stor usikkerhet til hvordan framtidige internasjonale klimaavtaler vil bli, og det er derfor vanskelig å modellere hvordan forventningene om et framtidig klimaregime påvirker atferd i dag. Både i MODAG og i MSG er det forutsatt teknologisk framgang, som innebærer at utslipp per BNP-enhet reduseres betydelig over tid. Denne teknologiske framgangen kan bli høyere eller lavere enn anslått bl.a. avhengig av hvor sterke virkemidler som brukes internasjonalt. Eventuelle teknologisprang ut over trenden vil ikke fanges opp av noen av modellene.

Dersom en reduksjon i klimagassutslippene innenlands på 12 mill. tonn gjennomføres ved at alle utslippskilder i Norge står overfor samme pris på utslipp (beregning A), indikerer analysen at en felles pris ville måtte være på 1 500 kroner per tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalent i 2020. Dette tilsvarer kostnaden per tonn ved det dyreste tiltaket som må gjen-

nomføres for å nå en reduksjon på 12 mill. tonn i 2020.

De statlige inntektene som en slik avgift vil medføre, anslått til 50–60 mrd. kroner, forutsettes brukt til å senke arbeidsgiveravgiften med 30–40 pst. samt til kvotekjøp på drøyt 3 mrd. kroner for å oppfylle det globale klimamålet. Redusert arbeids-

giveravgift bidrar til å øke samlet sysselsetting i modellberegningen.

Beregningen indikerer imidlertid også at hvis man stiller alle sektorer i Norge overfor en felles pris på 1 500 kroner per tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalent, kan dette føre til en betydelig nedbygging av deler av industrien som er utsatt for internasjonal konkurranse, særlig produksjonen av kjemiske råvarer og metaller. Også innenlandsk sjøtransport kan bli bygd betydelig ned.

I beregning B reduseres utslippene i kvotepliktig sektor med 3 mill. tonn. De resterende sektorene må redusere utslippene tilsvarende mer, og utslippsprisen disse sektorene stilles overfor er beregnet til 3 400 kroner per tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalent.

Beregning C belyser effektene for Norge av bare å delta i en felles europeisk klimapolitikk der norske bedrifter står overfor samme pris som andre europeiske bedrifter. Alternativet viser at dersom alle bedrifter i kvotepliktig sektor står overfor kvoteprisen i EUs kvotesystem som Klimakur anslår for 2020 (40 euro), gir dette 3 mill. tonn utslippsreduksjoner. Denne beregningen illustrerer at Norge må ha flere virkemidler enn kvotesystemet for å innfri klimaforlikets ambisjoner om innenlandske utslippsreduksjoner.

Klimakur anslår kostnadene ved klimatiltak ved en nyttefunksjon der konsum og fritid inngår og hvor en søker å beskrive den årlige kostnaden i perioden 2008–2020. Det synes mer relevant å presentere tall fra beregningene som illustrerer den mer permanente effekten av klimapolitikken, jf. drøftingen i boks 3.19.

Kostnadene ved de ulike alternativene kan illustreres ved å anslå endring i konsummulighetene. Beskrevet på denne måten viser makroanalysen at kostnaden blir om lag 10 mrd. kroner i alternativ C, i hovedsak som følge av kostnader ved kvotekjøp, og om lag 20 mrd. kroner i 2020 i alternativ A med en felles nasjonal pris. I alternativet med skjerming av kvotepliktig sektor, beregning B, kan kostnadene anslås til om lag 25 mrd. kroner. Den kraftige skatteomleggingen bidrar i alternativene A og B både til å øke sysselsettingen og gjøre økonomien mer sysselsettingsintensiv. Sysselsettingen øker med 0,7 pst. i alternativ A, mens konsum per sysselsatt reduseres med 1,7 pst. I alternativ B øker sysselsettingen med 1,2 pst. og konsum per sysselsatt faller 2,5 pst.

#### *Analyse av omstillingskostnader*

Det kan være krevende å gjennomføre innenlandske utslippsreduksjoner på 12 mill. tonn før 2020. Det vil føre til betydelige omstillinger ut over van-

lige omstillinger i en voksende økonomi. For å fange opp effekten av dette har Finansdepartementet gjennomført supplerende beregninger ved hjelp av MODAG-modellen, med forutsetninger mest mulig tilsvarende Klimakurs beregningsalternativ A. Beregningen på MODAG har tidshorisont 2030, mens MSG-beregningen presenterer resultater fram til 2020. Det er ikke gjennomført en tilsvarende MODAG-analyse av alternativ B, dvs. der kvotepliktig sektor skjermes og nasjonale utslippskilder står overfor ulike priser. Det er imidlertid grunn til å anta at de totale samfunnsøkonomiske kostnadene vil bli større i dette alternativet. Bl.a. vil økte drivstoffpriser kunne gi betydelige virkninger på grensehandelen og dermed på omstillinger.

I MODAG-beregningen er CO<sub>2</sub>-avgiften forutsatt trappet opp til rundt 1 500 kroner i 2020. Avgiftsendringen er provenynøytral, slik at arbeidsgiveravgiften reduseres tilsvarende økningen i CO<sub>2</sub>-avgifter, fratrukket kostnader ved kvotekjøp. Som i makroanalysene i Klimakur reduseres arbeidsgiveravgiften med 30–40 pst. Relativt likt med resultatene i MSG-beregningene indikeres en nedgang i utslippene i kraftintensiv industri på rundt 50 pst. og en nedgang i produksjon og sysselsetting på drøyt 30 pst. i 2020. En del av dette er et resultat av norsk deltakelse i det europeiske kvotesystemet. Samlet anslås nedgangen i utslippene (utenom landbruks- og petroleumssektorene) til rundt 7 mill. tonn i 2020, hvorav 1,1 mill. tonn er andre klimagasser enn CO<sub>2</sub>.

For utslippsreduksjonene i landbruks- og petroleumssektorene legges Klimakurs tiltaksanalyser til grunn. Det er anslått at en utslippsreduksjon på knapt 1,6 mill. tonn i jordbruk og skogbruk kan gjennomføres med en marginalkostnad på 1 200–1 300 kroner per tonn. I petroleumssektoren anslår Klimakur et reduksjonspotensial på rundt 3 mill. tonn innenfor en marginalkostnad på rundt 1 500 kroner per tonn.

Samlet indikerer både Klimakurs analyser på MSG og MODAG-beregningene at det er mulig å redusere utslippene opp mot 12 mill. tonn innenlands i 2020 med en felles pris på utslipp på om lag 1 500 kroner. Beregningene både på MSG og MODAG forutsetter at tiltak kan gjennomføres til kostnader slik de er anslått av Klimakur, og kan krediteres ifølge det internasjonale regelverket.

De samlede økonomiske konsekvensene i 2020 framstår imidlertid som noe større i MODAG-beregningene enn i MSG-beregningene som følge av omstillingskostnader i en overgangsperiode. Mens konsumet i MSGs beregningsalternativ A totalt sett blir 1 pst. eller om lag 20 mrd. kroner la-



### Boks 3.19 Mål på kostnader og velferdsendringer ved klimatiltak

Både klimaendringer og tiltak mot klimaendringer har kostnader. Internasjonale analyser (Stern, OECD, IEA) viser at ved mangelfulle eller for sent iverksatte tiltak vil kostnadene ved klimaendringer på lang sikt kunne bli betydelig større enn kostnadene ved tiltak.

Det er ulike makroøkonomiske kostnader ved klimapolitikk. Investeringer i tiltak som de skissert i Klimakur forutsetter at det tas ressurser fra andre aktiviteter, og at disse investeringene ikke påvirker produksjonen i næringer hvor tiltaket gjennomføres. Dette reduserer i utgangspunktet samfunnets konsum for gitt BNP tilsvarende ressursene som brukes i disse tiltakene.

Generelle virkemidler som prising av CO<sub>2</sub> og reduksjon av arbeidsgiveravgift vil føre til mindre energiintensiv produksjon, men kan raskt medføre lavere arbeidsproduktivitet.

Beregningene i MSG-TECH inkluderer begge mekanismer nevnt over. I beregning A gjennomføres rundt halvparten av utslippsreduksjonene gjennom generell tilpasning til økt CO<sub>2</sub>-pris, og rundt halvparten gjennom direkte investeringer i ulike tiltak. Investeringene som for eksempel karbonfangst og lagring (CCS), elektrifisering av sokkelen og tekniske tiltak i transportsektoren, reduserer konsumet og øker heller ikke samfunnets produksjonskapasitet og framtidige konsum. Blant annet derfor er endringer i konsum og ikke i BNP en hensiktsmessig indikator på kostnader i forbindelse med Klimakurs beregninger. I beregning A i Klimakur reduseres BNP med 0,2 pst. i 2020, samtidig som konsumet totalt sett reduseres med 1 pst. I dokumentasjonen Statistisk sentralbyrå har laget for Klimakur vises det at i beregning B øker BNP med 0,3 pst. mens konsumet reduseres med 1,3 pst. i 2020.

I Klimakurs makroanalyse har en i tillegg til å legge vekt på konsum også lagt vekt på fritid

ved vurdering av kostnader. Mens økt arbeidsinnsats øker konsummulighetene, reduseres fritiden som også er et gode.

I MSG-TECH har en søkt å beregne den årlige gjennomsnittskostnaden (annuiteten) ved klimapolitikk for tidsrommet 2008–2020 basert på kostnadsbegrepet over. En har neddiskontert kostnadene i perioden 2008–2020 til en nåverdi ved starten av perioden, og deretter delt beløpet på antall år i perioden. Analysen ivaretar dermed ikke at ambisjonsnivået i politikken skal videreføres etter 2020. Tidsperioden 2008–2020 inneholder bare ett år med den mest ambisiøse politikken. Annuitetsberegningen legger mest vekt på tidlige år (dvs. før virkemiddelbruken er trappet kraftig opp) ved at de årlige kostnadene neddiskonteres med en realrente på 5 pst. Som påpekt i boks 3.18 fanger ikke MSG-TECH opp alle relevante kostnader i tidsrommet 2008–2020 fordi kostnadene ved direkte investeringer i tiltak først registreres når det kommer utslippsreduksjoner, mens det i realiteten vil være store investeringskostnader forut for dette (fra nå til 2020). I alternativ A er Klimakurs anslag på kostnader/velferdstap 5 mrd. kroner per år i perioden 2008–2020 og i alternativ B 10 mrd. kroner i året. Det synes mer relevant å presentere tall fra beregningene som illustrerer den mer permanente effekten av klimapolitikken, dvs. en nedgang i konsumet totalt sett på 1,0 pst. svarende til om lag 20 mrd. kroner i 2020 i alternativ A og 1,3 pst. for alternativ B. Når en vurderer endringene i konsum er dette endringer ut fra en referansebane. I perioden 1970–2009 var det en årlig vekst i konsum per innbygger på om lag 2,5 pst. Med en videreføring av denne årlige veksten per innbygger fram til 2020, vil samlet konsum øke i størrelsesorden 40 pst. fra 2010 til 2020 til om lag 2 000 mrd. kroner.

vere enn i referansebanen, blir konsumet i MODAG-beregningen 25–30 mrd. kroner lavere enn i referansebanen. Utviklingen i konsumet i referansebanen er omtalt i boks 3.19.

Det skjer en generell tilpasning i økonomien til endret CO<sub>2</sub>-avgift og redusert arbeidsgiveravgift i MODAG-beregningen. Blant annet går lønnsomhet, sysselsetting og investeringer i energi- og kapitalintensive sektorer ned. Fordi det tar tid å byg-

ge opp produksjonskapasiteten i mindre utslippsintensivt næringsliv, faller sysselsettingen de første årene, og ligger under nivået i referansebanen i årene fram mot 2020. I 2020 er sysselsettingen så vidt høyere enn i referansebanen, og i 2030 er den økt til ½–1 pst. over nivået i referansebanen. Produksjonen blir mer sysselsettingsintensiv fordi arbeidskraftskostnadene reduseres mens energikostnadene øker. Arbeidskraftsproduktiviteten

blir permanent i størrelsesorden 1 pst. lavere enn i referansebanen.

I 2025 og 2030 ligger konsumet i størrelsesorden 20 mrd. kroner eller i underkant av 1 pst. under nivået i referansebanen, når tiltak basert på Klimakur er inkludert og drøyt 3 mrd. kroner benyttes til kvotekjøp.

Effekten av å videreføre en avgift på 1 500 kroner er økt utslippsreduksjon over tid. I 2030 er utslippsreduksjonen i forhold til referansebanen økt med ytterligere nesten 1 mill. tonn utenom petroleumsektor og landbruk.

Klimakur legger til grunn en kvotepris på 40 euro i 2020. Siden Klimakur ble lagt fram har EU-kommisjonen i lys av den økonomiske situasjonen nedjustert anslaget for kvoteprisen i EUs kvotesystem fra 32 til 16 euro i 2020 ved uendret klimapolitikk. Ved en mer ambisiøs klimapolitikk, slik at EU innen 2020 reduserer de globale utslippene tilsvarende 30 pst. av sine utslipp i 1990, anslås prisen til 30 euro. Prisen 23. september 2010 var 15 euro, og prisen som indikeres i markedet er på knapt 25 euro i 2020.

Utviklingen illustrerer at det er usikkerhet knyttet til kvoteprisen. Usikkerheten går begge veier. Norge arbeider for en ambisiøs internasjonal klimaavtale som vil medføre en høyere kvotepris enn det som nå reflekteres i markedet, jf. EUs vurdering av sammenhengen mellom reduksjonsmål og kvotepris og omtalen av Olsen-utvalget i avsnitt 3.6.6.

Finansdepartementet har lagt til grunn en kvotepris på 200 kroner (25 euro) i 2020 i sine nye framskrivinger av norske klimagassutslipp, jf. avsnitt 3.6.4. Ved en slik kvotepris vil reduksjonen i utslipp og reduksjon i aktiviteten i kvotepliktig sektor kunne bli vesentlig mindre enn det Statistisk sentralbyrå legger til grunn i sine beregninger B og C.

Verken MSG eller MODAG-modellene tar spesifikt hensyn til regionale virkninger. Omstillingene som beregningene impliserer vil imidlertid ha geografiske fordelingseffekter som vil bli vurdert nærmere i klimameldingen.

## 4 Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget for 2011

### 4.1 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 virke-måte.

Den økonomiske situasjonen internasjonalt, kjennetegnet ved urovekkende høy statsgjeld i mange land og usikre vekstutsikter, er en kraftig påminning om behovet for å holde orden i egen økonomi og legge til rette for at ressursene forvaltes på en god måte. Skatte- og avgiftssystemet spiller en vesentlig rolle i dette. Skatte- og avgiftssystemet må utformes slik at en unngår uheldig skatteplanlegging og lite effektiv bruk av ressursene. Det må stimulere til arbeid, og skattegrunnlagene må være basert på reelle økonomiske forhold, slik at skatten virker automatisk stabiliserende på økonomien. Regjeringen har vist at det er mulig å forene et mer effektivt skattesystem med økt omfordeling og bedre ivaretagelse av miljøet samtidig som skattenivået holdes uendret.

Skattereformen 2006 ga et mer rettferdig skattesystem ved at den store forskjellen i høyeste marginale skattesatser på arbeid og utbytte langt på vei ble utlignet. Inntektene fra utbytteskatten er mer enn tredoblet fra 2006 til 2008. Utbytteskattens fordelingsvirkninger illustreres av at om lag 90 pst. av aksjeverdiene (ligningsverdier) eies av de 10 pst. mest formuende. Endringer i arveavgiften og særlig formuesskatten har også bidratt til å styrke fordelingsprofilen i skattesystemet. Noe av de gode fordelingsvirkningene vil komme i år som følge av økt bunnfradrag i formuesskatten og at nytt verdsettingssystem for bolig iverksettes denne høsten. Kampen mot skatteunndragelser er trappet opp både nasjonalt og gjennom internasjonalt samarbeid.

Regjeringen har styrket avgiftene for å bedre miljøet. Miljø- og energirelaterte avgifter har økt med nesten 1,7 mrd. kroner fra 2005 til 2010. Regjeringen har også gjort mye for å redusere gebyrer som overstiger statens kostnader ved å produsere de aktuelle tjenestene. Samlet er overprisede

gebyrer redusert med i overkant av 550 mill. kroner i perioden.

I budsjettet for 2011 foreslår Regjeringen endringer i skattesystemet som vil gi mange eldre arbeidstakere vesentlig sterkere incentiver til arbeid enn dagens regler. Denne tilpasningen av skattesystemet til pensjonsreformen sikrer gode skattemessige vilkår for å kombinere arbeid og pensjon. Samlet innebærer skatte- og avgiftsopplegget for 2011 at de gode fordelingsegenskapene til skatte- og avgiftssystemet videreføres og styrkes.

#### *Tilpasse skattesystemet til pensjonsreformen*

Skattesystemet må stimulere til arbeid. En stor arbeidsstyrke er avgjørende for å opprettholde velferdsnivået. Deltakelse i arbeidslivet er også den viktigste forsikringen mot lav inntekt og dårlige levekår for den enkelte.

Det nye pensjonssystemet legger bedre til rette for å kunne kombinere arbeid og pensjon. Dagens skatteregler er imidlertid tilpasset det gamle pensjonssystemet, og at man i stor grad enten jobber eller tar ut full pensjon. Særlig er den såkalte skattebegrensningsregelen dårlig tilpasset nytt pensjonssystem. Regelen gir høyere marginalskatt på arbeid for pensjonister med lave inntekter enn for andre grupper. Den åpner også for uheldige tilpasninger. Blant annet kan skatten på arbeidsinntekter reduseres ved å ta ut litt pensjon. I noen tilfeller kan til og med inntekten etter skatt øke dersom en arbeider mindre. Skattebegrensningsregelen innebærer også svært høy marginalskatt på kapitalinntekt og ekstra beskatning av formue for pensjonister med relativt lav inntekt.

Regjeringen foreslår derfor endringer i skattesystemet for å gi bedre incentiver til å jobbe i tillegg til å ta ut pensjon.

Forslaget innebærer at skattebegrensningsregelen for AFP- og alderspensjonister erstattes med et nytt skattefradrag i pensjonsinntekt. Fradraget sikrer at de som bare har minstepensjon, fortsatt ikke betaler inntektsskatt. Fradraget trappes ned kun mot pensjonsinntekt, slik at marginalskatten på arbeidsinntekt for pensjonister reduseres til samme nivå som for lønnstakere. Marginal-

skatten på kapital for pensjonister med lav inntekt vil også reduseres til samme nivå som for andre skattytere.

Med gjeldende skattebegrensningsregel ses ektefellers inntekt og formue under ett, og maksimal skattebegrensning for ektepar utgjør mindre enn dobbelt så mye som maksimal skattebegrensning for en enslig. Det nye skattefradraget foreslås fastsatt uavhengig av ektefelles inntekt, og gifte AFP- og alderspensjonister vil få hvert sitt fradrag.

I tillegg foreslås det å øke trygdeavgiften på pensjonsinntekt og å avvikle særfradraget for alder.

Samlet sett gir forslaget en skattelette for pensjonistgruppen på 1,35 mrd. kroner påløpt i 2011. Forslaget har gode fordelingsvirkninger. Om lag 59 pst. av AFP- og alderspensjonistene får en skattelette med forslaget, om lag 11 pst. får uendret skatt, og om lag 30 pst. får en skjerpelse. AFP- og alderspensjonistene som får økt skatt, har generelt god skatteevne. Endringene vil være svært gunstige for mange pensjonistektepar. Det skyldes at skattefradraget, i motsetning til dagens skattebegrensning, ikke reduseres som følge av ektefellers inntekt, og at den samlede verdien av to individuelle skattefradrag er større enn verdien av skattebegrensningsregelen for ektepar i dag. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 3.1 i Prop. 1 LS (2010–2011) Skatter og avgifter 2011.

#### *Andre endringer i skatter og avgifter*

Regjeringen foreslår enkelte andre endringer i skatter og avgifter:

- Det innføres merverdiavgiftsplikt ved privatpersoners kjøp av elektroniske tjenester fra utlandet. Det tas sikte på iverksettelse fra 1. juli 2011.
- Grunnavgiften på mineralolje økes med 8,1 øre per liter utover prisjustering, noe som tilsvarer en økning på 1 øre per kWh.
- Engangsavgiften justeres for å bidra ytterligere til lavere CO<sub>2</sub>-utslipp fra nyregistrerte biler.
- Avgiften på snus og skrå økes med 10 pst. reelt, og avgiften på andre tobakkvarer økes med 5 pst. reelt.
- Avgiftene på alkohol økes med 5 pst. reelt.
- Sektoravgifter og overprisede gebyrer reduseres samlet med 38 mill. kroner påløpt.
- Fradraget for gaver til frivillige organisasjoner utvides til å gjelde organisasjoner med sete i EØS-området. Fradrag for gaver til tros- og livssynssamfunn uten nasjonalt omfang fjernes.

- Gevinst ved realisasjon av eierandeler i borettslag og boligaksjeselskap unntas fra de inntektene som er gjort skattefrie under fritaksmetoden.
- Regjeringen foreslår at kommunene gis anledning til å skattlegge all næringseiendom som ikke er eksplisitt unntatt i eidegdomsskattelova, uten å måtte skrive ut eiendomsskatt i hele kommunen. Dette gjelder blant annet tjenesteytende virksomhet, for eksempel hoteller, butikker og kontorer, i tillegg til næringseiendom som i dag defineres som «verk og bruk». Kommunene vil fortsatt ha anledning til å skattlegge «verk og bruk» etter gjeldende regler.
- Det arbeides med å etablere et felles elsertifikatmarked med Sverige fra 2012. Regjeringen foreslår å inkludere inntekter fra elsertifikater i grunnrenteinntekten for kraftverk.
- For å klargjøre reglene og unngå skattemotivert uthuling foreslås det at verdien av fallretigheter ikke skal være fradragsberettiget i grunnrenteinntekten for kraftverk.
- Det sendes på høring et forslag om enkelte presiseringer og oppdateringer i reglene for Skattefunn i skattelovforskriften samt forslag om å innføre lovhjemmel for informasjonsutveksling mellom etatene og lovhjemmel for sanksjoner.

Tabell 4.1 viser de beregnede provenyvirkningene av Regjeringens forslag til skatte- og avgiftsendringer for 2011. Provenyvirkningene er beregnet i forhold til et referansesystem for 2011. Referansesystemet for skatt er basert på 2010-regler, men der alle inntektsgrenser i den generelle satsstrukturen er justert til 2011-nivå med anslått lønnsvekst fra 2010 til 2011 på 3¼ pst. Det innebærer at en skattyter med en vekst i både alminnelig inntekt og personinntekt på 3¼ pst., får samme gjennomsnittlige inntektsskatt i referansesystemet for 2011 som i 2010. Tilsvarende justeres bunnfradraget i formuesskatten i referansesystemet slik at en person med en formuessammensetning lik gjennomsnittet får samme formuesskatt i referansesystemet for 2011 som i 2010, målt som andel av formuen. Særskilte fradrag og andre grenser i personbeskatningen er justert med anslått prisvekst fra 2010 til 2011 på 1,8 pst. I referansesystemet for avgiftene er alle mengdeavgifter justert med anslått prisvekst fra 2010 til 2011. Referansesystemet gir dermed reelt sett uendret skatte- og avgiftsnivå fra 2010 til 2011.

Regjeringens skatte- og avgiftsopplegg er nærmere omtalt i Prop. 1 LS (2010–2011) Skatter og avgifter 2011.

Tabell 4.1 Anslåtte provenyvirknninger av skatte- og avgiftsopplegget for 2011. Negative tall betyr tellelser. Anslagene er regnet i forhold til et referansesystem for 2011. Mill. kroner

	Påløpt	Bokført
<b>Inntektsskattegrunnlaget for personer</b> .....	<b>-966</b>	<b>-805</b>
Tilpasse skattesystemet til pensjonsreformen. ....	-1 350	-1 080
Utvide fradraget for gaver til frivillige organisasjoner .....	-3	-6
Videreføre beløpsgrenser nominelt, samspillsvirkninger og avrunding .....	387	281
<b>Næringsbeskatningen</b> .....	<b>7</b>	<b>3</b>
Justere grunnrenteskatten. ....	5	0
Stramme inn i fritaksmetoden knyttet til eierandeler i borettslag og boligaksjeselskaper .....	2	3
<b>Miljø-, energi- og bilavgifter</b> .....	<b>130</b>	<b>120</b>
Øke grunnavgiften på mineralolje med 8,1 øre per liter (1 øre/kWh) .....	130	120
Justere engangsavgiften. ....	0	0
<b>Andre avgiftsendringer</b> .....	<b>705</b>	<b>613</b>
Innføre merverdiavgift på elektroniske tjenester fra utlandet. ....	75	38
Øke avgiften på snus med 10 pst. og avgiftene på andre tobakkvarer med 5 pst. utover prisjustering .....	280	255
Øke alkoholavgiftene med 5 pst. utover prisjustering .....	350	320
<b>Sektoravgifter og overprisede gebyrer</b> .....	<b>-38</b>	<b>-38</b>
Endre sektoravgiftene til Finanstilsynet, Kystverket og Mattilsynet .....	-36	-36
Redusere gebyrer til Statens vegvesen .....	-2	-2
<b>Samlede nye skatte- og avgiftsendringer i 2011</b>	<b>-162</b>	<b>-107</b>

Kilde: Finansdepartementet.

## 4.2 Egen pensjonspremie i skattesystemet

Pensjonskommisjonen foreslo i NOU 2004: 1 *Modernisert folketrygd* at trygdeavgiften og (deler av) arbeidsgiveravgiften skulle erstattes av en egen pensjonspremie i skattesystemet, uten at samlet skatt på ulike inntektsnivåer skulle endres. Pensjonspremien skulle tilsvare andelen av årlig pensjongivende inntekt som gir opptjening av framtidige pensjonsrettigheter. Denne andelen ble i forslaget til ny alderspensjon satt til 18,1 pst., jf. Ot.prp. nr. 37 (2008-2009) Om lov om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon).

Da utredningen ble sendt på høring, ble det i høringsnotatet tatt opp en rekke problemstillinger knyttet til en slik omlegging. En sentral innvending mot å innføre en egen pensjonspremie etter Pensjonskommisjonens modell er at bruttoskatte-

ne (trygdeavgift og arbeidsgiveravgift) for mange grupper er for lave til å dekke den foreslåtte pensjonspremien. Dette skyldes at arbeidsgiveravgiften er geografisk differensiert, at næringsdrivende ikke betaler arbeidsgiveravgift, og at trygdeavgiften varierer mellom ulike grupper. Konklusjonen i høringsnotatet var at det norske skattesystemet ikke ligger til rette for en pensjonspremie etter Pensjonskommisjonens modell.

I Ot.prp. nr. 37 (2008-2009) Om lov om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon) åpnes det likevel for at det arbeides videre med å se på mulighetene for å innføre en egen pensjonspremie i skattesystemet. Bakgrunnen for dette var blant annet innspill i høringsrunden, hvor ett av forslagene var å innføre en pensjonspremie til erstatning for trygde- og arbeidsgiveravgiften, og at full pensjonspremie settes til 18 pst. For dem som har lavere samlet trygde- og arbeidsgiveravgift

enn dette, skal det etter forslaget settes opp et skyggeregnskap som viser hvor mye av øvrig skatt som går til å dekke det som mangler. Formålet er blant annet å synliggjøre det man mener er en reell reduksjon i øvrig skatt.

Etter departementets vurdering innebærer et slikt forslag i praksis en omfordeling mellom skattekreditorene, hvor staten (som mottaker av blant annet trygdeavgiftene) øker sin andel, mens kommunene (som får skatteinntekter fra skatt på alminnelig inntekt og formue) får redusert sin andel. Det må trolig innføres nye bruttoskatter til erstatning for gjeldende trygde- og arbeidsgiveravgift der avgiftene legges på inntekter som ikke gir pensjonsopptjening, og der samlet avgift overstiger 18,1 pst. Det ligger også en del tekniske utfordringer i utformingen av selve skyggeregnskapet, blant annet ved at dagens systemer ikke ligger til rette for å koble den enkeltes skatteoppgjør og arbeidsgiveres innbetaling av arbeidsgiveravgift. I tillegg er det enkelte problematiske sider med begrunnelsen for en pensjonspremie. Folketrygden skal fremdeles finansieres løpende over statsbudsjettet, noe som i praksis betyr at en eventuell pen-

sjonspremie ikke vil gå til å betale for egen pensjon, men til å betale pensjonen til dagens pensjonister. Prinsippet om at det er de yrkesaktive som skal finansiere pensjonene til pensjonistene, skal fremdeles gjelde. Innføring av en egen pensjonspremie i skattesystemet reiser også spørsmål om hvordan en skal synliggjøre finansieringen av de andre delene av folketrygden.

Departementet vil på denne bakgrunn ikke foreslå å innføre en egen pensjonspremie i skattesystemet. Skattyters behov for informasjon om opptjening av egen pensjon kan ivaretas uten at det innføres en slik premie. Departementet vil derfor i samarbeid med Skattedirektoratet arbeide med sikte på å finne fram til en løsning der det gis informasjon i forbindelse med det årlige skatteoppgjøret. Dette kan for eksempel gjennomføres ved at skatteetaten beregner en pensjonspremie på 18,1 pst. av pensjongivende inntekt (dvs. av lønnsinntekter og personinntekt fra næring opp til 7,1 G). På NAVs nettjeneste «Din pensjon» vil dessuten alle kunne få informasjon om egen pensjonsopptjening og beregne framtidige pensjonsutbetalinger.



## 5 Forvaltningen av Statens pensjonsfond

### 5.1 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 retningslinjer fastsatt av Finansdepartementet. Statens pensjonsfond er ingen juridisk person, og fondet har ikke eget styre eller egen administrasjon.

Gjennom investeringsstrategien for Statens pensjonsfond søker en å utnytte særtrekk ved fondet som størrelse og langsiktighet, og å skape et best mulig bytteforhold mellom forventet avkastning og risiko.

Investeringene i fondet har en svært lang tids horisont. Strategien bygger derfor på vurderinger av forventet avkastning og risiko på lang sikt. Det er lagt vekt på bred spredning av investeringene, både geografisk, mellom aktivaklasser, mellom sektorer og mellom selskaper.

I kraft av fondets langsiktige investeringer i svært mange av verdens selskaper har vi både et ansvar for og en egeninteresse i å bidra til god selskapsstyring og ivaretagelse av miljømessige og samfunnsmessige forhold. Regjeringen vektlegger derfor rollen som ansvarlig investor i forvaltningen av Statens pensjonsfond.

Departementet legger 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 vårseksjonen, jf. Meld. St. 10 (2009 – 2010) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2009.

Etter en svært god utvikling for fondet gjennom 2009, bidro en bred nedgang i aksjemarkedene i andre kvartal i inneværende år til negativ avkastning på fondets plasseringer i første halvår 2010 sett under ett. Dette understreker at en må være forberedt på at markedene svinger mye fra tid til annen, og at det også framover vil være betydelige svingninger i fondets avkastning. Statens pensjonsfond har en høy risikobærende evne, og er derfor godt i stand til å leve med betydelige kortsiktige svingninger.

I avsnitt 5.2 er det gitt en nærmere omtale av resultatene i forvaltningen av Statens pensjonsfond, mens 5.3 gjør rede for aktuelle saker i forvaltningen av fondet.

### 5.2 Resultater i forvaltningen

#### 5.2.1 Finansmarkedene

Verdensøkonomien var i første halvår 2010 preget av moderat vekst. Veksten i land som Kina og India har holdt seg høy gjennom og i etterkant av finanskrisen og bidrar til å holde veksten i verdensøkonomien oppe. Både i USA og Europa har den økonomiske veksten vært moderat. Utviklingen har til dels vært drevet av ekspansiv penge- og finanspolitikk, og det har i første halvår vært betydelig oppmerksomhet omkring gjeldssituasjonen i en rekke land. I særlig grad har den statsfinansielle situasjonen i land som Hellas, Portugal, Spania, Italia og Irland blitt sett på som anstrengt. Store offentlige redningspakker under finanskrisen samt svak budsjett disiplin gjennom flere år, har skapt tvil om landenes evne til å overholde sine gjeldsforpliktelser. Sammen med finansieringsutfordringer hos bankene og bekymringer for et økonomisk tilbakeslag har dette bidratt til å redusere investorenes risikovilje.

Det globale aksjemarkedet hadde en svak utvikling i første halvår 2010, og SPUs referanseindeks for aksjer falt 4,9 prosent målt i fondets valutakurv. Markedet har vært preget av usikkerhet knyttet til vekstutsiktene, og hvilke effekter det vil få når de finanspolitiske stimulansene etter hvert trappes ned. I tillegg har gjeldsproblemene i euro-

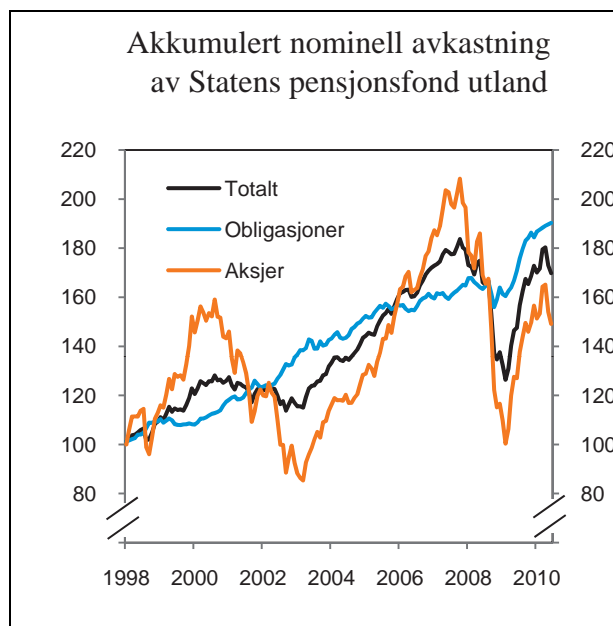
sonen bidratt til uroen i markedet, noe som særlig rammet det europeiske aksjemarkedet. Usikkerhet rundt europeiske bankers eksponering mot statsgjeld i land med gjeldproblemer førte til at aksjekursene i europeiske banker falt. I tillegg ble andre kvartal 2010 preget av ulykken i Mexicogolfen, og ringvirkningene av denne ulykken var mye av årsaken til at olje- og gassindustrien var blant de sektorene hvor aksjeverdiene falt mest i første halvår.

Gjennom første halvår 2010 trakk investorene seg ut av europeiske obligasjoner med økende kredittrisiko, som selskapsobligasjoner, obligasjoner med fortrinnsrett og statsgjeld fra land med svak kredittverdighet. Prisene på disse obligasjonene ble dermed redusert. Samtidig økte etterspørselen etter statsobligasjoner fra land som USA, Tyskland, Frankrike og Storbritannia, som ble ansett som sikrere investeringer, og prisene på disse obligasjonene steg. SPU's referanseindeks for obligasjoner steg 2,4 pst målt i valutakurven i første halvår.

### 5.2.2 Avkastningen av Statens pensjonsfond utland

Norges Bank forvalter SPU på vegne av Finansdepartementet. Fondets markedsverdi var 2 792 mrd. kroner ved utgangen av første halvår 2010, som er en oppgang på 152 mrd. kroner siden utgangen av 2009. Ved halvårsskiftet var 60 pst. av fondet plassert i aksjer og 40 pst. i rentebærende papirer. Tilførselen av nye midler gjennom årets første seks måneder var totalt 55 mrd. kroner.

Negativ utvikling i aksjemarkedet bidro til at SPU's avkastning i første halvår er beregnet til -1,7 pst., målt i valutakurven. Avkastningen i aksjeforføljen var -4,8 pst. i første halvår, mens renteforføljen oppnådde en avkastning på 3,2 pst. Figur 5.1 viser verdiutviklingen siden 1998 både for aksje- og renteforføljen. Målt i norske kroner var avkastningen til SPU i første halvår 3,7 pst. Forskjellen mellom avkastningen i norske kroner og i



Figur 5.1 Nominell verdiutvikling i Statens pensjonsfond utlands delporføljer målt i referanseindeksens valutakurv. Indeks ved utgangen av 1997 = 100

Kilde: Norges Bank og Finansdepartementet

valuta reflekterer at kronen i perioden svekket 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. Gjennomsnittlig årlig netto realavkastning siden 1998 er beregnet til 2,4 pst. målt i valutakurven.

Norges Bank oppnådde i første halvår en brutto avkastning som var 0,35 prosentpoeng høyere enn avkastningen av referanseindeksen. Aksjeforføljen hadde en brutto meravkastning på 0,09 prosentpoeng, mens renteforføljen hadde en brutto meravkastning på 0,84 prosentpoeng. Om lag halvparten av meravkastningen i renteforføljen kom fra investeringer som ble foretatt før 2007, og som ble lite omsettelige under finanskrisen. Disse posisjonene dro nytte av en bedring i

Tabell 5.1 Nøkkeltall for Statens pensjonsfond utland pr. 30.6.2010. Årlige tall. Prosent

SPU	Siste 12 mnd.	Siste 3 år	Siste 5 år	Siste 10 år	Siden 1.1.1998
Nominell avkastning . . . . .	15,09	-1,65	2,44	3,05	4,33
Prisvekst . . . . .	1,56	1,75	2,03	1,92	1,77
Forvaltningskostnader . . . . .	0,12	0,12	0,11	0,10	0,11
Netto realavkastning . . . . .	13,21	-3,45	0,29	1,00	2,40
Differanseavkastning (brutto) .	2,49	-0,40	-0,01	0,16	0,27

Kilde: Norges Bank

Tabell 5.2 Nøkkeltall for Statens pensjonsfond Norge pr. 30.6.2010. Årlige tall. Prosent

SPN	Siste 12 mnd.	Siste 3 år	Siste 5 år	Siste 10 år	Siden 1.1.1998
Nominell avkastning . . . . .	14,18	-1,26	4,09	6,79	5,79
Differanseavkastning (brutto) .	0,12	1,49	1,39	0,42	0,45

Kilde: Folketrygdfondet og Finansdepartementet

likviditeten og prisene på amerikanske rentepapirer. Over de siste tre årene har den aktive forvaltningen skapt en årlig brutto mindreakstning på 0,40 prosentpoeng, mens det siden oppstart i 1998 er oppnådd en gjennomsnittlig årlig brutto meravkastning på 0,27 prosentpoeng.

### 5.2.3 Resultater i forvaltningen av Statens pensjonsfond Norge

Folketrygdfondet forvalter SPN på vegne av Finansdepartementet. Markedsverdien til SPN var 112,9 mrd. kroner pr. 30. juni 2010, som er en nedgang på 4,2 mrd. kroner siden utgangen av 2009. Totalt var 59 pst. av fondets midler investert i aksjer, mens 41 pst. var plassert i rentebærende papirer.

Avkastningen av SPN i første halvår var -3,5 pst. Avkastningen i aksjeporteføljene var henholdsvis -11,3 pst. i den norske aksjeporteføljen og 7,7 pst. i den nordiske aksjeporteføljen. Den norske renteporteføljen hadde en avkastning på 5,5 pst., mens den nordiske renteporteføljen hadde en avkastning på 4,8 pst.

Folketrygdfondet oppnådde i første halvår 2010 en brutto meravkastning på 0,18 prosentpoeng i forhold til referanseindeksen som Finansdepartementet har fastsatt. Den norske aksjeforvaltningen hadde en brutto meravkastning på 0,35 prosentpoeng, mens den nordiske aksjeforvaltningen oppnådde en brutto mindreakstning på 0,56 prosentpoeng. Den norske og den nordiske renteforvaltningen oppnådde en brutto meravkastning på henholdsvis 0,11 og 0,33 prosentpoeng. Folketrygdfondet har en investeringsprofil som gjør at aksjeporteføljene normalt oppnår en høyere avkastning enn markedet i perioder med sterk kursnedgang, samtidig som en normalt vil gjøre det dårligere i perioder med sterk kursoppgang. De siste 10 årene har gjennomsnittlig årlig brutto meravkastning for fondet vært 0,42 prosentpoeng.

## 5.3 Aktuelle saker i forvaltningen av fondet

### 5.3.1 Innledning

I Meld. St. 10 (2009–2010) var det en bred gjennomgang av erfaringene med aktiv forvaltning i SPU. Departementet konkluderte i meldingen med at det fortsatt bør være en viss ramme for aktiv forvaltning i forvaltningen av fondet, men understreket blant annet at dette forutsetter regelmessige og brede gjennomganger av den aktive forvaltningen. Departementet sa at en vil legge opp til slike regelmessige gjennomganger i begynnelsen av hver storingsperiode.

I meldingen ble det også pekt på at det er behov for å utrede nærmere flere av de innspill departementet mottok i forbindelse med evalueringsprosessen. Dette gjelder blant annet spørsmålet om hvorvidt en bør legge større vekt på fondets eksponering mot systematiske risikofaktorer og om referanseindeksen for fondets obligasjonsinvesteringer bør endres.

Departementet har på denne bakgrunn satt i gang et arbeid med å vurdere sammensetningen av fondets referanseindeks. Arbeidet er i første omgang knyttet til fondets referanseindeks for obligasjonsinvesteringene. Deler av dette arbeidet vil bli gjennomført med bistand fra eksterne rådgivere, og departementet vil søke å samarbeide med andre fond. Departementet vil komme nærmere tilbake til status for dette arbeidet i meldingen om forvaltningen av Statens pensjonsfond våren 2011.

I Meld. St. 10 (2009–2010) ble det videre gjort rede for status for arbeidet med å gjennomgå regelverket for forvaltningen av SPU. Det ble i den forbindelse vist til at det ble gjennomført en høring høsten 2009 som avdekket ulike syn blant høringsinstansene på hvor detaljerte reglene om forvaltningen av SPU bør være. Departementet ga derfor i meldingen uttrykk for at det var hensiktsmessig at Stortinget fikk anledning til å drøfte ansvars- og rolledelingen mellom Finansdepartementet og Norges Bank på et mer prinsipielt grunnlag, før de nye reglene fastsettes.

Et bredt flertall på Stortinget sluttet seg til departementets oppfatning om at Norges Bank må ha en viss grad av frihet i gjennomføringen av forvaltningen av fondet, og at løpende detaljstyring fra departementet verken er mulig eller ønskelig, jf. Innst. 373 S (2009–2010). Det ble samtidig understreket at risikonivået i fondet må være godt forankret hos politiske myndigheter, og at reglene om forvaltningen av SPU derfor bør reflektere et risikonivå i fondet som er i tråd med politiske myndigheters ønsker. Et bredt flertall på Stortinget er også positiv til endringer som medfører en klarere rapportering og forankring av fondets virksomhet i Stortinget. Det ble videre framhevet at det må være stor grad av åpenhet om forvaltningen av fondet, for å sikre en grunnleggende tillit i befolkningen til måten fondet forvaltes på.

Departementet legger opp til å fastsette nye regler for Norges Banks forvaltning av SPU i løpet av høsten 2010, i tråd med de hovedprinsipper som ble drøftet i Meld. St. 10 (2009–2010). Det legges opp til at de nye reglene skal tre i kraft 1. januar 2011.

I Meld. St. 10 (2009–2010) skrev departementet at en framover tar sikte på jevnlige, offentlige eksterne evalueringer av departementets arbeid med investeringsstrategien for SPU. Slike uavhengige og kritiske gjennomganger forventes å gi nyttige faglige innspill, samtidig som det vil gi økt åpenhet og diskusjon om viktige spørsmål knyttet til den langsiktige investeringsstrategien for fondet.

Departementet har på denne bakgrunn oppnevnt et nytt strategiråd for SPU. Departementet har tidligere hatt et strategiråd med oppgave å gi råd til departementet som del av departementets arbeid med strategiutviklingen for SPU. Det nye rådet har et mandat med større vekt på uavhengig evaluering i etterkant av at departementet har presentert sine analyser. Strategirådet er bedt om å skrive en rapport om arbeidet med fondets langsiktige investeringsstrategi og presentere denne senest 1. desember 2010. Strategirådets sammensetning og mandat er tilgjengelig på departementets internettsider ([www.regjeringen.no/spf](http://www.regjeringen.no/spf)). Det legges opp til at slike rapporter skal produseres jevnlig i tiden framover, men at både gruppens sammensetning og mandatet skal kunne variere fra gang til gang. I mandatet for denne første rapporten har departementet bedt rådet fokusere på de overordnede utfordringene knyttet til arbeidet med fondets langsiktige investeringsstrategi. Strategirådet er også bedt om å evaluere relevansen av de analysene knyttet til fondets investeringsstrategi som er publisert i de årlige stortingsmel-

dingene om fondet og gi råd om hvordan disse analysene kan videreutvikles.

Statens petroleumsforsikringsfond ble etablert i 1986 i forbindelse med opprettelsen av Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE). Stortinget besluttet at staten skulle være selvassurandør for SDØE, samtidig som det den gang var negativ kontantstrøm fra denne virksomheten. En kunne derfor risikere at statsbudsjettets utgiftsside ble sterkt belastet i enkelte år som følge av ekstraordinære skader i petroleumsvirksomheten. Fondet ble opprettet for å skape en buffer mot dette. Med den betydelige størrelsen SPU har i dag, og den årlige nettokontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten, er det ikke lenger nødvendig med et eget petroleumsforsikringsfond som buffer mot ekstraordinære skader i petroleumsvirksomheten, jf. nærmere omtale i Prop. 1 S (2009–2010). Det legges på denne bakgrunn opp til at det fremmes en proposisjon i forbindelse med nysalderingen av statsbudsjettet for 2010 om å oppheve loven om Statens petroleumsforsikringsfond og om å overføre midlene til SPU med virkning per 31. desember 2010.

Meldingen om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2009 drøftet også arbeidet med å videreutvikle investeringsstrategien for Statens pensjonsfond. Det ble framhevet at arbeidet med investeringsstrategien framover særlig vil innrettes mot å videreutvikle strategien for å utnytte særtrekkene ved Statens pensjonsfond best mulig. I avsnitt 5.3.2 nedenfor drøftes arbeidet med utvikling av strategien for SPU.

Regjeringen har tidligere besluttet at det skal etableres et nytt investeringsprogram rettet mot miljørelaterte investeringsmuligheter. Det er også sagt at en skal vurdere om en på en hensiktsmessig måte kan etablere et investeringsprogram for investeringsmuligheter innenfor bærekraftig vekst i framvoksende markeder. I avsnitt 5.3.3 omtales arbeidet med de nye investeringsprogrammene.

Avsnitt 5.3.4 omhandler virksomheten i Folkestrygdofondet.

### 5.3.2 Råd fra Norges Bank om investeringene i SPU

I brev til Finansdepartementet 6. juli 2010 drøfter Norges Bank flere mulige endringer i forvaltningen av fondet. Brevet, som er tatt inn som vedlegg 1 til denne meldingen, inneholder råd og synspunkter knyttet til hvordan fondets investeringer bør fordeles på ulike investeringer og regioner, spørsmål om utformingen av fondets referansein-

deks og spørsmål om utformingen av det oppdraget Finansdepartementet gir Norges Bank for forvaltningen av fondet.

Norges Bank mener at en i arbeidet med fondets investeringsstrategi bør skille mellom investeringer som gir en viss beskyttelse mot uventet høy inflasjon (realaktiva, inklusive aksjer) og investeringer uten en slik beskyttelse (nominelle obligasjonsinvesteringer). Banken mener at en for å beskytte fondets kjøpekraft best mulig over tid bør vurdere å redusere fondets investeringer i nominelle obligasjoner og investere en andel av fondet i andre realaktiva enn aksjer, herunder unoterte investeringer i infrastruktur og eiendom, men også såkalte realrenteobligasjoner. Videre foreslås det å inkludere unoterte investeringer i aksjeporteføljen.

Norges Bank forvalter i dag SPU med utgangspunkt i en referanseindeks for aksjer og obligasjoner, som gir en beskrivelse av hvor mye av fondet som skal investeres i mer enn 7 000 aksjer og om lag 1 500 obligasjonsutstedere. Banken kan avvike fra denne indeksen gjennom såkalt aktiv forvaltning innenfor rammer departementet har satt. Banken gir i brevet flere synspunkter av til dels teknisk karakter knyttet til hvordan referanseindeksene som benyttes i fondet bør konstrueres.

Et sentralt forslag knytter seg til prinsippene for beregning av ulike geografiske regioners vekt i referanseindeksen. Banken argumenterer for endringer som i sum vil redusere investeringene i Europa og øke investeringene i Amerika og Asia. Brevet inneholder også synspunkter på valg av referanseindekser for investeringer i unoterte markeder, og på om eksponering mot såkalte systematiske risikofaktorer kan bygges inn i referanseindeksene for aksjer og obligasjoner.

Investeringer i unoterte aktiva krever en annen arbeidsdeling mellom departementet og Norges Bank enn investeringer i noterte aksjer og obligasjoner. I motsetning til hva som er tilfellet for aksje- og obligasjonsinvesteringene, kan det ikke defineres en referanseindeks for unoterte investeringer som på samme måte representerer et utgangspunkt for risikostyringen og evalueringen. Dette er allerede reflektert i mandatet som er fastsatt for bankens investeringer i eiendom, og vil måtte legges til grunn også for eventuelle investeringer i andre typer unoterte aktiva.

#### *Videre arbeid*

Fondets investeringsstrategi er blitt utviklet gradvis siden 1998, da fondet for første gang ble inves-

tert i aksjer. En slik gradvis utvikling har gitt rom for faglig solide utredninger og en sunn debatt om de viktige veivalgene som strategien bygger på. I neste omgang har det gitt en forankring av strategien som har vært en styrke i perioder med store svingninger i markedet. Norges Banks brev om videreutvikling av investeringsstrategien er en samlet framstilling av temaer som banken vil komme tilbake til over tid.

Temaene i brevet samsvarer i stor grad med spørsmål som departementet allerede har varslet overfor Stortinget at en vil vurdere nærmere.

Finansdepartementet skrev for eksempel i St.meld. nr. 20 (2008–2009) at region- og valutaforordelingen i SPU ville bli vurdert. I Meld. St. 10 (2009–2010) skrev departementet at en ville arbeide videre med å vurdere fondets referanseindeks for rentebærende investeringer og spørsmålet om hvorvidt eksponering mot ulike typer risiko, såkalte systematiske risikofaktorer, burde inkluderes i fondets referanseindeks for aksjer og obligasjoner.

Videre er det i tråd med departementets tidligere omtale av arbeidet med å videreutvikle fondets investeringsstrategi at en vil vurdere investeringer i unoterte aktiva. I Meld. St. 10 (2009–2010) skrev departementet blant annet:

«Det er foretatt mange viktige valg innen investeringsstrategien for SPU de siste årene. Dagens referanseindeks gjenspeiler etter departementets syn et akseptabelt risikonivå i fondet. Kildene til fondets risiko og avkastning har til nå primært knyttet seg til at en har høstet markedsavkastning gjennom en referanseindeks bestående av relativt likvide aksje- og obligasjonsmarkeder. Referanseindeksen har gradvis blitt utvidet og risikospredningen er økt.

Arbeidet med investeringsstrategien framover vil særlig innrettes mot å videreutvikle strategien for å utnytte særtrekkene ved Statens pensjonsfond best mulig... Videreutviklingen vil sikte mot ytterligere risikospredning (diversifisering) og økt vektlegging av investeringer som drar fordel av fondets størrelse, langsiktighet og evne til å holde mindre omsettelige eiendeler.»

Banken gir i brevet til departementet en samlet framstilling av hvordan de mener at ulike deler av investeringsstrategien bør videreutvikles slik at forholdet mellom forventet avkastning og risiko blir best mulig.

Brevet inneholder foreløpige innspill på en rekke enkeltområder som må utredes nærmere før beslutninger om eventuelle endringer kan tas.

Som omtalt i avsnitt 5.3.1, har Finansdepartementet opprettet et nytt strategiråd som skal gi uavhengige og kritiske gjennomganger av departementets arbeid med investeringsstrategi. Departementet har i rådets mandat for 2010 bedt særskilt om vurderinger av Norges Banks brev av 6. juli 2010.

Departementet vil komme tilbake til forslagene i Norges Banks brev og rapporten fra Strategirådet i den årlige meldingen om fondet våren 2011.

### 5.3.3 Nye investeringsprogrammer

Regjeringen la i St.meld. nr. 20 (2008–2009) opp til at det etableres et nytt investeringsprogram rettet mot miljørelaterte investeringsmuligheter. Det skulle også vurderes om en på en hensiktsmessig måte kunne etablere et investeringsprogram for investeringsmuligheter innenfor bærekraftig vekst i framvoksende markeder.

En forutsetning for de nye investeringsprogrammene er at de må kunne gjennomføres med utgangspunkt i fondets rolle som finansiell investor, med de krav til avkastning og risiko som følger av dette.

For miljøprogrammet ble det lagt opp til at investeringene kunne gjøres i delmarkeder innen infrastruktur og unoterte aksjer, og i et utvalg noterte aksjer eller obligasjoner basert på miljøkriterier. For investeringsprogrammet rettet mot bærekraftig vekst i framvoksende markeder framsto investeringer i unoterte aksjer og infrastruktur som mest aktuelt.

Et flertall i finanskomiteen, alle unntatt Fremskrittspartiet, sa seg i Innst. S. nr. 277 (2008–2009) enig i etableringen av et miljøprogram og sluttet seg til at departementet vil arbeide videre med å vurdere mulighetene for å etablere et investeringsprogram for bærekraftig vekst i framvoksende markeder.

I St.meld. nr. 20 (2008–2009) ble det lagt til grunn at det samlede beløpet for disse investeringsprogrammene kan bli på om lag 20 mrd. kroner, investert over en femårsperiode. Regjeringen la i Nasjonalbudsjettet 2010 opp til investeringer basert på miljøkriterier på om lag 4 mrd. kroner i løpet av 2010. Det ble pekt på at det er naturlig at slike investeringer i første omgang gjøres i allerede tillatte instrumenter og markeder, som noterte aksjer og obligasjoner. Slike investeringer vil i begrenset grad skille seg fra dagens investeringer når det gjelder operasjonelle utfordringer og vil derfor kunne gjennomføres relativt raskt. I Meld. St. 10 (2009–2010) ble det, i tråd med råd fra Nor-

ges Bank, lagt opp til at disse investeringene kan gjøres innenfor eksisterende regelverk. Departementet vil imidlertid fastsette særskilte rapporteringskrav for miljøprogrammet. Ved utgangen av 2009 var det allerede investert over 7 mrd. kroner innenfor dette programmet, dvs. en raskere opptrapping enn opprinnelig lagt til grunn, jf. Meld. St. 10 (2009–2010). Departementet vil komme tilbake med oppdaterte tall for omfanget av disse investeringene i den årlige meldingen om fondet våren 2011.

I Nasjonalbudsjettet 2010 ble det vist til at departementet vil arbeide videre med å vurdere unoterte investeringer innenfor miljøprogrammet og om det bør etableres et investeringsprogram rettet mot bærekraftig vekst i framvoksende markeder. Det ble pekt på at et viktig innspill i dette arbeidet vil være råd fra Norges Bank. I et brev av 18. september 2009 skrev banken at vurderinger av investeringer utenfor dagens investeringsunivers vil kreve en omfattende kartlegging av investeringsmuligheter og en grundig vurdering av forventet avkastning og risiko knyttet til slike investeringer.

Norges Bank har gitt sine vurderinger i et brev til departementet av 6. juli 2010. Brevet er tatt inn som vedlegg 2 til denne meldingen. Banken anbefaler at det ikke etableres særskilte rammer for unoterte miljøinvesteringer eller unoterte investeringer rettet mot bærekraftig vekst i framvoksende markeder. Banken anbefaler i stedet at unoterte investeringer rettet mot miljø og bærekraftig vekst bør finne sted innenfor rammen av et forvaltningsmandat der en åpner for unoterte investeringer på bredere basis. Banken forventer at investeringer som ivaretar intensjonen med de to investeringsprogrammene etter hvert vil kunne utgjøre betydelige beløp, men framhever at investeringene bør gjennomføres med samme krav til avkastning og risikostyring som for andre investeringsalternativer.

Departementet vil med bakgrunn i brevet fra Norges Bank arbeide videre med å vurdere nye unoterte investeringer innenfor miljøprogrammet og om det bør etableres et investeringsprogram rettet mot framvoksende markeder.

Departementet vil utrede flere forhold før det kan tas stilling til om SPU bør investeres i andre typer unoterte investeringer enn eiendom. Utredningen vil blant annet omfatte forventet avkastning og risiko. Vurderingen vil også omfatte andre typer risiko enn markedsrisiko, som for eksempel operasjonell risiko og omdømmerisiko. I tillegg vil utredningen som varslet i St.meld. nr. 10 (2009–



2010), omfatte spørsmål knyttet til ansvarlig investeringspraksis for unoterte investeringer.

Departementet vil komme tilbake til status for dette arbeidet i den årlige meldingen om fondet våren 2011.

#### **5.3.4 Virksomheten i Folketrygdfondet – attestasjonsuttalelse**

Folketrygdfondet forestår forvaltningen av Statens pensjonsfond Norge og Statens obligasjonsfond på vegne av og etter retningslinjer fastsatt av departementet. Som del av oppfølgingen av Folketrygdfondets forvaltning er det gjennom oppdragsavtalen med revisor, Ernst & Young, etablert en ordning med såkalte attestasjonsoppdrag.

Det er lagt til grunn at attestasjonsoppdraget for 2009 skal dekke både Folketrygdfondets internkontrollsystem og Folketrygdfondets overholdelse av retningslinjer.

Metodikken i et attestasjonsoppdrag er basert på at saksforholdet (i dette tilfellet internkontrollsystemet og overholdelse av retningslinjer) vurderes opp mot relevante internasjonalt anerkjente standarder. Disse standardene brukes som målekriterier i revisors vurdering. Standarden for attestasjonsoppdrag krever at revisor planlegger og

gjennomfører en rekke kontrollhandlinger for å kunne avgi en attestasjonsuttalelse.

Ernst & Young har i brev til departementet 17. august 2010 oversendt attestasjonsuttalelsen for 2009. I uttalelsen er det konkludert med at en ikke har fått kjennskap til forhold som gir grunn til å anta at Folketrygdfondets internkontrollsystem ikke i det alt vesentligste er i samsvar med internasjonalt anbefalt praksis. Samtidig pekes det på at beste praksis er i løpende utvikling, og revisor anbefaler at Folketrygdfondet fortsetter sitt arbeid med å videreutvikle sin egen metodikk for risikostyring og internkontroll i tråd med utviklingen i denne praksis. Ernst & Young har blant annet anbefalt at Folketrygdfondet vurderer behovet for å etablere underutvalg og spesielt revisjonsutvalg i styret.

Når det gjelder Folketrygdfondets overholdelse av retningslinjer, konkluderer revisor med at de ikke har fått kjennskap til forhold som gir grunn til å anta at det er vesentlige brudd på bestemmelser gitt i lov om Folketrygdfondet samt forskrift, utfyllende retningslinjer og forvaltningsavtale fastsatt av Finansdepartementet.

Attestasjonsuttalelsen fra Ernst & Young er tilgjengelig på departementets nettsider ([www.regjeringen.no/spf](http://www.regjeringen.no/spf)).

## 6 Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser

### 6.1 Hovedlinjer i strukturpolitikken

Strukturpolitikken omfatter tiltak på en rekke områder som påvirker tilgangen på produksjonsressurser og hvordan de utnyttes. Full sysselsetting og god vekst i økonomien krever at ressursene tas i bruk og anvendes best mulig. Norge har et velorganisert og velfungerende arbeidsmarked, som gir et grunnlag for høy produktivitet. Sysselsettings- og arbeidsmarkedspolitikken omtales i avsnitt 3.5, mens dette kapitlet beskriver tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser i offentlig sektor og produktmarkedene.

Vekstevnen i økonomien bestemmes over tid av tilgangen på arbeidskraft, kapital og naturressurser, og hvordan disse innsatsfaktorene benyttes. Høy produktivetsvekst kan indikere at ressursene i stor grad brukes der de kaster mest av seg, men er ingen fullgod målestokk for en vellykket strukturpolitikk. Produktivetsveksten i Fastlands-Norge og utvalgte næringer er nærmere omtalt i avsnitt 6.2.1.

Veksten må være bærekraftig. Effektiv bruk av ressurser avhenger av at de er priset riktig. Bruk av miljøressurser som ikke er avgiftsbelagt eller priset gjennom et kvotesystem, kan føre til overforbruk og at verdiskaping og produktivitet overvurderes. Regjeringens klimapolitikk omtales nærmere i avsnitt 3.6, og arbeidet med bærekraftig utvikling drøftes i kapittel 7. For å sikre høy avkastning og inntekter til fellesskapet må naturressurser som olje, gass og vannkraft benyttes og beskattes mest mulig effektivt innenfor rammene for en forsvarlig ressursforvaltning.

Produktmarksregulering og konkurransepolitikk er beskrevet i avsnitt 6.2.3–6.2.5.

Regjeringen legger særlig vekt på:

- *Å fornye offentlig sektor.* God kvalitet på offentlige tjenester er viktig for oppslutningen om fellesskapsløsningene. Effektivisering av offentlig tjenesteproduksjon er nødvendig både på grunn av aldringen av befolkningen og for å møte økte krav og forventninger til offentlige tjenester. Offentlig sektor er omtalt i avsnitt 6.4.

- *Å legge til rette for innovasjon i næringslivet og offentlig sektor.* Statlig FoU-finansiering har hatt en årlig realvekst på 4,7 pst. i gjennomsnitt fra 2006 til 2010. Dette inkluderer skattefradrag for FoU-kostnader. Maksimalt fradrag grunnlag ble hevet fra 2009. Innovasjon og næringsrettet forskning er omtalt i avsnitt 6.2.2.
- *Forenkling* av offentlig regelverk. Forenklingstiltak og elektroniske tjenester bidrar til å redusere administrative kostnader og til større forutsigbarhet for brukerne og mer effektiv gjennomføring av offentlige tiltak. Fra 2006 har næringslivets administrative kostnader blitt kartlagt. Næringslovgivning og forenkling er omtalt i avsnitt 6.2.6.

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. Den samlede næringsstøtten over statsbudsjettets utgiftsside var 20,3 mrd. kroner i 2009. Dette var det fjerde året på rad med en viss reell vekst i støtten. Næringsstøtte er nærmere omtalt i avsnitt 6.3.

Skatter og avgifter påvirker ressursbruken i økonomien. Regjeringen er opptatt av at skattesystemet skal være rettferdig og virke omfordelende. Skattesystemet må også stimulere til arbeid. En stor arbeidsstyrke er avgjørende for å opprettholde og bedre velferdsnivået. Regjeringen foreslår endringer i skattesystemet for å gi bedre incentiver til å jobbe i tillegg til å ta ut pensjon. Hovedtrekkene i Regjeringens skatte- og avgiftsopplegg for 2011 er beskrevet i kapittel 4.

### 6.2 Produktmarkedene

#### 6.2.1 Grunnlaget for langsiktig vekst

Vekstevnen i økonomien bestemmes over tid av tilgangen på arbeidskraft, kapital og naturressurser, og hvordan disse innsatsfaktorene brukes. Produktivetsvekst, 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 – et høyere utdanningsnivå i arbeidsstyrken, kompetanseutvikling og læring hos de ansatte, omstillinger i næringslivet og offentlig sektor, anvendelse av ny teknologi, introduksjon av nye eller forbedrede produkter og prosesser mv.

Den økonomiske politikken kan også bidra til en stabil utvikling ved å påvirke samlet etterspørsel, både gjennom å la de såkalte automatiske stabilisatorene få lov til å virke og gjennom aktive tiltak. Studier fra bl.a. OECD viser at det er en positiv sammenheng mellom et godt stabiliseringspolitisk rammeverk og høy økonomisk vekst.

Inntektene fra petroleumsvirksomheten har vært en viktig vekstimpuls de siste tiårene. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten nådde et antatt toppnivå i 2008, og ventes å falle i årene framover. Handlingsregelen styrer bruken av petroleumsinntekter mot et nivå som kan videreføres på lang sikt, og har redusert faren for en kraftig nedbygging av den konkurranseut-satte fastlandsøkonomien.

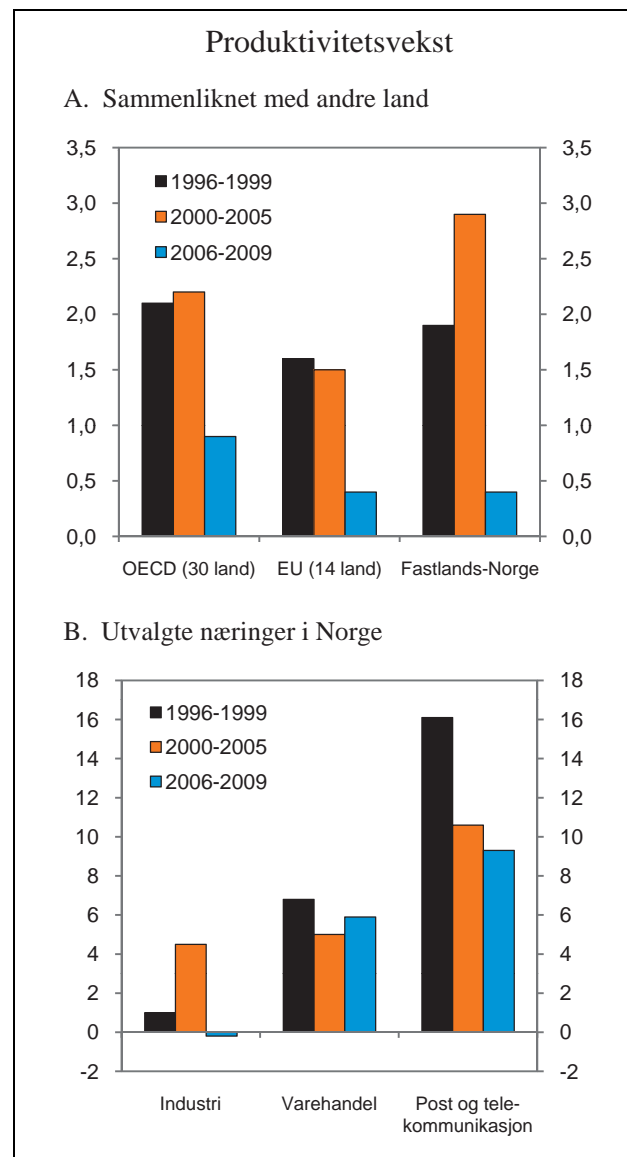
Produktivitetsveksten i Fastlands-Norge tok seg opp i 1990-årene, og var svært høy fram mot 2005. De siste årene har imidlertid produktivitetsveksten falt tilbake. Konjunkturforløpet kan forklare lavere produktivitetsvekst særlig i den delen av næringslivet som konkurrerer internasjonalt. Strukturelle forhold av mer langsiktig karakter kan også ha bidratt til lavere produktivitetsvekst, men det er for tidlig å trekke konklusjoner om dette.

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 produktivitetsforbedringer 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 6.1 A viser årlig vekst i bruttoprodukt per timeverk målt i faste priser i Fastlands-Norge sammenliknet med OECD og EU-landene, for periodene 1996–1999, 2000–2005 og 2006–2009. I del B av figuren 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 informasjon- og kommuni-

kasjonsteknologi (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 av 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 verdikjeder, har bidratt til en svært høy produktivitetsvekst.



Figur 6.1 Bruttoproduct (verdiskaping) per timeverk. Vekst per år i prosent

Kilder: OECD og Statistisk sentralbyrå.

Tilsvarende vekstfaktorer gjorde seg gjeldende også i andre industriland. Den relativt høye produktivitetsveksten i Fastlands-Norge mot slutten av 1990-årene er om lag på linje med gjennomsnittet for OECD- og EU-landene, men det er betydelige forskjeller når det gjelder hvilke næringer som trakk veksten opp. I Norge økte industriens bruttoprodukt per timeverk med 1 pst. årlig fra 1995 til 1999. Sammenliknet med andre land og næringer framsto produktivitetsveksten i industrien som lav i denne perioden. Senere analyser har antydnet at bruttoproduktet i faste priser per timeverk har gitt et for negativt bilde av industriens produktivitetsutvikling i 1990-årene. Dersom bruttoproduktet måles i løpende priser (i felles valuta) var produktivitetsutviklingen i norsk industri mer på linje med andre land i denne perioden. En mulig forklaring er at norsk industri i relativt stor grad introduserte nye produkter og gjennomførte kvalitetsforbedringer som til dels ble registrert som prisvekst, men reelt var volumvekst. Det kan også være forskjeller i de statistiske metodene mellom land, en forklaring Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene ved flere anledninger har trukket fram.

Fra 1999 til 2005 var produktivitetsveksten høy i hele næringslivet samtidig som sysselsettingen var om lag stabil. Brutttoprodukt 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 1999. Produktivitetsveksten var vesentlig høyere enn gjennomsnittet i OECD og for EU-landene 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.

Fra 2006 har produktivitetsveksten falt tilbake i en stor del av næringslivet. Varehandel og enkelte tjenesteytende næringer som post og telekommunikasjon har fortsatt høy produktivitetsvekst. Derimot har verdiskapingen av et timeverk i industrien ikke økt fra 2005 til 2009. Konjunkturforløpet, med kraftig produksjons- og sysselsettingsvekst etterfulgt av et brått fall pga. finanskrisen, kan ha bidratt til lav produktivitetsvekst i internasjonalt konkurranseutsatt næringsliv.

*Virksom konkurranse* er et viktig virkemiddel for å oppnå effektiv utnyttelse av ressursene i økonomien. Konkurranse i et marked bidrar til kostnadskontroll og utvikling av bedre produkter. Dette kommer forbrukerne til gode gjennom lavere priser og et variert produktutvalg. For bedrifter som opererer i markeder med svak konkurranse,

vil det være lønnsomt å sette høyere priser og selge færre varer. Forbrukerne vil da få mindre igjen for pengene og dermed redusere innkjøpet, noe som gir opphav til et velferdstap. Bedriftene vil ha fordel av økt inntjening, men det vil ikke oppveie hele velferdstapet for forbrukerne. Konkurransopolitikken er beskrevet i avsnitt 6.2.3.

I en del produktmarkeder er det ikke tilstrekkelig å legge til rette for virksom konkurranse for å oppnå effektiv ressursbruk. Det kan derfor være nødvendig med særskilt regulering av enkeltmarkeder, bl.a. i følgende tilfeller:

- Produksjonsprosesser kan ha kostnader eller gevinster som det ikke tas hensyn til gjennom omsetning i et marked, såkalte *negative eller positive eksterne effekter*. Et eksempel på negative eksterne effekter er miljøskadelige utslipp, som kan reguleres gjennom utslippskrav eller økonomiske virkemidler, f.eks. avgifter som reflekterer miljøskaden. Innovasjon i en bedrift kan gi resultater som også er til fordel for andre bedrifter og samfunnet for øvrig. I en slik sammenheng vil innovasjon ha positive eksterne effekter, jf. avsnitt 6.2.2.
- *Utnytting av naturressurser* påvirker produksjonsmulighetene ikke bare for den enkelte bedrift i dag, men også for andre potensielle produsenter og framtidig bruk av ressursen. Effektiv ressursbruk krever derfor at det fastsettes eiendomsretter til ressursen eller regulering av produksjonen, f.eks. utvinningstillatelser for petroleum og fiskekvoter. Næringer basert på naturressurser er drøftet i avsnitt 6.2.3.
- Noen teknologier er slik at hele etterspørselen kan dekkes til lavere kostnad fra én bedrift enn om produksjonen spres på flere bedrifter, såkalt *naturlig monopol*. Dette vil være tilfelle i markeder hvor en stor del av produksjonskostnaden er knyttet til investeringer i infrastrukturen. 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, jf. avsnitt 6.2.4.

Enkelte reguleringer tar sikte på å ivareta ulike samfunnshensyn knyttet til sektorene, bl.a. landsdekkende forsyning og kvalitet av tjenestene. Det er viktig at slike offentlig pålagte oppgaver gjennomføres til lavest mulige kostnader for samfun-

net og ikke fører til konkurransevidning mellom leverandørene.

*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.

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 2009 var verdien av statens direkte eierskap på Oslo Børs 480 mrd. kroner, noe som tilsvarte 37,8 pst. av den totale børsverdien. Statens andel av den bokførte verdien av unoterte selskaper hvor ett av hovedformålene er forretningsmessig drift var 89,4 mrd. kroner. I tillegg er Statens pensjonsfond – Norge som forvaltes av Folketrygdfondet blant de største enkelteierne på Oslo Børs. Ved utgangen av 2009 var verdien av dette fondets aksjeportefølje knapt 64 mrd. kroner, noe som tilsvarte 4,4 pst. av den totale børsverdien.

Retningslinjene for det statlige eierskapet ble trukket opp i St.meld. nr. 13 (2006–2007) Et aktivt og langsiktig eierskap. Staten skal med sitt eierskap sikre en god avkastning på statens verdier og bidra til selskapenes langsiktige vekst og industrielle utvikling, noe som krever et profesjonelt eierskap. Utøvelsen av statens eierskap er basert på rollefordelingen mellom generalforsamling og styre i selskapslovgivningen og på allment aksepterte eierstyringsprinsipper.

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, som også har en koordinerende rolle for den statlige selskapsforvaltningen. Andre departementer har et ansvar for regulering og tilsyn innenfor sin sektor.

Staten har i 2009 og 2010 kjøpt aksjer for å opprettholde eierposisjoner. Etter at eierandelen i Statoil ASA var blitt redusert til 62,5 pst. som følge av fusjonen med Norsk Hydros olje- og gassaktiviteter kjøpte staten seg opp til 67 pst. I kapitalforhøyelser i DnB NOR ASA (34 pst.) og SAS AB (14,3 pst.) deltok staten proratarisk slik at eierandelen ikke ble endret. Deretter har SAS utstedt et konvertibelt obligasjonslån som vil kunne redusere

statens eierandel. I den forbindelse har Stortinget åpnet for at statens eierandel i SAS kan reduseres til 12,3 pst.

Regjeringens eierpolitikk er planlagt drøftet nærmere i en stortingsmelding om statens direkte eierskap.

### 6.2.2 Innovasjon og næringsrelevant forskning

Forskning er et sentralt virkemiddel for å møte samfunnsmessige og globale utfordringer. Studier av økonomisk vekst viser et betydelig bidrag fra forskning og utvikling (FoU) til innovasjon og økonomisk vekst, men det er 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.

Stortinget behandlet i 2009 St.meld. nr. 7 (2008–2009) Et nyskapende og bærekraftig Norge. Regjeringens innovasjonspolitik skal fremme bærekraftig verdiskaping i norsk økonomi, og meldingen følges opp ved å legge til rette for innovasjon i små og mellomstore bedrifter, fremme kultur for entreprenørskap, satse på medarbeidere og styrke innovasjonsevnen i offentlig sektor. I tillegg arbeider Nærings- og handelsdepartementet med en egen oppfølging av innovasjon i offentlig sektor, innovasjon i tjenester og medarbeiderdrevet innovasjon.

Kunnskapsdepartementet la i 2009 fram St.meld. nr. 30 (2008–2009) Klima for forskning. Meldingen presenterer ni mål i forskningspolitikken:

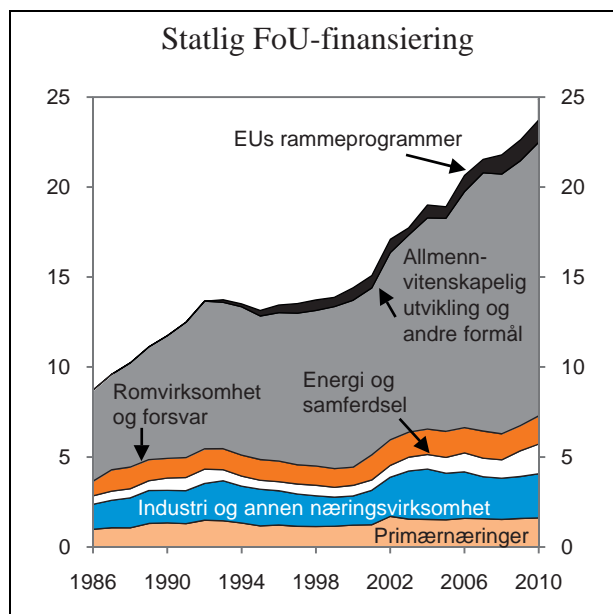
- løse globale utfordringer med særlig vekt på miljø-, klima-, hav-, matsikkerhet- og energiforskning
- god helse, utjevne sosiale helseforskjeller og utvikle helsetjenester av høy kvalitet
- forskningsbasert velferdspolitik og profesjonsutøvelse i velferdssektorenes yrker
- et kunnskapsbasert næringsliv i hele landet
- næringsrelevant forskning innen områdene mat, marin, maritim, reiseliv, energi, miljø, bioteknologi, IKT og nye materialer/nanoteknologi
- høy kvalitet i forskningen
- et velfungerende forskningssystem
- høy grad av internasjonalisering av forskningen
- effektiv utnyttelse av forskningsressursene og -resultatene.

Et viktig signal er at økt offentlig finansiering av forskning må begrunnes i forskningens bidrag til å løse sentrale samfunnsutfordringer. Regjeringen oppnevnte i desember 2009 et ekspertutvalg ledet av professor Jan Fagerberg. Ekspertutvalget skal gi råd om hvordan de forskningspolitiske målene skal nås.

Ekspertutvalget skal innenfor rammen av de ni overordnede målene for norsk forskning drøfte sammenhengen mellom mål, ressurser og resultater for offentlig finansiert forskning. Videre skal ekspertutvalget gi råd om det er behov for endringer i den offentlige finansieringen av forskningen og se på hvordan myndighetene kan utvikle et bedre grunnlag for kritisk å vurdere ressurstilgang og rekruttering. Utvalget skal også gi råd om gode overordnede resultatmål og indikatorer for offentlig finansiering av forskning, samt se på hvilke prinsipper som bør ligge til grunn, og hvilke endringer som eventuelt bør gjennomføres, for at mål og resultatstyring bedre kan anvendes som styringsverktøy i forskningspolitikken. Utvalget skal levere sin rapport innen 1. mai 2011.

*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. Størstedelen av utviklingsarbeidet skjer i næringslivet, mens størstedelen av grunnforskningen foregår i universitets- og høyskolesektoren. Næringslivet selv har et hovedansvar for finansiering av forskningsbasert utviklingsarbeid og annen innovasjonsvirksomhet i bedriftene. Offentlige investeringer i FoU stod for om lag 44 pst. av totale FoU-utgifter i 2007.

Statens FoU-finansiering har hatt en relativt sterk vekst i Norge. Figur 6.2 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 8,2 mrd. kroner nominelt fra 2005 til 2010. I tillegg kommer støtte til bedriftenes FoU gjennom skattesystemet (Skattefunn). Bruken av Skattefunn gikk noe tilbake i perioden 2005–2007, men økte igjen i 2009. Økningen skyldes i hovedsak at grunnlagene ble hevet, mens bruken av ordningen ser ut til å ha vært om lag stabil. Den gjennomsnittlige årlige realveksten i statens sam-



Figur 6.2 Statlig FoU-finansiering<sup>1</sup> fordelt etter hovedformål. Mrd. 2010-kroner

<sup>1</sup> Bevilgninger over statsbudsjettet og skattefradrag for FoU-kostnader.

Kilder: NIFU STEP og Finansdepartementet.

lede FoU-finansiering var 4,7 pst. i perioden 2006–2010.

Regjeringen foreslår en offentlig forskningsinnsats på om lag 24,3 mrd. kroner til FoU i 2011, inkludert Skattefunn. Det innebærer en økning på om lag 550 mill. kroner fra saldert budsjett 2010. Særlig prioritert er investeringer i forskningsinfrastruktur, polarforskning, den åpne konkurransearenaen for fremragende forskning og sentre for forskningsdrevet innovasjon. Regjeringen foreslår også å øke kapitalen i Fondet for forskning og nyskaping med 3 mrd. kroner (til 80 mrd. kroner) fra 1. januar 2011. Dette vil gi om lag 100 mill. kroner i økt avkastning i 2012. De forskningspolitiske prioriteringene for 2011 er nærmere omtalt i Prop. 1 S (2010–2011) 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 overføring av kunnskap og FoU til næringslivet og det offentlige. Gode forskningsmiljøer er også viktig for samarbeid med forskningsmiljøer i andre land og for at oppdragsgivere og gjesteforskere skal velge FoU-institusjoner i Norge.

Ulike indikatorer tyder også på at norsk forskning i økende grad hevder seg internasjonalt. De siste årene har det vært betydelig vekst i antall publiseringer fra norske forskere i internasjonale fagtidsskrifter, og antall ganger norske forskere blir



sitert av andre forskere. Siteringer forteller noe om hvilken gjennomslagskraft forskningen har hatt i vitenskapelige miljøer. Norge ligger fortsatt lavere enn Danmark, Sverige og Finland etter disse indikatorene, men høyere enn et flertall av landene som er med i statistikken. Samtidig viser statistikken at antall vitenskapelige publikasjoner i Norge vokser raskere enn for de andre nordiske landene og raskere enn gjennomsnittet for verden. Samarbeidet med utenlandske forskere har også økt i form av et økt antall artikler med norsk og utenlandsk samforfatterskap.

Økt rekruttering til forskning og en styrking av forskerutdanningen er en forutsetning for å videreutvikle Norge som kunnskapssamfunn og for å ha et velfungerende forskningssystem med høy kvalitet. Antallet avlagte doktorgrader i Norge er nær doblet de siste ti årene. I perioden fra 2003 til 2009 har antallet årsverk i stipendiatstilling med universiteter og høyskoler som arbeidsgiver økt med 63 pst. og antall postdoktorer med 55 pst. Det har i tillegg vært vekst i antall stipendiatstillinger innenfor instituttsektoren og helseforetakene. Regjeringen har som mål å utløse regional verdiskaping blant annet 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 2011.

«Store programmer» i Norges forskningsråd skal dekke sentrale, langsiktige forskningspolitiske prioriteringer, og 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 sju «Store programmer»: Informasjons- og kommunikasjonsteknologi, material- og nanoteknologi, bioteknologi og funksjonell genomforskning. I tillegg kommer forskning rettet inn mot viktige næringer som petroleum, energi og havbruk, og forskning om klimaendringer og konsekvenser for Norge.

*Næringsrelevant FoU* får støtte gjennom generelle virkemidler som «Brukerstyrte innovasjonsprogrammer» (BIA), tematiske satsinger som «Store programmer», basisbevilgninger til de næringsrettede forskningsinstituttene, skattefradrag for bedrifter med FoU-prosjekter (Skattefunn) og forskningsbasert innovasjonssatsing. I de årlige undersøkelsene av resultater fra Forskningsrådets brukerstyrte prosjekter vurderes hver enkelt bedrift som har mottatt støtte. Gjennomgangen viser både at støtten utløser aktivitet som ellers ikke hadde funnet sted, og at de fleste prosjektene gir minst like god avkastning for bedriften som andre

investeringsprosjekter i næringslivet. I tillegg kommer overføringsnytt for andre foretak og i andre sammenhenger.

*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 1 474 mill. kroner til Innovasjon Norge over Nærings- og handelsdepartementets budsjett (unntatt låneposter). Dette er en liten nedgang fra saldert budsjett 2010, noe som skyldes at enkelte tiltak som ble iverksatt for å dempe virkningene av finanskrisen er nedjustert som følge av en bedre situasjon i norsk økonomi. 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. I august 2010 mottok Nærings- og handelsdepartementet en evalueringsrapport om Innovasjon Norge.<sup>1</sup> Evalueringen viser at organisasjonen spiller en viktig rolle for utviklingen av norsk næringsliv, og bidrar til økt innovasjon, internasjonalisering og profilering. Samtidig peker rapporten på at det er rom for forbedringer på flere områder. SIVA er et statlig foretak eid av Nærings- og handelsdepartementet. SIVAs oppgave er å tilrettelegge for verdiskaping og næringsutvikling. Også SIVA ble evaluert nylig, og Nærings- og handelsdepartementet mottok evalueringsrapporten i juni 2010.<sup>2</sup> Evalueringsrapportene om Innovasjon Norge og SIVA er nå sendt på høring.

Stortinget vedtok en ny støtteordning for miljøteknologi på 140 mill. kroner ved behandlingen av statsbudsjettet for 2010. Støtteordningen er etablert i Innovasjon Norge, og skal gå til pilot- og demonstrasjonsprosjekter innen utvikling av miljøteknologi, bl.a. andregenerasjons biodrivstoff. Bevilgningen videreføres i 2011. Som tidligere varslet, vil Regjeringen legge fram sin strategi for miljøteknologi i løpet av høsten 2010. I forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2010 varslet Regjeringen er nytt program for kommersialisering av miljøteknologi med en ramme på 500 mill. kroner. Det foreslås å bevilge til sammen 167 mill. kroner i 2011, i hovedsak over Nærings- og handelsdepartementets budsjett. Programmet er nærmere om-

<sup>1</sup> Econ Pöyry (2010): Evaluering av Innovasjon Norge, Rapport-2010-054.

<sup>2</sup> NIBR/Oxford Research (2010): Infrastruktur gjør forskjell. Evaluering av SIVA 2002–2008.

talt i avsnitt 7.2.2 og i Prop. 1 S (2010–2011) Nærings- og handelsdepartementet avsnitt 1.3.

I mai 2010 publiserte OECD innovasjonsstrategien «Getting a Head Start on Tomorrow». Strategien gir anbefalinger til medlemslandene om innovasjonsfremmende tiltak på et overordnet nivå. For nærmere omtale av strategien vises det til boks 6.1.

Statistisk sentralbyrå (SSB) undersøker innovasjonsaktiviteten i norsk næringsliv gjennom en utvalgsundersøkelse. I perioden 2006–2008 oppgir 27 pst. av de spurte foretakene at de har introdusert nye eller vesentlig forbedrede produkter eller produksjonsprosesser. Den rapporterte innovasjonsaktiviteten for perioden 2006–2008 er noe lavere enn det som var tilfellet i de to foregående innovasjonsundersøkelsene (1999–2001 og 2002–2004), og selv om det er en viss usikkerhet ved sammenlikninger av undersøkelsene, konkluderer SSB med at den langsiktige trenden i norsk innovasjonsaktivitet er svakt negativ. Som i tidligere undersøkelser øker innovasjonstilbøyeligheten i næringslivet med foretaksstørrelse. SSBs årlige undersøkelse om Forskning og utvikling (FoU) i næringslivet viser at egenutført FoU økte med 5 pst. fra 2007 til 2008.

European Innovation Scoreboard for 2009 ble lagt fram av Europakommisjonen i vår. Innovasjonsytelsen i Norge er under gjennomsnittet i EU, og veksten i innovasjonsaktiviteten er også under EU-gjennomsnittet. Indikatorene omfatter blant annet utdanning, bredbåndsutbredelse, investeringer i FoU og innovasjon, eksport av høyteknologiske produkter og patenthypighet. Norges rangering har over tid falt, og vi havner midt i gruppen av «moderate innovatører».

*Internasjonalt forsknings samarbeid* 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 1,1 mrd. kroner i 2011. Norge deltar også aktivt i utviklingen av et felleseuropeisk forskningsområde – European Research Area (ERA). Kunnskapsdepartementet har gjennomført en evaluering av Norges deltakelse i rammeprogrammene over perioden 2002–2008. Deltakelsen har vært vellykket og gir godt utbytte for norsk forskning, men utviklingen av ERA gir også nye utfordringer som må møtes.

Norge er også med i *EUs rammeprogram for konkurranseevne 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 entrepenørskap i små og mellomstore bedrifter, bruk av IKT og effektiv energibruk. Miljøvennlig innovasjon er et gjennomgående tema.

### 6.2.3 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.

Effektiv konkurranse bidrar til kostnadsreduksjoner eller utvikling av nye eller bedre produkter. Dette kommer forbrukerne til gode gjennom lavere priser og et variert produktutvalg med god kvalitet. Selgere av varer og tjenester kan ha økonomiske motiver til å begrense konkurransen. I et marked med svak konkurranse vil det være lønnsomt for en selger å sette høyere priser og selge en mindre mengde varer enn i et marked med virksom konkurranse. Høyere priser på varer eller tjenester som følge av svak konkurranse innebærer et samfunnsøkonomisk effektivitetstap fordi omsatt kvantum går ned. Høye priser innebærer også økt inntekt til de næringsdrivende på bekostning av forbrukerne. Når den svake konkurransen følger av atferd i strid med konkurranselovgivningen, må konkurransemyndighetene gripe inn for å søke å gjenopprette virksom konkurranse. Konkurranspolitikken 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 forretningsmessig virksomhet. Loven gir Konkurransetilsynet effektive 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 konkurransepolitikken gir direkte virkninger i markedene, har den også en viktig avskrekkende effekt.

### Boks 6.1 OECDs innovasjonsstrategi

OECD har utarbeidet en innovasjonsstrategi, som ble lansert under det årlige møtet for utenriks- og finansministre i mai 2010.<sup>1</sup> Strategien gir anbefalinger til medlemslandene på et overordnet nivå. Hovedbudskap er at innovasjon vil være avgjørende for å sikre framtidig økonomisk vekst og for å løse store samfunnsutfordringer. OECD peker imidlertid på at det er store forskjeller mellom land.

Strategien er basert på og argumenterer for en bred forståelse av innovasjon. Forskningspolitikken vil fortsatt være sentral for innovasjon, men også andre politikkområder som bl.a. utdanning, arbeidsmarked, infrastruktur, offentlige innkjøp og reguleringsreformer er viktige for nyskaping og anvendelse av ny teknologi. Den brede tilnærningen som er anvendt i OECDs arbeid, er parallell til Regjeringens innovasjonspolitik slik den presenteres i innovasjonsmeldingen St.meld. nr. 7 (2008–2009) Et nyskapende og bærekraftig Norge.

Strategien legger til grunn fem hovedprinsipper for politikktutforming:

- (i) Skapende mennesker som utvikler sine ressurser og kompetanse, og griper mulighetene til å ta dem i bruk.

- (ii) Skapende virksomheter utvikler lønnsomme innovasjoner.
- (iii) Kunnskap må både utvikles og anvendes.
- (iv) Innovasjon må brukes til å møte globale og samfunnsmessige utfordringer.
- (v) Innovasjonspolitikken må stadig utvikles, forankres i en god kunnskapsbase og bli mer resultatorientert.

Innovasjonsstrategien ble lagt fram samtidig som mange land står foran en svært utfordrende budsjettssituasjon. Likevel advarer OECD mot å nedprioritere innovasjonsfremmende tiltak som utdanning, forskning og infrastruktur. Myndigheter bør heller prioritere innovasjon for å komme ut av krisen som preger verdensøkonomien. OECD påpeker også at flere tiltak som kan styrke innovasjonen, ikke krever vesentlige bevilgninger. Strukturreformer kan støtte opp om innovasjon, f.eks. reguleringsreformer og skattereformer som bidrar til vekst. På områder som miljø og helse kan f.eks. riktig prissetting og åpning for konkurranse skape innovasjon. Samtidig anbefaler strategien flernasjonalt innovasjonssamarbeid og økt involvering av utviklingslandene.

<sup>1</sup> Hoveddokumentene i OECDs innovasjonsstrategi er: Innovation Strategy – Key Findings, The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow og Measuring Innovation: A New Perspective.

#### 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 og skjule spor. Dette innebærer en betydelig utfordring for Konkurransetilsynet i kampen mot konkurransekriminalitet.

Det er viktig at konkurransekriminalitet får konsekvenser for den som begår slik kriminalitet. Regelverket åpner for å ilegge gebyrer for overtredelse av konkurranselovens forbudsbestemmelser på opptil 10 pst. av bedriftens årlige omsetning. I 2009 ila Konkurransetilsynet fire bedrifter overtredelsesgebyr for ulovlig prissamarbeid i tre forskjellige saker. Tre av bedriftene anket sine saker til domstolene. Konkurransetilsynet har fått medhold i alle sakene i første rettsinstans.

Konkurransemyndighetene har prioritert å avdekke karteller, og i løpet av de siste årene er etterforskningsvirksomheten styrket betydelig. Ettersom etterspørselsvirkningene av finanskrisen kan ha påvirket bedriftenes incentiver til å gjennomføre ulovlig samarbeid om priser og markedsdeling, har kampen mot karteller og ulovlig samarbeid blitt intensivert. Konkurransetilsynet har flere mulige kartellsaker under etterforskning.

I perioden der anbudsrundene i forbindelse med tiltakspakkene mot finanskrisen pågikk, prioriterte tilsynet utstrakt informasjonsvirksomhet overfor offentlige innkjøpere for å gjøre innkjøpere årvåkne med hensyn til konkurransekriminalitet og senke terskelen for å kontakte tilsynet.

#### 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 målet om effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Tilsynet vurderer derfor ikke bare om en fusjon begrenser konkurranse i det aktuelle markedet, men også om dette leder til et samfunnsøkonomisk effektivitetstap. En fusjon som gir et selskap markedsmakt, kan innebære høyere priser og lavere produksjon og dessuten redusere incentiverne til effektivisering og produkt- og prosessutvikling. Tilsynet kan vedta forbud mot sammenslutninger eller godkjenne på vilkår.

Antallet alminnelige meldinger om foretaks-sammenslutninger gikk vesentlig ned i 2009 sammenlignet med 2008, fra 440 i 2008 til 294 i 2009. En betydelig økning i siste del av 2009 og i første del av 2010 er imidlertid et klart signal om økt fusjonsaktivitet i norsk næringsliv.

Konkurransetilsynet vedtok i 2009 å gripe inn mot én foretakssammenslutning i *markedet for engroshandel med kosttilskudd/naturkosmetikk/hyggiene* (Validus AS og Sunkost ASA). Svekket konkurranse i dette markedet ville føre til høyere priser, dårligere vareutvalg og redusert intern effektivitet til skade for forbrukerne. Vedtaket ble klaget inn til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, men klagen ble senere trukket. Videre ble én foretakssammenslutning godkjent på vilkår (Eurofins Danmark AS oppkjøp av Lantmännen Analycen AB).

### Særskilte markeder

Gjennom overvåkingsordningen som Konkurransetilsynet har etablert for *meierimarkedet*, innhenter Konkurransetilsynet pris- og kostnadsdata og beregner TINEs marginer hvert halvår. Dette gir tilsynet et grunnlag for å vurdere om marginene er så lave at det kan være konkurranseskadelig, og eventuelt i strid med konkurranselovens forbud om misbruk av dominerende stilling. Konkurransetilsynet offentliggjorde i februar 2010 en rapport om tilsynets overvåking av meierisektoren. I rapporten gjør tilsynet rede for sine vurderinger av TINEs marginer andre halvår 2008. Det konkluderes med at det ikke er holdepunkt for å si at TINEs prising gir skadelige virkninger på konkurransen, og at det i denne omgang heller ikke er grunnlag for å gjennomføre utvidede undersøkelser.

Oslo tingretts dom i mars 2009 opphevet Konkurransetilsynets vedtak om å ilegge TINE BA et overtredelsesgebyr på 45 mill. kroner for utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling og konkurransebegrensende samarbeid. Bakgrunnen for Konkurransetilsynets vedtak om overtredelsesgebyr var at Tine gjennom sin opptreden under årsforhandlingene i 2004 oppnådde eneleverandørposisjon hos Rema 1000. Konkurransetilsynet an-

ket dommen inn for Borgarting lagmannsrett. Dom i Tine-saken ble avsagt 7. september 2010. Retten slår fast at Tine har overtrådt konkurranselovens bestemmelse om utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling i forbindelse med årsforhandlingene med Rema. Tine frifinnes for påstanden om tilsvarende atferd vis-à-vis ICA, og for påstanden om konkurransebegrensende samarbeid. Lagmannsretten har fastsatt overtredelsesgebyret Tine skal betale til 30 mill. kroner. Dommen fra Borgarting lagmannsrett kan påankes i samsvar med reglene i tvisteloven.

Tilsynet med *dagligvaremarkedet* fortsetter å være høyt prioritert. Konkurransemyndighetene er representert i sekretariatet til utvalget som skal utrede styrkeforholdene i verdikjeden for mat. Hovedmålet med utvalget er å beskrive hvilke konsekvenser utviklingen innen matvarekjedene har hatt og vil kunne ha framover. Utvalget skal legge til grunn effektiv ressursbruk som et overordnet formål for utredningen.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet ba i 2009 Konkurransetilsynet særlig prioritere oppfølging av konkurransesituasjonen i *programvaremarkedene*. Programvaremarkedene er blant annet kjennetegnet ved at de er globale og dynamiske. I mange tilfeller eksisterer det nettverkseffekter på etterspørselssiden, samtidig som tilbudssiden er preget av økende skalautbytte. I slike markeder oppstår det ofte en form for innovasjonskonkurranse der vinneren kan bli sittende igjen med store deler av markedet inntil neste innovasjon finner sted. Aktører som i en periode har monopol i et produktmarked, vil ha incentiv til å forlenge tidsperioden for monoopolet sitt og utvide det til nye markeder. Det er dermed viktig å overvåke disse markedene, spesielt med tanke på om aktører med periodevis monopol misbruker sin dominerende posisjon til å forlenge monoopolet sitt og utvide til nye markeder.

*Omsetning av bøker* har tradisjonelt skjedd i overensstemmelse med avtaler mellom Den norske Bokhandlerforening og Den norske Forleggerforening. Bokavtalen som trådte i kraft 1. mai 2005 innebærer en noe friere salgsordning for bøker sammenliknet med den gamle Bransjeavtalen, blant annet er fastprisperiodens lengde kortet ned. Avtalen varer ut 2010. I forskrift er det gitt unntak fra konkurranselovens forbud mot konkurransebegrensende samarbeid ved omsetningen av bøker, og dagens unntak løper ut 31. desember 2010. Regjeringen har sendt utkast til ny unntaksforskrift på høring, der unntaket foreslås opprettholdt for en ny periode på fire år fra og med 1. januar 2011.

Fra 2006 er bokhandlernes enerett til å selge skolebøker til grunnskole og videregående skole avvirket, og det er fri prisfastsettelse på skolebøker fra utgivelsestidspunktet. Ved kongelig resolusjon er det ut 2010 gitt anledning til fastprissamarbeid også om fag- og lærebøker til høyskole og universitet. Regjeringen har sendt utkast til unnaksforskrift på høring der denne adgangen er foreslått å opphøre fra og med 2011.

Konkurransetilsynet har gjennomført undersøkelser av virkningene av endringene i bokbransjens handelsavtaler. Hovedkonklusjonene er at salget av bøker har økt, prisene har falt og antall solgte titler har økt etter inngåelse av den nye avtalen fra 2005. En rapport Telemarksforskning har avgitt til Kultur- og kirke departementet våren 2009 bekrefter denne utviklingen, men finner en konsentrasjon rundt færre skjønnlitterære sjangre. Det økte salget av bøker tilskrives i hovedsak en sterk økning i antall bokutsalg, men også den nye bokbransjeavtalen, spesielt for skjønnlitteratur.

#### *Offentlige anskaffelser*

Offentlig sektor disponerer en vesentlig del av ressursene i samfunnet. Offentlig sektors samlede innkjøp av varer og tjenester utgjorde om lag 307 mrd. kroner i 2008 (ekskl. oljesektoren). Reglene om offentlige anskaffelser har som hovedmål å sikre kostnadseffektive innkjøp, samtidig som allmennheten har tillit til at offentlige innkjøp skjer på en samfunnstjenelig måte. Grensen for det offentliges plikt til å gjennomføre anbudsprosedyrer og følge bestemte prosedyreregler har ligget fast på 500 000 kroner siden 2005.

Riksrevisjonen har ved flere anledninger påvist brudd på reglene om offentlige anskaffelser. Regjeringen la våren 2009 fram St.meld. nr. 36 (2008–2009) Det gode innkjøp. I meldingen beskrives en rekke tiltak for å bidra til bedre etterlevelse av anskaffelsesreglene og tiltak for å profesjonalisere offentlige innkjøp. Gjennom Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) med avdeling for offentlige anskaffelser er det etablert et nasjonalt kompetansesenter for offentlige anskaffelser. Bedre og enklere innkjøp skal blant annet oppnås ved å gjøre innkjøpsverktøy og elektroniske handelsløsninger tilgjengelige.

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFAs) behandler klager om brudd på lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter. Siden 1. januar 2007 har KOFA hatt mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr når anskaffelser ikke er kunngjort etter regelverket.

I NOU 2010:2 Håndhevelse av offentlige anskaffelser la et utvalg fram forslag til gjennomføring i norsk rett av et nytt EU-direktiv om håndheving av reglene om offentlige anskaffelser. Direktivet stiller bl.a. krav om innføring av nye typer sanksjoner for visse overtredelser. Utvalgets flertall foreslår at samtlige nye sanksjoner legges til de ordinære domstolene, og at KOFAs kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr for ulovlig direkte anskaffelser, fjernes.

#### **6.2.4 Næringer basert på naturressurser**

##### *Innledning*

Naturressursene olje og gass, vannfall, fisk, skog og mineraler bidro i 2009 med om lag 31,1 pst. av bruttoproduktet i markedsrettet virksomhet, men sysselsatte bare om lag 3,5 pst. av årsverkene, jf. tabell 6.1. Forekomsten av naturressurser som gir grunnlag for store, løpende inntekter, reiser flere spørsmål knyttet til regulering av næringene. For det første er det nødvendig å regulere produktjonsrettighetene til ressursene. For det andre innebærer utnyttelse av naturressurser gjerne omfattende inngrep, og det er derfor nødvendig med regulering som ivaretar andre samfunns- og brukerinteresser, samt miljøhensyn. For det tredje er det et viktig spørsmål for samfunnet hvordan inntektene fordeles. Dersom en begrenset naturressurs utnyttes effektivt, kan den gi grunnlag for høyere avkastning enn i næringer som ikke er basert på slike ressurser, såkalt grunnrente. For petroleumsvirksomhet og vannkraftproduksjon er det fastsatt særskilte skatteregler for å trekke inn deler av grunnrenten til fordel for fellesskapet, og i tillegg er det et omfattende offentlig eierskap i disse næringene. Tiltak for å sikre en bærekraftig forvaltning av vannressursene er nærmere omtalt i kapittel 7.

##### *Utvinning av råolje og naturgass*

De totale oppdagede og uoppdagede petroleumsvirksomhetene på norsk kontinentalsokkel anslås til om lag 13,4 mrd. Sm<sup>3</sup> oljeekvivalenter. Av dette er det produsert om lag 5,3 mrd. Sm<sup>3</sup>, tilsvarende om lag 40 pst. av de totale ressursene. For Norge er det av stor betydning at de gjenværende ressursene utnyttes mest mulig effektivt.

Staten har eiendomsrett til undersjøiske petroleumsvirksomheter på norsk kontinentalsokkel. Undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumsvirksomheter er derfor strengt regulert og krever konsesjon, dvs. utvinningstillatelse. Utvin-

Tabell 6.1 Hovedtall for næringer basert på naturoresser. 2009

	Bruttoprodukt (basisverdi) Mrd. kroner	Sysselsatte normalårsverk	Bruttoinvestering Mrd. kroner
Skogbruk. . . . .	3,3	3 900	0,6
Fiske, fangst og fiskeoppdrett. . . . .	12,0	13 200	2,5
Bergverksdrift . . . . .	4,2	4 100	2,5
Utvinning av råolje og naturgass . . . . .	443,0	22 900	133,9
Kraftforsyning. . . . .	49,6	10 800	13,2
<i>Memo:</i>			
Markedsrettet virksomhet . . . . .	1 649,0	1 541 600	348,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

ningstillatelser blir tildelt i konsesjonsrunder der regjeringen definerer geografiske områder hvor man kan søke om utvinningstillatelser. Tildeling foretas basert på saklige, objektive og ikke-diskriminerende kriterier som er offentlig kjent. Utvinningstillatelsen regulerer rettigheter og forpliktelse 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 petroleumsforekomster på områder som omfattes av tillatelsen.

I forbindelse med TFO 2009 (tildeling i forhåndsdefinerte områder på modne deler av sokkelen) ble det tildelt 38 utvinningstillatelser til i alt 42 selskaper. Regjeringen forbeholdt SDØE-andeler i ti utvinningstillatelser på vegne av staten. Den 21. konsesjonsrunden ble utlyst 23. juni 2010. I alt 94 blokker eller deler av blokker ble utlyst i Norskehavet og Barentshavet. Regjeringen tar sikte på tildeling av nye utvinningstillatelser våren 2011.

I tråd med forvaltningsplanen for Norskehavet er en åpningsprosess for petroleumsvirksomhet i havområdet på norsk side ved Jan Mayen påbegynt. Regjeringen har videre startet arbeidet for å oppdatere den helhetlige forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten (St.meld. nr. 8 (2005–2006)). Basert på faglige vurderinger legger forvaltningsplanene til rette for verdiskaping og samarbeid mellom næringer gjennom bærekraftig bruk av ressurser og økosystemtjenester.

Utvinningsgraden på norsk kontinentalsokkel er høy, men med dagens planer vil likevel om lag halvparten av petroleumsressursene bli liggende igjen etter nedstenging. Ressurs- og verdipotensialet knyttet til økt utvinning er betydelig. Olje- og

energidepartementet oppnevnte derfor et ekspertutvalg i mars 2010. Utvalget skulle identifisere tiltak som kunne gjøre det samfunnsøkonomisk lønnsomt å øke utvinning av petroleumsressurser fra eksisterende felt på norsk sokkel. Utvalget har også gjort en vurdering av det totale ressurspotensialet i de eksisterende felt på sokkelen. Utvalgets vurderinger og forslag til tiltak ble offentliggjort i en egen rapport i september 2010.

Regjeringen legger stor vekt på fangst og lagring av CO<sub>2</sub> som et tiltak for å redusere CO<sub>2</sub>-utslippene. Departementet arbeider med å utforme en ny forskrift om transport og lagring av CO<sub>2</sub>. Forskriften vil også reflektere EUs direktiv om lagring av CO<sub>2</sub>, som ble vedtatt i mai 2009.

#### Vannkraft

Vannkraft står for så å si all elektrisitetsproduksjon i Norge. Produksjonen i et normalår fra det norske vannkraftsystemet er ved inngangen til 2010 beregnet til 123,4 TWh. Den årlige produksjonen varierer imidlertid betydelig i takt med nedbørsmengdene.

Av det totale vannkraftpotensialet ligger om lag 45,5 TWh per år i vernede vassdrag. Det gjenstår i dag et potensial på om lag 37,7 TWh per år som ikke er vernet mot kraftutbygging. Av dette utgjør små kraftverk (under 10 MW) inkl. opprustings- og utvidelsesprosjekter, 18,5 TWh. Ny kraftproduksjon over 10 MW utgjør 10,9 TWh (inkl. opprustings- og utvidelsesprosjekter).

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 en effektiv



kraftomsetning og kostnadseffektive energisystemer og bidra til effektiv energibruk.

Etter at Regjeringen la fram lov og strategi om fornybar energi til havs i 2009, har arbeidet med arealvurderinger av de mest aktuelle havområder for utbygging av havvind sammenholdt med andre arealbruksinteresser vært prioritert. Forut for åpning av arealer skal det gjennomføres en helhetlig vurdering av miljø- og arealinteresser som gir forutsigbarhet og en god forvaltning.

En overenskomst mellom Norge og Sverige fra september 2009 fastsetter prinsipper for det videre arbeidet med å etablere et felles svensk-norsk elsertifikatmarked. Det tas sikte på å etablere et slikt elsertifikatmarked fra 1. januar 2012. En rekke elementer, herunder norsk lov, bindende avtale mellom de to landene og Norges tilpasning til EUs fornybardirektiv må være på plass før oppstart av det felles markedet. Med et elsertifikatmarked kan vannkraftprodusenter få inntekter fra elsertifikater i tillegg til løpende inntekt fra kraftproduksjonen ved verket. Det vises også til nærmere omtale i Prop. 1 LS (2010–2011), avsnitt 3.3.5.

#### *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. Denne næringen har ikke behov for særskilt regulering utover hensyn til arealbruk, miljø og fiskehelse. 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 som 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 effektivitetsforbedringer 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 fiske-

slag 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 motatte 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.

#### **6.2.5 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. En samfunnsøkonomisk lønnsom utbygging og bruk av infrastrukturen krever derfor offentlig styring, og kan ikke oppnås utelukkende ved å åpne for konkurranse. Regulering av monopolvirksomheten er også en forutsetning for å oppnå konkurranse i andre deler av markedet hvor det kan ligge til rette for flere tilbydere. Det er viktig blant annet å sikre at nye tilbydere kan få tilgang til nettet på samme vilkår som de etablerte selskapene. Reguleringen må også legge til rette for at nye, verdikjende tjenester slipper til i nettene, og at selskaper kan utnytte stordriftsfordeler gjennom integrering av tidligere separate nettverk. Kraft- og vannforsyning, jernbane, lufttransport, elektroniske kommunikasjons-tjenester og post er eksempler på nettverksnæringer og står for en betydelig andel av næringsvirksomheten i Norge.

I Norge har nettverksnæringene 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 ned mot hva det koster å ekspandere det eksisterende nettet. Særlig er dette aktuelt ved introduksjon av ny teknologi, noe som f.eks. skjedde ved etableringen av andre og tredje generasjons mobiltelefoni. 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 f.eks. 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 drive krysssubsidiert gjennom pris og kvalitet på nettjenester, samtidig som reguleringen må gi incentiver til effektiv ressursbruk innenfor de gjenværende monopolområdene. Reguleringen av monopolområdet må blant annet 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 6.2 gir en oversikt over struktur, regulering og offentlig pålagte oppgaver i nettverksnæringene.

### *Kraftnettet*

Nettvirksomhet er et naturlig monopol som reguleres gjennom energiloven og forskrifter gitt i medhold av denne. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er delegert omfattende myndighet til å fastsette forskrifter og fatte enkeltvedtak og foreta den løpende kontrollen med nettvirksomheten.

Gjennom endringer i energiloven i juni 2009 ble det innført tilknytningsplikt for produksjon fra 1. januar 2010 for å sikre at samfunnsmessig rasjonelle prosjekter gjennomføres. 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 156 selskaper som driver nettvirksomhet i Norge i dag. Statnett SF eier om lag 90 pst. 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 pst. 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 sammenlignet 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, samt at store deler av svensk kjernekraftproduksjon uventet var ute av drift. Videre bidro lave tilslagspriser enn normalt og redusert importkapasitet til de høye strømprisene. For å unngå svært høye priser 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 for-

Tabell 6.2 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 med produksjon/omsetning.	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 <sup>1</sup> 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 kjørevegsavgift.
Flyplasser	Avinor er dominerende aktør med 46 av 52 lufthavner. Sandefjord, Torp er største private aktør.	Konsesjon for den enkelte flyplass. Sikkerhets- og kontrollbestemmelser. Takstregulativ for Avinors flyplasser.	Myndighetene fastlegger hvilke flyplasser Avinor skal drive.
Elektronisk kommunikasjon	Få, men økende antall tilbydere med landsdekkende nett. Telenor har sterk markedsstilling i enkelte delmarkeder. Det pågår for tiden en konsolidering i markedet, men fortsatt mange mindre tilbydere som videreselger tjenester.	Vilkår i frekvenskonsesjoner. Post- og teletilsynet pålegger særlige forpliktelser for tilbydere med sterk markedsstilling i deler av ekomarkedet. Generelle bestemmelser for å sikre sluttbruker rettigheter.	Telenor har leveringsplikt for fasttelefoni og digital elektronisk kommunikasjon på ethvert sted med fast helårlig bosetting eller næringsvirksomhet. Nette- ne for mobiltelefoni skal være landsdekkende. Det er dekningskrav i frekvenskonsesjon for mobilkommunikasjon og for 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.

Kilder: Kommunal- og regionaldepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet.

bindelsene til andre land. Samtidig vil Regjeringen fortsette å legge til rette for etablering av ny kraftproduksjon og energieffektivisering.

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 kunne redusere kraftprisforskjeller mellom områder, integrere mer fornybar energi i nettet og for å bedre forsyningssikkerheten for strøm.

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, hvor det både importeres og eksporteres ut fra prisene i de ulike landene. Forbindelsen til Russland er liten, og brukes bare til import. Utenlandsforbindelsene bidrar til å dempe prisvingningene over året, og mellom år. Det vurderes å etablere ytterligere forbindelser til Sverige, Finland, Tyskland, Nederland og Storbritannia.

Statnett utarbeider årlige nettutviklingsplaner. Videre la ENTSO-e, samarbeidsorganisasjonen for de europeiske systemoperatørene, for første gang fram en tiårs nettutviklingsplan på europeisk nivå i juni 2010. I tillegg la Statnett og Svenska Kraftnät for første gang fram en felles norsk-svensk nettutviklingsplan i august 2010.

På bakgrunn av vinterens kraftsituasjon og NVEs rapport om saken har OED nedsatt et ekspertutvalg, som skal se på den kortsiktige driften av kraftsystemet, herunder effektiv bruk av overføringskapasitet og krav til sikkerhetsmarginer i kraftsystemet, budgivningen på kraftbørsen og regulærkraftmarkedet, tiltak for økt forbrukerfleksibilitet og muligheten for bedre markedsinformasjon fra aktørene.

### *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 er tilsynet tillagt ansvaret med å føre tilsyn med konkurransen innen jernbanemarkedet og er tillagt ansvaret som klagemyndighet for å ivareta passasjerrettigheter i togtrafikken.

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 Ber-

gensbanen og Dovrebanen, samt sommertilbudet 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 Järnvegar i Sverige på Ofotbanen og med NSB og Hedmark fylkeskommune for togtrafikken på strekningen Oslo – Karlstad – Stockholm. Fra 2009 har Flytoget AS trafikeringsrett for flyplassrettet trafikk på strekningen Drammen – Gardermoen. Flytogets tilbud drives uten offentlig kjøp. Samferdselsdepartementet arbeider med en ny langsiktig trafikkavtale med NSB som skal gjelde fra 2012. I tillegg arbeides det med en interimsavtale for 2011.

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*

Lufthavnene har karakter av å være naturlige monopoler. Den enkelte lufthavn vil ha en sterk markedsstilling i sitt geografiske område, noe som i seg selv begrenser mulighetene for å etablere konkurrerende lufthavner i nærliggende områder. I tillegg kreves det konsesjon fra myndighetene for å etablere sivile lufthavner.

Med lange avstander og spredt bosetting spiller flytransport en viktig rolle i det norske transportsystemet. 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 rutetrafikk. 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, størst betydning. Lufthavnen er landets sjette største og hadde om lag 12,5 pst. av utenlandstrafikken i 2009. Moss lufthavn, Rygge, som ble åpnet for sivil trafikk i februar 2008, hadde de første 12 månedene om lag 2,5 pst. av utenlandstrafikken. Fra og med sommeren 2010 har imidlertid trafikken på Rygge økt betydelig. Både Torp og Rygge står i et konkurranseforhold til Avinor og Oslo lufthavn, Gardermoen. Til en viss grad møter norske lufthavner også konkurranse fra lufthavner i utlandet og fra andre transportmidler.

Avinor skal drive planlegging, utbygging og drift av statlige lufthavner og drive flysikringstjenester for sivil og militær luftfart.

Avinors lufthavnavgifter, som omfatter startavgift, passasjeravgift, sikkerhetsavgift og underveisavgift, er fastsatt av Samferdselsdepartementet ved forskrift. Avgiftene er brukeravgifter som går til drift og investeringer av 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. Inntektene fra disse lufthavnene er med å finansiere underskuddet ved de resterende. 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.

#### *Kollektivtransportmarkedet*

Fram til i dag har det vært frivillig bruk av konkurranse ved tildeling av kontrakter om drift av både buss- og bilruter. Ved implementering av EUs kollektivtransportforordning endres regelverket for tildeling av kontrakter om offentlig persontransport med jernbane og på veg, jf. forordning 1370/2007 og Prop. 113 L (2009–2010). Dette innebærer at det blir innført en plikt til konkurranse ved tildeling av kontrakt om offentlig tjeneste innen kollektivtransport. Det er visse unntak fra

hovedregelen om konkurranse. Det blir blant annet ikke stilt krav om konkurranse for drift av jernbane på det nasjonale jernbanenettet. Utvidet plikt til konkurranse kan gi mer effektiv ressursbruk når det er virksom konkurranse om slike oppdrag. På den måten kan offentlige myndigheter oppnå lavere kostnader, som i sin tur kan brukes til å gi innbyggerne bedre kollektivtransporttjenester.

#### *Elektronisk kommunikasjon*

Det norske markedet for elektronisk kommunikasjon er gradvis blitt liberalisert. Alle eneretter er avvirket. De regulatoriske rammene er tilrettelagt for utvikling av konkurranse 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. I Norge har særlig Telenor ASA en sterk markedsstilling i mange delmarkeder for elektroniske kommunikasjonstjenester.

Lov om elektronisk kommunikasjon av 2003 (ekomloven) med tilhørende forskrifter implementerer 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 på de tilbydere som er vurdert til å ha sterk markedsstilling. En tilbyder med sterk markedsstilling kan f.eks. pålegges å tilby tilgang til eksterne tilbydere på ikke-diskriminerende vilkår eller å opprette regnskapsmessig skille mellom ulike virksomhetsområder og aktiviteter. Intensjonen med ekomloven er bærekraftig konkurranse i markedene og over tid en overgang fra sektorspesifikk regulering til alminnelig konkurranseregulering. Tilbydere med sterk markedsstilling vil være gjenstand for særlig regulering for å sikre brukere elektroniske kommunikasjonstjenester. Denne reguleringen videreføres i EUs nye direktiver for elektronisk kommunikasjon fra 2009 som Samferdselsdepartementet har sendt på høring.

Både for fastnettet og mobilnettet er det, til tross for den senere tids konsolidering i markedet, 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 delmarkeder. Andre tilbydere i fast- og mobilmarkedet er også vurdert til å ha sterk markedsstilling i grossistmarkedet for mottak av samtaler fra andre nett for leveranse til sluttbrukere i eget nett.

EU har nylig vedtatt en forlengelse av forordning om maksimalpriser for internasjonal gjesting (roaming) i mobilnett. Internasjonal gjesting i mobilnett innebærer at abonnenter i et land kan ringe og ta imot mobilsamtaler, samt benytte andre mobiltjenester, i et annet land. Dette skjer ved at besøkslandets mobilleverandører tilbyr bruk av mobiltjenester til abonnentens mobilleverandør i hjemlandet. Pristaksreguleringen forlenges for taletrafikk samtidig som sekundtaksering innføres. Videre innføres det maksimalpriser for SMS. Kostnader for nedlasting av data via mobilnettene reguleres på tilbyder nivå. Maksimalprisene forventes å gi lavere priser for sluttbruker ved bruk av mobiltelefon i utlandet.

#### Post

Det landsdekkende systemet for innsamling, sortering, transport og distribusjon av brevpost og pakker har trekk av å være nettverksvirksomhet. Undersøkelser viser imidlertid at stordriftsfordelene først og fremst er knyttet til lokal utlevering av post i tynt befolkede områder.

De siste årene har postmarkedene vært i sterk endring som følge av gradvis avvikling av eneretter, globalisering og generell markedsorientering. I EUs postdirektiv fra februar 2008 blir det lagt til grunn liberalisering av alle posttjenester fra 2011. Det er imidlertid åpnet for at 11 navngitte medlemsland kan utsette liberaliseringen til 2013.

Posten Norge AS har leveringsplikt på landsdekkende posttjenester. Postens konsesjon fastsetter krav til tilgjengelighet og kvalitet på de leveringspliktige tjenestene. For Posten AS utgjør de leveringspliktige tjenestene krav om utlevering alle hverdager inkludert lørdag, samt krav til levering av banktjenester i hele sitt ekspedisjonsnett. Gjeldende konsesjon ble fastsatt i 2006, og utløper desember 2010. Dette motsvares av en enerett som er avgrenset til adressert brevpost med vekt inntil 50 gram og pris inntil to og en halv ganger grunntakst. Når det gjelder virksomheten utenfor enerettsområdet, møter Posten allerede i dag konkurranse fra bl.a. aviser, transport- og budselskaper, samt fra alternativ teknologi som elektronisk kommunikasjon.

Postens økonomiske tap knyttet til de leveringspliktige tjenestene dekkes av overskudd fra enerettsområdet og ved statlig kjøp av ulønnsomme post- og banktjenester.

#### 6.2.6 Næringslovgivning og forenkling

Formålet med forenkling overfor næringslivet 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 å etterleve regelverk, bidrar til større forutsigbarhet for næringslivet og forbrukerne, samt til mer effektiv gjennomføring av offentlige tiltak.

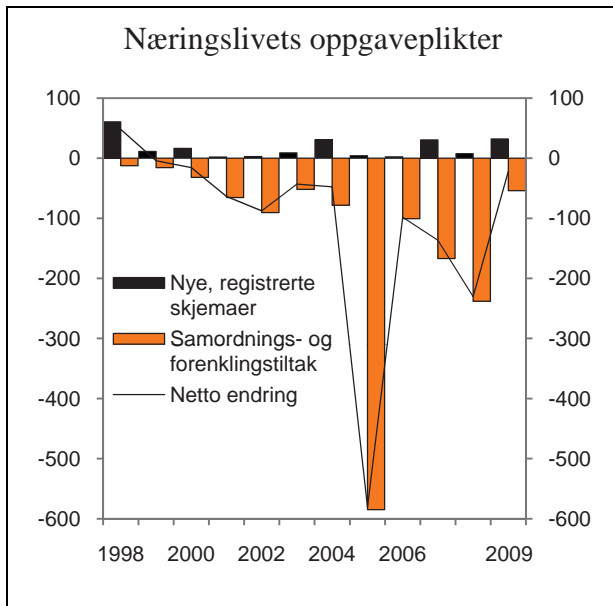
*Næringslivets administrative kostnader av offentlige regelverk* ble kartlagt både i 2006 og 2009. Basiskartleggingen i 2006 viste at næringslivet brukte om lag 54 mrd. kroner til å etterleve informasjonskrav i offentlige regelverk. 60 pst. av totalkostnaden er knyttet til informasjon som bedriften i stor grad også utnytter internt, det vil si at bedriften selv har nytte av mange av de offentlige informasjonskravene. Sammenlikning av resultatene indikerer at den totale administrative ressursbruken for næringslivet var relativt stabil over treårsperioden.

*Elektroniske tjenester* kan ha stor og umiddelbar effekt for forenkling og effektivisering i næringslivets samhandling med offentlig sektor. Altinn ([www.altinn.no](http://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 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 30 etater og kommuner i samarbeidet. På [altinn.no](http://altinn.no) ligger elektroniske skjemaer for bl.a. merverdiavgift, statistikk, selvangivelse, årsregnskap mv. Næringslivet bruker i økende grad Altinn for innrapportering til det offentlige, f.eks. ble 89 pst. av selvangivelsene for næringsdrivende og selskap og 95 pst. av aksjonærregisteroppgavene levert via Altinn i 2009. 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





Figur 6.3 Belastning for næringslivet av statlige oppgaveplikter. Endring i antall årsverk

Kilde: Oppgaveregisteret.

produksjon 14. juni 2010 (Altinn II), og neste versjon skal være ferdig før årsskiftet 2010/2011.

*Belastningsstatistikk over statlige oppgaveplikter*, som viser tidsbruken hos de næringsdrivende, utarbeides av Oppgaveregisteret, som er ett av Brønnøysundregistrene. Oppgaveregisteret er sentralt i arbeidet med å hindre overflødig innsamling og registrering av opplysninger fra bedrifter, og å finne muligheter for samordning og forenkling.

Ved utgangen av 2009 var det registrert 772 statlige skjema varianter, som medførte en anslått belastning for næringslivet på 4 537 årsverk totalt. 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 6.3 viser belastningen av nye oppgaveplikter som er innført fra 1998 til utgangen av 2009, og iverksatte samordnings- og forenklingstiltak. I 2005 var det en kraftig reduksjon i skjemabelastningen. Fra 2005 til utgangen av 2009 er belastningen som følge av skjemainnrapportering redusert med over 1 100 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.

Både flertallets og mindretallets forslag vil sikre likestilling av norske aksjeselskaper og norskregistrerte utenlandske selskaper (NUF) med hensyn til revisjonsplikt. Utredningen har vært på høring. Finansdepartementet tar sikte på å fremme forslag i løpet av høsten.

*Reglene i bokføringsloven og bokføringsforskriften* har blitt evaluert av Norsk Regnskapsstiftelse. Forslag til lov- og forskriftsendringer, herunder tiltak som kan medføre forenklinger for næringslivet, ble overlevert Finansdepartementet i delrapportene II og III, hhv. 22. desember 2008 og 8. juni 2009. Rapportene har vært på høring, og er nå til behandling i departementet sammen med Økokrims og Skattedirektoratets vurderinger av gjeldende krav til oppbevaringstid. Departementet tar sikte på å fremme forslag til regelverksendringer i løpet av våren 2011.

Mulige forenklinger i *regnskapsreglene* avhenger av Norges internasjonale forpliktelser på regnskapsområdet. Europakommisjonen har nedsatt en arbeidsgruppe som vurderer forslag til modernisering av regnskapsdirektivene. Finansdepartementet følger dette arbeidet, og vil vurdere mulige endringer i de norske regnskapsreglene dersom det skulle bli åpnet for dette gjennom endringer i direktivene.

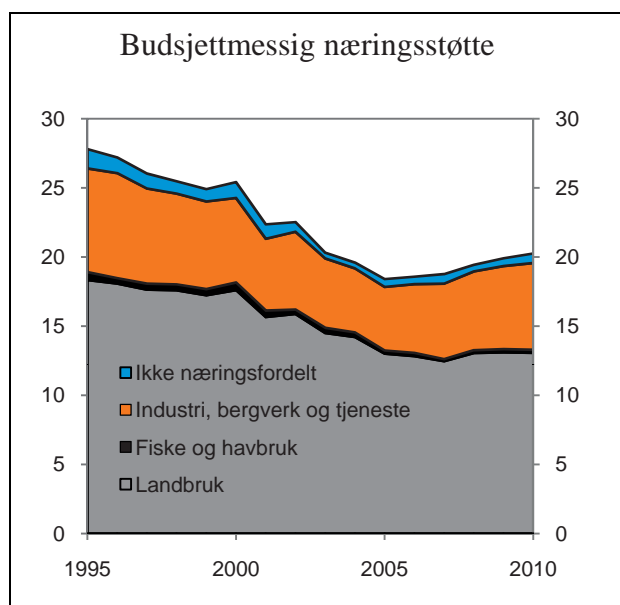
Spørsmål om *forenkling av aksjeloven* blir for tiden utredet etter oppdrag fra Justisdepartementet. Et viktig siktemål med arbeidet er å sikre at aksjelovens regler er godt tilpasset behovene for små og mellomstore foretak. Oppdraget går blant annet ut på å vurdere om kravet til minste aksjekapital bør reduseres, og om man bør ha mindre strenge krav til innbetaling av aksjeinnskudd. Også stiftelsesreglene og enkelte organisatoriske spørsmål skal vurderes. Utredningen skal avgis innen 31. desember 2010.

## 6.3 Næringsstøtte

### 6.3.1 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 presi-



Figur 6.4 Statlig, budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring. Mrd. 2009-kroner

Kilde: Finansdepartementet.

seres, 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, f.eks. ved å motvirke markedssvikt. EØS-avtalen og WTO-avtalen setter også rammer for næringsstøtten.

Finansdepartementet gjennomfører årlig beregninger av *budsjettmessig næringsstøtte*, jf. figur 6.4. Beregningene omfatter støtteordninger som finansieres over statsbudsjettets utgiftsside, dvs. tilskudd, lån eller garantier gitt på gunstige vilkår, samt manglende krav til avkastning på statlig aksjekapital. Med unntak for 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 6.4. Se også Prop. 1 LS (2010–2011) Skatter og avgifter 2011, vedlegg 1.

Den samlede næringsstøtten over budsjettets utgiftsside var 20,3 mrd. kroner i 2009. Dette var det fjerde året på rad med en viss vekst i realverdien av støtten etter at den budsjettmessige støtten hadde vist nedgang i flere år. Den samlede næringsstøtten over budsjettets utgiftsside i 2009 var 2,4 pst. over nivået i 2008 regnet i faste priser. Det

har vært en økning i støtteutbetalingene til varme-produksjon og energisparingstiltak i næringslivet, til foretakenes FoU-prosjekter og til innovasjon og kompetanse i små og mellomstore bedrifter, mens støtteutbetalingene til skipsfartsnæringen er noe redusert. Næringsstøtten målt som andel av BNP var 0,84 pst. i 2009, opp fra 0,75 pst. i 2008. Figur 6.4 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 nær 66 pst. av næringsstøtten over budsjettets utgiftsside i 2009. 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 redusert med 14 pst. Budsjettstøtten er høyere enn vederlag til arbeid og egenkapital i sektoren.

I tabell 6.3 er den totale næringsstøtten fordelt etter formål. En slik kategorisering vil nødvendigvis inneholde elementer av skjønn. En del støtteordninger kan bl.a. oppfylle flere formål samtidig. I tabellen er støtten søkt plassert etter 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 1993 ble det innført en midlertidig refusjonsordning for sysselsetting av sjøfolk i konkurransutsatt innenriksfart. Ordningen ble senere gjort permanent og utvidet, og omfatter nå skip i både Norsk ordinært skipsregister (NOR) og Norsk internasjonalt skipsregister (NIS). Rederiene får refundert en gitt pst. av sine brutto lønnsutgifter for visse fartøygrupper. I 2002 ble det i tillegg innført en ordning med nettolønn for ferger i utenriksfart. Rederiene får refundert inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift på lønnen til maritimt mannskap og passasjerbesetning. Nettolønnsordningen er gradvis utvidet til å omfatte alle fartøy i NOR og 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 net-

Tabell 6.3 Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål. Nettokostnader. Mill. 2009-kroner<sup>1</sup>

Formål	1999	2004	2008	2009	Anslag 2010
<i>Horisontal støtte</i> <sup>2</sup> .....	3855	2 763	3 398	4068	4 465
Herav:					
FoU <sup>3</sup> .....	934	548	1 135	1 244	1 302
Regional <sup>4</sup> .....	1 850	1 330	1 306	1 394	1 422
SMB <sup>5</sup> .....	523	298	350	488	517
Miljø og energi .....	177	277	408	611	799
<i>Næringsrettet støtte</i> <sup>6</sup> .....	21 057	16 842	16 039	15 846	15 791
Herav:					
Landbruk .....	17 197	14 167	12 967	13 028	12 996
Fiske og havbruk .....	307	193	145	138	136
Skipsbygging .....	2 346	194	80	12	0
Skipsfart .....	428	1 194	1 842	1 655	1 729
Sum .....	24 913	19 605	19 437	19 914	20 257

<sup>1</sup> Deflatert med prisindeksen for BNP, Fastlands-Norge.

<sup>2</sup> Omfatter også støtte til enkelte arbeidsmarkedstiltak (støtte til bedriftsintern opplæring og andel av støtte til utdanningsvikaria-ter).

<sup>3</sup> Omfatter bare støtte til prosjekter der næringslivet er en direkte kontraktspartner, dvs. direkte bedriftsrettet forskningsstøtte.

<sup>4</sup> Omfatter også støtte til ulike tiltaksarbeid for regional utvikling. Den direkte støtten utgjorde vel 1 mrd. kroner i 2009. Deler av støtten er ført når den overføres til støtteforvalter iht statsregnskapet.

<sup>5</sup> Omfatter bl.a. utbetalinger fra Innovasjon Norges landsdekkende tilskuddsordning, veiledning, etablererstipend, SMB-program for eksport og såkornfondene.

<sup>6</sup> Omfatter også bl.a. utbetalinger fra de særskilte bevilgningene til prosjektrettet teknologiutvikling i petroleumsvirksomheten, og støtte til statsaksjeselskap.

Kilde: Finansdepartementet.

tolønnsordningen. Samlet sysselsettingsstøtte til skipsfart gikk ned i 2009, men lå noe over nivået i 2007.

Støtten til *skipsbygging* er vesentlig redusert. Løpende kontraktsstøtte til skipsbygging er ikke lenger tillatt etter EØS-avtalens regelverk for offentlig støtte. Ordningen med kontrakttilskudd til verft for bygging av skip ble avviklet for kontrakter inngått f.o.m. 1. januar 2001. En ny, mer begrenset støtteordning for deler av skipsbyggingsindustrien ble innført i 2003 og avviklet i mars 2005. De siste utbetalingene under denne ordningen fant sted i 2008. En garantiordning for byggelån for skip ble etablert i 2005. Regjeringen lanserte i april 2010 en tiltakspakke for verft og utstyrsleverandører. Pakken ble vedtatt i forbindelse med Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2010. Pakken innebar bl.a. at byggelånsordningen utvides til å omfatte bygging av mindre skip og offshore installasjoner og at utlånsrammen for Innovasjon Norges landsdekkende innovasjonslåneordning øker med 200 mill. kroner øremerket til maritime næringer. I næringsstøtteberegningen føres støtten først når det foreligger

konstaterte tap under låne- og garantiordningene. Disse tiltakene i tiltakspakken vil derfor først påvirke beregnet næringsstøtte seinere år.

Hovedavtalen for *fiskerierne* ble avviklet fra 1. januar 2005. Enkelte støtteordninger for fiskerierne videreføres likevel innenfor egne bevilgninger.

Støtten til *tapsbringende statselskap* 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 industriforetaket som mottok årlige tilskudd.

*Regionalstøtten* over budsjettets utgiftsside økte i 2009 etter et fall i utbetalt støtte i 2008. En ytterligere oppgang i regionalstøtten er ventet i 2010. 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. Rapportert *tilsagnsvolum* har økt fra og med 2008.

Utbetaling av budsjettmessig støtte til *forskning og utvikling* i regi av næringslivet har økt etter 2004, og er anslått å øke ytterligere i 2010. Støtten omfatter bl.a. Norges forskningsråds utbetalinger til bru-

kerstyrt forskning og Innovasjon Norges utbetalinger til forsknings- og utviklingskontrakter.

Støtte til *miljø- og energitiltak* økte med 50 pst. i 2009 og er ventet å øke vesentlig også i 2010. Hovedtyngden av støtten var næringsstøtte fra Energifondet til varmeproduksjon og energisparingstiltak i næringslivet. Utbetalt støtte til vindkraft utgjorde en svært begrenset andel. Et stort omfang av vindkraftprosjekter som tidligere er tildelt støtte, er ikke blitt gjennomført. Totalt har Energifondet i perioden 2001 – 2009 tildelt 1,5 mrd. kroner i støtte til vindkraftprosjekter når tildelinger til kansellerte eller avbrutte prosjekter trekkes fra. Av dette er 1,1 mrd. kroner tildelt i 2009.

En ny støtteordning for miljøteknologi på 140 mill. kroner ble vedtatt av Stortinget ved behandling av statsbudsjettet for 2010. Av rammen er 100 mill. kroner satt av til pilot- og demonstrasjonsanlegg for 2. generasjons biodrivstoff. Innovasjon Norge skal forvalte den nye ordningen. Det ventes ubetydelige utbetalinger i 2010. Regjeringen varslet i tillegg et nytt program for miljøteknologi i

forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2010, med en ramme på 500 mill. kroner for årene 2011–2013. Det foreslås bevilget 167 mill. kroner under programmet i 2011.

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 støtte til SMB.

Nettokostnadene knyttet til *særskilte skatte- og avgiftsregler* for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) er oppført i tabell 6.4. 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 6.4 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet<sup>1</sup>. Mill. kroner

Formål	2009	2010
<i>Horisontal (generell)</i>	230	150
Dokumentavgift – næringslivets innbetalinger . . . . .	-600	-700
Høy avskrivningssats for maskiner mv. . . . .	830	850
<i>Regional</i>	6 670	6 775
Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift <sup>2</sup> . . . . .	6 600	6 700
Avgift på elektrisk kraft – redusert sats for Nord-Troms og Finnmark . . . . .	70	75
Dobbel avskrivningssats for forretningsbygg i distriktene . . . . .	i.b.	i.b.
<i>FoU</i>		
Skattefradrag for FoU-kostnader . . . . .	1 200	1 300
<i>Skipsfart</i>	4 130	4 430
Særskilte skatteregler for rederier <sup>3</sup> . . . . .	1 920	2 260
Høy avskrivningssats innenriks skipsfart . . . . .	45	45
Særfradrag for sjømenn . . . . .	405	405
Skattefritt hyretillegg for sjøfolk . . . . .	170	180
Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk <sup>4</sup> . . . . .	1 000	1 000
Fritak for NO <sub>x</sub> -avgift gjennom miljøavtale . . . . .	590	540
Fritak for CO <sub>2</sub> -avgift på naturgass og LPG <sup>5</sup> . . . . .		i.b.
<i>Fiske</i>	635	635
Høy avskrivningssats fiskefartøy . . . . .	60	65
Særfradrag for fiskere . . . . .	290	295

Tabell 6.4 forts.

Formål	2009	2010
Fritak for CO <sub>2</sub> -avgift på mineralolje for fiske <sup>5</sup> . . . . .	145	145
Fritak for NO <sub>x</sub> -avgift gjennom miljøavtale . . . . .	140	130
<i>Landbruk</i>	1 365	1 405
Særskilt fradrag i næringsinntekt for landbruk. . . . .	965	980
Lav trygdeavgift for jordbruk og skogbruk. . . . .	260	280
Skogfundsordningen . . . . .	65	65
Direkte utgiftsføring av skogsveinvesteringer . . . . .	15	15
Særfradrag for reindrift . . . . .	5	5
Avgift på elektrisk kraft – fritak for veksthus. . . . .	55	60
CO <sub>2</sub> -avgift på naturgass og LPG – fritak for veksthus . . . . .		i.b.
<i>Industri</i>	4 790	5 215
Avgift på elektrisk kraft – fritak for kraftkrevende industri . . . . .	3 500	3 800
Avgift på elektrisk kraft – redusert sats for bergverk og industri. . . . .	1 200	1 300
Fritak for og redusert grunnavgift på mineralolje for sildemel og treforedlingsindustri. . . . .	70	95
Fritak for NO <sub>x</sub> -avgift gjennom miljøavtale . . . . .	20	20
Minstesats for CO <sub>2</sub> -avgift på naturgass og LPG i ikke- kvotepliktig industri. . . . .		i.b.
Minstesats for bruk av naturgass i kvotepliktig industri . . . . .		i.b.
<i>Petroleumssektoren</i>		
Høy CO <sub>2</sub> -avgift <sup>6</sup> . . . . .	-2 215	-2 252
Fritak for NO <sub>x</sub> -avgift gjennom miljøavtale <sup>7</sup> . . . . .	710	730
<i>Luftfart</i>		
Høy CO <sub>2</sub> -avgift for innenriks luftfart <sup>5</sup> . . . . .	-45	-50
Fritak for NO <sub>x</sub> -avgift gjennom miljøavtale . . . . .	60	55
<i>Transport vei</i>	1 830	2 190
Lav veibruksavgift på autodiesel <sup>8</sup> . . . . .	2 300	2 700
Årsavgift for lastebiler og trekkbiler. . . . .	-90	-95
Omregistreringsavgift for typiske næringskjøretøy . . . . .	-440	-470
Engangsavgift på motorvogner – varebiler til næringsformål (sanksjon) . . . . .	i.b.	i.b.

<sup>1</sup> Tabellen omfatter skatteutgifter og -sanksjoner som kan knyttes direkte til næringslivets skatte- og avgiftsinnbetaling, jf. Prop. 1 LS (2010–2011), vedlegg 1. Skattesanksjoner er oppgitt som negative tall.

<sup>2</sup> Skatteutgiften inkluderer også satsreduksjonen innenfor fribeløpsordningen i avgiftssone Ia.

<sup>3</sup> Anslaget for 2009 er basert på foreløpig regnskapstall for 2009. Anslaget for 2010 er basert på gjennomsnittlig regnskapsmessig resultat før skatt for selskapene innenfor det særskilte rederiskattesystemet i perioden 2006–2009.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Utenriks skipsfart og luftfart samt fiske i fjerne farvann betaler ikke CO<sub>2</sub>-avgift. Dette er ikke medregnet.

<sup>6</sup> Nettovirkningen på sokkelen, når en tar hensyn til at CO<sub>2</sub>-avgiften kan trekkes fra mot særskatt og at SDØE betaler deler av avgiften, er om lag 360 mill. kroner i 2009 og 380 mill. kroner i 2010. Hele avgiften regnes som en sanksjon siden den kommer i tillegg til prisen på CO<sub>2</sub>-kvotene.

<sup>7</sup> Nettovirkning på sokkelen når en tar hensyn til at NO<sub>x</sub>-avgiften kan trekkes fra mot særskatten, og at SDØE betaler deler av avgiften, er om lag 120 mill. kroner i 2009 og 120 mill. kroner i 2010.

<sup>8</sup> Grunnlaget for beregningen er avgiftsforskjell mellom veibruksavgiftene på bensin og autodiesel målt per MJ teoretisk energiinnhold. Det legges til grunn at næringslivet bruker 70 pst. av total mengde omsatt autodiesel.

*Skipsfart* er den enkeltnæringen som mottar mest næringsspesifikk støtte i form av særskilte skatte-regler. Med virkning fra og med inntektsåret 2007 er det innført en rederiskatteordning etter europeisk modell med endelig fritak for skipsfartsinntekter.

Også skatteutgiften til *landbruket* er høy sammenliknet med de fleste andre sektorer. Den samlede kvantifiserte skatteutgiften knyttet til særskilte skatte- og avgiftsordninger for landbruket anslås til om lag 1,4 mrd. kroner i 2010. Det særskilte inntektsfradraget ved beskatning av næringsinntekt fra jord og hagebruk, som ble innført i 2000, utgjør den klart største andelen av skatte-subsidieringen av landbruket.

*Fiskerinæringen* får også betydelig støtte i form av skatteutgifter, bl.a. gjennom særskilt fiskerfradrag. Det særskilte fiskerfradraget ble økt fra 115 000 kroner til 150 000 kroner med virkning fra 2009.

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. Bruken av Skattefunn gikk noe tilbake i perioden fra 2004 til 2007. For inntektsåret 2009 var det en svak vekst i antall nye prosjekter som ble godkjent, men skatteutgiften anslås å øke med om lag 15 pst. Økningen skyldes i hovedsak at beløpsgrensene i ordningen ble hevet fra 4 til 5,5 mill. kroner for egenutført FoU og fra 8 til 11 mill. kroner ved innkjøpt FoU fra inntektsåret 2009. Dette indikerer en økt statlig finansiering uten at det nødvendigvis er utløst mer FoU i 2009. I 2010 anslås det at ordningen vil utgjøre en skatteutgift på om lag 1,3 mrd. kroner.

Manglende *prising av bruk av miljøressurser*, for eksempel ved å forurense, innebærer en subsidie på linje med andre mer synlige subsidier. At utslipp får en pris betyr at produsenten må betale for de faktiske produksjonskostnadene. Forurensende utslipp kan eksempelvis prises gjennom avgift eller etablering av kvotehandelssystem.

Et revidert norsk kvotesystem for klimagasser trådte i kraft i 2008, og vil gjelde fram til utløpet av 2012. Kvoteene kan omsettes i et marked. Det reviderte systemet innebærer at markedets kvotepris vil bestemme bedriftenes kostnad ved utslipp. Det norske systemet er koblet til EUs kvotesystem.

En rekke kilder med utslipp av klimagasser er ikke omfattet av kvoteplikt. Noen av disse utslippene er heller ikke avgiftsbelagt. Dette gjelder for

eksempel utslipp av CO<sub>2</sub> fra fiske og fangst, utslipp av PFK fra industriprosesser og landbrukets utslipp av metan. Fra 1. september 2010 innføres det CO<sub>2</sub>-avgift på bruk av naturgass og LPG. Avgiften er på samme nivå med CO<sub>2</sub>-avgiften for mineralolje. Naturgass som benyttes i industrien og av kvotepliktige bedrifter får lav eller null sats. Gass i fiske og fangst, skipsfart og i veksthusnæringen innrømmes fritak fra avgiften.

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. Fra september 2008 er alle kvotepliktige installasjoner fritatt for CO<sub>2</sub>-avgift på mineralolje. Dette avgiftsfritaket er ikke ført i skatteutgiftstabellen siden kvoter og avgift regulerer samme utslipp. For næringer med unntak i CO<sub>2</sub>-avgiften, men som ikke er omfattet av kvoteplikten, er referansesatsen for beregning av skatteutgiften CO<sub>2</sub>-avgiften. Dersom alternativt gjeldende kvotepris var anvendt som referansesats, ville beregnet skatteutgift til fiske knyttet til CO<sub>2</sub>-utslipp, nesten halveres.

Statlig næringsstøtte kan også 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 og treforedlingsindustrien. Kontraktene og leieavtalene omfatter per 1. oktober 2010 om lag 9,9 TWh per år. Av dette er om lag 1,7 TWh per år knyttet til leieavtaler fra 1960-tallet om foregrepet hjemfall. Kraftkontraktene løper i all hovedsak ut ved utgangen av 2010. For perioden 2011 – 2030 utgjør industriens leieavtaler om lag 1,1 TWh per år.

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-tarifære handelshindre* kommet relativt langt. En rapport fra Europakommisjonen i 2002 viste at det er



langt flere gjenstående handelshindre for tjenester enn for varer i den indre marked. 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. Det nye regelverket søker å strømlinjeforme systemene for akkreditering og markedskontroll. 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.

### 6.3.2 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 omfanget og utformingen av næringsstøtten.

Utforming av en ny avtale for landbruket står 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 har vært problematisk. Nye avtaleutkast ble lagt fram i 2008, men det er lite framdrift i hovedspørsmålene i forhandlingene, inklusiv landbruk.

På *landbruksområdet* peker forhandlingene i retning av en betydelig reduksjon i handelsvridende støtte, avvikling av eksportsubsidier og vesentlig forbedret markedsadgang. Det skal tas spesielle hensyn til utviklingslandenes behov. Det skal også tas hensyn til ikke-handelsmessige forhold. Fra norsk side er det arbeidet for å begrense tollreduksjonene for sensitive produkter for landbru-

ket, og for at viktige deler av landbruksstøtten kan videreføres. Samtidig er det et hovedprinsipp at land med de høyeste tollsatsene og de høyeste nivåene på handelsvridende støtte skal påta seg de største reduksjonsforpliktelsene. Norge har høy tollbeskyttelse for viktige produkter i norsk landbruk. Norge samarbeider med en del andre land i WTO for å unngå at det settes et tak på tollsatsene. Det er grunn til å anta at en ny WTO-avtale vil kreve aktive tilpasninger i norsk landbrukspolitikk.

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 nødvendig 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 82 000 til om lag 56 000. Jordbruksarealet har blitt svakt 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 Norge har den mest omfattende jordbruksstøtten blant OECD-landene i 2009. OECDs årlig beregning av jordbruksstøtten (PSE) omfatter både budsjettstøtte og virkning av importbeskyttelsen (skjermingsstøtte, dvs. forskjellen 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 inkludert i beregningene. Samlet støtte til norsk jordbruk utgjorde etter OECDs beregninger om lag 23 mrd. kroner i 2009. Av dette utgjorde den beregnede skjermingsstøtten knapt halvparten. Samlet støtte til norsk jordbruk i pst. av brutto næringsinntekt har falt lite siden 80-årene ifølge OECDs beregninger, jf. tabell 6.5. Støtteprosenten har gått opp de to siste årene, i hovedsak som følge av lavere verdensmarkedspriser, og var 66 pst. i 2009. Støtteprosenten i gjennomsnitt for OECD-landene var 22 pst. i 2009.

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 jord-

Tabell 6.5 Samlet støtte, PSE<sup>1</sup>, i pst. av brutto næringsinntekt<sup>2</sup> i jordbruket for noen OECD-land

Land	1986–1988	2007–2009	2007	2008	2009 <sup>3</sup>
Australia .....	10	4	5	4	3
Canada.....	36	17	19	13	20
EU <sup>4</sup> .....	39	23	24	22	24
Island.....	77	53	58	53	48
Japan .....	64	47	46	48	48
Korea.....	68	52	58	46	52
New Zealand .....	10	1	1	1	0
Norge.....	70	61	57	60	66
Sveits .....	76	58	54	57	63
USA .....	22	9	10	8	10
Gjennomsnitt OECD .....	37	22	22	21	22

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Bruttonæringsinntekt er her regnet som summen av produksjonsinntekter og budsjettstøtte.

<sup>3</sup> Foreløpig anslag.

<sup>4</sup> EU-12 i 1986–94, EU-15 i 1995–2003, EU-25 i 2004–2006, EU-27 f.o.m. 2007.

Kilde: OECD.

bruksstøttens produksjonsdrivende effekt. Det er også et viktig utgangspunkt for de pågående WTO-forhandlingene å begrense de negative økonomiske og miljømessige konsekvensene av overproduksjon, samt legge til rette for økt handel.

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. 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. I juli 2009 ble det gjennomført endringer i markedsordningene som gjaldt storfekjøtt. Endringene er gjennomført for at Norge skal kunne overholde sine forpliktelser iht. WTO-avtalen.

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 industritoll. Norsk eksport av sjømat møter også anti-dumpingtiltak og i økende grad ubegrunnede tekniske, veterinære og sanitære krav. Bedret markeds-

adgang 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. 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 vedtok i 2009 et forbud mot omsetning av selprodukter. Forbudet ble iverksatt 20. august 2010 og rammer all norsk eksport av selprodukter til EU. Norge har avholdt tvisteløsningskonsultasjoner i WTO med EU, uten at dette førte til en løsning på konflikten, og spørsmålet om hvordan saken skal tas videre er under vurdering.

Vanskelighetene med å slutføre WTO-forhandlingene, og det faktum at EFTA-handelsavtalene gir markedsadgang og disiplin utover forpliktelsene i WTO, betyr at handelsavtalene fortsatt vil være et viktig supplement til WTO. Særlig vik-

tig vil disse avtalene være for potensielt nye markeder for norsk fisk. I dag har EFTA-landene 15 handelsavtaler med 20 land. I tillegg er forhandlingene med Peru, Colombia, Samarbeidsrådet for de arabiske statene i Persiabukta (Bahrain, De forente arabiske emirater, Kuwait, Oman, Qatar og Saudi Arabia), Serbia, Albania og Ukraina slutført, men avtalene er ennå ikke trådt i kraft. Blant de nye landene EFTA forhandler med, prioriterer Regjeringen India og Hong Kong. Det forberedes også forhandlinger mellom EFTA og Russland. Fra 1. januar 2010 utgjør Russland, Kasakhstan og Hviterussland en tollunion og EFTA vil forhandle med de tre landene samlet. Undertegning av en handelsavtale med tollunionen vil først finne sted etter at landene er blitt medlem av WTO. Norge er i bilaterale forhandlinger om en handelsavtale med Kina.

All støtte, utenom støtte til landbruk og fiske, skal som hovedregel følge *EØS-avtalens regelverk for offentlig støtte*. I utgangspunktet er offentlig støtte til næringslivet som kan være konkurransesvridende og påvirke handelen, forbudt. Det er imidlertid gjort en rekke unntak fra det generelle forbudet mot offentlig støtte. Støtte til bl.a. forskning, utvikling og innovasjon, miljøtiltak, kompetanseheving og regional utvikling kan tillates innenfor visse grenser. Begrensningene gjelder både hvilke kostnader som kan dekkes, og støttenivået i hvert prosjekt. For skipsfart er det et særskilt sektorregelverk som åpner for omfattende, løpende driftsstøtte. Den norske rederibeskatningen og sysselsettingsstøtten til skipsfart er godkjent etter dette regelverket.

Kommisjonen vedtar og reviderer retningslinjer på støtteområdet fortløpende. EFTAs overvåkningsorgan, ESA, skal vedta tilsvarende retningslinjer som Kommisjonen, bare begrenset av EØS-avtalens dekningsområde. Regler som har status av forordninger, tas inn i EØS-avtalen gjennom vedtak i EØS-komiteen. ESA vedtok bl.a. nye retningslinjer om støtte til kringkasting og støtte til utbygging av bredbånd våren 2010. Nye retningslinjer med det formål å få mer effektive og forutsigbare prosesser for behandling av notifikasjoner av støtte mv. hos ESA trådte i kraft 1. januar 2010.

Som hovedregel skal all ny offentlig støtte til næringer som omfattes av EØS-avtalen, godkjennes av ESA før den iverksettes. Unntak gjelder på visse vilkår for såkalt bagatellmessig støtte som per definisjon ikke anses å påvirke konkurransen. I tillegg gjelder et *gruppeunntak* for støtte som på visse vilkår ikke trenger forhåndsgodkjenning, men hvor støtten må ettermeldes til ESA. Gruppeunntaket omfatter bl.a. visse typer regionalstøtte,

støtte til små og mellomstore bedrifter, miljøstøtte, støtte i form av risikokapital, forsknings-, utviklings- og innovasjonsstøtte, opplæringsstøtte og sysselsettingsstøtte.

På bakgrunn av finanskrisen vedtok Europakommisjonen høsten 2008 *nye midlertidige regler* som skal gjelde fram til 31. desember 2010. Det ble bl.a. åpnet for mer støtte i form av redusert garantipremie, subsidierte renter på alle lån, ytterlig reduserte renter for lån til investering knyttet til «grønne» produkter og utvidet handlingsrom for å gi støtte til finansinstitusjoner. De midlertidige reglene har i svært liten utstrekning vært anvendt i Norge. Kommisjonen vurderer om det er behov for å videreføre de midlertidige støttereglene utover 2010. Europakommisjonen har startet en gjennomgang av regelverket om kompensasjon til foretak som utfører tjenester av allmenn økonomisk betydning.

Ved utgangen av 2009 hadde ESA 15 nye norske notifikasjoner og 20 norske klagesaker på statsstøtte til behandling.

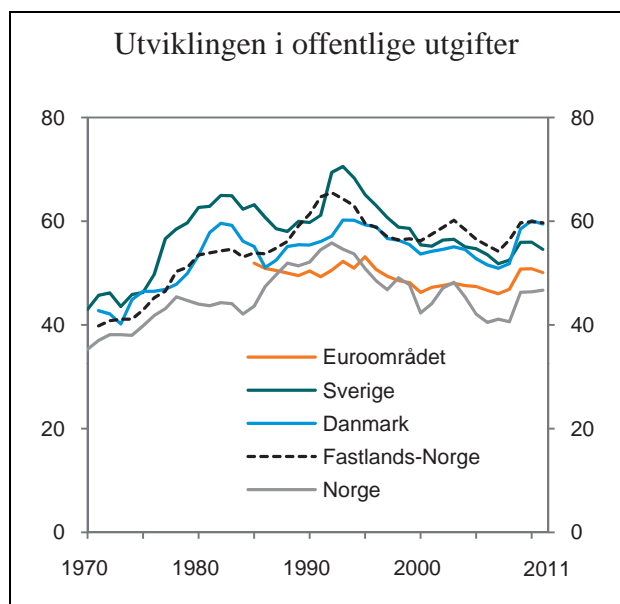
Forhandlinger om å revidere WTO-avtalen om offentlige anskaffelser (GPA) er i ferd med å slutføres, trolig ved årsskiftet. Formålet med revisjonen er bl.a. å utvide avtalens dekningsområde for å gi bedre adgang til de enkelte lands markeder for offentlige innkjøp. Norge har allerede et relativt åpent innkjøpsregime som følge av EØS-avtalen. Revisjonen vil kunne bidra til å bedre rammevilkårene for norsk vare- og tjenestesteeksport utenfor EØS-området.

## 6.4 Fornyng av offentlig sektor

### 6.4.1 Ressursbruk i offentlig sektor i Norge sammenliknet med andre land

Figur 6.5 viser offentlige utgifter som andel av BNP fra 1970 i Norge og andre europeiske land. Over perioden har utgiftsandelene i de nordiske landene gjennomgående ligget høyere enn for landene i eurosonen.

Utgiftsandelene nådde en topp i første halvdel av 1990-årene. Oppgangen var sterkere i de nordiske landene enn gjennomsnittet for eurosonen. Dette reflekterer at produksjonsutviklingen var svak etter økonomiske tilbakeslag på begynnelsen av 1990-tallet. Samtidig bidro vekst i antall arbeidsledige og motkonjunkturtiltak til høye offentlige utgifter. Utgiftsandelene avtok i de påfølgende årene og fram til finanskrisen i 2008. Også nedgangen var klart sterkere i de nordiske landene. Under finanskrisen har utgiftsandelene gjennomgående

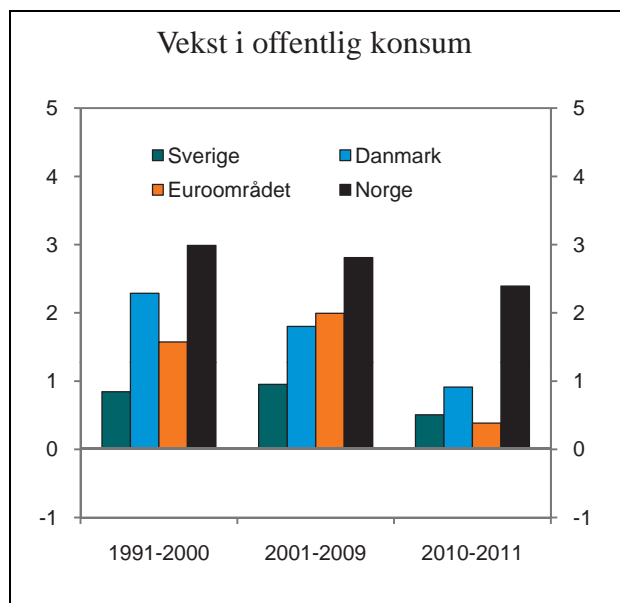


Figur 6.5 Utviklingen i offentlige utgifter. Prosent av BNP

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

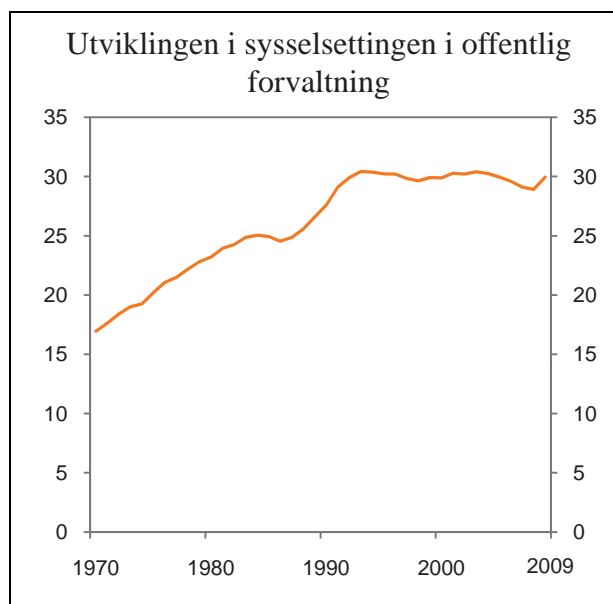
økt markant i de fleste OECD-land. Etter 2000 har utgiftene som andel av verdiskapingen i fastlands-økonomien for Norge ligget nær nivået for de andre nordiske landene. Utviklingen i offentlige utgifter er nærmere omtalt i avsnitt 3.2.

Inntektene fra oljevirkosomheten har gitt større handlingsrom i den økonomiske politikken i Norge enn i mange land. Det har blant annet gjort det mulig å finansiere en høyere vekst i det offentlige



Figur 6.6 Offentlig konsum. Gjennomsnittlig årlig vekst. Prosent

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 6.7 Antall sysselsatte i offentlig forvaltning. Prosent av totalt antall sysselsatte

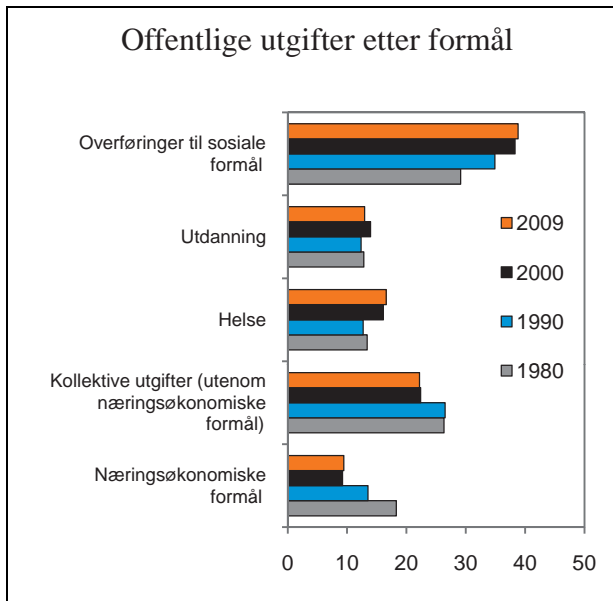
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

tjenestetilbudet uten at offentlige finanser er blitt svekket, jf. figur 6.6.

I perioden fra 1970 og fram til midten av 1990-tallet var det en sterk vekst i andelen sysselsatte i offentlig sektor, jf. figur 6.7. Dette må ses på bakgrunn av sterk sysselsetningsvekst i kommunene. Sysselsetningsandelen i statlig forvaltning holdt seg mer stabil. Stabiliseringen i sysselsetningsandelen fra midten av 1990-tallet reflekterer at bl. a. kommunale tjenester i økende grad produseres utenfor kommunal forvaltning.

Det har skjedd store endringer i sammensetningen av de offentlige utgiftene gjennom de siste tretti årene, jf. figur 6.8. Utgiftandelene for næringsøkonomiske formål og kollektive tjenester som forsvar, politi og rettsvesen har falt, mens utgiftsandelene for individrettede tjenester som helse- og omsorgstjenester har økt. I tillegg har utgiftene til inntektssikring, særlig alders-, syke- og uføretrygd, økt sterkt.

Aldringen av befolkningen vil forsterke denne utviklingen i tiårene framover og skape et økende finansieringsbehov for offentlig sektor. Pensjonsreformen er et viktig svar på denne utfordringen, men det vil også være nødvendig med andre tiltak, jf. avsnitt 3.2. Virkningene av pensjonsreformen på arbeidstilbudet er usikker. Dersom pensjonsreformen bidrar til at arbeidstilbudet skulle øke med 10 pst., vil aldersutgiftene langt på vei være finansiert fram til 2060, jf. avsnitt 3.2. I Perspektivmeldingen 2009 ble det presentert framskrivinger for å illustrere framtidig utvikling



Figur 6.8 Offentlige utgifter fordelt etter formål. Prosentandeler

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

i utgiftsandel under ulike forutsetninger. Framskrivningene viser at skal en ha rom for fortsatte standardforbedringer i offentlige tjenester, må produksjonen bli mer effektiv. I tillegg vil det kreve betydelige omstillinger i organisering og finansiering av tjenestetilbudet.

De langsiktige perspektivene for offentlige finanser med sterk vekst i aldersrelaterte utgifter tilsier en bred fornyingsstrategi for offentlig sektor der en vurderer overføringsordninger, rammen i arbeidsmarkedet og alternative virkemidler for å sikre et godt tjenestetilbud.

#### 6.4.2 Hovedlinjer i Regjeringens arbeid med fornying og forbedring av det offentlige tjenestetilbudet

Regjeringens arbeid med fornying og forbedring av det offentlige tjenestetilbudet er først og fremst rettet inn mot statlig sektor. Statens styring av kommunene er basert på rammestyling. Det innebærer at kommunene har ansvaret for egen omstilling og fornying, jf. avsnitt 6.4.4.

1990-tallet, og tiåret etter 2000 var for en stor del preget av høy omstillingstakt i statlig tjenesteproduksjon i Norge, også i internasjonal sammenheng. Store deler av statlig tjenesteproduksjon er blitt omorganisert. Trekk ved omstillingene har vært større uavhengighet for statlige tjenesteprodusenter, skille mellom forvaltning og produksjon, større spesialisering og regionalisering av

forvaltningen. Eksempler på omfattende reformer er:

- Forsvarsreformen. Ny struktur som gir omfattende omstilling av ressurser fra logistikkoppgaver til operativ virksomhet.
- Produksjonsdelen av Statens vegvesen utskilles som statsaksjeselskap. Regionalisering av forvaltningsdelen.
- Statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten og etablering av regionale helseforetak.
- Politireformen. Sammenslåing av politidistrikt, regional samordning av administrasjonen.
- Domstolsreformen. Sammenslåing av førsteinstansdomstoler.
- Regionalisering av Skatteetaten.
- Kvalitetsreformen for høyere utdanning.
- Kunnskapsløftet: Reform av grunnopplæringen.
- Regionalisering av Arbeidstilsynet.
- Etablering av Arbeids- og velferdsetaten – NAV.

Målene med reformene har dels vært økt kostnadseffektivitet ved utnyttelse av stordriftsfordeler eller sterkere insentiver til kostnadseffektivitet og dels bedre brukertilbud. Innenfor sykehussektoren er sammenliknbar informasjon om tjenestetilbudet på det enkelte sykehus blitt gjort lettere tilgjengelig, noe som øker velferdsgevinsten av fritt sykehusvalg. Innenfor høyere utdanning har samordnet opptak resultert i bedre informasjon for brukeren, og en mer kostnadseffektiv søke- og opptaksprosess både for studentene og institusjonene.

Enkelte av organisasjonsendringene har vært ledsaget av endringer eller justeringer av finansieringssystemene:

- Innenfor sykehussektoren er systemet med innsatsbasert finansiering, som ble innført i 1997, videreutviklet.
- I 2002 ble det innført resultatbasert finansiering i universitets- og høyskolesektoren. Finansieringssystemene har senere blitt videreutviklet. I tillegg har overgang til nettobudsjettering gitt institusjonene større fleksibilitet.

Fornyingsarbeidet er nå i sterkere grad rettet inn mot to andre områder; forbedrede styringssystemer i statlig sektor og økt utnyttelse av IKT.

Statsbudsjettet og budsjettprosessen skal sikre helhetlig vurdering og samlet prioritering av statens utgifter og inntekter. Utformingen av statsbudsjettet er basert på ettårsprinsippet, fullstendighetsprinsippet, kontantprinsippet og brutto-prinsippet, slik det er nedfelt i Stortingets bevilg-

ningsreglement. Dette gir et rammeverk for arbeidet med statsbudsjettet som sikrer kontroll og oversikt over statens utgifter og inntekter, og som legger til rette for at både samlet ramme og fordelingen av midlene er i tråd med politiske prioriteringer. Videre skal rammeverket bidra til fleksibilitet og effektiv drift i tråd med prinsippet om mål- og resultatstyring. Dette gjelder bl.a. adgangen til å overføre midler mellom budsjettår og mellom ulike poster, for eksempel mellom drift og investeringer, innenfor et budsjettår.

Finansdepartementet forvalter Økonomiregelverket i staten. Regelverket skal bidra til en resultatorientert styring, effektiv ressursutnyttelse og god økonomistyring. Effektivitet og resultatoppnåelse i statlig tjenesteproduksjon vil avhenge av at de enkelte etater og virksomheter tar i bruk de styringsredskaper som regelverket åpner for. Regelverket fastsetter standarder og prinsipper for styring, regnskapsførsel og betalingsformidling i statsforvaltningen, og er dermed et sentralt styringsverktøy. Regelverket gir rom for at styringsystemet kan tilpasses den enkelte virksomhets egenart.

Elektroniske tjenester bidrar til at forvaltningens tjenester kan bli bedre, mer tilgjengelige og mer kostnadseffektive. For eksempel har IKT-portalerne Min Side og Altinn, samt elektronisk selvangivelse, bidratt til bedre og mer tilgjengelige forvaltningstjenester for publikum og næringsliv. Samtidig har omlegging fra papirbaserte til elektronisk baserte systemer for fakturabehandling og journalføring gitt effektivitetsgevinster. Statlige virksomheter vil fra 1. juli 2011 ha plikt til å ta i mot elektronisk faktura. Undersøkelser fra sommeren 2010 viser at mer enn åtte av ti næringslivsledere sier de bruker mindre tid på offentlige skjemaer etter at portalen Altinn åpnet.

Med nye elektroniske løsninger skal innbyggerne og næringslivet kunne forholde seg til en enhetlig offentlig sektor. Data skal i prinsippet bare rapporteres inn en gang. Det offentlige må så sørge for å gjenbruke informasjon der det er nødvendig. Regjeringen har tatt flere initiativ med sikte på at elektroniske tjenester skal baseres på felles retningslinjer og løsninger. En slik fellesløsning er infrastrukturen for elektronisk identifisering. MinID kan nå brukes til innlogging mot de sentrale statlige etatene og 180 kommuner. Altinn er ved siden av å være en portal som næringsliv og innbyggere bruker til offentlig innrapportering, også et verktøy offentlige etater kan bruke til å bygge opp avanserte e-forvaltningstjenester. Målsettingen er at de digitale løsningene blir det

foretrukne førstevalget, og at manuelle tjenester over tid kan fases ut på enkelte områder.

#### **6.4.3 Behovet for et bedre informasjonsgrunnlag i arbeidet med å fornye offentlige sektor**

God informasjon er en forutsetning for kostnadseffektivitet og brukerorientering. I effektive markeder har produsentene insentiver til å formidle informasjon om produksjonskostnader og produkt-egenskaper. Samtidig registrerer de brukernes behov via etterspørselen. Konkurransen gjør at produsentene må tilstrebe kostnadseffektivitet for å overleve. Både innenfor offentlig og privat sektor, kan sviktende informasjonsformidling og manglende konkurranse resultere i lav effektivitet og svak brukerorientering. I tillegg innebærer helt eller delvis fravær av priser på offentlige tjenester at etterspørselen ikke reflekterer brukerens verdsetting av tjenestene i forhold til kostnadene.

Effektivitetsstudier er en metode for å anslå potensialet for effektivitetsforbedring for offentlige tjenesteprodusenter. I Perspektivmeldingen 2009 ble det referert til anslag på effektiviseringspotensial innenfor ulike offentlige tjenesteområder. Anslagene er basert på en sammenlikning av gjennomsnittlig og høyest kostnadseffektivitet i de enkelte sektorene. Ifølge de refererte anslagene varierer effektiviseringspotensialet fra 10 pst. til 28 pst. innenfor statlige høyskoler, arbeidskontorene, politiet, psykiatri, pleie og omsorg, grunnskole og barnehager. Slike anslag er usikre, men de peker likevel i retning av at bestrebelser på å nærme seg beste praksis innenfor ulike områder fortsatt kan gi økt utelling innenfor offentlige tjenestetilbud.

Det er behov for bedre tilgang på, og utnyttelse av informasjon i styringen av statlig tjenesteproduksjon. Senter for statlig økonomistyring gjennomgikk i 2008 rapporteringen om mål- og resultatstyringen i fem departementer. Gjennomgangen viste at rapporteringen ikke gir tilstrekkelig informasjon til å vurdere hvor kostnadseffektiv ressursbruken har vært, eller vurdere samsvaret mellom resultater og målsettinger.

Det foreligger forholdsvis få analyser av resultat effektiviteten i offentlig tjenesteproduksjon. Dette har sammenheng med at det er komplisert å utvikle gode resultatindikatorer. På noen områder finnes det imidlertid indikatorer som gjør det mulig å sammenlikne på tvers av land. Ifølge Pisaundersøkelsen som sammenlikner ferdighetene til femtenåringer i OECD-landene, presterer norske elever under gjennomsnittet for OECD-lande-

### Boks 6.2 Innbyggerundersøkelsen

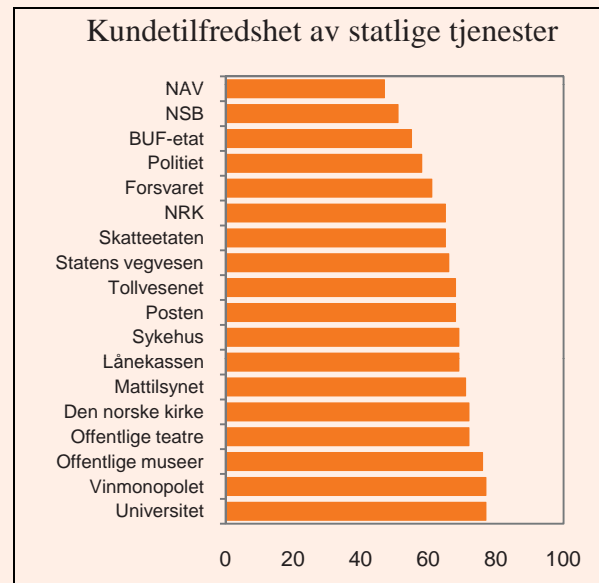
Regjeringen introduserte i 2009 Innbyggerundersøkelsen, som er en regelmessig undersøkelse for å måle hvor fornøyde folk er med det offentlige tjenestetilbudet. Innbyggerundersøkelsen er todelt. Del 1 har et innbyggerperspektiv, og søker å måle befolkningens synspunkter på hele bredden av temaer og tjenestetyper inklusive kommunale og statlige tjenestetilbydere. Del 2 har et brukerperspektiv og vil gi konkret informasjon om brukernes vurdering av de større publikumsrettede tjenestene innenfor:

- Oppvekst, utdanning og kunnskap.
- Helse og omsorg.
- Trygghet, sikkerhet, støtte og økonomi.
- Samferdsel, transport.
- Arbeids- og velferdsforvaltning.

Innbyggerundersøkelsen bygger på metoder og modeller som også brukes i andre land, bl.a. USA og Sverige. Innbyggerundersøkelsen skal gjennomføres med jevne mellomrom.

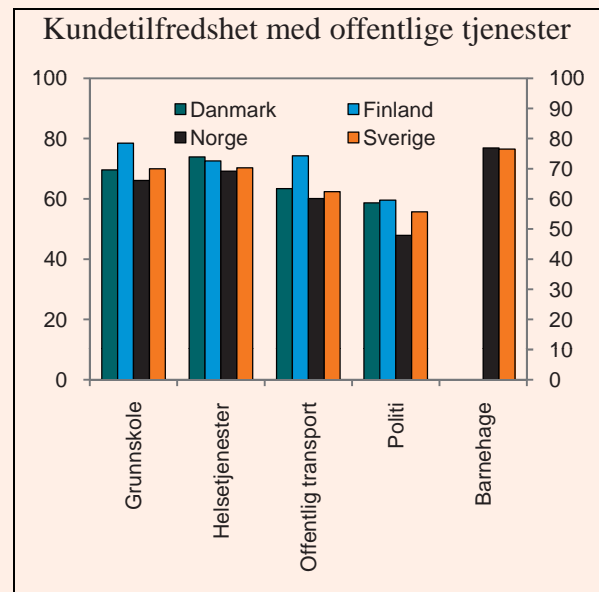
Resultatene fra undersøkelsens del 1 forelå i januar i år. Figur 6.9 viser befolkningens vurdering av kvaliteten på en del statlige tjenester. Den maksimalt oppnåelige poengsum er 100. Resultatene fra del 2 vil foreligge i løpet av høsten 2010.

Figur 6.10 viser resultatene av målinger av tilfredsheten med enkelte tjenester i de nordiske landene i 2009. Avgrensingen av tjenestene og spørsmålsstillingen er annerledes enn i innbyggerundersøkelsen, og de to undersøkelsene er derfor ikke direkte sammenliknbare. Figuren viser at med unntak for barnehager, rangerer Norge sist for alle de tjenestene som er presentert i figuren. Det er uklart om dette reflekterer at kvaliteten på tjenestene faktisk er dårligere i Norge eller om resultatene reflekterer høyere forventninger til tjenestene blant norske brukere.



Figur 6.9 Kundetilfredshet med statlige tjenester

Kilde: Innbyggerundersøkelsen.



Figur 6.10 Kundetilfredshetsstudie av offentlige tjenester i Norden

Kilde: EPSI Norway 2009

ne innen lesing, matematikk og naturfag, til tross for at Norge har en høy ressursbruk per elev sammenliknet med andre land. Sammenlikninger av resultatene innenfor helsesektoren indikerer at Norge har et godt helsetilbud. Vi bruker imidlertid relativt mye ressurser på helse, og kostnadsef-

fektiviteten er dermed om lag på linje med gjennomsnittet i andre land.

Riksrevisjonen har pekt på at analysearbeidet knyttet til reformer kan bedres, både i forkant, med vekt på klare mål for hva en ønsket å oppnå, og i ettertid, med evalueringer av hva en faktisk oppnådde. Budsjettdokumentene har i liten grad



inneholdt slik informasjon. Med sikte på å forbedre informasjonsformidlingen etableres det en evalueringsportal med en systematisering av evalueringer gjort av og for statlige virksomheter. Portalen som vil være operativ 1. november 2010 er utviklet i et samarbeid mellom Senter for statlig økonomistyring og Nasjonalbiblioteket. Senter for statlig økonomistyring er ansvarlig for driften.

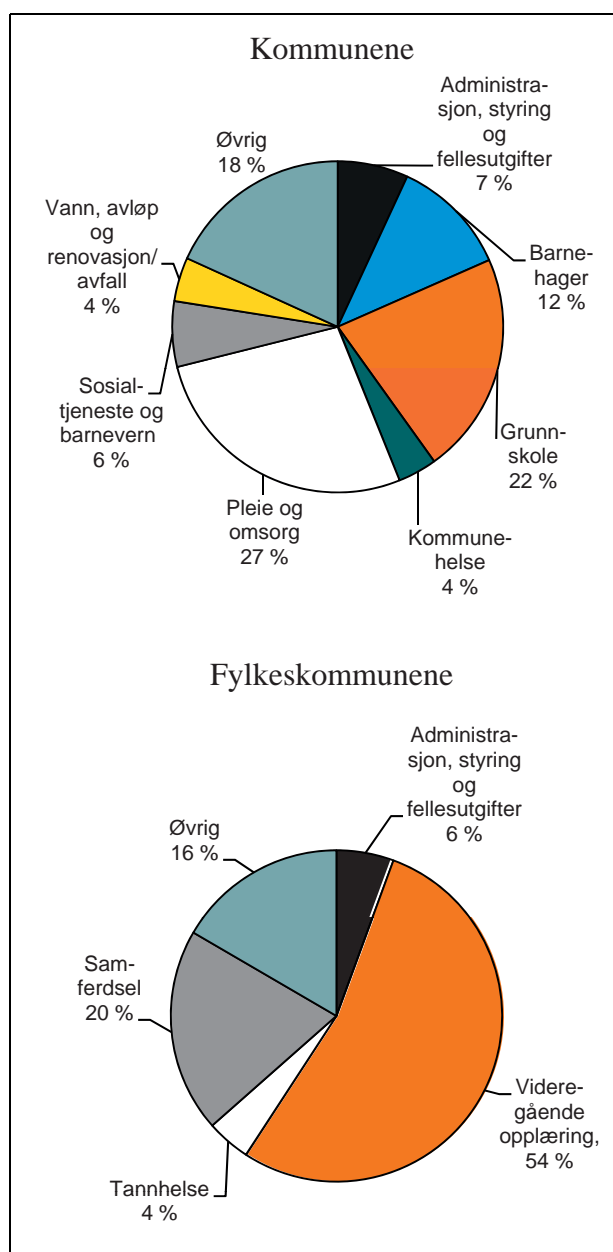
Informasjonssystemet StatRes ble lansert i 2006/2007 som et verktøy for å utvikle informasjon om effektivitet og resultater innenfor statlige virksomheter. StatRes er under utvikling og vil være ferdigutviklet i 2012. Systemet formidler indikatorer for ressursbruk, produksjon og resultater som kan utnyttes i analyser av kostnadseffektivitet og resultatoppnåelse.

Den nasjonale innbyggerundersøkelsen og brukerundersøkelser på tvers av land, gir informasjon om brukertilfredsheten med offentlige tjenester, jf. boks 6.2. Sammen med effektivitetsanalyser, kan slike undersøkelser være et nyttig verktøy, både i budsjettprioriteringen og i den løpende økonomistyringen.

#### 6.4.4 Fornyng av kommunal sektor

Kommunene tilbyr i første rekke individuelle offentlige tjenester, og de har hovedansvaret for velferdstjenester som skole, pleie- og omsorgstjenester, barnehager og sosiale tjenester, jf. figur 6.11. Kommunene sysselsetter 19 pst. av totalt antall sysselsatte. Kommunesektoren står overfor utfordringer knyttet til demografiske endringer, rekruttering av kvalifisert arbeidskraft og økte forventninger til kvalitet og dekningsgrader i tjenestene de leverer. For å kunne møte utfordringene er det behov for kontinuerlig utviklingsarbeid i kommunesektoren for å forbedre og effektivisere tjenestene.

Regjeringen foreslår å innlemme tilskuddene til barnehage på om lag 28 mrd. kroner i kommunes frie inntekter fra 2011, jf. nærmere omtale i budsjettproposisjonen fra Kommunal- og regionaldepartementet. Dette er den mest omfattende omlegging fra øremerkede tilskudd til rammetilskudd siden innføringen av inntektssystemet i 1986. I tillegg til å styrke det kommunale selvstyret gir rammefinansiering også insentiver til bedre kostnadskontroll og mer effektiv bruk av offentlige ressurser, fordi kommunene beholder hele gevinsten av effektiviseringsstiltak. Samtidig kan kommunene prioritere sine ressurser i samsvar med variasjoner i lokale kostnadsforhold, behov for ulike typer tjenester og befolkningens ønsker.

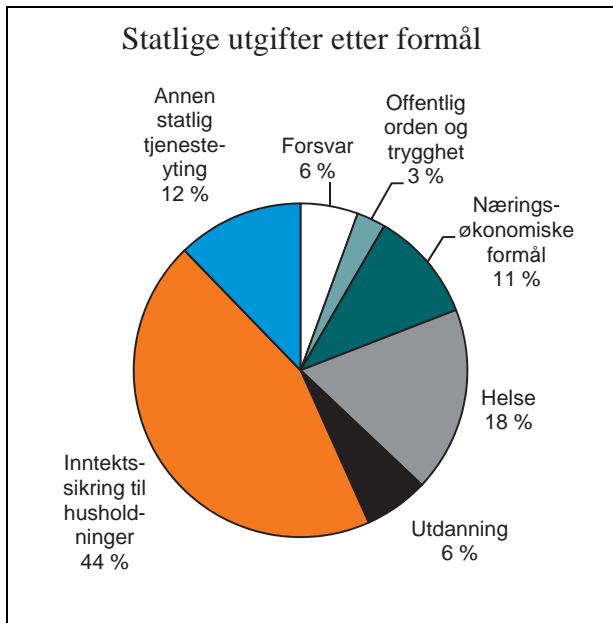


Figur 6.11 Sammensetning av kommunesektorens utgifter i 2009

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Rammefinansiering er også administrativt mindre krevende både for staten og kommunene.

Mange kommuner kan høste effektivitetsgevinster ved samarbeid over kommunegrensene. Universitetet i Agder gjennomfører i 2010 en undersøkelse av interkommunalt samarbeid organisert etter kommuneloven § 27. På bakgrunn av undersøkelsen vil Kommunal- og regionaldepartementet foreta en nærmere vurdering av om det er behov for å endre reglene for § 27-samarbeid. En ny modell for interkommunalt samarbeid er ute på høring. Regjeringen vil ta endelig stilling til en



Figur 6.12 Sammensetning av statlige utgifter (eksklusive overføringer til kommunesektoren) etter formål i 2009

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

eventuell lovendring i etterkant av høringen. Fornyingsarbeidet i kommunene er også omtalt i Prop. 124S (2009 – 2010) Kommuneproposisjonen 2011.

#### 6.4.5 Fornyning av statlig sektor

Figur 6.12 illustrerer sammensetningen av de statlige utgiftene. Inntektssikringsordningene, dvs. ulike trygde- og stønadsordninger til husholdningene, utgjør nær halvparten av de samlede statlige utgiftene, mens helse, utdanning og forskning står for en firedel. Forøvrig består de statlige tjenestene i første rekke av såkalte kollektive goder som forsvar, politi og administrasjon. Staten sysselsetter om lag 10 pst. av totalt antall sysselsatte, vel halvparten så mange som kommunesektoren. I det følgende omtales statlige fornyingstiltak. En mer utførlig omtale av fornyingstiltak gis i budsjettproposisjonene for det enkelte departement.

#### Sektorreformer

##### Forsvarsdepartementet

I planperioden 2005–2008 ble omstillings- og moderniseringsarbeidet med sikte på å videreutvikle Forsvaret til et effektivt sikkerhetspolitisk virkemiddel videreført. Omstillingen innebærer en betydelig ressursforskyvning fra logistikk- og støttevirksomhet til operativ virksomhet og materiellin-

vesteringer. Ifølge en evaluering gjennomført av Forsvarsdepartementet hadde en ved utgangen av planperioden lyktes i å frigjøre midler tilsvarende 1,9 mrd. 2008-kroner til materiellinvesteringer og operativ virksomhet. Utviklingen innenfor store deler av strukturen er i tråd med de målene Stortinget har sluttet seg til.

For langtidsperioden 2009–2012 skal ytterligere ressurser frigjøres for prioriterte områder gjennom effektivisering og videre omstillinger. Det er lagt til grunn at bedring i kostnadseffektiviteten vil gi en varig årlig reduksjon i kostnadene på 600 mill. 2008-kroner fra og med 2012. I tillegg vil utvikling av baser redusere kostnadene i planperioden med 275 mill. 2008-kroner.

##### Finansdepartementet

Som oppfølging av ordningene med forhåndsutfylt selvangivelse og elektronisk innlevering av selvangivelsen, ble det i 2008 åpnet for at lønnstakere og pensjonister kan benytte leveringsfritak for selvangivelser når den tilsendte selvangivelse anses korrekt. I 2009 benyttet nesten 60 pst. av denne skattytergruppen seg av muligheten for leveringsfritak.

Skatteetaten har i perioden 2007–2009 gjennomført en reform for å rendyrke og skille de strategiske direktoratsfunksjonene fra produksjonsrettede og tilretteleggende oppgaver. Som ledd i dette er de aller fleste produksjonsoppgaver nå samlet i den nyopprettede skatteetatens IT- og servicepartner. Regionene er organisert med hovedfunksjonene veiledning, fastsetting, kontroll og rettsanvendelse, innkreving og skattekrim, i tillegg til styrings- og administrasjonsfunksjoner. Skatteopplysningen er etablert som et landsdekkende serviceorgan underlagt Skattedirektoratet. Omorganiseringen innebar en omfattende omstilling. Utfordringene har spesielt vært knyttet til at etaten valgte å flytte oppgaver fremfor å flytte ansatte. Over 2000 medarbeidere fikk helt eller delvis nye oppgaver, noe som har bidratt til at målene for saksbehandlingstid ikke ble nådd i 2009. Reformen evalueres i 2010.

##### Helsedepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet har som mål at helse- og omsorgssektoren i større utstrekning skal tilby elektroniske tjenester som ledd i effektivisering og kvalitetsforbedring. Prosjekter som er igangsatt eller planlegges igangsatt de nærmeste årene omfatter:

- Automatisk frikort, som innebærer at brukerne får tilsendt frikort automatisk når egenandelstaket er nådd.
- Nasjonal helseportal, som skal gi økt tilgang til informasjon til bruker og muliggjøre selvbetjeningsløsninger.
- Kjernejournal, som skal gi bedre tilgang til informasjon for behandlende helsepersonell.
- Elektroniske resepter (eResept), som skal gi økt sikkerhet og forenklet refusjonsoppgjør mellom staten og apotek.

Det er etablert et samarbeid mellom Helse- og omsorgsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet om etablering av en elektronisk prisopplysningstjeneste (prisportal) for tannbehandling. Dette vil gjøre det lettere for pasienter å orientere seg om priser hos de ulike behandlerne, jf. omtale i St.meld. nr. 35 (2006–2007) Tilgjengelighet, kompetanse og sosial utjevning – framtidens tannhelsetjenester.

Regjeringen ønsker at helseforetakene underlegges et kvalitetssikringsregime for større prosjekter som skal tilsvare kvalitetssikringsordningen KS-1 som benyttes for store investeringsprosjekter i statlig sektor for øvrig. Fra 2011 vil det derfor bli etablert en 4-årig prøveordning for kvalitetssikring av planleggingsprosesser av sykehusprosjekter over 500 mill. kroner, i tråd med KS-1. Helseforetakene skal være oppdragsgiver, og resultatene fra en ekstern kvalitetssikrer skal også legges fram for Helse- og omsorgsdepartementet.

#### *Justisdepartementet*

Reduksjonen av antall førsteinstansdomstoler fra 92 til 66 som Stortinget vedtok i 2001, er i ferd med å bli sluttført. Per 1. juli 2010 er det totalt 67 førsteinstansdomstoler. Domstolsadministrasjonen gjennomfører i 2010 en evaluering av strukturreformen hvor de også vil vurdere behovet for nye strukturendringer.

Regjeringen har i 2010 iverksatt et pilotprosjekt for å undersøke muligheten for å etablere en juridisk førstelinjetjeneste. Målsettingen med en slik førstelinjetjeneste er bl.a. å redusere behovet for ytterligere rettshjelp og å bidra til mer effektiv konfliktløsning.

Fra 25. juni 2010 ble det ved forskrift åpnet for adgang til elektronisk innsending av begjæringer om tvangsfullbyrdelse og forliksklager til forliksrådene. Ordningen vil i en prøveperiode bare gjelde for et begrenset antall brukere, men det vil bli vurdert om ordningen skal utvides etter hvert. Adgangen til elektronisk innsending vil gi redu-

serte portoutgifter for brukerne, og vil i tillegg effektivisere saksbehandlingen hos namsmyndighetene.

I Prop. 141 L (2009–2010) foreslo Regjeringen en utvidelse av adgangen til å gjennomføre rettsmøter om forlengelse av varetektsfengsling som fjernmøte (videomøte). Det ble foreslått at denne møteformen som hovedregel skal kunne benyttes også dersom siktede ikke samtykker til det. Det anslås en årlig besparelse for justissektoren på 8 mill. kroner hvis 25 pst. av fengslingsforlengelsene gjennomføres som fjernmøte. Besparelsen knytter seg til utgifter til transport og vakhold ved rettsmøter.

#### *Kunnskapsdepartementet*

Med stortingsbehandlingen av St.meld. nr. 11 (2008–2009) ble det vedtatt å opprette en ny grunnskolelærerutdanning for å øke kvaliteten og rekrutteringen til lærerutdanning. Grunnskolelærerutdanningen er nå opprettet med to studieløp, ett rettet mot undervisning på 1.–7. klassetrinn og ett mot 5.–10. klassetrinn. Første opptak var høsten 2010, og det ble tatt opp flere studenter enn i tidligere års opptak til den gamle allmennlærerutdanningen. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) har i september 2010 sluttført en evaluering av førskolelærerutdanningen.

Universitets- og høgskolesektoren finansieres gjennom et delvis resultatbasert finansieringssystem, hvor om lag 30 pst. av bevilgningen gis på bakgrunn av institusjonenes oppnådde resultater og 70 pst. fordeles på bakgrunn av faglige og politiske vurderinger. Finansieringssystemet ble evaluert i 2009. Evalueringen viste at systemet bidrar til god måloppnåelse i sektoren. Institusjonene forsker mer og publiserer flere og bedre vitenskapelige arbeider. Studentene gjennomfører studiene raskere og en større andel av dem fullfører. Stadig flere studenter tar deler av sitt studieopphold ved utenlandske universiteter. Hovedtrekkene i finansieringssystemet er videreført, men det er også innført nye virkemidler for å stimulere institusjonene til mer samarbeid og større grad av konsentrasjon og arbeidsdeling. Mer forpliktende samarbeid er nødvendig for å skape et større mangfold av profilerte institusjoner og mer robuste fagmiljøer som kan utnytte ressursene på en mer effektiv måte.

#### *Miljøverndepartementet*

Statens kartverk har startet en prosess for å utvikle elektroniske løsninger for tinglysing av en-

kle skjøter. Statens kartverk har i dag innført såkalt E-tinglysning i samarbeid med noen banker og andre brukere, noe som innebærer at panteheftelser kan oversendes elektronisk til tinglysingen. En arbeidsgruppe har avgitt rapport til Justisdepartementet hvor en har gjennomgått gjeldende lover og forskrifter med sikte på helelektronisk tinglysning og kommet med forslag til nødvendige endringer. Justisdepartementet har sendt arbeidsgruppens rapport på høring.

Statens kartverk startet høsten 2009 et pilotprosjekt i samarbeid med 16 kommuner der målet er å høste erfaringer med omadressering fra matrikkel- til veiadresser. Mangelfull adressering vanskeliggjør i dag utrykningsetatenes arbeid og medfører i tillegg ekstra tidskostnader. Erfaringene fra pilotprosjektet skal brukes ved vurderingen av hvordan man mest effektivt etablerer en planmessig overgang til veiadresser i alle landets kommuner.

### **Tverrgående reformer**

#### *Arbeidsdepartementet*

Samordningen av statlig arbeids- og velferdsforvaltning og kommunal velferdsforvaltning, NAV-reformen, har som hovedmål å få flere i arbeid og i aktivitet og færre på stønad. NAV-kontorer vil i første kvartal 2011 være etablert over hele landet. 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. Etter oppdrag fra Arbeidsdepartementet har Arbeids- og velferdsetaten startet et forprosjekt om IKT-modernisering i Arbeids- og velferdsetaten.

#### *Justisdepartementet*

EFFEKT-programmet er et investeringsprogram for felles IKT-systemløsning i utlendingsforvaltningen, og omfatter en rekke tiltak for effektivisering av utlendingsforvaltningen. Målet er å redusere ressursbruken per sak, få raskere avgjørelser, bedre informasjon og service til søkere, bedre utlendingskontroll, samt bedre samordning og kommunikasjon mellom etatene som er involvert i utlendingsforvaltningen. Det siktes mot å etablere elektronisk saksflyt mellom Utlendingsdirektoratet, politiet, utenriksstasjonene, Utlendingsnemnda og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, samt å bruke nettløsninger i kommunikasjonen med publikum og andre brukere.

#### *Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet*

Høy utbredelse og bruk av elektronisk ID (e-ID) og elektronisk signatur er nødvendig for at offentlig sektor i stor skala skal kunne legge om fra papirbaserte til elektroniske kanaler og utvikle mer avanserte tjenester (e-signatur). Det vil i 2011 spesielt bli arbeidet med tiltak for å øke utbredelse og bruk av e-ID på høyeste sikkerhetsnivå. Høyt sikkerhetsnivå innebærer at personsensitive opplysninger kan inngå i elektroniske publikumsløsninger, samtidig som innbyggerne kan signere offentlige dokumenter elektronisk. Spesielt innen helsesektoren og i velferdsforvaltningen forventes det at dette vil lede til utviklingen av en rekke nye tjenester. Nettopp utviklingen av slike tjenester vil være en nøkkel til utbredelse i befolkningen. Gjennom avtaler med markedsaktører, og utvikling av en offentlig utstedt eID lagt på et nasjonalt ID-kort, tar Regjeringen sikte på å tilby hele befolkningen eID på høyeste sikkerhetsnivå.

Arbeidet med virksomhetssertifikater (eID på høyt sikkerhetsnivå for offentlige virksomheter) vil bli prioritert, i første omgang med sikte på at informasjonsutveksling internt i forvaltningen kan skje elektronisk.

Offentlig elektronisk postjournal – OEP – er en felles løsning for publisering av dokumenter og postlister for statlige virksomheter. Siden mai 2010 har departementene og Statsministerens kontor vært omfattet av OEP. Andre statlige virksomheter vil kobles til etter hvert. Brukerne kan be om innsyn i dokumentene ut fra postjournalen. Antall bestillinger av innsyn har økt sterkt siden innføringen av OEP, og per 8. september 2010 var det bestilt nær 24 000 innsyn.

Tilrettelegging for viderebruk av offentlige informasjonsressurser er et sentralt punkt i Soria Moria II. Fornyingsdepartementet har etablert nettstedet data.norge.no, som skal bli et nasjonalt datakilderegister med beskrivelser av alle offentlige data som er tilgjengelig for viderebruk. Det er allerede utviklet enkelte tjenester basert på trafikkdata, værdata, kraftpriser og adresseregister, etc., men det er fortsatt et stort potensial. Det har særlig vært satset på å gjøre rådata tilgjengelige i maskinlesbare formater. Målgruppen er i første omgang journalister, forskere og andre innenfor informasjonutvikling som ønsker å tilby analyser av dataene. Ved å prioritere tilgjengeliggjøring av rådata framfor produksjon av sluttbrukertjenester har det offentlige mulighet til å spare utgifter, samtidig som det gir grunnlag for et nytt marked knyttet til bruk og presentasjon av dataene.

## 7 Bærekraftig utvikling

### 7.1 Regjeringens arbeid for en bærekraftig utvikling

Utviklingen er bærekraftig når den nåværende generasjons behov ivaretas uten å ødelegge mulighetene for kommende generasjoner til å dekke sine behov.

Gjennom FN har verdenssamfunnet slått fast at hovedutfordringene for en bærekraftig utvikling er internasjonal fattigdom, reduksjon i det biologiske mangfoldet, menneskeskapte klimaendringer og spredning av miljøgifter. Regjeringen fører en ambisiøs politikk for miljø og bærekraftig utvikling med sikte på at Norge skal bli et foregangsland i dette arbeidet.

Produksjons- og forbruksmønsteret i industrilandene er ikke økologisk bærekraftig. Å gjøre produksjon og forbruk av varer og tjenester bærekraftig, samt redusere miljøbelastningen fra økonomisk aktivitet, er sentrale elementer i arbeidet med bærekraftig utvikling. Klodens økologiske kapasitet vil kraftig overskrides hvis store deler av verdens befolkning skulle kopiere vårt forbruksmønster.

Også i mange utviklingsland er det trekk ved samfunnsutviklingen som ikke er bærekraftige. I tillegg til fattigdomsutfordringen skjer det i mange utviklingsland en reduksjon av det biologiske mangfoldet som en følge av avskoging, spredning av miljøgifter og økende utslipp av klimagasser. Store inntektsforskjeller, nedbygging av naturressurser uten tilsvarende styrking av den menneskelige kapitalen gjennom utdanning og helse, lav levealder og budsjetter som ikke tar høyde for framtidens økonomiske situasjon, utgjør mange steder betydelige utfordringer.

Den store inntektsforskjellen mellom industriland og utviklingsland og mellom samfunnsgrupper i de enkelte land utgjør en alvorlig trussel mot global velferd, sikkerhet og stabilitet. En godt utdannet befolkning med god helse og muligheter for arbeid, en balansert økonomisk utvikling og fravær av store ulikheter i befolkningen både økonomisk og velferdsmessig er også sentrale kjennetegn ved en bærekraftig utvikling.

I regi av både Organisasjon for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) og FN arbeides det med strategier for hvordan den økonomiske utviklingen kan styres i en bærekraftig retning. Dette arbeidet med grønn vekst er nærmere omtalt i boks 7.1. Det pågår også et arbeid internasjonalt med å videreutvikle målinger av livskvalitet og samfunnsmessige framskritt. Avsnitt 7.4 gir en oversikt over status på dette området.

#### 7.1.1 Prinsipper for arbeidet med bærekraftig utvikling

I dag belaster de rikeste delene av jordens befolkning miljøet og ressursene så sterkt at andre ikke får rom for velstandsvekst uten at miljøets tålegrenser overskrides. På flere områder er disse grensene allerede overskredet. Klimaendringer, overbeskatning av naturressurser og tap av biologisk mangfold er synlige tegn på dette. Miljø- og fattigdomsutfordringene krever endringer i produksjons- og forbruksmønstre for å redusere koplingen mellom miljøbelastning og økonomisk aktivitet. Forvaltningen av naturressursene må ivaretas gjennom en økosystemtilnærming. Økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn må ses i sammenheng – på tvers av sektorer og beslutningsnivåer. Hensynet til bærekraftig utvikling må ivaretas innen alle politikkområder.

Det er Regjeringens syn at en politikk for bærekraftig utvikling må bygge på følgende hovedprinsipper:

- Rettferdig fordeling
- Internasjonal solidaritet
- Føre-var-prinsippet
- Prinsippet om at forurenseren betaler
- Felles innsats

Den nasjonal bærekraftstrategier gir en utdyping av disse hovedprinsippene.

#### 7.1.2 Regjeringen satser på arbeidet med bærekraftig utvikling

Regjeringen fortsetter den betydelige satsingen på miljø og bærekraftig utvikling i statsbudsjettet

### Boks 7.1 OECDs strategi for grønn vekst

Som følge av finanskrisen er flere land i en situasjon med høy arbeidsledighet, store underskudd i statsfinansene og lav økonomisk vekst. I tillegg har det de senere årene vært en økende bevissthet om behovet for en langsiktig restrukturering av økonomien i mer klima og miljøvennlig retning. Disse utfordringene har fått flere sentrale internasjonale institusjoner til å ta til orde for en strategi som vektlegger langsiktige miljø- og klimautfordringer i arbeidet med å møte de mer kortsiktede økonomiske utfordringene. Under krisen har mange lands økonomiske stimulansepakker inneholdt betydelige investeringer i energisparing og miljø.

OECDs strategi for grønn vekst ser disse kortsiktige og langsiktige utfordringene i sammenheng. Strategien legger bl.a. til grunn at en ambisiøs klimapolitikk er fornuftig ut fra økonomiske hensyn, siden fordelene ved tidlige tiltak langt overstiger kostnadene ved omfattende klimaendringer. En omlegging av politikken i

grønn retning som samtidig reduserer avhengigheten av fossile brensler vil kunne bidra til:

- bedret livskvalitet gjennom mindre forurenset luft og vann,
- økte muligheter for en mer langsiktig bærekraftig vekst ved å gjøre økonomien mindre avhengig av varierende oljepriser, og
- økt energisikkerhet ved at andre former for energiproduksjon tas i bruk.

OECDs strategi for grønn vekst skal gi anbefalinger som medlemsland og andre land kan benytte i politikktutforming for å lette overgangen til en ressurseffektiv økonomi med lav karbonintensitet. OECD vil gjennom strategien utvikle et rammeverk der grønn vekst-politikk bedre integreres i øvrig økonomisk politikk, bidrar til teknologisk samarbeid og redusert press på knappe naturressurser. Arbeidet med strategien har allerede pågått i over et år, og en rapport som sammenfatter forslag og anbefalinger vil bli lagt fram på OECDs ministerrådsmøte våren 2011.

for 2011 med særlig vekt på miljørettet bistand, jernbaneinvesteringer, miljøteknologi, CO<sub>2</sub>-håndtering, fornybar energi og energieffektivisering. I tillegg holder vi bistanden til utviklingsland på et høyt nivå, styrker arbeidet med å verne det biologiske mangfoldet, fortsetter arbeidet med å redusere sosiale og økonomiske ulikheter og med å forvalte samfunnets ressurser på en bærekraftig måte, til gode for framtidige generasjoner.

Offisiell norsk bistand foreslås til 27 050 mill. kroner i 2011 svarende til 1,02 pst. av bruttonasjonalinntekt (BNI).

Norge arbeider aktivt for å få på plass en global, forpliktende og langsiktig avtale som kan sikre store reduksjoner i de globale klimagassutslippene. Spesielt arbeider Norge for å inkludere utslipp fra internasjonal skips- og luftfart, samt innlemme utslipp fra avskoging i tropiske skoger i en ny klimaavtale. Det er også viktig å øke finansieringen til klimatiltak i utviklingsland. Norge har foreslått en ny markedsbasert finansieringsmekanisme og på klimatoppmøtet i København i 2009 la Mexico og Norge fram et felles finansieringsfor-slag.

Regjeringen følger opp satsingen på tiltak mot klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland og foreslår en bevilgning på om lag 2,2 mrd. kroner for 2011.

Regjeringen viderefører og styrker arbeidet med å utvikle teknologi for fangst og sikker lagring av CO<sub>2</sub>. Teknologiseret for fangst av CO<sub>2</sub> på Mongstad, som er planlagt ferdigstilt ved årsskiftet 2011/12, skal teste to forskjellige teknologier for CO<sub>2</sub>-håndtering. Det arbeides videre med planleggingen av fullskala CO<sub>2</sub>-håndtering.

Stortinget vedtok i 2009 ny plan- og bygningslov med hovedformål å fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Regjeringen samarbeider med kommuner og fylkeskommuner om en bedre planlegging som reduserer transport, energiforbruk og klimagassutslipp og avklarer nødvendige tiltak i forbindelse med ras, flom og havstigning.

Regjeringen fortsetter satsingen på jernbane og foreslår å bevilge 11,5 mrd. kroner til jernbaneformål i 2011.

Omleggingen av bilavgiftene i en mer miljøvennlig retning fortsetter. Selv om det bare foreslås mindre endringer for 2011, har omleggingen av engangsavgiften for kjøretøy som startet i 2007 bidratt til at CO<sub>2</sub>-utslippene fra førstegangsregistrerte personbiler i gjennomsnitt er redusert fra 177 g/km i 2006 til 141 g/km i perioden januar-august 2010.

Som ledd i oppfølgingen av bærekraftstrategien opprettet Regjeringen i mai 2008 et ekspertut-



valg for å utrede hvordan hensynet til bærekraftig utvikling og klima bedre kan ivaretas i offentlige beslutningsprosesser. Utvalget leverte sin rapport til Finansdepartementet i juni 2009. Utvalgets forslag er nærmere omtalt i avsnitt 3.6 i denne meldingen.

Nordisk ministerråd, som er de nordiske regjeringenes samarbeidsorgan, er ansvarlig for den nordiske strategien for bærekraftig utvikling. Norge har deltatt aktivt i arbeidet med å utvikle en ny nordisk strategi som ble gjort gjeldende fra 1. januar 2009. Norge deltar også aktivt i Baltic 21, som er et samarbeid mellom land i og rundt østersjøregionen om prosjekter for bærekraftig utvikling lokalt og regionalt.

Finansdepartementet koordinerer Regjeringens arbeid med bærekraftig utvikling. Arbeidet omtales årlig i nasjonalbudsjettet.

Alle departementer rapporterer om sitt arbeid for bærekraftig utvikling. Med utgangspunkt i disse rapportene og Statistisk sentralbyrås årlige rapport om utviklingen i bærekraftindikatorne vil Finansdepartementet arbeide videre for å styrke koordineringen og øke vektleggingen av bærekraftshensyn i Regjeringens arbeid.

### 7.1.3 Om den nasjonale strategien for bærekraftig utvikling

Regjeringen presenterte en ny og oppdatert nasjonal bærekraftstrategi – Norges strategi for bærekraftig utvikling – i Nasjonalbudsjettet 2008. Strategien fokuserer på syv politikkområder:

1. Internasjonalt samarbeid for bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom.
2. Klima og langtransporterte luftforurensninger.
3. Biologisk mangfold og kulturminner.
4. Naturressurser.
5. Helse- og miljøfarlige kjemikalier.
6. Bærekraftig økonomisk og sosial utvikling.
7. Samiske perspektiver i miljø- og ressursforvaltningen.

Miljøet står i en spesiell stilling fordi overskridelser av naturens tålegrenser kan være irreversible. Dette gjelder i særlig grad på områdene klima, biologisk mangfold og miljøgifter. Globalt framstår fattigdom, tap av biologisk mangfold og klimaendringer som særlig viktige utfordringer. Dette kapitlet omhandler i hovedsak arbeidet innen strategiens syv politikkområder.

Strategien blir fulgt opp i nasjonalbudsjettene, i perspektivmeldingen, i meldingen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand og i

andre stortingsmeldinger på de enkelte fagdepartementenes områder.

For å belyse om samfunnsutviklingen går i bærekraftig retning er det utarbeidet 18 indikatorer. Avsnitt 7.2 gir en gjennomgang av utviklingen i indikatorene mens boks 7.2 gir en samlet oversikt over den seneste utvikling i indikatorene.

## 7.2 Rapportering om arbeidet med bærekraftig utvikling

### 7.2.1 Internasjonalt samarbeid for bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom

Regjeringen er en pådriver for global fattigdomsbekjempelse og internasjonalt miljøarbeid. Dette innebærer en utviklingspolitikk der fattigdomsbekjempelse står i sentrum, i tråd med FNs tusenårs mål, samtidig som styrkingen av det miljørettede utviklingssamarbeidet fortsetter. Følgende står sentralt i Regjeringens arbeid:

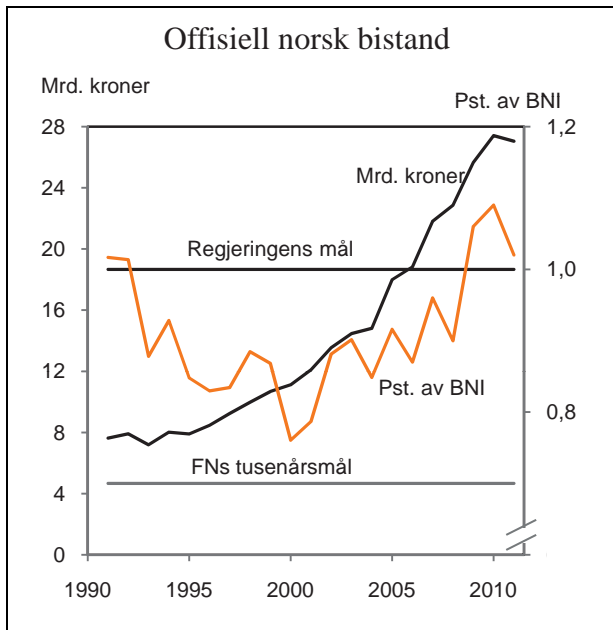
- Være en pådriver i det internasjonale arbeidet for å slette de fattigste landenes gjeld og for å øke bevilgningene til utviklingssamarbeid.
- Styrke klimasatsingen i utviklingssamarbeidet ved å operasjonalisere Regjeringens klima- og skogsatsing i utviklingsland.
- Arbeide for økt internasjonal oppslutning om fangst og sikker lagring av CO<sub>2</sub>.
- Beskytte naturgrunnlaget i nordområdene.
- Legge til rette for økt import fra de fattigste landene.

Regjeringen vil arbeide for et internasjonalt handelsregime hvor hensyn til utvikling i fattige land, miljø, faglige og sosiale rettigheter og matsikkerhet og skal vektlegges sterkere. Norge vil bygge videre på samarbeidet med FNs miljøorganisasjon UNEP og styrke UNEPs og FNs rolle.

#### *Bistand og gjeldslette*

Offisiell norsk bistand, som ligger til grunn for bærekraftindikator 1, foreslås til 27 050 mill. kroner for 2011, jf. figur 7.1, svarende til 1,02 pst. av BNI. Norge er blant de landene som gir mest bistand målt som andel av BNI. FNs mål er at giverlandene skal yte 0,7 pst. av BNI i bistand, men kun fem land (Danmark, Nederland, Norge, Luxemburg og Sverige) hadde nådd dette målet i 2009. I 2009 lå OECD-landenes offisielle bistand i gjennomsnitt på 0,31 pst. av BNI. I praksis er den norske bistanden enda høyere enn de offisielle bi-





Figur 7.1 Offisiell norsk bistand, mrd. kroner og andel av BNI

Kilder: NORAD og Statistisk sentralbyrå.

standstillene tilsier, ettersom Norge ikke inkluderer bilateral gjeldslette i disse tallene.

Regjeringen vil fortsatt målrette bistanden der norsk bistandsinnsats kan utløse andre pengestrømmer. Norge arbeider internasjonalt for å sikre større åpenhet om internasjonale finansstrømmer og bekjempelse av ulovelig 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 følgende områder:

- Bærekraftig forvaltning av biologisk mangfold og naturressurser.
- Forvaltning av vannressurser og sanitære forhold.
- Klimaendringer og tilgang til ren energi.
- Miljøgifter.

#### Tiltak mot avskoging

Avskoging og skogforringelse tilsvarer 1/6 av de årlige globale utslippene. I klimaforliket ble et flertall på Stortinget enig om at Norge skal arbeide for å sikre internasjonal oppslutning om tiltak mot

avskoging i utviklingsland, og for at utslippene forbundet med slik avskoging skal omfattes av en ny internasjonal klimaavtale. Arbeidet internasjonalt med å redusere avskoging og skogforringelse benevnes REDD+ (Reduced Emissions from Deforestation and forest Degradation). Fram mot Oslo Climate and Forest Conference i mai 2010 ble 58 giver- og skogland, inkludert alle de mest sentrale på både giver- og mottakersiden, enige om et rammeverk for raskt å komme i gang med REDD+. Det er gitt løfter fra flere ulike givere om å bidra med til sammen omlag 25 mrd. kroner i perioden 2010-2012.

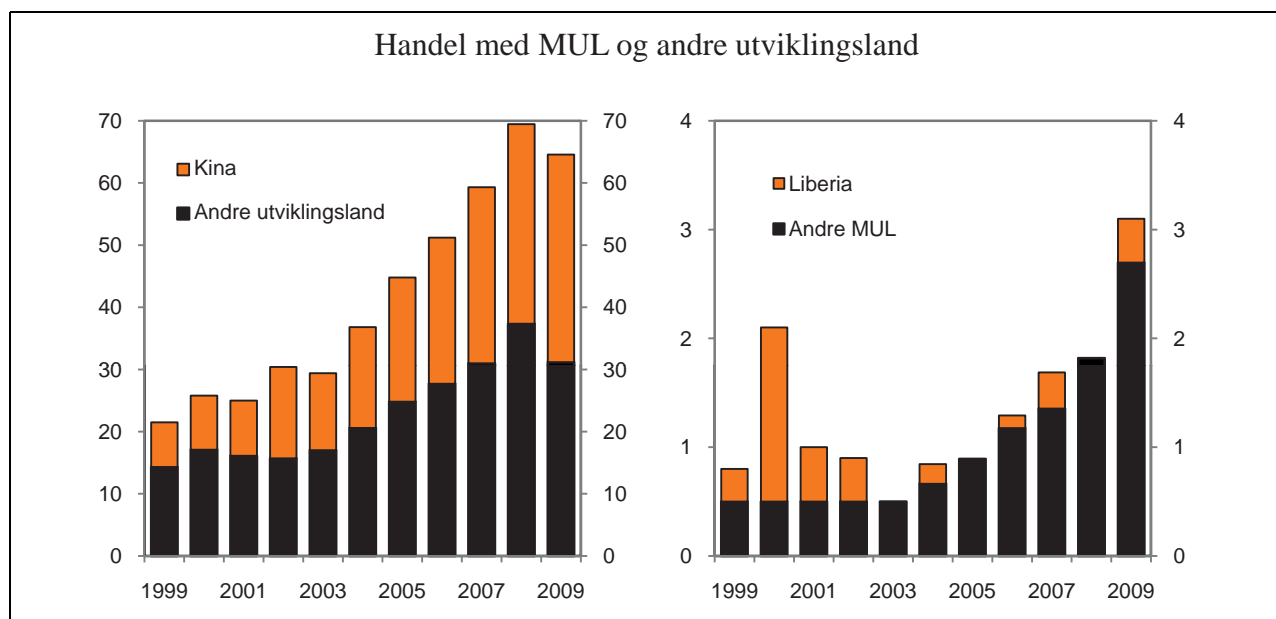
Tiltak mot avskoging kan bidra til kostnadseffektive og målbare utslippsreduksjoner, men krever at en får etablert troverdige måle- og overvåkingssystemer. Det norske klima- og skoginitiativet har så langt særlig fokusert på å utvikle slike måle- og overvåkingssystemer samt strategier mot avskoging og skogforringelse. Ivaretagelse av lokalbefolkningens, ikke minst urfolks, rettigheter og rolle i en mer forsvarlig skogforvaltning vil være viktig i det videre arbeidet.

Ofte vil tiltakene mot avskoging og skogforringelse gi effekt først på noe lengre sikt. Tidlige investeringer vil kunne øke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av tiltakene. Støtte til nasjonale strategier bør på sikt baseres på resultater i form av reduserte utslipp. Norge har fremmet forslag i tråd med dette i de pågående klimaforhandlingene.

Det foreslås å videreføre nivået på bevilgningene til klima- og skogsatsingen på drøyt 2,2 mrd. kroner i 2011. Den tilhørende tilsagnsfullmakten foreslås økt fra 1,4 mrd. kroner i saldert budsjett 2010 til nærmere 3,5 mrd. kroner i 2011.

Norge har et bilateralt samarbeid med Brasil og Tanzania og har inngått intensjonsavtaler om samarbeid med Guyana, Mexico og Indonesia. Norge støtter opp om flere viktige multilaterale initiativ, slik som FNs UN-REDD programmet, Forest Carbon Partnership Facility og Forest Investment Program administrert av Verdensbanken, samt skogfondet for Kongobassenget der midlene kanaliseres gjennom Den afrikanske utviklingsbanken. Det vil også bli tildelt midler til det sivile samfunn som gjør et viktig arbeid når det gjelder lokalbefolkningenes rettigheter og interesser. Arbeidet vil bli fulgt opp i 2011, og Norge vil da være pådriver i alle de tre viktige tropiske skogområdene i verden; Amazonas, Kongobassenget og Sørøst-Asia.

Miljøovervåking er viktig for verifisering av eksisterende og kommende avtaler om utslippsreduksjoner. Norsk Romsenter arbeider med å øke



Figur 7.2 Handel med MUL og andre utviklingsland<sup>1</sup> totalt. Import i mrd. kroner

<sup>1</sup> Land som OECD definerer som kvalifisert for å motta utviklingshjelp.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

bruken av satellittdata i samarbeid med blant annet Brasil og Tanzania.

### Handel med utviklingsland

Handel er sentralt for utviklingslandenes inntekter, produktivitet og sysselsetting. Bærekraftindikator 2, handel med utviklingsland, fanger opp Norges import fra både de minst utviklede landene (MUL) og fra utviklingsland samlet, jf. figur 7.2.

Selv om Norges import fra utviklingsland ble redusert med 3,5 mrd. kroner fra 2008 til 2009, svarende til 4,9 pst., ble importen fra industriland redusert med hele 15,8 pst. Dermed økte utviklingslandenes andel av samlet norsk import fra 14,2 pst. i 2008 til 15,8 pst. i 2009. Importen fra Kina utgjorde i 2009 nær halvparten av vår import fra utviklingsland, og Kina er nå den tredje største importnasjonen for Norge etter Sverige og Tyskland. Det ble importert varer og tjenester fra MUL for 3,1 mrd. kroner i 2009. Det er en økning på vel 70 pst. fra året før. Til tross for denne sterke økningen utgjør importen fra MUL ikke mer enn 0,7 pst. av vår samlede import.

Norge bidrar til at de fattige landene kan få hevdet sine interesser i WTO-forhandlingene.

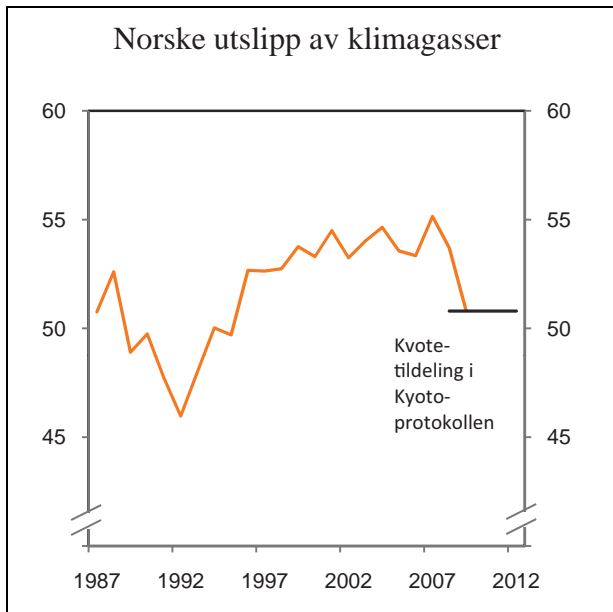
### Olje for utvikling

Gjennom 40 år med petroleumsproduksjon har Norge høstet erfaringer med effektiv utvinning og

med forvaltning av store petroleumsinntekter. Mange utviklingsland ønsker å lære av disse erfaringene. Norge lanserte programmet Olje for utvikling i 2005. Formålet med programmet er 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. Etterspørselen etter programmets tjenester har vokst over tid, og samarbeidet omfatter i dag mer enn 20 land.

### 7.2.2 Klima og langtransporterte luftforurensninger

Norske utslipp av klimagasser er bærekraftindikator 3. 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. Regjeringen har besluttet at Norge, i likhet med EU, skal arbeide for at den globale middeltemperaturen ikke skal øke med mer enn 2 °C sammenliknet med førindustrielt nivå. Kyotoprotokollen fra 1997 er et viktig første steg mot Klimakonvensjonens langsiktige mål. Protokollen fastsetter utslippsforpliktelser for deltakerlandene for perioden 2008 – 2012. En omtale av klimapolitikken og framskrivinger av klimagassutslipp er gitt i avsnitt 3.6.



Figur 7.3 Norske utslipp av klimagasser relatert til Kyotomålet

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Statens forurensningstilsyn.

Norges utslipp av klimagasser og det norske utslippsmålet under Kyotoprotokollen er vist i figur 7.3. Norske utslipp av klimagasser har de to siste årene gått tilbake, og forløpige tall for 2009 viser utslipp på 50,8 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Dette er en nedgang på 5,4 pst. i forhold til 2008. Reduksjonen følger i stor grad av den økonomiske situasjonen, men også at ny utslippsreducerende teknologi er tatt i bruk. Norges utslipp ligger nå vel 2 pst. høyere enn i 1990, og 1 pst. høyere enn den gjennomsnittlige årlige kvotemengden Norge er tildelt under Kyotoprotokollen for perioden 2008 – 2012. Regjeringen har besluttet å overoppfylle denne forpliktelsen med 10 pst. Norge oppfyller dette 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, jf. avsnitt 3.6.5.

### Transport

Veitrafikk og innenriks luftfart står for om lag en femdel av de norske klimagassutslippene og er blant sektorene hvor utslippene har økt mest det siste tiåret. I 2007 ble CO<sub>2</sub>-avgiften for innenriks luftfart økt, og engangsavgiften for kjøretøy ble endret slik at CO<sub>2</sub>-utslipp i hovedsak erstattet slagvolum som beregningsgrunnlag for avgiften. Det har bidratt til at CO<sub>2</sub>-utslippene fra første-gangsregistrerte personbiler i gjennomsnitt er redusert fra 177 g/km i 2006 til 141 g/km i perioden januar-august 2010.

Bevilgningen til belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene foreslås økt fra 333 mill. kroner i saldert budsjett 2010 til 431 mill. kroner i 2011. Videre foreslås bevilgningen til tilskudd til miljøvennlig transport gjennom Transnova-prosjektet økt til 73 mill. kroner i 2011.

Regjeringen ønsker at jernbanen skal være en miljøriktig og god transportløsning for både personer og gods. Sikkerhet og driftsstabilitet i togtrafikken har høy prioritet. Regjeringen viderefører en styrking av jernbanen for å bedre kapasiteten og regulariteten i trafikkavviklingen. Arbeidet med det nye dobbeltsporet på Drammensbanen og fornying og oppgradering av infrastruktur i Oslo-området videreføres. Også på Vestfoldbanen fortsetter oppgraderingen, og det foreslås bevilget 366 mill. kroner i 2011 til arbeidet med nytt dobbeltspor på strekningen Oslo-Ski. Samlet foreslår Regjeringen å bevilge 11,5 mrd. kroner til jernbaneforvaltning i 2011. Dette er en økning med om lag 1,4 mrd. kroner fra saldert budsjett for 2010.

### Klimatiltak i kommunene

Kommuner og fylkeskommuner kan spille en viktig rolle i arbeidet med reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til klimaendringer. Kommunesektorens bidrag vil være knyttet til både egen virksomhet og til rollen som planmyndighet.

I byggesakdelen av den nye plan- og bygningsloven, som trådte i kraft 1. juli 2010, er det innført forbud om oljekjel for fossilt brensel til grunnlast. Samtidig er det innført krav om at minimum 60 pst. av oppvarmingsbehovet i bygg som er større enn 500 m<sup>2</sup> dekkes av annen energi enn elektrisitet eller fossilt brensel.

Regjeringen tar sikte på å fremme en stortingsmelding om bygningspolitikken høsten 2011. Viktige tema i meldingen vil blant annet være økt energieffektivisering i bygg og hvordan byggsektoren bedre kan ivareta miljøhensyn.

### Fangst og lagring av CO<sub>2</sub>

Regjeringen ønsker at Norge skal være et foregangsland på fangst og lagring av CO<sub>2</sub> og bidra til teknologiutvikling og reduserte kostnader for slik teknologi. FN, IEA og OECD har slått fast at fangst og sikker lagring av CO<sub>2</sub> vil være et av de viktigste virkemidlene i kampen mot global oppvarming. Regjeringen har lagt forholdene til rette for å utvikle norske prosjekter på området.

Gjennomføringsavtalen mellom Statoil og Olje- og energidepartementet danner utgangspunktet for planlegging, bygging og drift av et fullskala anlegg for CO<sub>2</sub>-håndtering på Mongstad. Sammen med byggingen og driften av teknologiseret vil arbeidet med planlegging og forberedelse av fullskalaanlegget på Mongstad stå sentralt i regjeringens innsats for å utvikle og realisere fangst og lagring av CO<sub>2</sub> i årene som kommer.

Med dagens informasjon legges det opp til at regjeringen vil kunne legge fram et samlet beslutningsgrunnlag for fullskala fangst, transport og lagring av CO<sub>2</sub> fra Mongstad for Stortinget i 2014. Regjeringen legger til grunn at planleggings- og forberedelsesarbeidet med fullskalaanlegget for CO<sub>2</sub>-fangst på Mongstad skal følge normal industripraksis for store og kompliserte prosjekter. Det innebærer at prosjektet skal ha god fremdrift, men slik at hensynet til forsvarlig kvalitetssikring og kostnadskontroll ivaretas. Det legges videre til rette for å utnytte læring fra utbyggings- og driftsfasen ved teknologiseret (TCM) i prosjektplanleggingen og i utarbeidelsen og kvalitetssikringen av investeringsgrunnlaget for fullskalaanlegget. Arbeidet med TCM kan i hovedsak deles inn i planleggingsfase, byggefase og driftsfase. Det vil være viktig læring fra alle disse fasene i prosjektet.

For 2011 foreslår Regjeringen å bevilge totalt 2 500 mill. kroner over Olje- og energidepartementets budsjett til arbeid med CO<sub>2</sub>-håndtering på Mongstad og drift av Gassnova. I tillegg foreslås bevilgninger på til sammen 176 mill. kroner til CLIMIT-programmet i 2011 og 10 mill. kroner til arbeid med CO<sub>2</sub>-håndtering internasjonalt. Samlet sett innebærer dette at det foreslås om lag 2 700 mill. kroner til CO<sub>2</sub>-håndtering over Olje- og energidepartementets budsjett for 2011.

### *Klimateknologi*

Regjeringen varslet i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2010 et nytt program for kommersialisering av miljøteknologi med en ramme på 500 mill. kroner i perioden 2011-2013. Målsettingen med programmet er å bidra til bærekraftig næringsvirksomhet basert på miljøteknologi i Norge. Det foreslås å bevilge til sammen 167 mill. kroner i 2011, i hovedsak over Nærings- og handelsdepartementets budsjett.

### *Langtransporterte luftforurensninger*

Gøteborg-protokollen setter tak for utslipp av fire langtransporterte gasser i 2010 (bærekraftindikator 4). Tre av gassene, NO<sub>x</sub> (nitrogenoksider),

SO<sub>2</sub> (svoveldioksid) og NH<sub>3</sub> (ammoniakk), har forsurende virkninger.

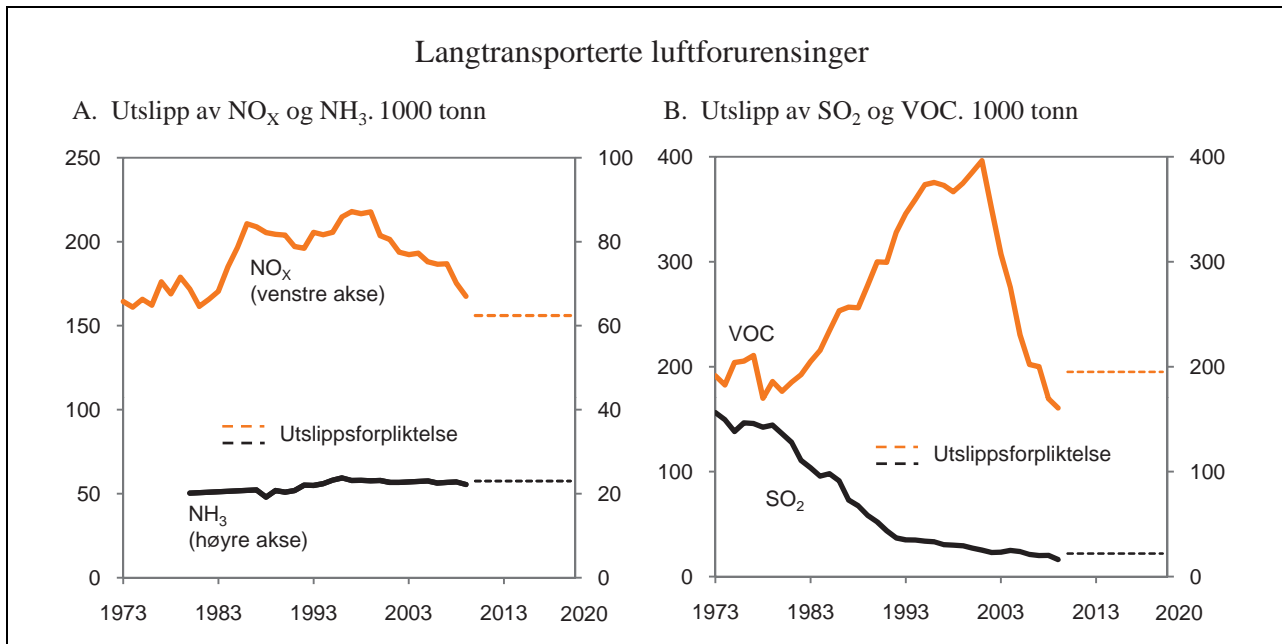
Norge har forpliktet seg til å redusere de årlige utslippene av NO<sub>x</sub> til maksimalt 156 000 tonn for 2010. Foreløpige tall viser at utslippene i 2009 var på 167 500 tonn. Det er 4 pst. lavere enn året før og om lag 18 pst. lavere enn i utgangsåret 1990, jf. figur 7.4. Utslippene må reduseres med ytterligere 7 pst. for at Norge skal overholde utslippsforpliktelsen i Gøteborg-protokollen.

Fra 2007 ble det innført en NO<sub>x</sub>-avgift som dekker om lag 55 pst. av de norske utslippene. I mai 2008 inngikk staten ved Miljøverndepartementet en miljøavtale med 14 næringsorganisasjoner som innebærer at bedriftene fra og med 2008 til og med 2010 unntas fra NO<sub>x</sub>-avgift mot at deres årlige utslipp reduseres med til sammen 30 000 tonn. Næringsorganisasjonene har selv etablert et fond – Næringslivets NO<sub>x</sub>-fond – som skal finansiere kostnadseffektive tiltak. Samlet er det så langt innvilget støtte fra fondet på om lag 1,6 mrd. kroner. Hvis næringsorganisasjonene ikke har oppfylt minst 90 pst. av den årlige forpliktelsen for 2008 og 2009, må bedriftene betale avgift for det aktuelle året. I 2010 må 100 pst. av forpliktelsen oppfylles for at det ikke skal betales avgift. Klima- og forurensningsdirektoratet har ansvaret for å kontrollere at forpliktelsen overholdes. På bakgrunn av rapport fra organisasjonene og egne kontroller har Klima- og forurensningsdirektoratet konstatert at avtaleforpliktelsen for 2008 og 2009 er overholdt ved at delmålene om utslippsreduksjoner på henholdsvis 2 000 tonn og 4 000 tonn er gjennomført. Utslippene av NO<sub>x</sub> ligger imidlertid fortsatt over forpliktelsen i Gøteborg-protokollen på 156 000 tonn, jf. figur 7.4. Regjeringen har invitert næringsorganisasjonene til forhandlinger om eventuell forlengelse av miljøavtalen utover 2010.

Norge ligger an til å oppfylle forpliktelsene i Gøteborg-protokollen for de andre gassene; NH<sub>3</sub>, SO<sub>2</sub> og flyktige organiske forbindelser (VOC).

Forhandlinger om revisjon av Gøteborg-protokollen med sikte på å vedta nye utslippsforpliktelser i desember 2011 er startet. Regjeringen vil legge vekt på å utvikle en ny effektbasert avtale der landene påtar seg utslippsforpliktelser som reduserer miljøbelastningen på økosystemer og helse på en effektiv måte. Norge vil også legge vekt på få til en avtale som flest mulig av landene i Sørøst- og Øst-Europa, Kaukasus og Sentral-Asia vil slutte seg til.

Regjeringen arbeider innenfor FNs sjøfartsorganisasjon IMO for å utvikle effektive regelverk for å redusere utslippene til luft fra skip. Nye krav til utslipp av svovel og NO<sub>x</sub> fra skip trådte i kraft 1. juli 2010.



Figur 7.4 Utslipp av langtransporterte luftforurensinger omfattet av Gøteborg-protokollen. 1 000 tonn  
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Statens forurensingstilsyn.

### 7.2.3 Naturmangfold og kulturminner

#### Naturens mangfold

Den nye naturmangfoldloven er viktig for å begrense tapet av naturmangfoldet. Loven gir mål, prinsipper og konkrete regler om bærekraftig bruk og vern av all natur. Det betyr blant annet at forvaltningsmål for naturtyper og arter, krav til kunnskapsgrunnlaget og miljørettslige prinsipper (føre-var, samlet belastning m.v.) lovfestes. Videre etableres ordninger med prioriterte arter og utvalgte naturtyper for å ivareta natur som er spesielt truet eller sårbar, samt regler om tilgang til genetisk materiale.

Arbeidet med nasjonalparkplanen og fylkesvise verneplaner skal slutføres i 2010. Fokus framover vil være på marint vern, skogvern og bedre forvaltning av eksisterende verneområder. Per mai 2010 er 51 659 km<sup>2</sup> svarende til 16 pst. av Norges landareal vernet. Reinheimen, Varangerhalvøya, Seiland, Hallingskarvet, Lomsdal-Visten, Ytre Hvaler, Breheimen og Sjunkehatten er nye nasjonalparker.

Verneverdiene er truet i mer enn 30 pst. av verneområdene blant annet som følge av gjengroing og framvekst av fremmede arter. Dette, sammen med ønsket om økt bruk av verneområdene bl.a. i tilknytning til verdiskaping lokalt, gjør det påkrevd å utvikle et mer robust forvaltningsapparat. Derfor foreslås bevilgningen til skjøtsel og forvaltning i verneområdene økt med 20 mill. kroner i 2011 til 243 mill. kroner.

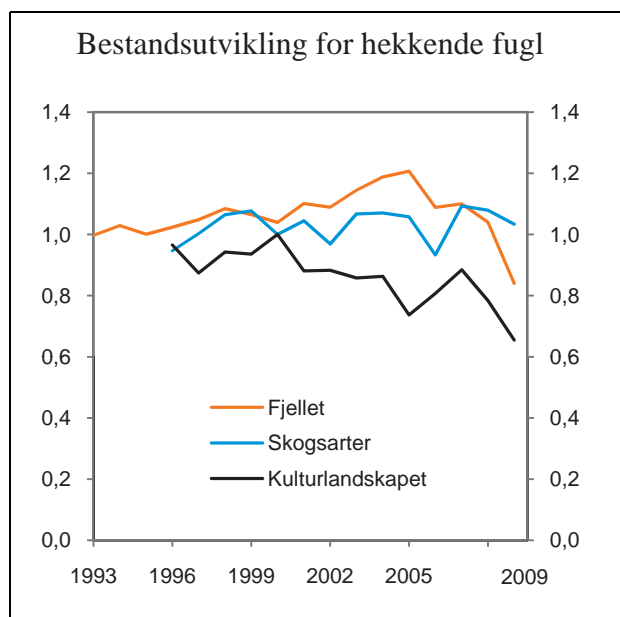
På den såkalte rødlista over truede og sårbare arter, som ble lagt fram i 2006, er mer enn 1 000 arter oppført som kritisk eller sterkt truet. Det vil bli presentert en revidert rødliste over truede og sårbare arter høsten 2010 sammen med en rødliste for naturtyper. De nasjonale rødlistene er viktige 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.

Spredning av fremmede arter 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.

På partsmøtet under Konvensjonen om biologisk mangfold i slutten av oktober 2010 vil forslag til nye globale mål for å ta vare på naturmangfoldet bli drøftet. Hvis forslagene blir vedtatt vil de erstatte



Figur 7.5 Bestandsutvikling for hekkende fugl<sup>1</sup>

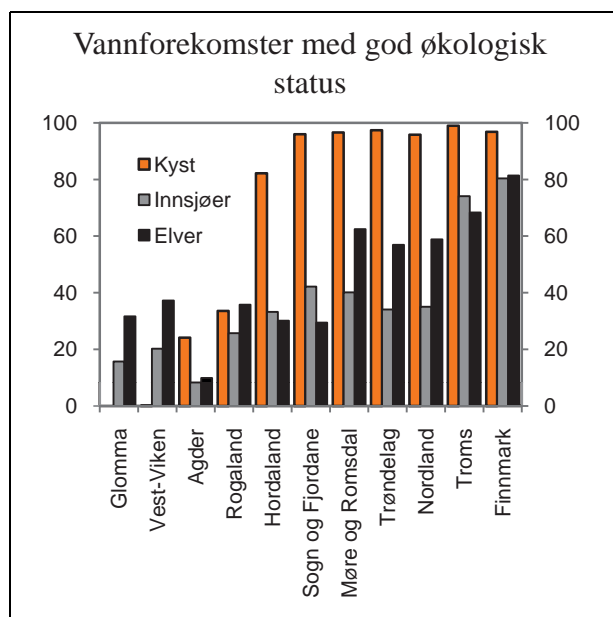
<sup>1</sup> Indeksen er basert på foreløpige og ufullstendige data.

Kilde: Direktoratet for naturforvaltning.

te det nåværende globale målet om å kraftig redusere tapet av naturmangfold innen 2010. Det foreslås bl.a. også sektormål om skogforvaltning og bærekraftig bruk av fiskeressurser. Eventuelle nye internasjonale mål omgjøres til nasjonale handlingsplaner/strategier med sektorenes medvirkning som landene skal rapportere til partsmøtet i 2012.

Gjennom prosjektet «The Economics of Ecosystem Services and Biodiversity» (TEEB) arbeides det med å anskueliggjøre verdiene av naturmangfoldet og det tapet samfunnet påføres ved at naturmangfold forsvinner. Sluttrapporten skal legges fram i oktober 2010. Gjennom dette arbeidet får begrepet naturkapital et klarere innhold. Det legges opp til en nasjonal oppfølging av rapporten.

For å kunne sammenlikne utviklingen i norsk naturmangfold med andre land deltar Norge aktivt i Det europeiske miljøbyråets (EEA) utvikling av indikatorer for naturmangfold. Utviklingen i fuglebestander vurderes som en god indikator for økosystemets tilstand ettersom fuglene representerer forskjellige nivåer i næringskjeden. Bærekraftindikator 5, bestandsutviklingen for hekkende fugl i økosystemer på land, viser ingen entydige trender. Dette gjelder både for utviklingen av fuglebestander samlet i fjellet, skogen og kulturlandskapet selv om det har vært en nedgang i bestandene i fjell og i kulturlandskap de seneste årene, jf. figur 7.5. For alle tre seriene er datagrunnlaget mangelfullt og ikke representativt for landet



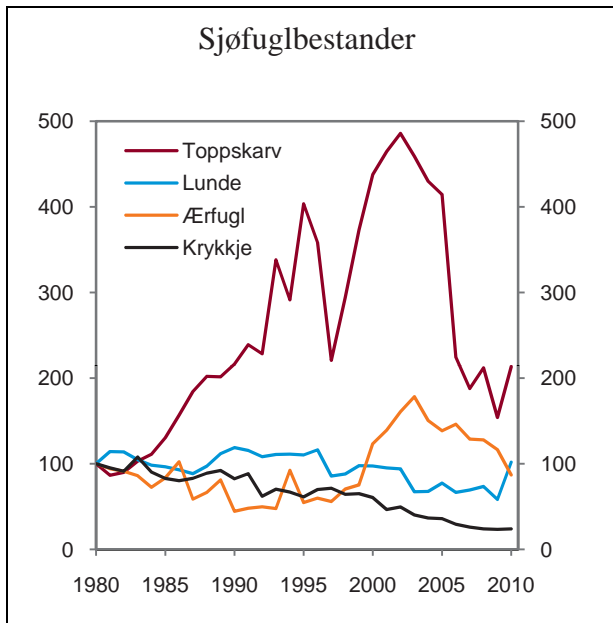
Figur 7.6 Vannforekomster med antatt god økologisk status. Andel

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

som helhet. Et system som skal sikre representative data fra hele landet, er under oppbygging. Det arbeides for å etablere et system for landsdekkende overvåking av verneområdene, og i løpet av 2011 skal et 5-årig prosjekt for basiskartlegging av norske verneområder igangsettes.

En naturindeks, som beregner tilstand for biologisk mangfold i de store økosystemene, er nylig utarbeidet for Norge. Naturindeksen gir en oversikt over utviklingen for biologisk mangfold og kan dermed bidra til å måle om tapet av biologisk mangfold tiltar eller avtar. Naturindeksen består av 309 indikatorer fordelt på 9 økosystemer. I arbeidet med revisjon av bærekraftstrategien vil Naturindeksen gi viktig informasjon.

Norge har store ferskvannforekomster og nærhet til store havområder. Bærekraftindikatorerne nr. 6 og 7, vannsystemer med henholdsvis ferskvann og kystvann med god eller svært god økologisk status, er gjengitt i figur 7.6. Resultatene baserer seg på en samlet faglig vurdering av vannmiljøet basert på dagens tilstand og trusselbildet. Både forurensning, vanddisponering og naturmangfold trekkes inn i vurderingen av antatt tilstand i vannforekomstene i 2015. Målet er å oppnå god eller meget god tilstand i alle vannforekomster, både med hensyn til forurensning og naturmangfold. Det pågår for tiden en omfattende kartlegging av miljøtilstanden i norske vannforekomster.



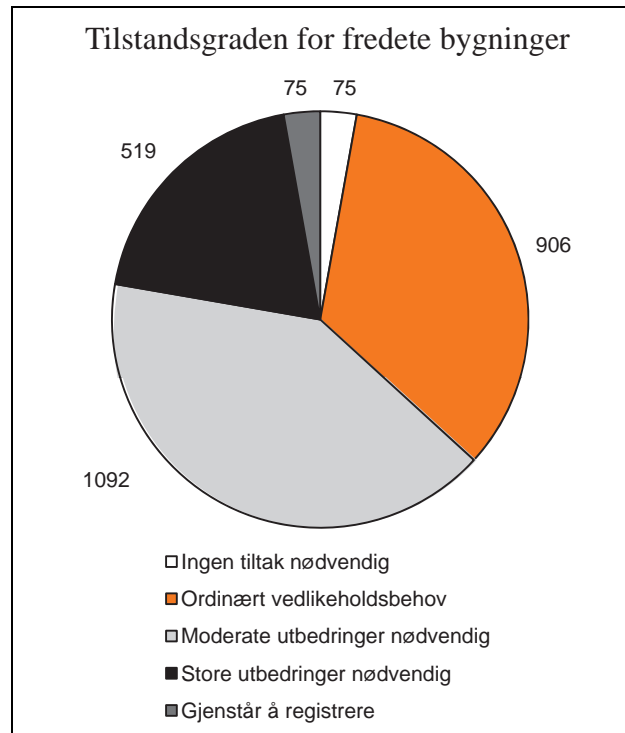
Figur 7.7 Utviklingen i noen viktige sjøfuglbestander. Utgangsbestanden i 1980 = 100.

Kilde: Norsk institutt for naturforskning.

Av de undersøkte innsjøene er 40 pst. vurdert til å ha god eller svært god vannmiljøkvalitet. Det samme gjelder nesten halvparten av de undersøkte elvene. For kystvann er situasjonen samlet sett bedre enn for ferskvann, men det er store forskjeller mellom vannregionene. Samlet sett er kvaliteten på vannforekomstene høyere fra Hordaland og nordover enn lenger sør.

Flere sjøfuglbestander langs norskekysten har hatt en urovekkende tilbakegang. Sjøfuglprogrammet SEAPOP som ble etablerte for å styrke kunnskapen på dette området, ble gjort landsdekkende i 2008.

Nærmere 60 arter sjøfugl forekommer vanlig i Norge. Disse utgjør en svært mangfoldig gruppe som lever i mange ulike økologiske nisjer. Sjøfuglenes tilstand er dermed en god indikator for den økologiske tilstanden i vårt marine økosystem, jf. figur 7.7. Enkelte arter, som toppskarv og ærfugl, har til tross for svingninger i bestanden hatt en positiv utvikling. Dette tyder på at næringstilgangen i de kystnære områdene har vært god. Den betydelige nedgangen de senere år i bestanden for toppskarv skyldes trolig i stor grad mangel på noen regionale overvåkingsdata. For andre sjøfugler, som krykkje og lunde, har utviklingen vært negativ. Dette kan tyde på at næringstilgangen for fugl som beiter fisk på det åpne havet, har blitt dårligere. Hekkebestanden av krykkje er nå bare om lag en tredel av bestanden i 1980. Klimaendringer kan være en av årsakene. Sviktende næ-



Figur 7.8 Status for tilstandsgraden for fredete bygninger i privat eie per mars 2010.

Kilde: Riksantikvaren.

ringstilgang er en viktig medvirkende faktor til at også mange andre bestander av fiskespisende sjøfugl har vist stor tilbakegang de siste årene.

#### Kulturminner

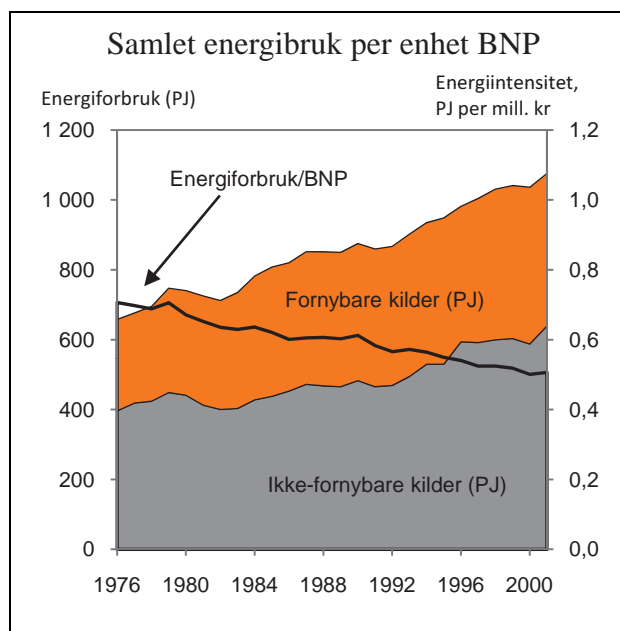
Kulturminner og kulturmiljøer er utsatt for forfall og skader. Bærekraftindikator 8, tilstandsgraden for fredete bygninger, er vist i figur 7.8. Arbeidet med å kartlegge tilstanden i fredete bygninger for å kunne verne kulturarven mer effektivt fortsetter. I mars 2010 var 97 pst. av fredete bygninger i privat eie registrert. For fredete bygninger i offentlig eie er ikke tilstandsregistreringen kommet like langt. Et av de nasjonale resultatmålene i kulturminnepolitikken er at alle fredete og fredningsverdige kulturminner og kulturmiljøer skal være sikret og ha ordinært vedlikeholdsnivå innen 2020.

#### 7.2.4 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 ut-





Figur 7.9 Samlet energibruk per enhet brutto nasjonalprodukt (BNP<sup>1</sup>), og energibruk fordelt på fornybare og ikke-fornybare kilder

<sup>1</sup> BNP i faste 2007-priser.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

viklingen av miljøvennlig energi. Satsing på fangst og sikker lagring av CO<sub>2</sub>, energieffektivisering, fornybar varme og fornybar elektrisitet er sentrale elementer i denne politikken.

Bærekraftindikator nr. 9, samlet energibruk per enhet brutto nasjonalprodukt, er gjengitt i figur 7.9. Indikatoren fanger opp hvordan effektiviteten i samfunnets bruk av energiresurser utvikler seg over tid, men påvirkes også av endringer i næringsstrukturen. Siden 1976 har Norge, ifølge Statistisk sentralbyrå, redusert energiforbruket per enhet BNP med 35 pst., svarende til en nedgang på i gjennomsnitt 1 pst. per år. Likevel har energiforbruket totalt økt med 74 pst. i samme periode, noe som tilsvarer 1,8 pst. per år. Økningen kan langt på vei forklares av økt økonomisk aktivitet og av en økning i folketallet. Utvinning av olje og gass, som er energikrevende, har også vokst betydelig. I Norge sto fornybare kilder for 42 pst. av samlet energiforbruk i 2008, som er noe høyere enn i 1976. Til sammenlikning var fornybarandelen i EU, ifølge Eurostat, på 10,3 pst. i 2008.

### Olje- og gassvirksomheten

Olje- og gassvirksomheten offshore er pålagt kvoteplikt og må kjøpe alle kvotene den trenger i mar-

kedet. I tillegg er virksomheten pålagt CO<sub>2</sub>-avgift for sine CO<sub>2</sub>-utslipp. Videre skal planer for utbygging, anlegg og drift inneholde en analyse av muligheten for kraftforsyning fra land. Dette gjelder både nye feltutbygginger og større modifikasjoner på eksisterende felt. Oljedirektoratet, Statens forurensningstilsyn, Norges vassdrags- og energidirektorat og Petroleumstilsynet la i januar 2008 fram en rapport om kraft fra land til eksisterende innretninger på sokkelen. Rapporten viser at kostnaden ved å elektrifisere eksisterende innretninger er svært høy, og at det derfor er mest aktuelt å vurdere kraft fra land for nye felt.

Som følge av den strenge reguleringen av utslipp til luft er norsk olje- og gassvirksomhet langt framme i utvikling av energieffektive løsninger offshore. CO<sub>2</sub>-utslippene per produsert enhet petroleum er lave sammenliknet med tilstanden i de fleste andre land. Norges utslipp per produsert enhet var i 2007 om lag 60 kg per Sm<sup>3</sup> oljeekvivalenter, mens det internasjonale gjennomsnittet lå på om lag 120 kg.

I olje- og gassvirksomheten er det etablert et mål om null miljøfarlige utslipp til sjø. Målet er basert på føre-var-prinsippet og skal sikre at utslipp til sjø av olje og miljøfarlige stoffer ikke fører til uakseptabel helse- eller miljøskade. De siste årene har oljevirksomheten gjennomført en rekke tiltak, som har ført til betydelige reduksjoner i utslipp til sjø. Tall fra Oljedirektoratet viser at olje- og gassindustrien siden 2002 har investert om lag 6 mrd. kroner slike i tiltak.

Området Barentshavet – Lofoten er ansett som særskilt sårbart med tanke på olje- og gassvirksomhet. Regjeringen la i 2006 fram St.meld. nr. 8 (2005–2006) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan). Planen slår fast at enkelte områder fremstår som særlig verdifulle og sårbare i miljø- og ressursmessig forstand, og at det må være høy aktsomhet ved eventuell aktivitet i disse områdene. Arbeidet med å oppdatere planen startet høsten 2009. Rammene for petroleumsvirksomheten i Barentshavet og Lofoten skal vurderes på nytt som en del av oppdateringen.

Regjeringen la våren 2009 fram St.meld. nr. 37 (2008–2009) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Norskehavet (forvaltningsplan). Regjeringens formål med planen er å legge til rette for verdiskaping og sameksistens mellom de enkelte næringene gjennom bærekraftig bruk. Det er igangsatt arbeid med en egen forvaltningsplan for Nordsjøen og Skagerrak.

*Regjeringens satsing på miljøvennlig energiomlegging*

Enova står sentralt i Regjeringens arbeid med miljøvennlig energi. I perioden 2006–2010 er det bevilget om lag 3,3 mrd. kroner til fornybar energi og energieffektivisering gjennom Enova.

Grunnfond for fornybar energi og energieffektivisering ble opprettet i 2007 med en bevilgning på 10 mrd. kroner. Fondet ble tilført ytterligere 10 mrd. kroner i 2009 og 5 mrd. kroner i 2010. Grunnfondet bidrar til å finansiere Enovas arbeid. Avkastningen av Grunnfondet gir en utbetaling på om lag 1 mrd. kroner i 2011. Enovas satsing finansieres også ved et påslag på nettariffen på 1 øre/kWh som forventes å gi en inntekt på om lag 760 mill. kroner i 2011.

Det foreligger en overenskomst mellom Norge og Sverige om prinsippene for videre utvikling av et felles marked for el-sertifikater med sikte på å etablere et svensk-norsk marked fra 1. januar 2012. Et felles sertifikatmarked vil legge grunnlaget for betydelige investeringer i fornybar elektrisitet. Både for Sverige og Norge vil EUs fornybar-direktiv være sentralt for videre utvikling av fornybar elektrisitet.

Innovasjon Norge støtter små og mellomstore norske bedrifter innen områdene energisystemer, energieffektivisering, klimavennlig energi og transport, rent vann, ren luft samt fangst og lagring av CO<sub>2</sub>. I alt ga Innovasjon Norge tilsagn på disse miljørettede områdene for 1 680 mill. kroner i 2009.

Forskning og utvikling er nødvendig for at Norge skal nå målet om å bli et lavutslippssamfunn. Bevilgningene til forskning og utvikling på fornybare energikilder og karbonfangst- og lagring ble økt med til sammen 600 mill. kroner i 2009 og 2010. Midlene som er bevilget over flere departementers budsjett vil bidra til høy forskningsaktivitet på disse områdene i de nærmeste årene.

*Bærekraftig utnyttelse av vannkraftpotensialet*

Produksjon av vannkraft medfører ikke utslipp av klimagasser. Ytterligere utbygging av vassdrag har imidlertid konsekvenser for naturen og kan ha innvirkning på det biologiske mangfoldet. 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. Som et ledd i arbeidet med å sikre vern av et representativt utvalg av vår vassdragsnatur la Regjeringen

våren 2009 fram St.prp.nr. 53 (2008–2009) Verneplan for vassdrag – avsluttande supplering, med forslag om at Vefsna og Tovdalsvassdraget blir tatt inn i Verneplan for vassdrag. Stortinget ga tilslutning til Regjeringens forslag. Samtidig besluttet Stortinget vern av Langvella i Sør-Trøndelag.

*Økt og bedre koordinert utbygging av miljøvennlig vindkraft*

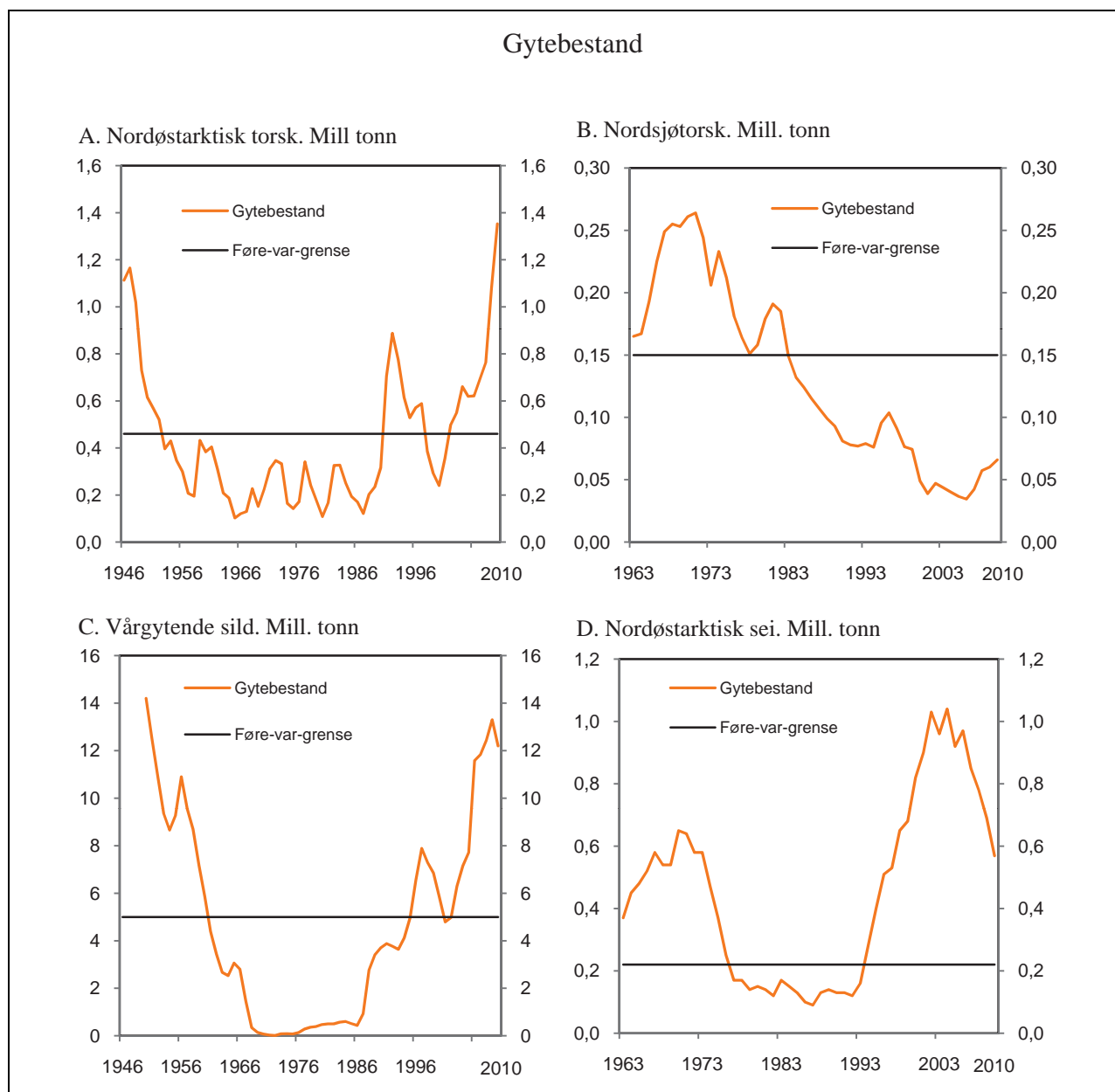
Regjeringen har styrket koordineringen av vindkraft- og nettanlegg gjennom regionvis samordnet behandling av konsesjonssøknader og regionale planer for vindkraft. Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraft ble i 2007 fastsatt av Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet i samarbeid. Fra januar til september 2010 hadde Olje- og energidepartementet og Norges vassdrags- og energidirektorat gitt endelig konsesjon til to vindkraftprosjekter som kan gi en samlet årlig produksjon på om lag 410 GWh. Parallelt har Enova gjennomført en søknadsrunde hvor tre prosjekter som kan gi en samlet produksjon på rundt 330 GWh/år, ble tildelt støtte.

*Styrking av satsingen på fornybar kraftproduksjon til havs*

Regjeringen er opptatt av å legge til rette for fornybar kraftproduksjon til havs. Våren 2009 la Regjeringen derfor fram forslag til ny lov om fornybar energi til havs (havenergilov) og en nasjonal strategi for havbasert fornybar energi. Det blir i proposisjonen varslet at det vil bli satt i gang arbeid for å identifisere havareal som er egnet for framtidig utbygging av vindkraft. Satsingen på fornybar kraftproduksjon til havs må ses i sammenheng med satsingen ellers på fornybar energi. Fornybar kraftproduksjon til havs har særtrekk som best kan imøtekommes med egne virkemidler og det er derfor etablert et eget program for fornybar kraftproduksjon innenfor Enova

*Marine ressurser*

Havressursloven som trådte i kraft 1. januar 2009, er et sentralt virkemiddel i arbeidet for bærekraftig utvikling innen fiskerisektoren. Loven forplikter fiskerimyndighetene til løpende å vurdere hva slags tiltak som er nødvendige for å sikre en bærekraftig forvaltning av de villevende marine ressursene. Et viktig element er å fastsette forvaltningsmål for ulike bestander. For å sikre bærekraftige fiskerier er det nødvendig å ha god oversikt over uttaket. Det er derfor viktig å bekjempe



Figur 7.10 Beregnet gytebestand og føre vår-grenseverdier for utvalgte fiskebestander

Kilde: Det internasjonale havforskningsrådet (ICES).

det ulovlige, uregulerte og urapporterte fisket. I denne sammenhengen utfører Kystvakten en viktig funksjon. Det ulovlige fisket i Barentshavet er gradvis redusert, og i 2009 ble det ikke registrert slikt fiske.

Havforskningsinstituttet koordinerer Marin arealdatabase for norske kyst- og havområder (MAREANO-programmet). Databasen skal legge grunnlaget for forvaltning av biologisk mangfold og følsomme habitater, samt bedre kunnskapsgrunnlaget for økosystembasert forvaltning og bærekraftig utnyttelse av ressursene. Den totale bevilgningen for MAREANO-programmet i 2010 er 51,5 mill. kroner. Programmet videreføres i 2011.

Bærekraftindikator 10 er gytebestand for nordøstarktisk torsk og norsk vårgytende sild, nordsjøtorsk og nordøstarktisk sei. Figur 7.10 viser utviklingen av disse bestandene, sammenliknet med føre var-verdier.

For å få et bedre bilde av den økologiske tilstanden i vårt marine miljø er indikatoren for fiskebestandene utvidet med to nye arter – nordsjøtorsk og nordøstarktisk sei. Disse artene er gode indikatorer for den økologiske tilstanden og for forvaltningen av viktige fiskeressurser. Nordsjøen er et område som tidligere ikke har vært dekket av bærekraftindikatorene og hvor det har vært uttrykt bekymring for enkelte bestander.

Nordøstarktisk torsk har i henhold til Det internasjonale råd for havforskning (ICES) god reproduksjonsevne og beskattes bærekraftig. For 2011 vurderer ICES at kvoten for nordøstarktisk torsk kan økes med 96 000 tonn til totalt 703 000 tonn. Dette tilsvarer et nivå som trolig ligger rundt det maksimale stabile langtidsutbyttet for bestanden.

ICES vurderer at bestanden av norsk vårgytende sild har full reproduksjonskapasitet og blir høstet bærekraftig. Gytebestanden i 2010 er beregnet til ca. 13 millioner tonn, som er et historisk høyt nivå. Årsklassene fra og med 2005 er relativt svake, slik at det ventes en nedgang i bestanden de kommende årene.

Norge har en forholdsvis lav andel av fangsten av nordsjøtorske og påvirker derfor ikke alene utviklingen i bestanden. Bestanden av nordsjøtorske har redusert reproduksjonsevne, og det er sannsynlig at den ikke høstes bærekraftig. I fiskerisamarbeidet med EU om forvaltningen i Nordsjøen har Norge de siste årene fokusert på tiltak for å redusere uttaket av fisk blant annet ved at Norge og EU har etablert et felles system for stenging av fiskefelt for å beskytte yngel og småfisk.

Nordøstarktisk sei er en bestand som Norge forvalter alene. ICES vurderer at bestanden har god reproduksjonsevne, og at den høstes bærekraftig. Gytebestanden har gått noe tilbake de siste årene, noe som hovedsakelig kan forklares ut fra naturlige svingninger.

#### *Jordbruk og kulturlandskap*

Omdisponering av dyrket og dyrkbar mark medfører tap av produktive områder og trekker ned oppfyllelsen av bærekraftindikator 11, irreversibel avgang av produktivt areal. Ifølge Statistisk sentralbyrå er det registrert en samlet irreversibel omdisponering av 304 km<sup>2</sup> dyrket jord etter plan- og bygningsloven og jordloven fra 1976 til 2009. Omdisponeringen av dyrkbar mark har vært noe lavere, rundt 222 km<sup>2</sup>. I alt er det dermed omdisponert 526 km<sup>2</sup> dyrket og dyrkbar jord fra 1976 til 2009. Likevel har det vært en moderat økning i samlet jordbruksareal i det samme tidsrommet.

Regjeringen la i juni 2009 fram St.meld. nr. 39 (2008–2009) Klimautfordringene – landbruk en del av løsningen. Meldingen synliggjør mål og aktuelle tiltak i landbruket for årene som kommer. Meldingen har hovedvekten på følgende områder: 1) binding av karbon gjennom bærekraftig skogbruk og bruk av treprodukter, 2) satsing på bioenergi med basis i skogråstoff og avfallsprodukter fra landbruket, 3) binding av utslipp av klimagasser i

jordbruks- og matsektoren, 4) tiltak for å tilpasse norsk landbruk til de forventede klimaendringene, 5) satsing på forskning, kunnskapsbygging og -formidling, og 6) internasjonalt engasjement innen landbrukssektoren. Oppfølgingen vil være en sentral del av stortingsmelding om landbruks- og matpolitikken som legges fram våren 2011.

#### **7.2.5 Helse- og miljøfarlige kjemikalier**

Mange kjemikalier brytes svært langsomt ned i miljøet og hopper 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.

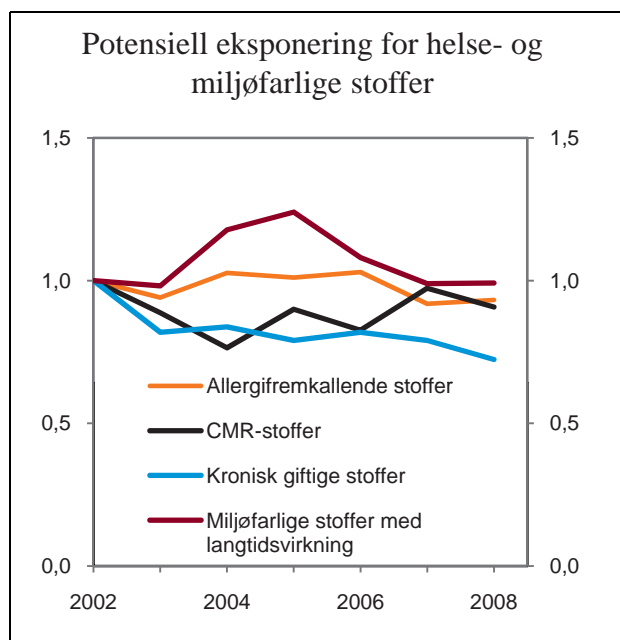
Bærekraftindikator 12, potensiell eksponering for helse- og miljøfarlige stoffer, viser mengden av farlige stoffer som slippes ut i omgivelsene et bestemt år, og som vi dermed kan eksponeres for og bli skadet av, jf. figur 7.11. Utslipp av de farligste helse- skadelige stoffene, CMR-stoffer (stoffer som kan gi kreft, forårsake mutasjoner og skade forplantningen) viser store variasjoner mens kronisk giftige stoffer viser en klar, nedadgående trend. Den klart største utslippskilden for CMR-stoffer er bruk av oljeprodukter. Ser en bort fra utslipp som følge av bruk av oljeprodukter, er utslippene av CMR-stoffer redusert med 20 pst. siden 2002. Det skyldes først og fremst redusert bruk av bindemidler i bygninger og skip. Utslipp av allergiframkallende stoffer har vært relativt stabile mens utslipp av stoffer med langtidsvirkninger økte fram til 2005 men har avtatt siden. Resultatene må tolkes med forsiktighet. Det arbeides med å forbedre beregningsmodellen.

Norge skal være pådriver for strengere internasjonal regulering av helse- og miljøfarlige kjemikalier.

#### **7.2.6 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 – eller humankapitalen –



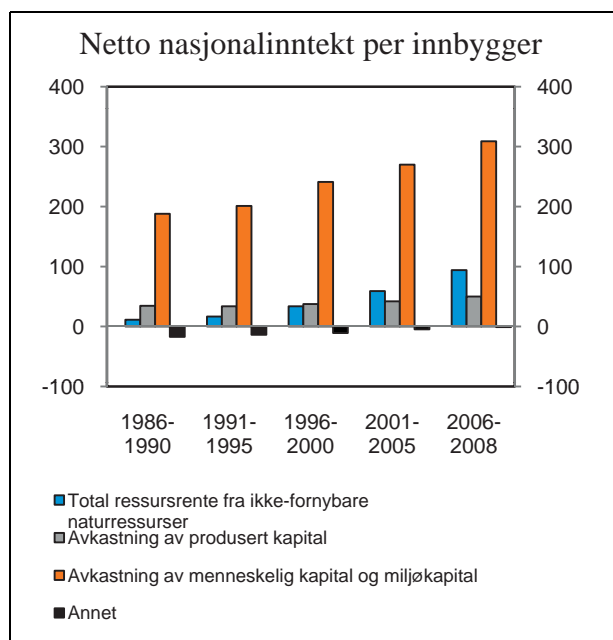
Figur 7.11 Potensiell eksponering for helse- og miljøfarlige stoffer. Indeks 2002=1

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

som gjør Norge til et rikt land. Beregninger gjort av Statistisk sentralbyrå viser at denne kapitalen utgjør 73 pst. av nasjonalformuen, mens de gjenværende olje- og gassreservene utgjør 12 pst. Beregningene viser videre at nasjonalformuen per innbygger er økende til tross for at olje- og gassforekomstene i Nordsjøen etter hvert tømmes. Det må blant annet ses i sammenheng med at store deler av petroleumsinntektene reinvesteres i andre formuesobjekter gjennom Statens pensjonsfond utland.

Nasjonalinntekten kan betraktes som den markedsmessige avkastningen av nasjonalformuen. Bærekraftindikator 13, netto nasjonalinntekt per innbygger fordelt på kilder, fanger opp hvordan denne utvikler seg, jf. figur 7.12. Indikatoren viser at menneskelige ressurser og miljøkapital 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. Denne kildens betydning har økt fra å utgjøre 5 pst. av vår inntekt i perioden 1986–1990 til å utgjøre 21 pst. over de siste fire årene.

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



Figur 7.12 Netto nasjonalinntekt<sup>1</sup> per innbygger fordelt på kilder. 1 000 kroner

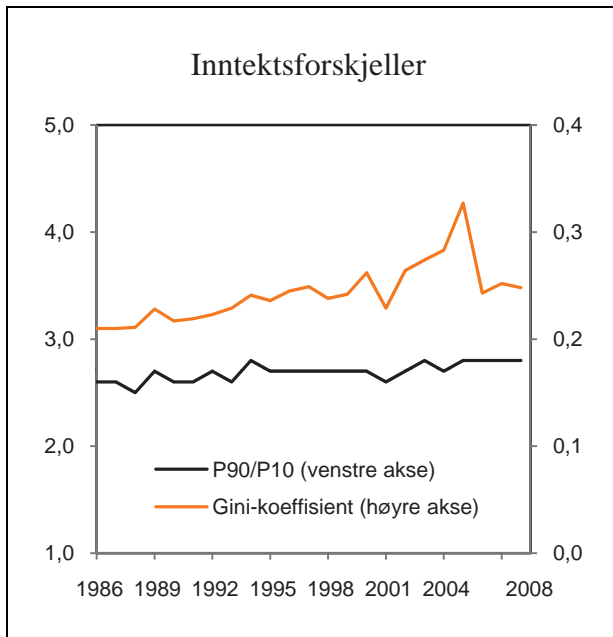
<sup>1</sup> Faste 2008-priser.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

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.

Små inntektsforskjeller og lav arbeidsledighet i et samfunn bidrar til å styrke oppslutningen om fellesskapsløsninger på samfunnsmessige utfordringer, herunder utfordringer knyttet til bærekraftig utvikling og klima. I de nordiske landene er et godt fungerende arbeidsmarked med høy sysselsetting og omfordeling gjennom lønnsdannelsen sentralt for velferd og utjevning. Velferdsordningene er blitt utformet slik at de understøtter sysselsettingen og bidrar til å redusere risiko for den enkelte knyttet til omstillinger. Samtidig er høy sysselsetting grunnleggende for finansiering av velferdsordningene. Dersom arbeidslinjen svekkes, vil skattegrunnlaget og evnen til å finansiere velferdsordningene undergraves.

Regjeringen arbeider for at de økonomiske forskjellene i samfunnet reduseres. Bærekraftindikator 14, utvikling i inntektsfordeling, jf. figur 7.13, inneholder to ulike mål på inntektsforskjeller mellom husholdningene; Gini-koeffisienten og forholdstallet mellom inntekten til den husholdningen som har en inntekt som innebærer at 90 pst. av husholdningene ligger lavere i inntektsfordelingen dividert på inntekten til den husholdningen som har en inntekt slik at 10 pst. av husholdningene ligger lavere i inntektsfordelingen (P90/P10).



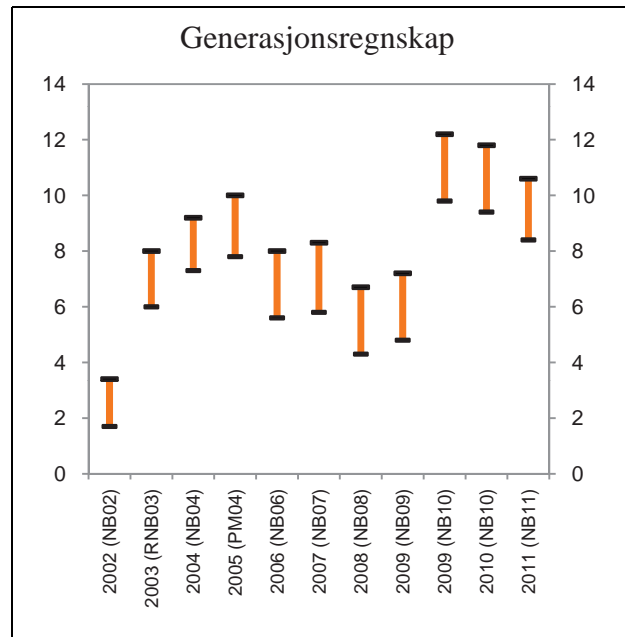
Figur 7.13 Utvikling i inntektsfordelingen

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Målt ut fra forholdstallet P90/P10 viser figur 7.13 at inntektsfordelingen i perioden er lite endret.

Gini-koeffisienten dekker hele inntektsfordelingen og viser i samme periode en viss tendens til økende forskjeller. Økte aksjeutbytter har helt siden begynnelsen av 1990-tallet bidratt til å gjøre inntektsfordelingen noe skjevare. De store variasjonene i Gini-koeffisienten de senere årene henger også sammen med utbyttebetalingene. Innføringen av skatt på aksjeutbytte fra 2006 bidro til at mange tok ut større utbytte enn normalt i 2004 og 2005, og dermed til at Gini-koeffisienten steg disse årene. Siden 2006 har Gini-koeffisienten ligget under 2000-nivået, og den gikk noe ned fra 2007 til 2008. Innføring av skatt på aksjeutbytte fra 2006 har bidratt til redusert inntektsulikhet, mens finanskrisen trolig ga en ytterligere effekt i 2008. I internasjonal sammenheng er inntektsulikheten i Norge blant de laveste.

Regjeringen oppnevnte i april 2008 et utvalg som skulle utrede årsakene til de økende økonomiske forskjellene – Fordelingsutvalget. Utvalget skulle foreta en bred analyse av faktorer som bestemmer inntektsfordelingen, og vurdere tiltak for å bekjempe fattigdom og jevne ut økonomiske forskjeller i Norge. Rapporten fra utvalget ble levert 30. april 2009. Blant hovedkonklusjonene er at inntektsfordelingen i Norge er jevn sett i internasjonal sammenheng, til tross for at ulikheten har økt noe. Mye av økningen skyldes økte kapitalinntekter for



Figur 7.14 Generasjonsregnskapet. Beregnet innstrammingsbehov i offentlige finanser. Prosent av BNP

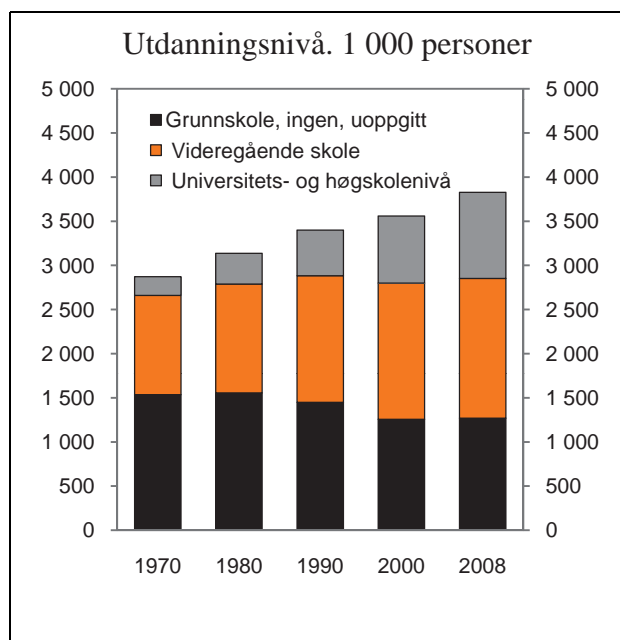
Kilde: Finansdepartementet.

dem som tjener mest. Utvalget peker på flere tiltak som kan bidra til redusert ulikhet. Fordelingsutvalgets arbeid er nærmere omtalt i avsnitt 4.5. Utvalgets rapport vil bli fulgt opp i en stortingsmelding som er planlagt fremmet våren 2011.

For at finanspolitikken skal være opprettholdbar på lang sikt må nåverdien av de ressursene som står til rådighet for offentlig sektor, være like stor som nåverdien av alle fremtidige utbetalinger. Bærekraftindikator 15, generasjonsregnskap, belyser de generasjonsmessige fordelingsvirkningene av å videreføre dagens budsjettpolitikk, når en tar hensyn til demografiske utviklingstrekk, jf. figur 7.14. I et bærekraftperspektiv er det rimelig å se petroleumsformuen som en arv fra naturen som tilhører alle generasjoner. Ved å følge handlingsregelen for finanspolitikken sikrer en at petroleumsformuen også kommer framtidige generasjoner til gode. Den betydelige kapitaloppbyggingen i Statens pensjonsfond utland gir grunnlag for varige inntekter på statens hånd.

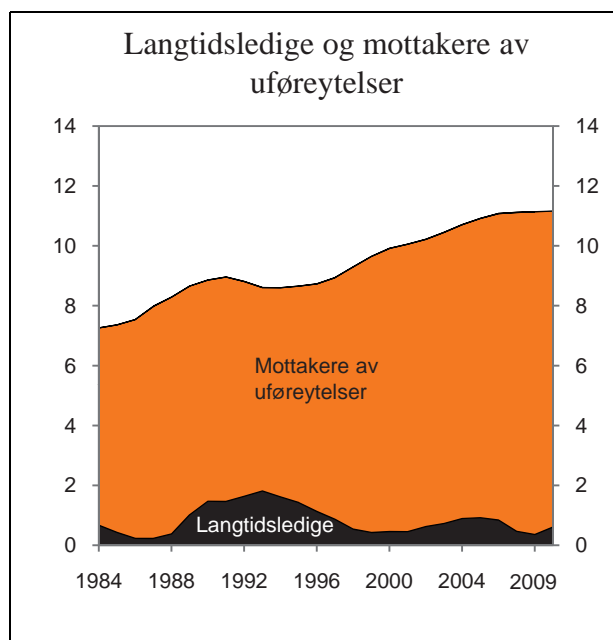
Oppdaterte beregninger på generasjonsregnskapet viser en forbedring sammenliknet med beregningene til Nasjonalbudsjettet 2010, hovedsakelig som følge av at bruken av oljeinntekter er redusert. Det er gjort nærmere rede for generasjonsregnskapsberegningene i avsnitt 3.2.2, der bærekraften i offentlige finanser er drøftet i et bredere perspektiv.





Figur 7.15 Antall personer på 16 år og over, fordelt etter høyeste utdanning

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 7.16 Langtidsledige og mottakere av uføreytelser som andel av befolkningen

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

#### Forvaltningen av Statens pensjonsfond utland

Siktemålet med investeringene i Statens pensjonsfond utland er å oppnå høyest mulig avkastning over tid gitt 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 ivaretagelse av miljømessige og samfunnmessige forhold. Regjeringen vektlegger derfor rollen som ansvarlig investor i forvaltningen av fondet. Regjeringen foreslo med bakgrunn i evalueringen av de tidligere etiske retningslinjene flere nye tiltak som vil kunne styrke hensynet til klima og bærekraftig utvikling i forvaltningen av fondet, jf. St.meld. nr. 20 (2008-2009) Om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2008. Det er blant annet vedtatt å etablere et nytt investeringsprogram som skal rettes mot miljørelaterte investeringsmuligheter, og departementet deltar i et utredningsprosjekt sammen med andre investorer der en utreder hvordan klimautfordringer kan påvirke de finansielle markedene, og hvordan investorer bør handle ut fra dette. Videre er det gjennom Norges Banks eierskapsutøvelse stilt klare forventninger til selskapers håndtering av klimaendringer i egen virksomhet og leverandørkjeden. Forvaltningen av Statens pensjonsfond utland omtales i kapittel 5.

#### Høyere utdanning

Befolkningens utdanningsnivå er en indikator for tilbudet av kvalifisert arbeidskraft til offentlig og privat sektor. Et høyt utdanningsnivå i befolkningen er en forutsetning for en bærekraftig økonomisk utvikling i et moderne kunnskapssamfunn. Utdanning gir grunnlag for arbeidsmarkedstilknypning 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 spiller en viktig rolle for oppbygging av den menneskelige kapitalen, som er den viktigste målbare enkeltkomponent i nasjonalformuen.

Bærekraftindikator 16, befolkningen fordelt etter utdanning, viser at utdanningsnivået har steget markant siden 1970 og at det fortsatt stiger, jf. figur 7.15. Andelen av befolkningen med universitets- eller høyskoleutdanning økte fra 7 pst. i 1970 til nærmere 27 pst. i 2008. Utdanningsnivået i Norge forventes å stige framover blant annet som følge av at stadig flere unge kvinner fullfører høyere utdanning. Halvparten av kvinnene i alderen 25-29 år hadde høyere utdanning i 2008. Mens en økende andel fullfører høyere utdanning er frafallet i videregående utdanning, særlig yrkesfagene, høyt. Det representerer en betydelig utfordring.



### Utstøting fra arbeidslivet

Bærekraftindikator 17 viser at summen av langtidsledige og mottakere av uføreytelser som andel av befolkningen gjennomgående har økt over tid til tross for noe nedgang i antallet langtidsledige, jf. figur 7.16. Som det fremgår av figuren var nesten 12 pst. av befolkningen mellom 18 og 66 år enten uføretrygdet eller langtidsledig ved utgangen av 2009. I 4. kvartal 2009 var det ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) 23 000 langtidsledige. Dette er en økning på 11 000 personer i forhold til 4. kvartal 2008.

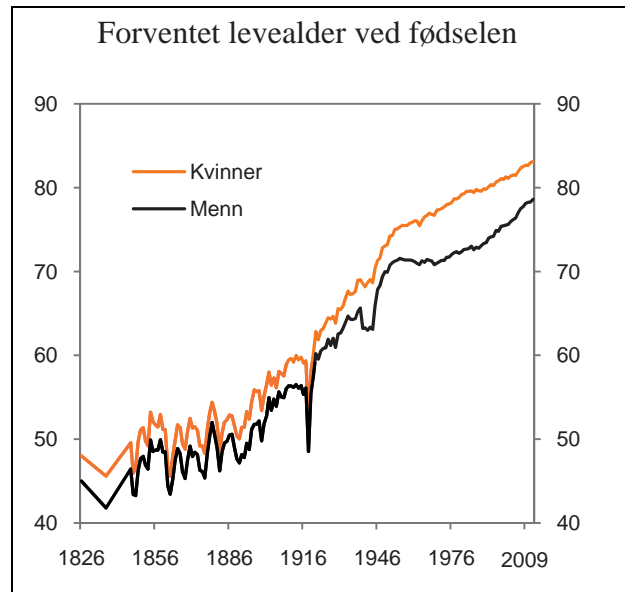
Veksten i antallet mottakere av uføreytelser fortsetter. Ved utgangen av 2009 var det registrert om lag 346 000 personer med uføreytelser – en økning på 7 000 personer fra 2008. Mye av veksten kan forklares med endringer i befolkningssammensetningen. Det er en betydelig utfordring at andelen uføre er meget høy og økende i Norge. At en stor andel av befolkningen i arbeidsdyktig alder står utenfor arbeidslivet, svekker verdiskapingen og evnen til å videreføre gode velferdsordninger.

Om lag 10 pst. av Norges befolkning har innvandrerbakgrunn. I enkelte innvandrergrupper er andelen uføretrygdete og ledige svært høy. Regjeringen vil legge til rette for at innvandrere raskest mulig kan bidra med sine ressurser i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig. Den registrerte arbeidsledigheten blant innvandrere økte fra 6,7 pst. i 2. kvartal 2009 til 7,3 pst. i 2. kvartal 2010. I samme periode økte den registrerte ledigheten i den øvrige befolkningen fra 2,1 pst. til 2,2 pst.

### Arbeid mot sosialt betingede helseforskjeller

Bærekraftindikator nr. 18 er forventet levealder ved fødsel. Indikatoren fanger opp viktige forhold ved helse og velferd. Den forventede levealderen ved fødselen økte med 0,1 år for kvinner og 0,3 år for menn fra 2008 til 2009. Kvinner kan forvente å leve 83,1 år og menn 78,6 år, jf. figur 7.17. I Japan, der levealderen er lengst, kunne jenter som var født i 2007 forvente å bli 86,0 år og gutter 79,2 år. Dette kan si noe om forbedringspotensialet i Norge. Samtidig er det forhold i utviklingen som over tid kan være med på å redusere forventet levealder ved fødsel.

Framtidens nordmenn vil i større grad enn i dag få utfordringer knyttet til livsstilsykdommer. I 2008 var nesten hver tredje norske mann og hver femte norske kvinne over 16 år overvektige. Hver



Figur 7.17 Forventet levealder ved fødselen etter kjønn

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

tiende nordmann over 16 år har helsefarlig overvekt. Overvekt og fedme fører til type 2-diabetes og økt forekomst av hjerte-karsykdommer. Selv om andelen av befolkningen med helsefarlig overvekt har økt i Norge, er vi bedre stilt enn flere andre land. For eksempel har om lag 30 pst. av voksne amerikanere helsefarlig overvekt.

I St.meld. nr. 47 (2008–2009) Samhandlingsreformen presenterer Regjeringen en strategi for styrking av det forebyggende arbeidet i helsetjenesten. Dette gjøres blant annet for å møte de fremtidige helseutfordringene som er skissert over.

### 7.2.7 Samiske perspektiver i miljø- og ressursforvaltningen

Regjeringen har en nær dialog med Sametinget om oppfølging av det samiske perspektivet i miljø- og ressursforvaltningen. Miljøverndepartementet og Sametinget fastsatte våren 2007 nærmere retningslinjer for konsultasjoner i saker om utarbeidelse av verneplaner. I 2009 undertegnet Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE) og Sametinget en samarbeidsavtale om konsultasjoner ved bl.a. vind- og vannkraftutbygging i samiske områder.

Den nye plandelen av plan- og bygningsloven, gir Sametinget innsigelsesmyndighet dersom en plan får «vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse».

**Boks 7.2 Samlet vurdering av utviklingen i bærekraftindikatorene**

Tabellen nedenfor gir en samlet oppsummering av utvikling i bærekraftindikatorene fra år til år for dermed å synliggjøre framskritt og utfordrin-

ger i arbeidet for en bærekraftig utvikling. For en nærmere omtale av mål og status vises det til beskrivelse av hver enkelt indikator i avsnitt 7.2.

Indikator	Utvikling + / ~ / ÷
1 Offisiell norsk bistand, nivå og prosent av brutto nasjonalinntekt	~
2 Handel med minst utviklede land og utviklingsland samlet	+
3 Norske utslipp av klimagasser relatert til Kyotomålet	+
4 Utslipp av langtransporterte luftforurensninger og utslippsforpliktelser under Gøteborgprotokollen	+
5 Bestandsutviklingen for hekkende fugl i økosystemer på land	~ <sup>1</sup>
6 Vannforekomster med god eller svært god økologisk status, ferskvann	+
7 Vannforekomster med god eller svært god økologisk status, kystvann	~ <sup>2</sup>
8 Tilstandsgraden for fredete bygninger	~
9 Samlet energibruk per enhet brutto nasjonalprodukt	+
10 Beregnet gytebestand for nordøstarktisk torsk, norsk vårgytende sild, nordsjøtorske og nordøstarktisk sei sammenlignet med føre-var-grenseverdier	~
11 Irreversibel avgang av produktivt areal	~ <sup>3</sup>
12 Potensiell eksponering for helse- og miljøfarlige stoffer	~
13 Netto nasjonalinntekt per innbygger fordelt på kilder	+
14 Utvikling i inntektsfordeling	+
15 Generasjonsregnskap: innstrammingsbehov i offentlige finanser som prosent av BNP	+
16 Befolkningen fordelt etter høyeste utdanning	+
17 Langtidsledige og mottakere av uføreytelser som andel av befolkningen i aldergruppen 18-66 år	~
18 Forventet levealder ved fødselen	+

<sup>1</sup> Usikre data.

<sup>2</sup> Det mangler foreløpig data til å si noe sikkert om utviklingen samlet.

<sup>3</sup> Data gir ikke grunnlag for å trekke sikre konklusjoner om utviklingen fra år til år.

[+ positiv ÷ negativ ~ om lag uendret]

Kilde: Finansdepartementet.

Klimaendringer gir utslag for landbruket i samiske områder, så vel som for reindriften mht. beitebetingelser og driftsmuligheter. Samisk høgskole leder gjennomføringen av prosjektet EALÁT, som utreder hvordan reinbeiteområder i Arktis påvirkes av klimaendringer. Prosjektet er en oppfølging av Arktisk Råds klimarapport (ACIA).

Samerettsutvalget II avleverte i desember 2007 NOU 2007: 13 Den nye sameretten som inneholder en rekke forslag om ny lovgivning og om endringer i eksisterende lover. NOU 2007: 13 ble sendt på høring 15. februar 2008, med høringsfrist 15. februar 2009. Saken er nå under behandling.

### 7.3 Bred medvirkning og oppfølging

Regjeringen fører en politikk som oppmuntrer næringsliv, organisasjoner, forvaltning, skoler, utdanningsinstitusjoner og den enkelte til å delta aktivt i arbeidet for en bærekraftig utvikling.

#### 7.3.1 Næringslivets rolle

Næringslivets evne til innovasjon i retning av mer bærekraftige produksjonsprosesser og deres vilje til å ta samfunnsansvar er viktig i arbeidet for bærekraftig utvikling. Regjeringen vil medvirke til at det offentlige går foran som ansvarlig forbruker ved å etterspørre varer og tjenester som er tilvirket etter høye miljømessige og etiske standarder. Regjeringen forventer at alle selskaper tar samfunnsansvar, enten de er offentlig eller privat eid. Statens pensjonsfond utland søker å påvirke selskaper der fondet er investert til å ta sosialt og miljømessig ansvar.

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 på sin innsats.

Staten har en viktig rolle som tilrettelegger av arenaer for dialog, gjennom informasjonsarbeid og gjennom sin rolle som eier, investor, myndighetsutøver, innkjøper og pådriver. Regjeringen la i januar 2009 fram St.meld. nr. 10 (2008-2009) Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi. Meldingen legger til grunn at norske selskaper skal være blant de fremste i å utøve samfunnsansvar og på den måten bidra til å styrke menneskerettighetenes stilling, skape anstendige arbeidsvilkår, ta vare på miljøet og bekjempe korrupsjon. Regjeringen mener at et aktivt engasjement fra bedriftene på disse områdene vil virke positivt både for bedriftene og for samfunnet for øvrig.

#### 7.3.2 Miljøinformasjon og den enkeltes rolle

Regjeringen ønsker å gjøre det enklere for folk å være miljøvennlige i hverdagen.

Forbruksnivå og forbruksmønster har stor innvirkning på miljøet. Miljø-, ressurs- og klimabelastningen fra forbruket i Norge er høyere enn det som svarer til et bærekraftig nivå i global målestokk. Et endret forbruksmønster og redusert

ressursbruk vil kreve endringer i både holdninger, atferd og livsstil – så vel som i teknologibruk og innretningen av økonomisk politikk. Ved bevisst handling kan forbrukerne gjennom etterspørselen bidra til å påvirke næringsdrivende til å endre både produktsortiment og måten produktene blir produsert på. Et mål i forbrukerpolitikken er å legge til rette informasjon til forbrukerne om miljøkonsekvenser av forbruksvalg. I den forbindelse vil det være viktig blant annet å videreutvikle de eksisterende ordningene for frivillig positiv miljømerking av forbruksvarer (Svanen og Blomsten).

Grønne skatter og avgifter innebærer en betaling for miljøkostnader som oppstår ved produksjon og forbruk. I de fleste tilfeller er pris et viktig kriterium i forbrukernes valg mellom ulike alternativer. Bruk av økonomiske virkemidler egner seg derfor meget godt til å vri forbruket mot produkter som gir lav miljøbelastning selv om den enkelte forbruker ikke gjør produktvalg ut ifra en miljøvurdering.

God informasjon er viktig for at forbrukeren skal kunne ta hensyn til miljø. Retten til miljøinformasjon i Norge er lovfestet gjennom en egen lov om rett til miljøinformasjon. Loven forplikter offentlige forvaltningsorganer til å gjøre informasjon om miljøtilstanden og miljøforhold innenfor sine ansvarsområder allment tilgjengelig. For at miljøinformasjon skal kunne holdes tilbake, må det være reelle og saklige grunner for det, og informasjonen eller dokumentet den finnes i må være unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven. Miljøsertifisering har til hensikt å gi tjenesteprodusenter og andre virksomheter dokumentasjon på at de arbeider systematisk med miljø. Regjeringen vil styrke miljøinformasjonen og gjøre miljømerker bedre kjent i offentligheten. En forskrift om offentlige innkjøp, som ble innført fra årsskiftet 2007, åpner for at miljømerker kan benyttes som dokumentasjon av krav som stilles ved innkjøp.

#### 7.3.3 Frivillige organisasjoner

De frivillige organisasjonene spiller en viktig rolle i det norske demokratiet. Organisasjonene 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 organisasjoner om bærekraftig utvikling. Regjeringen ønsker å videreutvikle dette samarbeidet. Finansdepartementet opprettet derfor i 2008 en ny møteplass mellom organisasjoner og myndigheter, der det tas opp

spørsmål av relevans for oppfølgingen av strategien for bærekraftig utvikling.

Norge fremmer medvirkning fra ikke-statlige organisasjoner i det internasjonale miljøvernsarbeidet. Det er en tradisjon å ha representanter for organisasjonene med i nasjonale delegasjoner ved større FN-konferanser. Organisasjonene danner nettverket Forum for Utvikling og Miljø (ForUM) etter Riokonferansen i 1992 for å følge opp gjennomføringen av Agenda 21. ForUM har mer enn 50 tilsluttede organisasjoner og finansieres i hovedsak av Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet.

Den norske kirke har et stort engasjement i spørsmål knyttet til miljø-, klima, forbruk og rettferd. I de fleste bispedømmene er det etablert egen miljøledelse, og Kirkerådet driver prosjektet Grønne menigheter, som er en del av arbeidet med grønn stat.

### 7.3.4 Offentlige anskaffelser

Offentlig sektor kjøpte i 2008 inn varer og tjenester for rundt 380 mrd. kroner. Statsforvaltningens andel var rundt 123 mrd. kroner. Det er et stort potensial for reduksjon av miljøbelastningene fra det offentliges innkjøp og bruk av varer og tjenester.

Regjeringen la i juni 2007 fram en handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Planen gjelder for 2007 – 2010. Planen inneholder en egen miljøpolitikk for statlig innkjøp med konkrete mål og krav til innkjøp av særlige viktige produktgrupper. Målene og kravene i planen ble gjort gjeldende fra og med 1. januar 2008. Veiledende miljøkriterier for de prioriterte produktgruppene til bruk for innkjøpere legges fortløpende ut på [www.anskaffelser.no](http://www.anskaffelser.no). Miljøledelse i statlige virksomheter videreføres gjennom handlingsplanen og miljøpolitikken for statlige innkjøp er en obligatorisk del av miljøledelsessystemet. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har fått ansvaret for å følge opp handlingsplanen for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser som omfatter miljøhensyn. For å gi offentlige virksomheter den hjelp de måtte trenge for å gjennomføre handlingsplanen, er det i hvert fylke etablert en regionalt faglig støttetjeneste (knotepunkt) som skal stå til rådighet for statlige og kommunale virksomheter.

Som et ledd i arbeidet med å redusere klimautslippene inngikk Miljøverndepartementet og Norsk Industri en særskilt avtale om aktivt bruk av de prinsipper som er nedfelt i Regjeringens handlingsplan om miljø- og samfunnsansvar i of-

fentlig anskaffelser. Avtalen inneholder overordnede mål for hva man skal oppnå, bl.a. fokus på innovative løsninger. Avtalen gjelder for innkjøp av varer og tjenester til drift av virksomhetene som er medlemmer av Norsk Industri, og blant annet prioritere produktgrupper som har stort potensial for energieffektivisering og reduserte klimautslipp.

### 7.3.5 Lokalforvaltningens rolle

Kommunene har et hovedansvar for arealforvaltningen. De er både tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere og demokratiske organer med ansvar for samfunnsutvikling. De er derfor viktige i arbeidet med miljø og bærekraftig utvikling. Energi, avfallshåndtering, avløpsrensing, lokal luftforurensning og viltforvaltning er andre viktige områder hvor kommunene har en sentral rolle.

Den nye plan- og bygningsloven gir kommunene strengere krav om og større rom for å fremme miljøhensyn og en bærekraftig utvikling i sin areal- og samfunnsplanlegging. Loven forutsetter åpenhet og medvirkning i beslutningsprosessene, og innfører krav om at alle kommunestyre og fylkesting skal vedta en planstrategi som grunnlag for sin virksomhet. Planstrategien vil være et viktig element i lokaldemokratiet og debatten om prioriteringer og verdivalg.

Kommunene eier ifølge Enova rundt ¼ av alle yrkesbygg i Norge og står for 1/3 av energibruken i norske næringsbygg. Dette utgjør et stort potensial for redusert energibruk og energiomlegging.

Miljøverndepartementets samarbeid med Kommunenes sentralforbund (KS) om programmet Livskraftige kommuner – kommunenettverk for miljø og samfunnsutvikling omfatter nå 192 kommuner. Over 150 kommuner er i gang med konkrete klimatiltak. Programmet skal styrke kommunenes miljøkompetanse og støtte opp under det nasjonale arbeidet med bærekraftig utvikling. Avtalen om Grønne energikommuner mellom Kommunal- og regionaldepartementet, Olje- og energidepartementet, Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund har som mål å få kommunene til å satse på energieffektivisering, fornybar energi og å få ned klimagassutslippene.

### 7.3.6 Utdanning for bærekraftig utvikling

Kunnskap er en helt sentral forutsetning for å lykkes i arbeidet med en bærekraftig utvikling, og skoler og andre utdanningsinstitusjoner kan gi viktige bidrag. Et av formålene med grunnopplæ-

ringen 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. Direktoratet bistår også i arbeidet med å utvikle en samlet nasjonal strategi for utdanning for bærekraftig utvikling.

## 7.4 Livskvalitet

### 7.4.1 Bakgrunn

Regjeringen fører en politikk som bygger på rettferdighet og fellesskap, og på at alle mennesker i Norge skal ha mulighet til å utvikle sine evner og leve gode og meningsfulle liv. Arbeidskraften er vår viktigste ressurs, og arbeidsledighet er en sløsing med samfunnets ressurser. Samtidig er det å være i arbeid svært 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 av en rekke forhold. Helse, sosiale relasjoner og økonomiske forhold er sentrale faktorer. Videre kan enkeltpersoner ha svært ulike oppfatninger om hva som er viktig for deres livskvalitet. Dette gjør det vanskelig å enes om én indikator for utviklingen i livskvalitet. Det er også et spørsmål om alle innbyggere skal vektlegges like mye i slike indikatorer, eller om det bør legges større vekt på livskvaliteten til de dårligst stilte i samfunnet. Sammenhengene mellom politiske beslutninger og faktorer som er viktige for den enkeltes livskvalitet er også kompliserte, og enkelte faktorer vil bare i begrenset grad kunne påvirkes gjennom politiske beslutninger.

Internasjonalt pågår det betydelig arbeid med å videreutvikle målinger av livskvalitet og samfunnsmessige framskritt. Arbeidet er bredt basert, og involverer både internasjonale organisasjoner, forskningsmiljøer og nasjonale statistikkbyråer. Bak dette arbeidet ligger en erkjennelse av at menneskers livskvalitet avhenger av langt mer enn den samlede inntekten i samfunnet, og dermed ikke kan måles ved brutto nasjonalprodukt (BNP) alene.

Nasjonalbudsjettet 2010 inneholdt en bred drøfting av måling av levekår og livskvalitet, her-

under av viktige problemstillinger og av norske og internasjonale initiativer. I tillegg ble det presentert enkelte resultater fra undersøkelser av hva som påvirker enkeltmenneskers livskvalitet, herunder inntekt.

I Norge publiserer Statistisk sentralbyrå jevnlig et bredt utvalg av nøkkeltall om og analyser av befolkningens levekår i Norge. Disse baserer seg i stor grad på målbare og objektive størrelser fra registre og andre eksisterende datakilder. I tillegg foretar Statistisk sentralbyrå omfattende intervjuundersøkelser, hvorav levekårsundersøkelsene er særlig relevante i denne sammenheng. Hvert år, i Samfunnsspeilets dobbeltutgave nummer 5-6, presenterer Statistisk sentralbyrå et bredt utvalg av nøkkeltall om befolkningens levekår i Norge. Samfunnsspeilet i fjor høst viet spesiell oppmerksomhet til regionale forskjeller og tok for seg dimensjoner som befolkning, helse, utdanning, arbeid og arbeidsmiljø, økonomiske levekår, boforhold, kriminalitet og fritid og kultur. Gjennomgangen viste betydelige regionale forskjeller på de fleste sosiale indikatorene for levekår. På denne bakgrunnen konkluderer artikkelforfatterne med at det er et godt stykke igjen til vi kan si at mulighetene for livsutfoldelse er noenlunde likt fordelt over hele Norge.

Når det gjelder subjektive indikatorer for livskvalitet, gjennomfører Synovate undersøkelsen Norsk Monitor der et representativt utvalg av den norske befolkningen bl.a. blir spurt om sin oppfatning av egen lykke. Undersøkelsen har til hensikt å belyse hvordan lykkenivået i befolkningen utvikler seg, samt hvilke faktorer som særlig har betydning for folks lykkefølelse. Norsk Monitor har vært gjennomført annethvert år siden 1985, sist i 2009. Professor Ottar Hellevik ved Universitetet i Oslo har analysert resultatene, og finner at det norske lykkenivået i 2009 – som i de tre foregående undersøkelsene – ligger noe høyere enn det gjorde på 1980- og 1990-tallet. At lykkenivået er steget i Norge, forklares blant annet av velstandsvekst og en endring i befolkningens verdisyn fra en materialistisk til en idealistisk verdiorientering.

Arbeidet med måling av livskvalitet i Norge skjer langs flere spor, der også andre aktører enn de som nevnes ovenfor er involvert, for eksempel Bedriftsøkonomisk institutt (BI) og Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). For en oversikt over dette arbeidet vises det til et planlagt temanummer om levekår og subjektiv livskvalitet i Tidsskrift for velferdsforskning i 2011.

#### 7.4.2 Det internasjonale arbeidet for måling av samfunnsutviklingen

Det pågår for tiden betydelig arbeid også internasjonalt knyttet til videreutvikling av måling av livskvalitet, bl.a. i OECD og EU, samt knyttet til oppfølgingen av den såkalte Stiglitz-Sen-Fitoussi-kommisjonen. I tillegg pågår arbeid i noen enkeltland og i internasjonale organisasjoner og forskningsmiljøer.

Et av de mest sentrale internasjonale initiativene er *Measuring the Progress of Societies* i regi av OECD. Dette prosjektet sikter mot å utvikle økonomiske, sosiale og miljømessige nøkkelindikatorer som kan gi et utfyllende bilde av hvordan livskvaliteten i ulike samfunn utvikler seg, samt å fremme bruken av slike indikatorer i ulike beslutningsprosesser. OECD har i samarbeid med andre organisasjoner arrangert tre internasjonale konferanser, i 2004, 2007 og 2009. På konferansen i Istanbul i 2007 ble det vedtatt en erklæring som rettesnor for det videre arbeidet. Denne erklæringen ble undertegnet av blant andre EU-kommisjonen, OECD, FN, Organisasjonen av islamske stater og Verdensbanken. Erklæringen tar til orde for en internasjonal debatt basert på solide statistiske data og indikatorer vedrørende hva framskritt betyr i vår tid, den globale utviklingen i framskritt og forskjeller mellom land. Arbeidet ble videreført på konferansen i Sør-Korea i oktober 2009. OECD har planlagt å utgi en publikasjon neste år, som samler økonomiske, sosiale og miljømessige nøkkelindikatorer for en rekke land. Neste internasjonale konferanse under dette initiativet er planlagt avholdt i India i 2012. Norge er representert i arbeidet i OECD gjennom Statistisk sentralbyrå.

Stiglitz-Sen-Fitoussi-kommisjonen, *Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, ble oppnevnt av Frankrikes president Sarkozy i 2008, og avla sin sluttrapport i september 2009. Kommisjonen vurderte hva slags indikatorer som gir et mest mulig dekkende bilde av samfunnsutviklingen, på områdene økonomiske ressurser, livskvalitet og bærekraft. Kommisjonens anbefalinger er gjengitt i Nasjonalbudsjettet 2010. Kommisjonens arbeid følges opp langs flere spor. Eurostat har satt ned en egen gruppe som skal vurdere hvordan anbefalingene bl.a. fra denne kommisjonen kan ivaretas innenfor det europeiske statistiksamarbeidet (ESS). Gruppen har

hatt ett møte, der Norge var representert ved administrerende direktør i Statistisk sentralbyrå. Statistisk sentralbyrå deltar også i en av de arbeidsgruppene som er opprettet. Stiglitz-Sen-Fitoussi-kommisjonens anbefalinger er også et utgangspunkt for OECDs arbeid med å forbedre internasjonal statistikk.

I EU pågår det også arbeid med indikatorer for livskvalitet. Eurofund (The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions) utarbeider hvert fjerde år en livskvalitetsundersøkelse som dekker alle medlemslandene og inneholder både objektive og subjektive indikatorer, og arrangerte også en konferanse om temaet i september i år. EU-kommisjonen har satt i gang arbeid med å vurdere levekårsindikatorer og subjektive indikatorer for livskvalitet, det sistnevnte i samarbeid med OECD.

Det pågår også et omfattende internasjonalt arbeid med beslektede problemstillinger, bl.a. med å videreutvikle nasjonalregnskapet. Sentrale spørsmål her omfatter bedre måling av produksjon og konsum av offentlige tjenester, samt behandling av fritid og av produksjon i hjemmet. Statistisk sentralbyrå deltar også i dette arbeidet.

#### 7.4.3 Videre oppfølging

I forbindelse med behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2010 understreket Stortinget behovet for å starte arbeidet med konkret utvikling av nye indikatorer basert på den beste tilgjengelige forskning og erfaring, og ba regjeringen om å vurdere dette i Nasjonalbudsjettet 2011.

Utvikling av nye indikatorer for levekår og livskvalitet er et møysommelig og langsiktig arbeid, som bør forankres internasjonalt. Regjeringen følger nøye med på det arbeidet som pågår internasjonalt og vil komme tilbake til spørsmålet om utvikling av nye indikatorer for Norge i forbindelse med den planlagte revisjonen av bærekraftsstrategien i 2011.

Finansdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Finansdepartementet av 1. oktober 2010 om Nasjonalbudsjettet 2011 blir sendt Stortinget.

## Vedlegg 1

# Utvikling av investeringsstrategien til Statens pensjonsfond utland

*Brev fra Norges Bank til Finansdepartementet av 6. juli 2010*

## 1 Bakgrunn

Norges Banks søker å bidra til at Statens pensjonsfond utland (SPU) forvaltes slik at forholdet mellom forventet avkastning og risiko blir best mulig. Dette kommer til uttrykk både gjennom den operative forvaltningen av fondet og de strategiske rådene vi utformer. Flere forhold gjør det aktuelt å vurdere investeringsstrategien for SPU i en større bredde. Finansdepartementet omtaler i Meld. St. 10 (2009-2010) flere konkrete problemstillinger som kan ha vidtrekkende konsekvenser for fondets investeringsstrategi.

En problemstilling er hvilken rolle systematiske risikofaktorer skal ha i utformingen av fondets referanseportefølje. Dette spørsmålet ble aktualisert gjennom forslaget fra professorene Ang, Goetzman og Schaefer i en rapport til Finansdepartementet<sup>1</sup> om forvaltningen av SPU. Her ble det fremhevet at ønsket eksponering mot systematiske risikofaktorer i større grad bør gjenspeiles i fondets referanseportefølje. I Norges Banks brev av 23. desember 2009 om vår aktive forvaltning la vi til grunn at forvaltning og styring av systematisk risiko må være en del av vårt forvaltningsoppdrag. I meldingen til Stortinget konkluderer departementet med at de vil utrede dette nærmere.

En annen problemstilling er hvilke konsekvenser økt innslag av mindre likvide investeringer bør ha for utformingen av investeringsstrategien, herunder rammene for vårt oppdrag. Finansdepartementet gir i meldingen uttrykk for at det nå vil være riktig å øke innslaget av mindre likvide investeringer i fondet:

«Arbeidet med investeringsstrategien fremover vil særlig innrettes mot å videreutvikle strategien for

å utnytte særtrekkene ved Statens pensjonsfond utland best mulig,.... Videreutviklingen vil sikte mot ytterligere risikospredning (diversifisering) og økt vektlegging av investeringer som drar fordel av fondets størrelse, langsiktighet og evne til å holde mindre omsettelige eiendeler».

Vi deler denne vurderingen og har tidligere anbefalt at investeringsuniverset for SPU bør utvides til å omfatte mindre likvide investeringer i unoterte aksjer og infrastruktur, i tillegg til eiendom.<sup>2</sup>

Norges Bank har tidligere pekt på svakheter ved utformingen av fondets referanseportefølje for renteinvesteringer. En mer hensiktsmessig utforming av referanseporteføljen kan ikke sees isolert fra referanseporteføljens valutafordeling. Den senere tids uro i finansmarkedene kan gi grunn til igjen å vurdere grunnlaget for dagens regelverk. Prinsippene for fastsettelsen av fondets referanseportefølje, avgrensningen av fondets investeringsunivers og et større innslag av mindre likvide aktiva berører alle deler av investeringsstrategien. Vi vil i dette brevet skissere alternativer til innrettingen av de enkelte delene som kan gi en bedre utforming av strategien samlet sett.

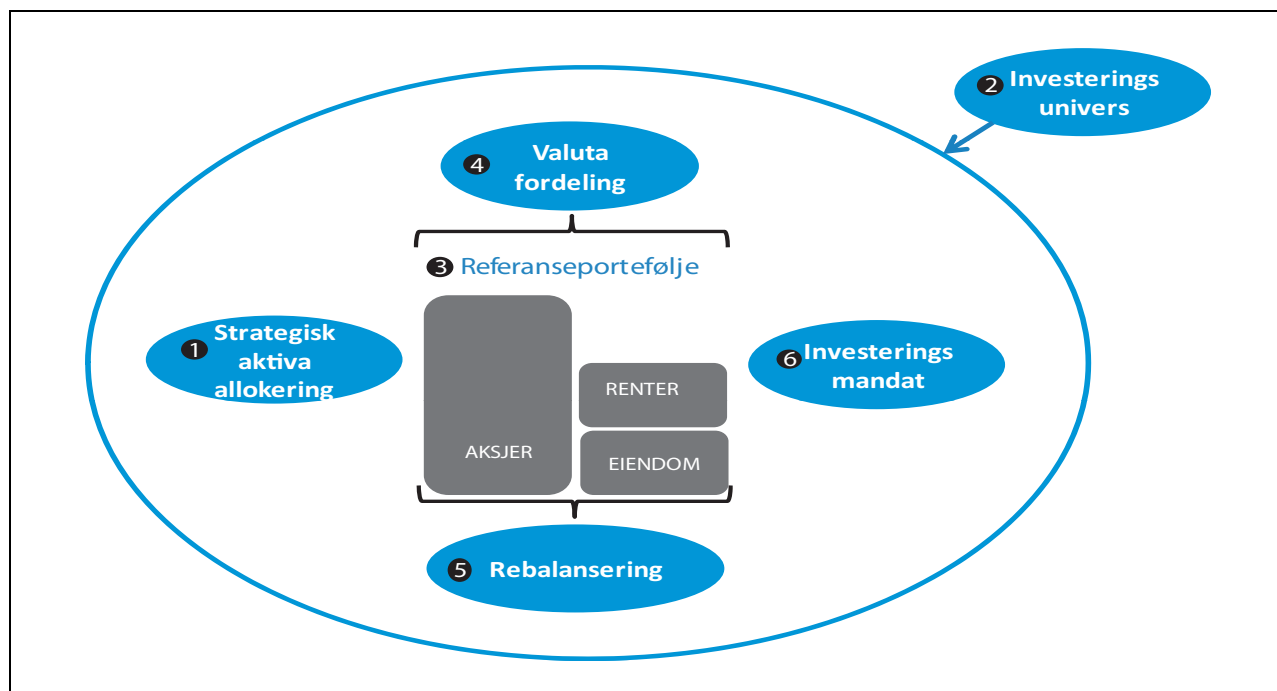
## 2 Investeringsstrategien til SPU

Formålet med SPU er statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og sikre langsiktige hensyn ved anvendelsen av statens petroleumsinntekter. Investeringsstrategien fastsettes av Finansdepartementet med utgangspunkt i dette formålet og består av flere komponenter. Forholdet mellom disse komponentene er søkt illustrert i figuren nedenfor:

<sup>1</sup> «Evaluation of Active Management of the Norwegian Government Pension Fund – Global», datert 14. desember 2009.

<sup>2</sup> Råd om investeringsstrategi for Statens pensjonsfond - Utland, Norges Banks brev av 20. oktober 2006 til Finansdepartementet





Figur 1.1 De sentrale delene i utformingen av investeringsstrategien for SPU.

- *Strategisk aktivaallokering (1)*  
Den strategiske allokeringen til ulike aktiva-klasser gjenspeiler eiers risikopreferanser og risikokapasitet.
- *Investeringsunivers (2)*  
Investeringsuniverset definerer mulighetsområdet for fondets investeringer.
- *Referanseportefølje (3)*  
Detaljerte, presise referanseporteføljer for hver av aktivaklassene fungerer som en målestokk for den operative forvaltningen. Referanseporteføljene gjør det mulig å etablere et tydelig skille mellom strategiske og operative beslutninger.
- *Valutafordeling (4)*  
Målet om en valutafordeling som sikrer fondets langsiktige internasjonale kjøpekraft er forsøkt oppfylt gjennom strategiske regionvekter for referanseporteføljene.
- *Regler for rebalansering (5)*  
Reglene for rebalansering sikrer en dynamisk tilpasning av den faktiske referanseporteføljen til den ønskede strategiske aktivaallokeringen
- *Norges Banks investeringsmandat (6)*  
Utformingen av Norges Banks investeringsmandat er ment å sikre en effektiv gjennomføring av alle komponentene i investeringsstrategien.

### 3 Den strategiske aktivaallokeringen

#### 3.1 Fondets strategiske aktivaallokering

Den strategiske aktivaallokeringen gir uttrykk for ønsket risikonivå. For et stort veldiversifisert fond som SPU vil forventet avkastning følge av valgt risikonivå. Den viktigste enkeltbeslutningen i fastsettelsen av den strategiske aktivaallokeringen er valget av aksjeandel. En høy aksjeandel kan gi god avkastning på lang sikt, men innebærer samtidig en forholdsvis høy toleranse for kortsiktige svingninger i avkastningen.

Den strategiske aktivaallokeringen for fondet er satt sammen av 60 prosent aksjer og 40 prosent rentebærende instrumenter. Fondets aktivaallokering gjenspeiler en høy risikobærende vilje og -evne. Finansdepartementet har åpnet for at inntil 5 prosent av fondet kan investeres i eiendom. Etter hvert som eiendomsporteføljen bygges opp, vil eiendomsinvesteringene komme til fradrag fra allokeringen til rentebærende instrumenter.

En diskusjon om fondets fremtidige strategiske aktivaallokering bør ta utgangspunkt i porteføljegenskapene ved ulike aktivaklasser.

### 3.2 Aktivklassenes porteføljeegenskaper

#### Aksjer

Egenkapitalinvesteringer gir eierandeler i den underliggende produksjonskapasiteten i selskapene fondet investerer i og representerer derfor realaktiva. Avkastningen på egenkapitalinvesteringer må forventes å variere mer enn avkastningen på rentepapirer. Risikoen som følger av disse variasjonene er grunnlaget for aksjepremien. Aksjepremien bidrar til at det er rimelig å forvente høyere avkastning på en egenkapitalinvestering enn på en investering i rentepapirer. Egenkapitalinvesteringer bør utgjøre hovedtyngden i fondets strategiske aktivaallokering både fordi den forventede avkastningen er høyere og fordi aksjer gir eierandeler i realkapital som bidrar til å sikre fondets langsiktige kjøpekraft.

#### Renter

Fondets strategiske allokering til rentebærende instrumenter inkluderer i dag både realrenteobligasjoner og nominelle obligasjoner. Investeringer med henholdsvis nominell- og realavkastning spiller ulik rolle i porteføljen. Det er rimelig å vurdere om dette forholdet bør gjenspeiles i den strategiske aktivaallokeringen.

Nominelle renteinvesteringer med høy kredittkvalitet, fremfor alt statsgjeld utstedt i lokal valuta, gir løpende «sikker» (nominell) avkastning og reduserer svingningene i fondets totale nominelle avkastning. Denne egenskapen kan være viktig i perioder med økonomiske tilbakeslag og i perioder med raskt tiltagende risikoaversjon og negativ avkastning i aksjemarkedene. Vi opplevde en slik periode i forbindelse med finanskrisen i 2008/2009. Et tilleggsmoment er at statspapirer med høy kredittkvalitet gjennomgående er likvide. Denne egenskapen er viktig for at vi til enhver tid skal være i stand til å rebalansere porteføljen.

Nominelle renteinvesteringer gir imidlertid ingen sikring mot en uventet økning i inflasjonen, og bidrar dermed i mindre grad til å sikre fondets internasjonale kjøpekraft på lang sikt. Kombinasjonen av historisk lave statsrenter og økende statsgjeld kan tilsi at vi revurderer innslaget og sammensettingen av nominelle renteinvesteringer i porteføljen.

Realrenteobligasjoner har andre porteføljeegenskaper. Utstedere av realrenteobligasjoner forplikter seg til å betale investor en gitt realavkastning. Risikoen rundt realavkastningen begrenser seg i all hovedsak til låntagers evne til å møte sine forpliktelser (kredittrisiko). Realrenteob-

ligasjoner utstedes i første rekke av nasjonale myndigheter. Kredittrisikoen vurderes derfor som forholdsvis lav. I motsetning til hva som er tilfellet for nominelle renteinstrumenter, gir investeringer i realrenteobligasjoner en direkte sikring mot en uventet økning i inflasjonen og bidrar gjennom dette til å redusere usikkerheten om fondets langsiktige kjøpekraft.

#### Eiendom

Den langsiktige inntjeningen på eiendomsinvesteringer påvirkes av strukturelle utviklingstrekk som demografi og inflasjon. Leiekontraktene justeres ofte i tråd med utviklingen i inflasjonen. Eiendomsinvesteringer kan fungere som inflasjonssikring i porteføljen. Den langsiktige avkastnings- og risikoprofilen ved eiendomsinvesteringer vil ha fellestrekk med fondets investeringer i realrenteobligasjoner, selv om eiendomsinvesteringene i utgangspunktet gjøres i form av innskudd av egenkapital.

Likhetstrekkene mellom eiendom og realrenteinvesteringer bør gjenspeiles i den strategiske aktivaallokeringen. En måte å gjøre dette på kan være å etablere en særskilt strategisk aktivaklasse for investeringer som skal bidra til å sikre fondets langsiktige realavkastning. Eksempler på investeringer som vil kunne inngå i denne strategiske aktivaklassen, er investeringer i realrenteobligasjoner, eiendom og infrastruktur.

Investeringer i eiendom og infrastruktur vil gi direkte eierskap til realaktiva og en forventet avkastning i form av stabile, inflasjonsjusterte konstantstrømmer. Inflasjonsjusteringen følger av at de løpende inntektene fra slike investeringer ofte reguleres i takt med utviklingen i inflasjonen. Det bør være et mål å øke innslaget av denne typen realaktiva i porteføljen siden dette kan bidra til å redusere usikkerheten om utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft. Økt innslag av realaktiva i porteføljen bør motsvares av redusert innslag av nominelle renteinvesteringer. Videre vil investeringer i andre realaktiva, som for eksempel eiendom og infrastruktur, være mindre likvide. SPU er godt egnet til å høste likviditetspremien ved slike investeringer siden fondet ikke har løpende likviditetsbehov.

### 3.3 Mulig innretning av den strategiske aktivaallokeringen

Basert på gjennomgangen av aktivklassenes porteføljeegenskaper er det, etter vårt skjønn, grunn til å vurdere å endre dagens strategiske aktivallo-

kering med særskilte allokeringer til egenkapitalinstrumenter, renteinstrumenter og eiendom slik at den bedre reflekterer porteføljeegenskapene ved ulike typer investeringer.

En mulig tilnærming kan være:

- Egenkapitalinvesteringer
- Nominelle renteinvesteringer
- Andre realaktiva

Vi vil videre i dette brevet legge en slik tilnærming til grunn. Drøftingen i påfølgende avsnitt tar utgangspunkt i at fondets strategiske allokering på 60 prosent til egenkapitalinvesteringer videreføres. Allokeringen til nominelle renteinstrumenter vil, i en slik modell, være 40 prosent fratrukket verdien av investeringer i den foreslåtte aktivaklassen for andre realaktiva.

Investeringene som omfattes av aktivaklassen for andre realaktiva, som for eksempel eiendom, infrastruktur og realrenteobligasjoner vil kunne være lite likvide. Det vil derfor ikke være mulig å styre nivået på disse investeringene gjennom hyppige transaksjoner. Videre vil investeringsmulighetene variere over tid. Tilbudet av egnede eiendoms- og infrastruktur investeringer vil ikke være konstant. Investeringsmulighetene vil kunne påvirkes av forhold som tilgang på alternative finansieringskilder som for eksempel banklån og interesse fra fondsaktører. Videre vil investeringsmulighetene kunne påvirkes av politiske forhold som for eksempel vedtak om å åpne for privat risikokapital i finansieringen av infrastrukturinstallasjoner. Egenskapene ved aktivaklassen tilsier derfor at det ikke bør etableres en fast strategisk allokering til aktivaklassen, men en langsiktig, strategisk ramme.

## 4 Investeringsuniverset

### 4.1 Dagens investeringsunivers for SPU

Investeringsuniverset definerer mulighetsområdet for fondet. Investeringsmulighetene for fondet må være tilstrekkelig kommunisert, forstått og forankret i alle deler av styringsstrukturen. Dette sikres gjennom at Finansdepartementet som eier tar ansvar for fastsettelsen av investeringsuniverset.

Ved oppstarten av fondet i 1996 var investeringsuniverset begrenset til statsobligasjoner. Siden den gang har investeringsstrategien blitt gradvis utviklet til å omfatte et bredere sett av investeringsmuligheter.

I henhold til gjeldende regelverk skal fondet plasseres i:

- Rentebærende instrumenter
- Egenkapitalinstrumenter notert på regulert og anerkjent markedsplass
- Eiendom

Forskriften åpner videre for bruk av finansielle instrumenter, herunder derivater, som henger naturlig sammen med aktivaklassene og for investeringer i råvarebaserte instrumenter.

### 4.2 Utvikling av investeringsuniverset

SPU har særtrekk som skiller fondet fra gjennomsnittsinvestoren. Norges Bank har fremhevet fondets størrelse og langsiktige innretning som de viktigste særtrekkene. Gitt fondets størrelse og langsiktige innretning er det lite som tilsier at investeringsmulighetene for fondet burde være mer begrenset enn for sammenlignbare fond.

Med introduksjonen av unoterte eiendomsinvesteringer som en del av universet høsten 2007, ble investeringsuniverset utvidet til å omfatte unoterte, lite likvide aktiva. Det er nå naturlig å vurdere andre unoterte investeringsmuligheter.

Vi har tidligere anbefalt at fondets investeringsunivers utvides til å omfatte investeringer i unoterte aksjer og infrastruktur. Dette er i tråd med retningen Finansdepartementet skisserer i Meld. St. 10 (2009/2010) om at innslaget av mindre omsettelige eiendeler i porteføljen bør øke. Gitt en slik endring, vil mulighetsområdet i forvaltningen av fondet nærme seg hva som er vanlig for sammenlignbare fond. Fondet er godt egnet for å bære risikoen og høste potensielle gevinster ved investeringer i mindre omsettbare aktiva siden fondet ikke har løpende likviditetsbehov. Fondet er heller ikke underlagt særskilte reguleringer som kan fremtvinge tilpasninger av porteføljen på uheldige tidspunkt.

Vi har i dette brevet skissert en modell der den strategiske aktivaallokeringen settes sammen av egenkapitalinvesteringer, nominelle renteinvesteringer og investeringer i andre realaktiva som bidrar til å sikre fondets langsiktige realavkastning. Nye investeringsmuligheter bør, innenfor en slik modell, vurderes i forhold til de egenskapene de representerer og tilordnes som alternativer til en av de tre strategiske aktivaklassene.

Investeringer i private equity vil på samme måte som andre egenkapitalinvesteringer representere realaktiva gjennom eierandeler i den underliggende produksjonskapasiteten i de unoterte porteføljeselskapene. I tråd med dette vil fondets eventuelle investeringer i private equity inngå

som del av aktivaklassen for egenkapitalinvesteringer.

Investeringer i tradisjonelle infrastrukturprosjekter vil i porteføljesammenheng forventes å bidra med stabile, inflasjonsjusterte kontantstrømmer og gjennom dette bidra til å sikre fondets langsiktige internasjonale kjøpekraft. Fondets eventuelle investeringer i infrastruktur vil i tråd med dette inngå som del av aktivaklassen for andre realaktiva.

Det vil fortsatt måtte være en rekke investeringsmuligheter som blir liggende utenfor fondets mulighetsområde. Eksempler på dette kan være investeringer i skog, jordbruksarealer, patentrettigheter, råvarer og forsikringsprodukter. Dette er investeringer som ofte inngår i porteføljene til andre, store, langsiktige investorer. Etter hvert som Norges Bank opparbeider seg erfaring og kompetanse fra mindre likvide investeringer i eiendom, unoterte aksjer og infrastruktur, vil det være naturlig å vurdere en videre utvidelse av investeringsuniverset.

## 5 Referanseporteføljene

### 5.1 Referanseporteføljens rolle

Med utgangspunkt i den strategiske aktivaallokeringen definerer Finansdepartementet en detaljert referanseportefølge for hver aktivaklasse.

Referanseporteføljen for egenkapitalinstrumenter består av aksjer i børsnoterte selskap i utviklede og fremvoksende markeder og er fordelt med 50 prosent i Europa, 35 prosent i Amerika og 15 prosent i Asia. Referanseporteføljen for rentebærende instrumenter består av nominelle- og realrenteobligasjoner med gjenvarende varighet på mer enn ett år og dekker kredittuniverset til og med BBB-rating. Referanseporteføljen for obligasjoner er fordelt med 60 prosent i Europa, 35 prosent i USA og Canada og 5 prosent i utviklede markeder i Asia.

Referanseporteføljene har flere funksjoner:

- Den geografiske sammensetningen definerer valutafordelingen. Referanseporteføljenes valutasammensetning må være forenlig med det langsiktige målet om å sikre fondets internasjonale kjøpekraft.
- Referanseporteføljene skal gi uttrykk for eiers risikopreferanser ved investeringer i en aktivaklasse. Gitt risikopreferansene bør referanseporteføljene representere en best mulig eksponering langs alle relevante risikodimen-

sjoner til enhver tid, men også være enkle å kommunisere, transparente og etterprøvbare.

- Avkastningen på referanseporteføljene er en målestokk for verdiskapingen i den operative forvaltningen.
- Dersom forvaltningen skal gjennomføres med utgangspunkt i referanseporteføljene, vil endringer i referanseporteføljene nærmest kunne betraktes som en handregel eller et investeringsdirektiv til forvalteren. Av dette følger det at referanseporteføljene må være investerbare og likvide.

For de likvide investeringene i aksje- og rentemarkedet er problemstillingen hvilket ambisjonsnivå det er riktig å legge seg på i utformingen av referanseporteføljen.

En aktuell problemstilling er om det er mulig og ønskelig å bygge flere systematiske risikofaktorer inn i referanseporteføljen eller om vi allerede i dag overbelaster referanseporteføljen på bekostning av målene om enkelhet, åpenhet og etterprøvbarhet.

For de mindre likvide investeringene vil det i praksis ikke være mulig å etablere transparente, etterprøvbare, likvide og investerbare referanseindekser. Fondets eiendomsinvesteringer faller innenfor en slik kategori. For denne aktivaklassen er det i dag valgt en tilnærming hvor Norges Bank, i henhold til mandatet, skal søke å oppnå en nettoavkastning som minst tilsvarer Investment Property Databank (IPD) for Statens pensjonsfond utland (IPD SPU). IPD SPU skal beregnes med utgangspunkt i IPDs Global Property Benchmark, men justeres for forhold som faktisk belåning og anslag på forvaltnings- og skattekostnader. IPD SPU er verken enkel, transparent, investerbar eller etterprøvbar og kan ikke spille samme rolle som referanseindeksen for de likvide aktivaklassene. En utvikling av investeringsstrategien i tråd med hva Finansdepartementet beskriver i Meld. St. 10 (2009-2010) der det legges opp til økt innslag av mindre likvide aktiva, vil måtte skje uten at det knyttes konkrete referanseporteføljer til investeringene. Rollen konkrete referanseporteføljer har for likvide investeringer må her ivaretas av rammer eller mål i investeringsmandatet.

I påfølgende avsnitt vil vi gjennomgå grunnlaget for referanseporteføljens valutafordeling, se nærmere på i hvilken grad systematiske risikofaktorer kan gjenspeiles i referanseporteføljen og beskrive hvordan referanseporteføljene for de tre aktivaklassene i vår modell kan utformes.

## 5.2 Referanseporteføljens valutafordeling

Statens pensjonsfond utland er en del av Norges nasjonalformue. Fondet gjør det mulig å overføre deler av formuen staten har i form av petroleumsressurser til sparing og investeringer i de internasjonale finansmarkedene. Fondet skjermer innenlandsk økonomi og næringsstruktur fra svingninger i oljeprisen. Når innenlandsk produksjonskapasitet utnyttes fullt ut, kan fondet bare brukes til import av varer og tjenester. Formålet med forvaltningen av fondet er å maksimere fondets langsiktige internasjonale kjøpekraft. Sentrale spørsmål i utformingen av strategien er i hvilken grad den internasjonale kjøpekraften er utsatt for valutarisiko og hvordan valutarisikoen i så fall best håndteres.

En tilnærming er at valutafor fordelingen i referanseporteføljen bør tilsvare valutafor fordelingen til fondets fremtidige forpliktelser. Dersom fondets forpliktelser er definert som Norges fremtidige netto import, vil valutasammensetning av fremtidig netto import være den valutasammensetningen som minimerer valutarisikoen.

Dersom kjøpekraftsparitet holder, vil inflasjonsforskjeller motsvares av valutakursendringer. På lang sikt kan dette være en rimelig antagelse. Referanseporteføljen bør i så fall fastsettes ut fra hensynet til forventet avkastning og risikospredning og ikke ut fra hvordan fondet skal brukes i fremtiden.

Empirisk analyse av lange tidsserier har tidligere indikert at avvikene fra kjøpekraftsparitet kan være store og vare lenge. Hensynet til fondets fremtidige forpliktelser har derfor blitt tillagt en viss vekt i fastsettelsen av valutasammensetningen til referanseporteføljene. Ønsket valutasammensetning har blitt uttrykt gjennom regionvekter for referanseporteføljen.

Regionvektene har siden oppstart av fondet vært gjenstand for flere endringer. Hensynet til diversifisering har blitt tillagt mer vekt etter som fondet har vokst i størrelse, mens hensynet til fondets forpliktelser i form av fremtidig import har blitt tonet ned.

Det er grunn til å vurdere om dagens tilnærming basert på regionvekter i referanseporteføljen bidrar til å støtte opp under det overordnede formålet for forvaltningen. Det er ikke en entydig sammenheng mellom regioner og valuta eller mellom markeder og valutaeksponering. Dette kan illustreres ved:

- Mens 6 prosent norsk import er i britiske pund og andelen britiske pund i en markedsvektet referanseportefølje<sup>3</sup> er 7 prosent, bidrar den

relativt høye regionvekten for Europa til at britiske pund utgjør 12 prosent i referanseporteføljen. Den høye andelen britiske pund kan verken forklares ut i fra en antagelse om fremtidig importmønster eller av noen av de andre hensynene som ligger til grunn for fastsettelse av regionvektene.

- Børsnoterte foretak vil ha omfattende virksomhet også i markeder hvor de ikke er notert på børsen. Den faktiske valutaeksponeringen vi får gjennom aksjeinvesteringer er vanskelig å avdekke. Det er ikke gitt at den faktiske valutaeksponeringen vi oppnår i et lands aksjemarked svarer til landets valuta.

Hensynet til en effektiv aktivaallokering bør trolig tillegges ytterligere vekt i utformingen av referanseporteføljene:

- Fondets kapital vil bli brukt over lang tid og avvik fra kjøpekraftsparitet, selv over lange perioder, vil ha mindre betydning.
- Det er stor usikkerheten om utviklingen av importmønsteret, og i særlig grad den fremtidige marginale nettoimporten.
- Det er store substitusjonsmuligheter mellom ulike tilbydere av varer og tjenester på verdensmarkedet.

Det bør vurderes om det er hensiktsmessig å videreføre dagens struktur med regionvekter. En mulig tilnærming vil være å anta at fondets internasjonale kjøpekraft best sikres gjennom eierskap til produksjonsmidlene siden det er denne kapasiteten som skaper tilbudet av varer og tjenester som fondet kan kjøpe.

Det er etter vår vurdering mye som taler for at referanseporteføljen for egenkapitalinvesteringene i utgangspunktet bør være markedsvektet. En strategi formulert med utgangspunkt i markedsverdivektene sikrer diversifisering og gir en bred eksponering mot eierskap i produksjonskapasiteten som skaper tilbudet av varer og tjenester på verdensmarkedet og danner grunnlaget for vår fremtidige import. Denne endringen innebærer at referanseporteføljen får et sterkere innslag av amerikanske og asiatiske aksjer på bekostning av europeiske aksjer. Vi har gjennomført beregninger som indikerer at en slik omlegging kan gjennomføres innenfor en rimelig tidshorisont.

Referanseporteføljene for renteinvesteringer bør utformes ut i fra andre kriterier. En markedsvektet referanse for renteinvesteringer kan gi uheldige utfall siden høy gjeldsgrad kan gi en høy

<sup>3</sup> For SPU som helhet.

representasjon i referanseporteføljen. Vår vurdering er at rentereferansen bør vektes ut i fra produksjonskapasiteten som skal finansiere gjelden. BNP-vekter fremstår som det mest aktuelle alternativet.

#### *Nærmere om numerær for fondet*

Sammensettingen av referanseporteføljene bestemmer fondets strategiske valutaeksponering og benyttes i dag for fastsettelse av fondets verdi og beregning av avkastning. Det kan diskuteres hvorvidt dette er hensiktsmessig. Et alternativ til å benytte valutasammensettingen i referanseporteføljene for å fastsette verdi og avkastning, kan være å foreta denne typen beregninger med utgangspunkt i en standardisert valutakurv som for eksempel IMF's trekkrettigheter (SDR). SDR-vektene fastsettes av styret i IMF og skal reflektere respektive valutas relative viktighet i forhold til verdenshandelen og valutaens andel av valutareservene i IMF's medlemsland.

### **5.3 Systematiske risikofaktorer i referanseporteføljene**

I forbindelse med evalueringen av vår aktive forvaltning av fondet, bestilte Finansdepartementet en rapport fra professorene Ang, Schafer og Goetzmann. Norges Bank har merket seg at rapporten inneholder forslag om at ønsket eksponering mot systematiske risikofaktorer bør gjenspeiles i fondets referanseportefølje.

Finansdepartementet følger opp forslagene i Meld. St. 10 (2009-2010) og konkluderer med at systematiske risikofaktorer bør vies større oppmerksomhet i forvaltningen av fondet, men at det er for tidlig å ta stilling til hvorvidt systematiske risikofaktorer skal inkluderes i referanseindeksen. Departementet skriver videre at det er behov for å utrede nærmere hvilke faktorer som bør inkluderes, hvilken eksponering som i så fall er ønskelig og hvordan fondet skal få eksponering mot disse faktorene.

I vedlegget til Norges Banks brev om aktiv forvaltning av 23. desember 2009 skrev vi:

- «— En langsiktig investor med stor risikobærende evne bør søke å utnytte systematiske risikofaktorer. Risikopremiene kan spille seg ut over lange tidsrom, og noen kan ses som kompensasjon for å bære likviditetsrisiko eller risiko for ekstremhendelser.
- En tradisjonell referanseportefølje som er basert på aktivaklasser og regionfordeling,

kan ikke gi optimalt uttrykk for alle kjente risikopremier som en investor bør være eksponert mot. Hvor en investor får best betalt for å være eksponert mot en gitt risikofaktor, vil også endre seg.

- Enkelte systematiske risikofaktorer har en asymmetrisk avkastningsfordeling. Dette innebærer at en forventet positiv langsiktig avkastning må veies mot en viss sannsynlighet for store kortsiktige tap. En investeringsstrategi som tar sikte på å utnytte denne typen risikopremier, må derfor være godt kommunisert, forstått og forankret i styringsstrukturen.
- Siden investeringsmulighetene endrer seg over tid, bør en langsiktig investor ha fleksibilitet til å tilpasse seg dette. Aktiv forvaltning av systematisk risiko kan bedre forholdet mellom risiko og avkastning, og kan i gitte situasjoner bidra til å redusere den samlede risiko.»

Felles for vår redegjørelse og standpunktet til Finansdepartementets eksterne rådgivere er synet om at dagens referanseporteføljer ikke fullt ut representerer den beste investeringsstrategien for fondet.

Norges Bank har fremhevet at vår forvaltning vil eksponere fondet mot systematiske risikofaktorer i større eller mindre grad og at forvaltning og styring av systematisk risiko derfor må inngå som en sentral del av forvaltningsoppdraget. Norges Bank må ha en aktiv tilnærming til måling, styring og rapportering av systematisk risiko som en del av vår operative forvaltning av fondet.

Utviklingen av investeringsstrategien bør reflektere at fondet er spesielt godt egnet til å bære enkelte typer systematisk risiko og derfor trolig bør ha en annen eksponering mot disse kildene til systematisk risiko enn hva som følger av markedsporteføljen. Selv om enkelte systematiske risikofaktorer vil kunne gi store utslag i avkastningen på kort sikt, vil det på lang sikt trolig være en kostnad for fondet hvis vi ikke utnytter disse mulighetene.

Referanseporteføljene bør gjenspeile ønsket eksponering mot kilder til systematisk risiko der det er mulig å konstruere enkle, transparente, investerbare og etterprøvbare indekser. Med hensyn til referanseindeksen for egenkapitalinvesteringer kan dette være mulig i forhold til ønsket eksponering mot små aksjer (størrelsepremiem) og strukturelt sterkere vekst i fremvoksende markeder. På rentesiden er det mulig å definere en ønsket eksponering mot ulike typer kreditt.

For andre risikopremier som beskrives i litteraturen er det vanskelig å finne enkle beslutnings-

parametere. Ulike tilnærminger kan tas i bruk for å modellere systematisk risiko som for eksempel momentum, verdi og volatilitet i aksjemarkedet eller renteforskjell (carry) og likviditet i rentemarkedet. Disse faktorene er dynamiske i den forstand at en portefølje som skal representere en stabil eksponering mot de aktuelle faktorene, vil endres over tid.

Det finnes ikke allment aksepterte definisjoner eller måter å konstruere risikofaktorer på. Det finnes heller ikke ett svar på hva en optimal sammensetting av denne typen dynamiske faktorer vil være. En tilnærming hvor eier forsøker å fastsette en referanseportefølje som gjenspeiler alle dimensjoner av risiko fondet burde være eksponert mot, vil i stor grad måtte baseres på skjønn. Dette skjønnet bør være en del av den operative forvaltningen. Finansdepartementet bør unngå å introdusere systematiske risikofaktorer i referanseporteføljene som svekker hensynet til transparens og etterprøvbarehet eller som øker transaksjonsvolumet eller ikke er praktisk investerbare.

#### 5.4 Referanseporteføljen for egenkapitalinvesteringer

Dagens referanseportefølje for egenkapitalinvestering vurderes i utgangspunktet å være en god tilnærming til investeringsmulighetene innenfor noterte aksjer. I dette brevet har vi imidlertid beskrevet to forhold som kan ha konsekvenser for den fremtidige utformingen av referanseporteføljen for egenkapitalinvesteringer.

Vi har for det første stilt spørsmål ved om det er hensiktsmessig å videreføre dagens struktur med regionvekter. Etter vår vurdering er det er forhold som taler for at referanseporteføljen for egenkapitalinvesteringer bør være markedsverdivektet uten særskilte regional allokeringer.

Videre har vi under omtalen av systematiske risikofaktorer i referanseporteføljene anført at det vil kunne være mulig å konstruere enkle, transparente, investerbare og etterprøvbare indekser for fondets eksponering mot små aksjer (størrelsepremier) og strukturelt sterkere vekst i fremvoksende økonomier. Det bør derfor trolig vurderes om ønsket eksponering mot disse kildene til systematisk risiko skal gjenspeiles i referanseporteføljen for egenkapitalinstrumenter.

#### 5.5 Referanseporteføljen for nominelle renteinvesteringer

I vedlegget til vårt brev om Norges Banks aktive forvaltning av 23. desember 2009 skrev vi:

«Referanseporteføljen for renteinvesteringer representerer ikke egenskapene ved aktivklassen fullt ut. Avgrensningen av referanseporteføljen kan introdusere skjevheter fordi den ekskluderer obligasjoner med kort løpetid, obligasjoner som nedgraderes under et gitt nivå og obligasjoner med flytende rente. Gjennom aktiv forvaltning kan vi oppnå en portefølje som representerer rentemarkedet på en bredere og mer effektiv måte.»

Vi har tidligere trukket frem likviditet som en viktig porteføljeegenskap ved fondets nominelle renteinvesteringer. Fondet vil ha behov for en viss likviditet for å kunne gjennomføre rebalanseringer, særlig i perioder med stress i finansmarkedene. En portefølje av nominelle obligasjoner inneholder en viss naturlig likviditet ved at obligasjoner løpende kommer til forfall. Denne likviditeten er i dag ikke en del av fondets referanseportefølje. Det bør vurderes om referanseporteføljen for nominelle renteinvesteringer skal utvides til å omfatte pengemarkedsinstrumenter. Isolert sett vil dette gi lavere durasjon enn i dagens referanseportefølje.

I forbindelse med fastsettelse av referanseporteføljen for nominelle renteinvesteringer bør det vurderes om fondets eksponering mot terminpremien<sup>4</sup> bør avvike fra gjennomsnittsinvestorens. I denne sammenhengen er det viktig å se fondets eksponering mot terminpremien i nominelle obligasjoner i sammenheng med eksponeringen mot terminpremien i realrenteobligasjoner og andre investeringer som kan sikre langsiktig realavkastning.

Fondets nominelle renteinvesteringer kan bidra til å redusere svingninger i fondets avkastning. Dette forutsetter imidlertid at porteføljen består av papirer med høy kreditt- og likviditetskvalitet noe som trekker i retning av at referanseporteføljen for nominelle renteinstrumenter bør være sammensatt av rentepapirer utstedt i de store investerbare valutaene. Dette vil i dag i all hovedsak være obligasjoner utstedt i amerikanske dollar, britiske pund, euro og japanske yen.

Risikopremien ved investeringer i kredittobligasjoner kan dekomponeres i flere elementer. I tillegg til en likviditetspremie, inneholder kredittpremien en kompensasjon for forventet tap der-

<sup>4</sup> Flere studier viser at en strategi hvor investor låner i rentepapirer med kort løpetid og plasserer i rentepapirer med lang løpetid når denne renteforskjellen er stor, vil gi meravkastning over tid. Avkastningen investor oppnår på en slik strategi, betegnes som høsting av terminpremien. For en nærmere omtale av terminpremien vises det til vårt brev 23. desember 2009.



som en konkurssituasjon skulle inntreffe. Sistnevnte element har mange fellestrekk med risiko-premien en investor kan høste i aksjemarkedet. Et høyere innslag av kredittpapirer i referanseporteføljen for nominelle renteinvesteringer øker aktivklassens samvariasjon med allokeringen til egenkapitalinstrumenter. Dette bidrar til å redusere diversifikasjonseffekten som kan oppnås ved en allokering til sikre utstedere. Etter vårt skjønn bør det vurderes om den strategiske rollen nominelle renteinvesteringer har, best ivaretas gjennom en snevrere definisjon av referanseporteføljen enn den som i dag benyttes.

Norges Bank tar sikte på å komme tilbake med en særskilt anbefaling om utformingen av referanseporteføljen for fondets nominelle renteinvesteringer i løpet av 2010. En slik vurdering vil blant annet inneholde:

- En vurdering av hvordan pengemarkedsinstrumenter best kan introduseres i fondets referanseportefølje.
- En vurdering av hvilke valutaer som bør inngå og hvilken kredittkvalitet som bør kreves i referanseporteføljen for nominelle renteinvesteringer.
- En vurdering av om eksponeringen mot terminpremien i rentemarkedet bør fastsettes særskilt i utformingen av investeringsstrategien.
- En vurdering av om kredittobligasjoner bør være en del av den strategiske allokeringen for statens pensjonsfond utland.

### 5.6 Nærmere om referanseindeksen for andre realaktiva

Referanseindeksen for hva som i vår modell omtales som andre realaktiva kan for eksempel ta utgangspunkt i markedet for realrenteobligasjoner. Etter vår vurdering vil dette kunne være en hensiktsmessig tilnærming for å etablere en transparent, enkel målestokk for denne typen investeringer. Innenfor denne modellen vil det i så fall ikke etableres særskilte referanseporteføljer for alternative investeringer som for eksempel eiendom og infrastruktur.

Referanseporteføljen vil ikke være investerbar i det omfang vi ønsker. Den vil måtte suppleres med rammer i investeringsmandatet til Norges Bank. Regulering av risiko ved at fondet også benytter investeringsmuligheter som faller utenfor referanseporteføljen, for eksempel gjennom investeringer i infrastruktur, kan håndteres gjennom eksplisitte rammer i investeringsmandatet. Referanseporteføljen vil fortsatt kunne fungere som et

hensiktsmessig styringsverktøy siden den gjenspeiler porteføljeegenskapene vi ønsker å oppnå.

## 6 Rebalansering og håndtering av tilførsel og uttak av midler

### 6.1 Rebalansering av referanseporteføljen

Finansdepartementet har i retningslinjene for forvaltningen av fondet fastsatt regler for rebalansering av den faktiske referanseporteføljen. Rebalanseringen sikrer en tilnærmet fast aktivaallokering over tid i tråd med eiers uttalte risikopreferanse. En fast aktivaallokering er motivert ut i fra en forventning om at aksjeavkastningen viser såkalte «returnere til gjennomsnitt»<sup>5</sup> egenskaper og at perioder med høy (lav) avkastning tenderer til å bli etterfulgt av perioder med lav (høy) avkastning.

Rebalanseringsreglene består i dag av to hovedelementer. Regler for hvordan tilflyt av nye midler til fondet skal håndteres i referanseporteføljen gjennom løpende rebalanseringer og regler for full rebalansering.

Reglene for håndtering av månedlig tilflyt av nye midler sikrer at vektene i den faktiske referanseporteføljen beveger seg mot den strategiske aktivaallokeringen ved at midlene investeres i delporteføljene som har en lavere allokering i faktisk referanseportefølje enn i strategisk referanseportefølje.

Reglene for full rebalansering er definert med utgangspunkt i seks delporteføljer; en portefølje for hver av de tre regionene for henholdsvis aksje- og obligasjonsinvesteringer. Full rebalansering skal gjennomføres dersom vekten til en av de seks delporteføljene avviker fra en forhåndsdefinert grense.

### 6.2 Behov for revisjon av reglene for rebalansering

Vi har i dette brevet skissert en modell der den strategiske aktivaallokeringen for fondet består av tre aktivaklasser; aksjeinvesteringer, nominelle renteinvesteringer og andre realaktiva. Den siste av disse tre vil i stor grad bestå av mindre likvide investeringer som per definisjon ikke kan omfattes av mekaniske regler for rebalansering. For fondets mindre likvide eiendomsinvesteringer er det i dag valgt en løsning som innebærer at eiendomsinvesteringer verdsettes til siste tilgjengelige markedsverdi og holdes utenfor rebalansering.

<sup>5</sup> Engelsk: Mean reversion.

ringsberegningene både for delvis og full rebalansering.

Reglene for rebalansering er definert med utgangspunkt i regionvektene. Dersom regionvektene i referanseporteføljene for aksje- og obligasjonsinvesteringer avvikles, må reglene for rebalansering endres.

Dersom referanseporteføljen for nominelle renteinvesteringer utvides til å omfatte pengemarkedsplasseringer, vil dette bidra til å øke den strukturelle likviditeten i referanseporteføljen. En slik utvikling gjør det naturlig å foreta en gjennomgang av reglene for håndtering av tilflyt av nye midler til fondet.

Det er i tillegg forhold ved dagens regler for rebalansering av referanseporteføljen som uavhengig av forslagene i dette brevet, tilsier at reglene burde vurderes på nytt.

Et forhold er den nåværende direkte koblingen mellom tidspunktet for overføring av nye midler til fondet og kjøp av risikable aktiva i referanseporteføljen. Nivået på overføringene til fondet har variert mye over tid blant annet som følge av utviklingen i oljeprisen. Den direkte koblingen mellom overføring og investering kan innebære at fondet øker eksponeringen mot risikable aktiva på tidspunkt som ikke er heldige. En alternativ strategi kan være å etablere regler som sikrer at innflyt av nye midler fases inn i risikable aktiva i et jevnere tempo. Pengemarkedsplasseringer i referanseporteføljen for nominelle renteinstrumenter kan muliggjøre en slik strategi. I denne sammenheng bør det også vurderes hvordan eventuelle fremtidige uttak fra fondet best kan håndteres.

Et annet forhold er at reglene for rebalansering i dag er unntatt offentlighet. De utfyllende bestemmelsene om rebalansering er svært detaljerte. I prinsippet mener vi at reglene for når og hvordan rebalanseringen skal gjennomføres bør være enkle, forutsigbare, etterprøvbare og offentlig tilgjengelige.

### 6.3 Mulige endringer i reglene for rebalansering

Et hvert sett av regler for håndtering av tilflyt av nye midler og rebalansering av referanseporteføljen vil måtte bygge på en avveining mellom eiers toleranse for avvik på den ene siden og transaksjonskostnader og operasjonelle forhold på den andre siden.

Det bør vurderes å etablere et sett av regler som innebærer at tidspunktet for fondets investeringer i risikable aktiva i større grad frikobles fra tilførselen av nye midler til fondet. Dette vil i så

fall innebære en utvikling hvor det åpnes for at fondets faktiske portefølje i noe større grad tillates å drifte vekk fra den faktiske referanseporteføljen innenfor overordnede rammer fastsatt av departementet.

Videre bør det vurderes å forenkle gjeldende struktur for håndtering av tilflyt til fondet. Fondet tilføres i dag nye midler hver måned. Midler som skal overføres til fondet, herunder Norges Banks kjøp av valuta og overføringer fra SDØE<sup>6</sup>, samles gjennom måneden opp i den såkalte petrobufferporteføljen. Petrobufferporteføljen forvaltes i dag som en del av valutareservene og ikke som en del av fondet. Dersom pengemarkedsplasseringer introduseres i referanseporteføljen bør fondet i prinsippet kunne håndtere daglig innflyt av nye midler. Da vil det ikke lenger vil være behov for en særskilt bufferportefølje.

Hvis reglene for rebalansering endres i den retningen vi skisserer i dette brevet, vil tilførsler av nye midler ikke lenger benyttes mekanisk som en del av rebalanseringen av den faktiske referanseporteføljen. Effekten av den løpende rebalanseringen har vært betydelig i en periode hvor tilflyten har vært relativt stor i forhold til størrelsen på fondet. Det er forventet at tilflyten av nye midler både i absolutt forstand og frem for alt relativt til fondets størrelse vil avta fremover. Betydningen av den løpende rebalanseringen vil da bli mindre og kan muligens erstattes med alternative modeller som sikrer en fortsatt dynamisk tilpasning av den faktiske referanseporteføljen til den strategiske referanseporteføljen.

Dersom regionvektene avvikles, vil rebalansering av referanseporteføljen måtte gjennomføres på aktivaklassenivå. I vår alternative modell for den strategiske aktivaallokeringen vil dette i realiteten innebære at rebalansering av referanseporteføljen gjennomføres med utgangspunkt i svingninger rundt eiers strategiske allokering til aksjer. Valget av 60 prosent aksjeandel er den viktigste enkeltbeslutningen for eier. Rebalanseringen sikrer en tilnærmet fast aksjeandel over tid i tråd med eiers risikopreferanser. Reglene for rebalansering rundt strategisk aksjeandel bør være enkle, forutsigbare, etterprøvbare og offentlig tilgjengelige. Rebalanseringen av den faktiske referanseporteføljen bør videre kunne gjennomføres mekanisk.

Det er behov for ytterligere analyser av hvordan nye regler for rebalansering og håndtering av tilflyt av nye midler til fondet eventuelt kan utformes. Norges Bank kan gjennomføre de nødvendige

<sup>6</sup> Statens Direkte Økonomiske Engasjement.

ge analysene og komme tilbake til spørsmålet om nye regler for rebalansering i særskilt brev til Finansdepartementet.

## **7 Norges Banks investeringsmandat**

### **7.1 Investeringsmandatets rolle**

Investeringsmandatet setter rammer for den operative forvaltningen. Mandatet må utformes på en måte som sikrer at investeringsstrategien gjennomføres på en best mulig måte.

Den sentrale målformuleringen i dagens regelverk er at Norges Banks skal søke å oppnå høyest mulig avkastning på plasseringene i utenlandsk valuta innenfor de plasseringsrammene som følger av forskrift og andre retningslinjer.

Gjeldende regelverk er tilpasset investeringer i finansielle instrumenter med hyppige markedspriser. Innenfor denne modellen er referanseporteføljen ment å gjenspeile eiers risikopreferanser. Utgangspunktet er at det er mulig å etablere et tydelig skille mellom eiers strategiske beslutninger og de operative beslutningene som Norges Bank har ansvaret for.

Regelverket kan forstås slik at Norges Banks mål er å oppnå en høyere risikojustert meravkastning enn referanseporteføljen.

Vår forståelse av forvaltningsoppdraget fremkommer blant annet av vårt brev om Norges Banks aktive forvaltning av Statens pensjonsfond utland 23. desember 2010 hvor vi skrev:

«Gjennom vår forvaltning tar vi sikte på å bygge en portefølje som gir et best mulig forhold mellom forventet avkastning og risiko. Dette kommer til uttrykk både i den operative forvaltningen av fondet og de rådene vi gir til Finansdepartementet om fondets investeringsstrategi.»

Vår gjennomføring av forvaltningsoppdraget tar utgangspunkt i at investeringsmulighetene i markedene varierer over tid. Med tidsvarierende investeringsmuligheter vil ikke referanseporteføljen representere den «riktige» porteføljen på noe tidspunkt. Forvaltningen av ulike kilder til systematisk risiko blir da nødvendig for å møte den sentrale målformuleringen i mandatet.

Finansdepartementet skriver i Meld. St. 10 (2009-2010) at:

«En bedre utnyttelse av fondets særtrekk fremover vil innebære at investeringsstrategien legges om i retning av unoterte og andre mindre omsettbare aktiva [...]. For denne typen aktiva finnes det

ikke investerbare referanseindekser. Derfor er det ikke mulig å skille mellom overordnede strategivalg og beslutninger om operativ gjennomføring på samme måte som for noterte aksjer og obligasjoner. Slike investeringer krever en annen arbeidsdeling mellom oppdragsgiver og forvalter, med en større grad av delegering.»

Norges Bank deler departementets vurdering av at et økt innslag av aktiva hvor det ikke finnes investerbare referanseindekser, krever en noe annen arbeidsdeling mellom oppdragsgiver og operativ forvalter. Fondet er allerede i dag eksponert for risiko som verken kan fanges opp i referanseporteføljen eller rammen for relativ volatilitet. Tempoet og innretningen av fondets investeringer i eiendom vil ha betydning for fondets absolutte avkastning og for forholdet mellom avkastning og risiko. Med et større innslag av mindre likvide aktiva i porteføljen vil denne typen risiko øke.

### **7.2 Utvikling av investeringsmandatet**

Vi har i dette brevet beskrevet en utvikling som innebærer at investeringsstrategien for fondet i større grad vil måtte komme til uttrykk gjennom konkrete mål og rammer for forvaltningen. Nedfor gir vi noen eksempler på hvordan det alternativet vi har skissert kan nedfelles i et mandat til Norges Bank.

#### *– Målfunksjon*

Finansdepartementet bør i investeringsmandatet gi uttrykk for at Norges Bank som operativ forvalter har et ansvar for å skape et best mulig forhold mellom forventet avkastning og risiko innenfor rammer eier setter.

#### *– Investeringer i alternative aktivaklasser*

Investeringsmandatet bør inneholde rammer for fondets investeringer i alternative aktivaklasser. Egenskaper ved denne typen investeringer tilsier at rammene bør være i form av måltall.

For fondets investeringer i private equity kan Finansdepartementet fastsette en ramme for hvor stor andel av porteføljen dette alternativet til noterte aksjer kan utgjøre. I hvilken grad Norges Bank velger å utnytte rammen vil avhenge av hvilke vurderinger vi gjør av mulighetene for å øke den forventede avkastningen på fondets samlede aksjeinvesteringer.

Finansdepartementet kan i mandatet fastsette et langsiktig, strategisk mål for hvor stor andel aktivaklassen vi i vår modell har omtalt som andre realaktiva over tid bør utgjøre av fondets portefølje. Videre kan Finansdeparte-

mentet etablere særskilte rammer for nivået på fondets investeringer i henholdsvis infrastruktur og eiendom.

– *Eksponering mot systematiske risikofaktorer*

Mål og rammer for ønsket eksponering mot systematiske risikofaktorer som ikke fullt ut kan gjenspeiles i referanseporteføljene, bør inngå i investeringsmandatet. Rammene som etableres må ta hensyn til at risikopremiene er tidsvarierende. Innenfor gitte rammer, vil Norges Bank som forvalter ta stilling til i hvilket omfang fondet til enhver tid skal være eksponert mot slike kilder til systematisk risiko.

Eksempler på kilder til systematiske risiko hvor det ikke er praktisk mulig å konstruere enkle, transparente, etterprøvbare og investerbare indekser og hvor departementet kan vurdere å etablere særskilte rammer kan være: verdi, momentum, volatilitet, «carry» og likviditet. Hvorvidt fondets eksponering mot kreditt bør gjenspeiles i referanseporteføljen eller angis gjennom en særskilt ramme i investeringsmandatet, bør som tidligere omtalt være gjenstand for en særskilt vurdering.

– *Risikorammer*

Settet av risikorammer og krav til risikostyringen kan i stor grad videreføres fra dagens retningslinjer, men i større grad vektlegge absolutt snarere enn relativ risiko.

Relativ avkastning vil fortsatt være et relevant mål for å vurdere verdiskapingen i den operative forvaltningen av fondet. Aktivaklasser hvor det er mulig å konstruere invester-

bare, transparente referanseindekser bør fortsatt måles, kontrolleres og forvaltes i forhold til respektive referanseindeks på samme måte som i dag. Verdiskapingen i den operative forvaltningen av denne typen aktiva kan måles med utgangspunkt i relativ avkastning.

Finansdepartementet kan i mandatet – slik det nå er lagt opp til – sette en øvre ramme for relativ volatilitet under normale markedsforhold. Rammen kan brukes for den største delen av porteføljen og hvor en slik tilnærming gir mening.

Investeringsmandatet kan videre angi regler for hvordan referanseindeksene skal justeres dersom Norges Bank, etter en bred vurdering av risikoen ved investeringer i et særskilt land og/eller instrument som inngår i referanseporteføljen, finner at slike investeringer ikke er forsvarlig å gjennomføre. I gjeldende regelverk håndteres denne typen avvik mellom den faktiske referanseporteføljen og faktisk portefølje gjennom trekk på rammen for relativ volatilitet.

Investeringsmandatet kan også angi rammer for ønsket likviditetsgrad i porteføljen.

– *Krav til rapportering*

Dersom investeringsstrategien utvikles i den retningen vi skisserer i dette brevet vil fondets faktiske porteføljekunne avvike fra referanseporteføljen i større grad enn i dag. Det tilsier ytterligere rapportering til departementet for å forklare bidrag til fondets avkastning og risiko.

Med hilsen

Svein Gjedrem

Yngve Slyngstad

---

**Vedlegg 2****En vurdering av grunnlaget for unoterte investeringer rettet mot miljø og bærekraftig vekst**

*Brev fra Norges Bank til Finansdepartementet av 6. juli 2010*

Regjeringen la i St. meld. nr. 20 (2008-2009) opp til at det etableres et nytt investeringsprogram rettet mot miljørelaterte investeringsmuligheter, og til en vurdering av om Statens pensjonsfond utland (SPU) på en hensiktsmessig måte kan etablere investeringer rettet mot bærekraftig vekst i fremvoksende markeder. Unoterte investeringer i aksjer og infrastruktur, som i dag ligger utenfor fondets investeringsunivers, ble beskrevet som mulige alternativer.

Norges Bank la i brev datert 18. september 2009 til grunn at slike særskilte unoterte investeringer må bygge på en kartlegging av investeringsmulighetene, herunder risiko og forventet avkastning knyttet til slike investeringer. Vedlagte notat gir en generell beskrivelse av investeringsmulighetene i det unoterte markedet med fokus på unoterte aksjer og infrastruktur. Redegjørelsen bygger på den gjennomgangen som ble gitt i Norges Banks brev datert 20. oktober 2006, hvor vi anbefalte at investeringsuniverset for SPU bør utvides til å omfatte unoterte aksjer og infrastruktur. I vedlegget gis videre en beskrivelse av investeringsmulighetene i det unoterte markedet på områder som kan betegnes som miljøinvesteringer og for investeringer rettet mot bærekraftig vekst.

Norges Banks anbefaling er at unoterte investeringer rettet mot miljø og bærekraftig vekst bør finne sted innenfor rammen av et bredt forvaltningsmandat. Slike investeringer bør gjennomføres med samme krav til avkastning og risikostyring som for andre investeringsalternativer. Tilnærmingen til nye investeringsmuligheter bør derfor ikke skje gjennom investeringer i et snevert og risikoutsatt segment av aktivaklassen, men ved at det åpnes for unoterte investeringer på bred basis. Det er også i tråd med intensjonen bak fondets plasseringsregler at investeringer ikke skal øremerkes til særskilte formål. Vi viser her til uttalelser i forarbeider til lov om statens petroleumsfond, Ot. prp. nr. 29 (1989-90) pkt. 3.2 om at fondet ikke skal være en alternativ finansieringskilde for formål som ikke når opp i konkurransen med andre utgifter over statsbudsjettet.

Norges Bank vil kunne utvikle en organisasjon med kompetanse til å evaluere, investere og følge opp plasseringer i unoterte aksjer og infrastruktur. Oppbygging av slik kompetanse vil kunne bygge på eksisterende erfaring, kvalifikasjoner og prosesser i organisasjonen.

Med hilsen

Svein Gjedrem

Yngve Slyngstad

### Undervedlegg 1

## **Norges Banks vurdering av grunnlaget for unoterte investeringer rettet mot miljø og bærekraftig vekst**

### **1. Innledning**

Regjeringen la i St. meld. nr. 20 (2008-2009) opp til at det etableres et nytt investeringsprogram rettet mot miljørelaterte investeringsmuligheter, og til en vurdering av om fondet på en hensiktsmessig måte kan etablere investeringer rettet mot bærekraftig vekst i fremvoksende markeder.

Norges Bank har i tidligere brev til Finansdepartementet lagt til grunn at særskilte unoterte investeringer må bygge på en kartlegging av investeringsmulighetene, en vurdering av risiko og forventet avkastning samt en vurdering av om Norges Bank kan etablere en organisasjon for gjennomføring av denne typen forvaltning. En slik redegjørelse følger nedenfor.

Investeringsstrategien for Statens pensjonsfond utland bør utformes med sikte på å utnytte fondets særtrekk som en stor, langsiktig investor uten løpende likviditetsbehov. Fondet er spesielt godt posisjonert for å bære likviditetsrisiko. Økt innslag av mindre likvide aktiva i porteføljen vil kunne øke avkastningspotensialet for fondet og bedre den faktiske risikospredningen og gjennom dette bidra til å bedre bytteforholdet mellom forventet avkastning og risiko. Dette er i tråd med den retningen Finansdepartementet skisserer i Meld. St. 10 (2009-2010):

«Arbeidet med investeringsstrategien fremover vil særlig innrettes mot å videreutvikle strategien for å utnytte særtrekkene ved Statens pensjonsfond utland best mulig,... Videreutviklingen vil sikte mot ytterligere risikospredning (diversifisering) og økt vektlegging av investeringer som drar fordel av fondets størrelse, langsiktighet og evne til å holde mindre omsettelige eiendeler.»

Norges Banks anbefaling er at unoterte investeringer rettet mot miljø og bærekraftig vekst bør finne sted innenfor rammen av et bredt forvaltningsmandat. Gitt fondets størrelse og forventet utvikling for de to aktuelle segmentene, vil investeringer som ivaretar intensjonene for nye investeringsprogrammer etter hvert kunne utgjøre et betydelig beløp. Investeringene bør gjennomføres med samme krav til avkastning og risikostyring som gjelder for andre investeringsalternativer.

Dette må videre baseres på at Norges Bank over tid utvikler en organisasjon med bred kompetanse til å evaluere, investere og følge opp plasseringer i unoterte aksjer og infrastruktur. Oppbygging av en slik kompetanse vil kunne bygge på eksisterende erfaring, kvalifikasjoner og prosesser i organisasjonen.

### **2. Unoterte investeringer**

Investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland har blitt gradvis utvidet. Ved den første overførselen til fondet i 1996 var investeringene begrenset til kontantinnskudd, statssertifikater og statsobligasjoner i utviklede markeder. I 1998 ble aksjer i utviklede markeder inkludert. Siden den gang har aksjer i fremvoksende markeder, selskapsobligasjoner, realrenteobligasjoner og aksjer i små selskaper blitt lagt til. Universet har også gradvis blitt utvidet til å omfatte flere land. Med introduksjonen av unoterte eiendomsinvesteringer som en del av universet høsten 2007 ble investeringsuniverset utvidet til å omfatte unoterte, lite likvide aktiva. Det er nå naturlig å vurdere andre unoterte investeringsmuligheter.

Investeringsmulighetene i det unoterte markedet ble omtalt i Norges Banks brev til Finansdepartementet om den langsiktige investeringsstrategien 20. oktober 2006. Vi fremhevet den gang at Statens pensjonsfond utland var spesielt godt egnet til å bære likviditetsrisiko, og at investeringsstrategien burde legge større vekt på mindre likvide investeringer. Vi anbefalte på denne bakgrunn at fondets investeringsunivers burde utvides til å omfatte investeringer i fast eiendom, infrastruktur og unoterte aksjer. Siden den gang har det blitt åpnet for investeringer i eiendom, mens infrastruktur og unoterte aksjer fortsatt ligger utenfor fondets mulighetsområde.

Vi vil nedenfor redegjøre for investeringsmulighetene innenfor private equity og infrastruktur. Disse to alternativene har blitt aktualisert av diskusjonen om miljøinvesteringer. Redegjørelsen tar utgangspunkt i gjennomgangen av investeringsmulighetene i det unoterte markedet vi gjorde i 2006, men er oppdatert med utviklingen siden den gang.

#### **2.1 Private equity fond**

Private equity (PE) brukes som en samlebetegnelse på langsiktige, lite likvide investeringer i unoterte aksjer hvor eier søker å ta ut underliggende verdier i selskapet ved et fremtidig salg eller en børsintroduksjon.

PE- investeringene er oftest organisert i form av et fond hvor en forvalter med spesialkompetanse (General Partner) forvalter fondet på vegne av et investorkollektiv/partnerskap (Limited Partners). Et fond vil i de fleste tilfeller bestå av et begrenset antall investeringer i enkeltselskap og ha en forhåndsdefinert levetid (normalt 10 år). Partnerskapet og forholdet til forvalter reguleres av avtaler mellom partene. Disse avtalene vil i de fleste tilfeller være identisk for alle medlemmene av investeringskollektivet, selv om det forekommer tilfeller hvor enkeltinvestor gjennom tilleggsavtaler får gjennomslag for særvilkår (for eksempel for å ta hensyn til særskilte reguleringer).

Ved oppstart av fondet forplikter investorene seg for et gitt beløp. I hvilket tempo og i hvilke selskap midlene blir investert avgjøres av forvalter. Etter hvert som porteføljeselskapene selges, vil inntektene fra salget blir tilbakeført til medlemmene av partnerskapet. Gjennomsnittlig tid fra et selskap kjøpes til et salg finner sted har de siste årene ligget mellom 3 og 4 år. Profilen på inn- og utbetalinger til og fra fondet er usikker og vil variere over tid. Strukturen med løpende inn- og utbetalinger innebærer imidlertid at faktisk samlet eksponering ofte vil være mindre enn beløpet partneren i utgangspunktet forpliktet.

En forvalter vil normalt starte arbeidet med å etablere sitt neste fond i god tid før det første fondet utløper. Året en forvalter for første gang kaller inn kapital fra investorene omtales ofte som fondets årgang. En PE-portefølje bør bestå av fond fra ulike årganger.

Informasjon om private equity som aktivaklasse er lite tilgjengelig. Aggregerte tallstørrelser som for eksempel markedsstørrelse og avkastning vil alle være basert på en eller annen form for undersøkelse. Resultatene av denne typen undersøkelser må tolkes med forsiktighet. Utvalget som benyttes vil ofte ha en eller annen form for systematisk skjevhet. Vi har i vår analyse, etter en kartlegging av ulike datakilder, valgt å benytte data fra flere ulike dataleverandører. Det er ikke gitt at det vil være intern konsistens mellom fondsutvalgene som er benyttet som grunnlag for disse dataene.

En tilnærming for å anslå hvor stort markedet for PE-fond er kan være å se hvor mye ny kapital forvalterne har fått tilsagn om de siste årene. Utviklingen siden 2000 er gjengitt i tabellen nedenfor. I 2009 ble det i følge ThomsonOne reist ny kapital for i overkant av 300 milliarder dollar. Dette er omtrent halvparten av nivået de to foregående årene.

Tabell 2.1 Ny kapital beløp i milliarder USD<sup>1</sup>

År	Ny kapital
2000	338
2001	250
2002	178
2003	140
2004	191
2005	346
2006	460
2007	606
2008	655
2009	302

<sup>1</sup> ThomsonOne.com. Databasen omfatter i all hovedsak aktivitetstall fra Europa og USA.

De første private equity investeringene ble gjennomført i USA på 1950-tallet. Det geografiske nedslagsfeltet har siden blitt gradvis utvidet. Private equity fond er i dag aktive i alle geografiske regioner. I underkant av 60 prosent av den nye kapitalen som ble reist i 2009 fant veien til fond som primært<sup>1</sup> investerer i Nord Amerika. Fond som investerer i Europa og Asia<sup>2</sup> tiltrakk seg henholdsvis 30 og 10 prosent<sup>3</sup>. Risiko og avkastningspotensialet varierer mellom regionene. Dette henger blant annet sammen med underliggende eier- og næringsstruktur og hvor lenge PE-fondene har vært aktive i den aktuelle regionen. I Europa er det for eksempel mer vanlig at mellomstore bedrifter er i privat eie enn hva tilfellet er i USA. Det kan innebære at PE-fondene har større muligheter her.

PE-fondene følger ulike strategier. Et hovedskille går mellom såkalte venturefond og oppkjøpsfond<sup>4</sup>. Et venturefond vil normalt gå inn med egenkapital som minoritetsseier i selskap som er i en tidlig fase av utviklingen av selskapet. Kontantstrømmen i disse selskapene vil ofte være negativ. Oppkjøpsfond investerer i mer modne selskaper med positiv kontantstrøm. Slike fond tar gjerne større posisjoner og tilfører ofte både egenkapital og lån. Risikoen i et venturefond vil i de fleste tilfeller være høyere enn i et oppkjøpsfond både på

<sup>1</sup> De fleste fondene vil ha mulighet for å investere utenfor fondets primære geografiske nedslagsfelt.

<sup>2</sup> Asia inkluderer også øvrige deler av verden.

<sup>3</sup> Kilde: Preqin 2010 Preqin Global Private Equity Report.

<sup>4</sup> I tillegg brukes ofte betegnelsen vekstfond om fond som følger strategier som ligger i grenselandet mellom venture- og oppkjøpsfond og mezzaninfond om fond som hovedsakelig gjør investeringer i grenselandet mellom gjeld og egenkapital.



grunn av at investeringene foretas i en tidlig fase av en bedrifts livsløp og som følge av hvilke sektorer ventureselskapene gjerne er aktive innenfor. Dette vil ofte være sektorer som kjennetegnes ved høy teknologisk risiko.

Målt i forhold til kapital til forvaltning er oppkjøpsfondene i dag dominerende. Preqins Global Private Equity Report for 2010 anslår at oppkjøpsfondene ved utgangen av andre kvartal 2009 hadde om lag 1.000 milliard dollar til forvaltning<sup>5</sup>, mens tilsvarende tall for venturefondene ble anslått til i underkant av 400 milliarder dollar. Kapital til forvaltning gir et bilde av investeringsmulighetene innenfor PE-fond. Investeringsmulighetene for unoterte aksjer er vesentlig større siden bare et lite antall av verdens unoterte aksjeselskap har PE-investorer inne på eiersiden.

Dersom aksjemarkedet er effisient, vil verdipirprisene til enhver tid gjenspeile all tilgjengelig informasjon<sup>6</sup>. I et effisient marked vil rasjonelle, profittmotiverte markedsdeltagere sørge for å prise inn all relevant informasjon, slik at all handel med sikte på å utnytte kursforskjeller er unødvendig. For unoterte aksjer vil det ikke finnes observerbare markedspriser. Aksjene vil i begrenset grad være omsettbare. Det er rimelig å anta at det vil være en viss grad av informasjonsasymetri mellom eier av aksjen og potensielle kjøpere som baserer seg på offentlig tilgjengelig informasjon.

PE -fondene søker å ta ut verdier gjennom aktivt eierskap for eksempel i form av operasjonelle endringer i bedriften eller gjennom større endringer i selskapets finansielle struktur. Det har vært gjennomført flere undersøkelser for å forsøke å avdekke hva som er viktigst for utviklingen i verdien av private equity investeringer. Felles for undersøkelsene er at datagrunnlaget er begrenset. Konsulentselskapet Capital Dynamics og CEFS (Center for Entrepreneurial and Financial Studies)<sup>7</sup> har forsøkt å identifisere verdidriverne i 241 PE-transaksjoner gjennomført i perioden 1989-2006. I sin undersøkelse fant de at operasjonelle endringer forklarte to tredjedeler av meravkastningen i forhold til det noterte markedet,

mens finansiell restrukturering, herunder økt belåning, forklarte en tredjedel.

Avkastningen i et PE-fond måles vanligvis ved internrenten som er den annualiserte, pengevektede avkastningen for en nærmere angitt periode. Internrenten vil vanligvis være negativ de første årene av fondets levetid siden kontantstrømmen domineres av innbetalinger fra investorene. I den grad porteføljeinvesteringene etter hvert begynner å skape avkastning og forvalter lykkes med å selge enkelte av selskapene, vil internrenten ventes å bevege seg over i positivt terreng for deretter å kunne stige kraftig mot slutten av fondets levetid hvis forvalter lykkes å selge porteføljeselskapene. Avkastningsprofilen til PE-fond omtales gjerne som J-kurven.

Mens verdien av porteføljeselskapene tidligere ofte ble vurdert til historisk kost frem til et eventuelt salg fant sted, valgte de fleste forvaltere i løpet av 2008 å gå over til et prinsipp om markedsverdivurdering. Endringen kan ha bidratt til noe større svingninger i den løpende, rapporterte avkastningen. Det er imidlertid viktig å være klar over at den løpende verdivurderingen alltid vil være usikker. Den reelle verdien av et porteføljeselskap kan ikke fastslås med sikkerhet før en transaksjon faktisk er gjennomført.

Avkastningsprofilen og andre egenskaper ved aktivaklassen stiller krav til at investor er langsiktig og har mulighet til å beholde sine fondsandeler gjennom hele fondets levetid. Selv om det eksisterer et annenhånds marked for salg av fondsandeler, vil en investor som tvinges til å selge fondsandelene sine på et bestemt tidspunkt måtte regne med å selge disse med en rabatt. Fondsinvesteringene bør ses på som illikvide.

Sammenstillinger av avkastningstall for private equity fond vil i stor grad være basert på frivillig utveksling av informasjon. I tabellen nedenfor viser vi avkastningen i henholdsvis amerikanske og europeiske oppkjøpsfond (US og W. Europe PE) og amerikanske venturefond over ulike tidsperioder. Tabellen er basert på statistikk utarbeidet av Cambridge Associates (CA)<sup>8</sup>. Det er rimelig å anta en viss systematisk skjevhet i fondsutvalget som avkastningshistorikken er basert på, grunnet en viss overrepresentasjon av fond med høy avkastning. Tabellen er ment som en illustrasjon på avkastningsforskjellene over tid og mellom ulike strategier/regioner.

<sup>5</sup> Preqins anslag for kapital til forvaltning er beregnet som summen av markedsverdien av porteføljeselskapene og forpliktet ikke-innbetalt kapital.

<sup>6</sup> For en nærmere redegjørelse for det teoretiske og empiriske grunnlaget om effisiente markeder vises det til vår omtale av dette i vårt brev om Norges Banks aktive forvaltning av Statens pensjonsfond utland, datert 23. desember 2009.

<sup>7</sup> Capital Dynamics Value Creation in Private Equity, Februry 2010.

<sup>8</sup> Cambridge Associates LLC Proprietary Index: pooled end to end returns, net of fees, expenses and carried interest per 30.6.09.

Tabell 2.2 Avkastning på CAs PE-indeks over ulike tidsperioder per 30.06.09. Tall i prosent.

	US Venture Capital	US PE	W. Europe PE
1 år	-12,4	-8,9	-18,5
3 år	1,3	2,3	3,4
5 år	4,9	11,1	18,8
10 år	8,4	8,3	16,9
15 år	36,6	11,6	18,3

Kilde: Cambridge Associates

I hvilken grad forvalter lykkes med tiltakene som settes i verk overfor porteføljeselskapene varierer. Avkastningsforskjellene mellom PE-fond er derfor store. Dersom vi begrenser utvalget av amerikanske PE-fond i tabellen ovenfor til bare å omfatte de to øverste kvartilene av fond i utvalget, stiger gjennomsnittlig årlig avkastning siste ti år fra 8,3 til 18 prosent. Tilsvarende avkastningstall for de to nederste kvartilene i fondsutvalget var -2,4 prosent.

Det er gjennomført flere akademiske studier som søker å sammenligne avkastningen i private equity fond med avkastningen på noterte aksjeinvesteringer. En mye sitert studie er Kaplan og Schoars studie fra 2005<sup>9</sup> som sammenligner gjennomsnittsavkastningen i PE-fond etter forvaltningskostnader med avkastningen på en investering i S&P 500. Undersøkelsen er basert på avkastningstall fra tidligere Venture Economics, nå ThomsonOne, og omfatter i overkant av 1.000 fond. Studien finner at avkastningen til investor etter kostnader i PE-fond i gjennomsnitt har vært noe lavere avkastningen enn investor kunne ha oppnådd etter kostnader ved å investere i S&P 500. Før kostnader viser PE-fondene i gjennomsnitt høyere avkastning. Studien bekrefter tendensen fra andre studier om til dels store avkastningsforskjeller mellom PE-fondene. Dette må sees i sammenheng med at forvalterne i svært ulik grad lykkes med å ta ut verdier gjennom aktivt eierskap.

Graden av persistens, det vil si i hvilken grad en forvalter som gjør det godt en periode kan forventes å levere gode resultater i påfølgende perioder, har historisk vært høyere for PE-fond enn for tradisjonelle verdipapirfond<sup>10</sup>. Kaplan og Schoars (2005) finner sterk grad av persistens i avkastnin-

gen på fond fra samme forvalter, og at denne effekten er sterkest for venturefond. I en annen studie publisert i Private Equity International i juni 2006<sup>11</sup> anslås sannsynligheten for at fond fra en forvalter som er rangert i øverste kvartil skal holde seg i øverste kvartil til om lag 40 prosent og at denne sannsynligheten er forholdsvis stabil over tid. Dersom vi utvider kriteriet til å se hvor mange av fondene som er rangert i en av de to øverste kvartilene som holder seg i et av disse kvartilene øker sannsynligheten til i underkant av 70 prosent. Resultatene i studien bekrefter at det er rimelig å anta en viss persistens i avkastningen.

Selv om det er grunn til å anta en viss persistens i avkastningsresultatene, kan ikke en investeringsstrategi for private equity utelukkende baseres på forvalters historiske avkastningsresultater. Studien referert til ovenfor anslår sannsynligheten for at nestegenerasjonsfond fra en forvalter i første kvartil befinner seg i en av de to laveste kvartilene til om lag 30 prosent. Historisk avkastning må suppleres med andre mer fremoverskudende kriterier. Investor må forstå verdidriverne bak de historiske resultater og vurdere hvorvidt forutsetningene som lå til grunn for tidligere resultater fortsatt har gyldighet.

I forhold til en beslutning om å utnytte investeringsmulighetene i unoterte aksjer bør gjennomsnittsbetraktninger tillegges liten vekt. Dette skyldes kombinasjonen av store avkastningsforskjeller og tegn til persistens i resultatene. Hvorvidt en investor, over tid, vil kunne forvente å oppnå høyere avkastning på sine PE-investeringer enn på sine investeringer i det noterte markedet, vil i stor grad avhenge av om en investor lykkes med å identifisere, få innpass hos og forstå de bes-

<sup>9</sup> Private Equity Performance: Returns, Persistence and Capital Flows, Steve Kaplan and Antoinette Schoar (2005)

<sup>10</sup> Det vises til omtale om persistens i forvaltningsresultatene for aktive forvaltede aksje og obligasjonsfond i vårt brev om Norges Banks aktive forvaltning av Statens pensjonsfond utland datert 23. desember 2009.

<sup>11</sup> Studien er basert på data fra i underkant av 2.800 fond fra Venture Economics (nå ThomsonOne) database. Fondene i utvalget denne studien er basert på er rangert etter avkastning justert for alle forvaltningskostnader og omfatter bare fond som gjorde sin første investering før år 2000 (vintage år). J-kurven innebærer at det vil ta flere år før det er mulig å anslå hvilken kvartil fondet tilhører.

te forvalterne. Innpass vil til en viss grad påvirkes av karakteristika ved investoren. Slike karakteristika kan være størrelse, renommé og evne til å holde investeringen over hele fondets levetid.

## 2.2 Supplement til fondsinvesteringer

Fondsinvesteringer kan suppleres med investeringer i fond-i-fond, saminvesteringer og direkteinvesteringer.

Et fond-i-fond samler kapital fra forskjellige investorer for deretter å investere disse midlene i en portefølje av fond. Fond-i-fond forvalteren vil ofte ha som formål å diversifisere porteføljen av underliggende fond mellom ulike årganger, strategier og geografier og gjennom dette søke å bedre forholdet mellom forventet avkastning og risiko. Fond-i-fond investeringer kan være attraktive for mindre investorer som ikke har mulighet til å bygge opp egen kompetanse for å velge ut forvaltere og som er for små til å få innpass hos de beste fondene. For større investorer fremstår fond-i-fond løsninger som et fordyrende mellomledd. Dette utelukker ikke at fond-i-fond i en oppstartsfase vil kunne benyttes for å vinne erfaring og bygge kompetanse om unoterte aksjer. Over tid bør imidlertid ikke fond-i-fond investeringer utgjøre noen stor andel av PE-porteføljen til store, langsiktige investorer med særskilt kompetanse på forvalterseleksjon.

Det er vanlig at partnerskapsavtalene gir investor mulighet til å investere i de underliggende porteføljeselskapene sammen med forvalter. Dette omtales gjerne som såkalte sam- eller parallell investeringer. Saminvesteringer fremstår som et attraktivt alternativ for en kapitalsterk, langsiktig investor. For det første vil honoraret til forvalter være lavere for saminvesteringer enn for en fondsinvestering, i noen sammenhenger ned mot null. For det andre gir saminvesteringer mulighet til å investere i utvalgte forvalteres beste ideer. Det kan øke avkastningspotensialet. For å lykkes med en slik strategi må investor først og fremst ha kompetanse til å identifisere de beste forvalterne og forstå grunnlaget for deres virksomhet. I tillegg må investor kunne gjennomføre en selvstendig analyse av konkrete alternativer for saminvesteringer, herunder også den risikoen økt konsentrasjon i porteføljen gir. Denne typen kompetanse og erfaring vil det ta tid å etablere. Innslaget av saminvesteringer i en portefølje bør tilpasses i forhold til dette.

Direkteinvesteringer i unoterte selskap, hvor investor opptrer uavhengig av en fondsaktør, fremstår som et mulig alternativ for investorer

med lang erfaring og bred kompetanse fra aktiva-klassen. Direkteinvesteringer vil kreve en betydelig ressursinnsats fra investor og kravene til kompetanse vil avvike fra de som gjelder for fonds- og saminvesteringer. Det er i tillegg viktig at investor har etablert en insentivstruktur som sikrer at direkte investeringer gjennomføres og følges opp på en på en best mulig måte. Direkte investeringer i unoterte aksjer kan høre hjemme i en moden PE-portefølje for en investor som allerede har erfaring fra fonds- og saminvesteringer.

## 2.3 Infrastruktur

Betegnelsen infrastruktur brukes normalt om fysiske installasjoner og anlegg som er nødvendige for at samfunnet skal fungere. Denne typen virksomhet er sjelden utsatt for virksom konkurranse idet de ofte er naturlige monopoler underlagt offentlig regulering. Inntektene fra virksomhetene er gjerne gjenstand for en inflasjonsregulering. Typiske eksempler på en infrastrukturinvestering vil være en bompengefinansiert bru/vei eller gassrørledning. Infrastruktur er kapitalkrevende og hver enkeltinvestering vil normalt være forholdsvis stor.

Tradisjonelle infrastrukturinvesteringer har mange av de samme porteføljeegenskapene som investeringer i fast eiendom og realrenteobligasjoner ved at den løpende kontantstrømmen ofte er gjenstand for en automatisk inflasjonsjustering. Likviditeten i infrastrukturinvesteringer er begrenset, spesielt siden det ofte vil være konsesjoner knyttet til eierskapet av installasjonene. Infrastrukturinvesteringer forutsetter derfor en langsiktig investeringshorisont.

Infrastruktur som investeringsobjekt er en ung aktivaklasse. Datagrunnlaget for å fastslå størrelsen på markedet er begrenset. Aggregerte data vil på samme måte som for unoterte aksjer være basert på ulike undersøkelser og antagelser om utviklingen fremover. I en studie fra 2007<sup>12</sup> estimerte OECD behovet for nye infrastrukturinvesteringer hvert år fremover til mer enn 1.800 milliarder amerikanske dollar.

Infrastruktur har tradisjonelt vært eiet av offentlige myndigheter. Innslaget av privat eierskap har økt de siste årene. Kombinasjonen av press på offentlige budsjetter og etterspørsel fra institusjonelle investorer etter lange, stabile, inflasjonsjusterte kontantstrømmer tilsier at det er rimelig å forvente at private investorer vil finansiere en stor

<sup>12</sup> The OECD Principles For Private Sector Participation In Infrastructure, 2007.

andel av infrastrukturinvesteringene fremover. Det er vår vurdering at investeringsmulighetene over tid vil være tilstrekkelige for en aktør av fondets størrelse.

Avkastningen og risikoprofilen på en portefølje av infrastrukturinvesteringer vil variere i forhold til hvilken fase investeringene er foretatt i. Det er normalt å skille mellom utviklingsprosjekter og prosjekter som er i en driftsfase. Forventet avkastning og risiko vil også påvirkes av hvilken type installasjoner som inngår i porteføljen siden det er til dels store variasjoner mellom ulike segmenter. Investors motivasjon for å investere i aktiva-klassen bør i første rekke være at investeringene skal bidra til å sikre den langsiktige realavkastningen. Infrastrukturinvesteringer møter på en del av de samme operasjonelle utfordringene som private equity. Disse er nærmere omtalt i punkt 2.5.

Private investorer kan oppnå eksponering mot infrastruktur enten direkte gjennom eierskap til selve installasjonen eller indirekte gjennom investeringer i fond og fond-i-fond. Indirekte eksponering kan også oppnås gjennom kjøp av aksjer eller obligasjoner utstedt av eier/operatør av en aktuell infrastruktur eller gjennom direkte lån til eier/operatør av infrastrukturen. Infrastrukturfond og fond-av-fond har tradisjonelt vært organisert på samme måte som PE-fondene i en partnerskapsstruktur selv om porteføljeegenskapene er forskjellige.

#### **2.4 Andre institusjonelle investorers tilpasning til private equity og infrastruktur**

Offentlige og private pensjonsfond er i dag den største investorgruppen i private equity. Preqins 2010 Globale Private Equity Report anslår at i underkant av 50 prosent av investert kapital i aktiva-klassen kommer fra private og offentlige pensjonsfond. I tillegg er stiftelsene<sup>13</sup> og nasjonale investeringsfond en viktig investorgruppe. Ikke-profesjonelle investorer<sup>14</sup> spiller en liten rolle.

<sup>13</sup> Stiftelse er her brukt om hva som på engelsk omtales som endowments.

Andelen av porteføljen allokert til PE varierer fra over 10 prosent i gjennomsnitt som en langsiktig ambisjon for stiftelsene til i overkant av 5 prosent<sup>15</sup> for pensjonsfondene. Nordamerikanske investorer dominerer på investorsiden med 56 prosent av kapitalen. Europeiske investorer har 36 prosent. Investorer fra Asia og øvrige deler av verden har de resterende 8 prosentene<sup>16</sup>. Asiatiske investorers relative betydning har økt de siste årene. Det er ventet at denne trenden fortsetter.

Pensjonsfondene er også den dominerende investorgruppen i infrastrukturfond. Gruppen utgjør i overkant av 40 prosent av investorene i aktiva-klassen med australske og europeiske investorer i førersetet. Australias relativt sterke posisjon har sammenheng med at landet var et av de første som åpnet for privat risikokapital til finansiering av offentlige infrastrukturprosjekter. Infrastrukturfondene er gjennomgående større enn PE-fondene og har frem til nå i all hovedsak vært forbehold de største investorene. Allokering til aktiva-klassen varierer. I følge Preqins 2010 Global Infrastructure Report oppgir i underkant av 40 prosent av investorene at de sikter mot en langsiktig allokering på mellom 1 og 5 prosent. Om lag samme andel sier de sikter mot en allokering mellom 5 og 10 prosent.

CEM Benchmarking Inc.(CEM) utarbeider årlig en rapport hvor de blant annet sammenligner fondets aktivaallokering med store pensjonsfond. Sammenligningsgruppen består av de største fondene i CEM-undersøkelsen (10 amerikanske, 3 kanadiske og 3 europeiske fond). Tabellen nedenfor viser sammenligningsgruppens allokering til unoterte investeringer i 2008. Tabellen viser også tilpasningen til store universitetsfond<sup>17</sup>. Tabellen bekrefter konklusjonen i rapporten fra Preqin om at andre sammenlignbare fond har en betydelig andel av porteføljen investert i unoterte aktiva.

<sup>14</sup> Ikke-profesjonelle investorer er her brukt om hva som på engelsk omtales som retail investors.

<sup>15</sup> Kilde: 2010 Preqin Global Private Equity Report

<sup>16</sup> Kilde: 2010 Preqin Global Private Equity Report

<sup>17</sup> Kilde: 2008 NACUBO Endowment Study (www.nacubo.org)

Tabell 2.3 Strategisk aktivaallokering hos andre institusjonelle investorer i 2008. Tall i prosent

Aktivaklasse	Sammenlignbare fond	Universitetsfond <sup>1</sup>
Eiendom <sup>2</sup>	9	6
Unoterte aksjer	7	14
Infrastruktur	1	0
Hedge Fond	1	23
Naturressurser	1	5

<sup>1</sup> Faktisk og gjennomsnittlig aktivaallokering for nordamerikanske universitetsfond ved utløpet av 1. halvår 2008.

<sup>2</sup> Eiendom inkluderer REITS (Real Estate Investment Trust).

Kilde: CEM og NACUBO

## 2.5 Operasjonelle utfordringer ved investeringer i unoterte aktiva

Investeringer i det unoterte markedet er strukturelt forskjellig fra investeringer i det noterte markedet. Investor må være forberedt på å sitte med investeringen over en lengre periode. Det vil ikke være mulig å avhende investeringen dersom utviklingen skulle vise seg å bli en annen enn forutsatt. Investeringene vil ikke være transparente. Det vil måtte påregnes en viss renommérisiko ved investeringer i det unoterte markedet, både i forhold til forvalter og i forhold til de underliggende porteføljeselskapene. Et eksempel på sistnevnte kan være negative nyhetsoppslag i forbindelse med større organisasjonsendringer eller strategierendringer i porteføljeselskapene. Det er viktig at investor i forkant av en investeringsbeslutning gjennomfører en bred analyse og vurdering av alle disse aspektene. Investeringer i det unoterte markedet krever at investor tilnærmer seg og følger opp investeringsmulighetene på en annen måte. Erfaring investor har bygget opp fra investeringer i noterte markedet kan ikke automatisk omsettes til innsikt om hvordan investeringer i det unoterte markedet bør gjennomføres og følges opp.

Løpende verdivurdering og risikostyring av noterte aktiva vil normalt være basert på transaksjonsbaserte markedspriser. I det unoterte markedet er transaksjoner mer sjeldne og den løpende verdivurderingen vil derfor være mer usikker og basert på estimater. En investor vil heller ikke til en hver tid kunne kontrollere andelen som er investert i unoterte aktivaklasser. Disse forholdene har konsekvenser for den løpende styringen av den samlede porteføljen.

Investeringer i det unoterte markedet er kostnadskrevennde utover det som følger av honorarene investor betaler til forvalter. Ressursinnsatsen per krone investert vil være høyere enn i det no-

terte markedet. Dette vil spesielt gjelde for investeringer i unoterte aksjer. Mens en portefølje av PE-fond vil bestå av et stort antall mindre investeringer som alle må følges opp særskilt, vil en portefølje av infrastrukturinvesteringer bestå av færre, større enkeltinvesteringer.

Unoterte investeringer legger beslag på administrative ressurser i form av:

- *Juridiske vurderinger og avtalegjennomganger*  
Selv om partnerskapsavtalene som inngås tenderer til å ha mange fellestrekk, må hver enkeltavtale gjennomgås og kvalitetssikres. Behovet for å fremforhandle særvilkår i form av tillegg til må også vurderes i hvert enkelttilfelle.
- *Kvalitetssikring av verdivurderinger*  
Verdivurderingen av unoterte fondsinvesteringer vil normalt ta utgangspunkt i løpende rapportering fra forvalter. Ulik tilnærming til fastsettelse av virkelig verdi på de underliggende investeringene innebærer også at det vil kunne være behov for en kvalitetssikring av innrapporterte data.  
Tidsetterslep i rapporteringen (normalt minimum 3 måneder) innebærer at det i perioder med store bevegelser i finansmarkedene, vil kunne være behov for å justere takstene motatt fra selskapene.
- *Vurdering av skattespørsmål*  
Mange institusjonelle investorer, som pensjonsfond og forsikringsselskap, er fritatt for beskatning i sitt hjemland. Investering i unoterte aktiva vil ofte innebære behov for en særskilt vurdering av hvilke skattemessige konsekvenser valgt struktur vil kunne ventes å få.
- *Løpende håndtering av inn- og utbetalinger*  
Investeringstakten i et PE-fond bestemmes av forvalter. Investor må etablere system og prosedyrer for effektiv håndtering av ujevne inn- og utbetalings strømmer. Strukturen med

løpende inn- og utbetalinger stiller krav om en viss likviditet i øvrige deler av porteføljen.

Dette er eksempler på forhold som må tillegges vekt i forbindelse med utformingen av en forretningsplan for unoterte investeringer.

Andre investorer har valgt å organisere sine unoterte investeringer på ulike måter. Nedenfor har vi forsøkt å eksemplifisere dette gjennom fire konkrete eksempler på hvordan andre store, institusjonelle investorer har valgt å tilpasse seg:

- *100 prosent eid datterselskap*  
Danske ATP har etablert egne datterselskaper for forvaltningen av så vel eiendomsporteføljen (ATP Ejendomme/ATPReal Estate) som private equity (Private Equity Partners). Unoterte investeringer i blant annet tradisjonell infrastruktur og fornybar energi forvaltes imidlertid i morselskapet.
- *Eget selskap eid i fellesskap med andre aktører*  
I Nederland har de to største pensjonsforvalterne APG og PGGM etablert et felles selskap som har ansvar for gjennomføring av APG og PGGMs PE-strategi, Alpinvest. Alpinvest opererer relativt selvstendig innenfor rammen av årlige investeringsmandater fra eierne av organisasjonen. Infrastrukturinvesteringer forvaltes internt av både APG og PGGM.
- *Søsterselskap innenfor holdingstruktur*  
Government of Singapore Investment Corporation (GIC) har valgt å organisere sin investeringsvirksomhet i tre likestilte enheter (GIC Asset Management, GIC Real Estate og GIC Special Investments) innenfor rammen av ett og samme konsern. Hver av de tre enhetene har sitt eget styre som kommer i tillegg til et styre på konsernnivå.
- *Integrert del av samlet forvaltning*  
CPP Investment Board i Canada har valgt en fjerde løsning hvor forvaltningen av unoterte investeringer er integrert i den øvrige forvaltning.

I tillegg til utfordringene vi har påpekt ovenfor, trekkes behovet for fleksibilitet i forhold til avlønning og insentiver ofte frem som en begrunnelse for å holde forvaltningen av unoterte aktiva adskilt fra forvaltningen av andre aktiva.

## 2.6 Forslag om nye reguleringer av det unoterte markedet

Investeringer i det unoterte markedet har tradisjonelt vært mindre transparente enn investeringer i det noterte markedet. Aktørene har i liten grad

vært pålagt å offentliggjøre informasjon om så vel hvordan de jobber som hvilke resultater de oppnår. I kjølvannet av finanskrisen har offentlige myndigheter i både Europa og USA tatt til orde for en strengere regulering av aktørene i denne delen av finansmarkedet (PE-fond, hedge fond/risikofond, infrastruktur fond etc). Forslagene er begrunnet med at denne typen fond representerer en systemrisiko og at det derfor er behov for økt grad av åpenhet og regulering av aktørene i det unoterte markedet.

EUs finansministere ga i midten av mai 2010 sin støtte til et forslag som blant annet innebærer at fond som vil operere innenfor EU-området må registrere seg hos myndighetene. Fondene må redegjøre for sin strategi og i hvilken grad strategien vil innebære belåning. I de tilfeller hvor omfanget av belåning vurderes å utgjøre en systemrisiko, åpner regelverket for at reguleringsmyndighetene kan pålegge aktørene å redusere belåningen. Det nye regelverket, som er ventet å bli en del av lovverket fra 2012, inneholder også regler som i praksis vil forby europeiske investorer å investere i fond hjemmehørende i land med mangelfull regulering av finansmarkedene. Det gjenstår fortsatt å bestemme hvilke land dette vil være.

I tillegg til de nye reguleringene, vil aktørene i denne delen av finansmarkedene ventelig også bli påvirket av strengere kapitalkrav for bankene gjennom høyere marginer på lån. Ved beregning av kapitaldekning vekter unoterte investeringer 150 prosent eller 50 prosentpoeng mer enn noterte egenkapitalinvesteringer.

Parallelt med diskusjonen om nye offentlige reguleringer, har investorene i ulike unoterte fondskonstruksjoner tatt til orde for økt detaljeringsgrad i rapporteringen og økt grad av åpenhet om strategiene ulike forvaltere følger. Det er ventet at denne utviklingen vil fortsette, og at dette vil kunne bidra til økt transparens.

## 2.7 Norges Banks anbefaling

### 2.7.1 Private equity

Norges Bank har ikke foretatt noen ny samlet vurdering av unoterte aksjer siden anbefalingen om å inkludere denne aktivklassen i investeringsuniverset for Statens pensjonsfond utland ble gitt i 2006.

Investeringer i unoterte aksjer betyr at vi utnytter fondets særtrekk som en stor, langsiktig investor uten løpende likviditetsbehov. Dette er i tråd med retningen Finansdepartementet skisserer i Meld. St. 10 (2009-2010) om utvikling av investeringsstrategien.

Investeringer i unoterte aksjer som et alternativ til noterte aksjer vil i visse tilfeller kunne bidra til å øke den samlede avkastningen på fondets aksjeinvesteringer. Utover aksjemarkedspremien vil avkastningen fra aktivaklassen inneholde en likviditetspremie samt mulig merverdi fra konkrete tiltak fra forvalter.

Avkastningen vi som investor kan forvente å oppnå i den unoterte delen av aksjemarkedet, er på sikt høyt korrelert med avkastningen i den noterte delen. De fundamentale verdidriverne vil i stor grad være de samme. Empirisk er det vanskelig å anslå eventuelle diversifikasjonseffekter på grunn av ulik underliggende struktur, blant annet i forhold til verdivurdering. Vi tillegger ikke diversifikasjonsegenskapene stor vekt ved en mulig inkludering av unoterte aksjer i investeringsuniverset.

Det er vår vurdering at Norges Bank som investor over tid vil kunne bygge en organisasjon som har kompetanse til å identifisere de beste forvalterne og samtidig få tilgang til å investere hos disse. Sistnevnte forhold må sees i sammenheng med karakteristika ved fondet som for eksempel evnen til å binde kapital over lang tid, fondets renommé som en ansvarlig investor og fondets størrelse. Norges Bank vil også ha muligheten til å saminvestere med utvalgte forvaltere og gjennom dette øke avkastningspotensialet.

Størrelsen på markedet eller investeringsmulighetene er vanskelig å anslå eksakt. Siden 2000 har PE-fondene i gjennomsnitt reist om lag 350 milliarder USD i ny kapital hvert år<sup>18</sup>. Det er vår vurdering at markedet er tilstrekkelig stort til at Norges Bank gjennom en kombinasjon av fondsinvesteringer, saminvesteringer og muligens direkte investeringer, over tid kan bygge en portefølje som vil påvirke fondets totalavkastning.

Hvor raskt en portefølje av PE-investeringer kan etableres, vil imidlertid i stor grad styres av andre forhold enn tilgjengelige investeringsmuligheter. Det vil ta tid å bygge en organisasjon med den riktige kompetansen, selv om vi til en viss grad vil kunne bygge på eksisterende kompetanse i organisasjonen. Norges Bank vil tilnærme seg nye investeringsmuligheter gradvis. I en oppstartsfasen vil investeringsaktiviteten måtte være liten relativt til fondets samlede størrelse. Etter hvert som organisasjonen vinner erfaring med aktivaklassen, er det rimelig å se for seg en utvikling der saminvesteringer og på sikt også direkte investeringer kan spille en mer sentral rolle. Investeringsmulighetene vil som resultat av dette øke.

Investeringer i unoterte aksjer vil gi større fleksibilitet til å kunne utnytte nye investeringsmuligheter for fondet i fremtiden.

Investeringer i unoterte aksjer bør ikke vurderes som en særskilt strategisk allokering. Investeringer i unoterte aksjer bør være en del av mulighetsrommet i den operative forvaltningen av fondets egenkapitalinvesteringer og styres gjennom en ramme i Norges Banks investeringsmandat. Investeringsmulighetene vil variere over tid avhengig av hvilke fond som reiser kapital. Det vil også ta tid å etablere en strategi som baserer seg på å investere hos de beste forvalterne. Det går ofte flere år mellom hver gang en forvalter er i markedet for å reise nye midler. Videre vil investeringsmulighetene også påvirkes av mulighetene til å gjøre saminvesteringer med fondene, noe som til en viss grad vil være avhengig av fondenes tilgang på annen finansiering. Investor vil bare kunne kontrollere nivået på forpliktet kapital, ikke hvor stor andel av denne kapitalen som til enhver tid er eksponert siden profilen på inn- og utbetalinger fra fondet bestemmes ene og alene av forvalteren.

For å lykkes med en PE-strategi er det en forutsetning at det ikke settes begrensninger på investeringsuniverset som reduserer antall mulige forvaltere eller som tvinger Norges Bank til å velge forvaltere av andre grunner enn avkastningsforventninger. Eksempler på sistnevnte vil være strenge rammer for geografisk spredning av porteføljen eller eksplisitte krav om minimumsallokering. Det bør derfor åpnes opp for unoterte aksjer i alle geografiske regioner og ikke legges noen føringer på fordelingen mellom regionene.

### 2.7.2 Infrastruktur

Infrastrukturinvesteringer har mange av de samme porteføljeegenskapene som investeringer i fast eiendom og realrenteobligasjoner. Denne typen investeringer kan bidra til å sikre den langsiktige realavkastningen i tråd med den overordnede ambisjonen for fondet og strategien om å øke andelen realaktiva i fondet.

Investor vil i tillegg over tid kunne forvente å motta en likviditetspremie. Dette er en premie som en langsiktig investor uten likviditetsbehov som Statens pensjonsfond utland bør være eksponert mot.

Infrastruktur er en relativt ung aktivaklasse. Datagrunnlaget er begrenset. Kombinasjonen av store investeringsbehov fremover, press på offentlige budsjetterer og attraktive porteføljeegenskaper gjør det rimelig å anta at innslaget av privat ri-

<sup>18</sup> Kilde: ThomsonOne.



sikokapital vil spille en økende rolle i finansieringen av infrastrukturinvesteringer fremover. Investeringmulighetene innenfor aktivklassen vurderes derfor som tilstrekkelige for at fondet skal kunne bygge en portefølje av infrastrukturinvesteringer over tid gjennom en kombinasjon av fondsinvesteringer, saminvesteringer og direkteinvesteringer.

Investeringmulighetene innenfor aktivklassen vil variere over tid og det kan være u hensiktsmessig å forplikte seg til å følge et bestemt tempo i innfasingen av infrastrukturinvesteringer. Omfanget av infrastrukturinvesteringer bør sees i sammenheng med investeringer i andre realaktiva som tar sikte på å sikre fondets langsiktige realavkastning som for eksempel eiendom.

### 3. Unoterte miljøinvesteringer

#### 3.1 Generelt om unoterte miljøinvesteringer

Norges Bank har blitt bedt spesielt om å foreta en særskilt vurdering av unoterte miljøinvesteringer. I St. meld. nr. 20 (2008-2009) skriver departementet at investeringene i miljøprogrammet skal rettes mot:

«...miljøvennlige eiendeler eller teknologi, som kan forventes å gi en klar miljøgevinst, slik som klimavennlig energieffektivisering, karbonfangst og lagring, vannteknologi og håndtering av avfall og forurensning.»

Stortinget sluttet seg til dette. Vi vil i det videre begrense diskusjonen om unoterte miljøinvesteringer til hovedsakelig å omfatte investeringer i eiendeler og teknologi innenfor segmentene ren energi og energieffektivitet. Eksempler på investeringer som vil falle innenfor denne definisjonen er solenergi, vindkraft, biobrensel og biomasse<sup>19</sup>. Avgrensningen er valgt for å sikre en tilfredsstillende kvalitet i datagrunnlaget vi har benyttet i analysen.

Investeringene i ren energi og energieffektivisering har økt fra 35 milliarder dollar i 2004 til 145 milliarder dollar i 2009 i følge tall fra Bloomberg

New Energy Finance. Veksten i nye investeringer de siste årene må sees i sammenheng med klimændringer, energiusikkerhet, utarming av fossilt brensel og stadige nyvinninger på teknologifronten. Veksten er ventet å fortsette. FNs miljøprogram (UNEP)<sup>20</sup> anslår at det årlige investeringsnivået bør opp mot 500 milliarder dollar innen 2020 dersom verdenssamfunnet skal lykkes i nå utslippsmålene som er satt. Finanskrisen bidro til at investeringsnivået falt noe fra 2008 til 2009. Offentlige stimulanspakker sørget imidlertid for at fallet i nye investeringer var mindre enn hva en kunne ha forventet.

Veksten har det siste året vært spesielt sterk i Kina, hvor det i løpet av 2009 ble investert 34,6 milliarder kroner i prosjekter i ren energi, en vekst på 50 prosent fra 2008<sup>21</sup>. Amerikanske investeringer utgjorde i samme periode bare halvparten av de kinesiske investeringene.

Miljøinvesteringer, selv med den begrensningen vi har lagt til grunn, er ikke et entydig begrep. Risiko- og avkastningsprofil varierer til dels mye mellom ulike segmenter/undersegmenter. Det vil også være variasjoner i risiko- og avkastningsprofilen avhengig av i hvilken del av verdikjeden investeringen gjøres.

#### 3.2 Miljørettede private equity investeringer

PE-fondene investerer i selskap som utvikler miljørelatert teknologi og/eller selskap som har kommet litt lengre i utviklingsløpet og er på vei inn i en kommersialiseringsfasen. Mens vi innenfor førstnevnte kategori finner typiske venturefond, spiller oppkjøpsfondene mer aktiv rolle i forhold til selskap i kommersialiseringsfasen. Fond som er aktive i dette segmentet omtales gjerne ofte som ren teknologi<sup>22</sup> fond. Hvilke teknologier som omfattes er i stadig utvikling. Tabellen nedenfor viser noen av de største segmentene. Vi ser at tabellen at kjernekraft av mange defineres som en ren teknologi. Antallet fond som er aktive i dette segmentet er begrenset.

<sup>19</sup> Se Green Investing 2010 Policy Mechanisms to Bridge the Financing Gap (World Economic Forum 2010) for en nærmere redegjørelse for hvilke sektorer som faller innenfor "Clean Energy".

<sup>20</sup> Global Trends in Sustainable Energy Investment Report, juni 2009

<sup>21</sup> Kilde: Pew Charitable Trust

<sup>22</sup> Clean Tech på engelsk.

Tabell 2.4 Rene teknologier

Hovedgruppe	Undergrupper
Sol	husholdninger, varme, konsentrert, photovoltaic (omdanne lys til elektrisitet)
Vind	husholdninger, landbasert, havbasert, maglev
Smart	smarte hjem, smarte målere, smarte nettverk
Lagring	eMobilitet, fuel cells, batterier
Biomasse	husholdningsvarme, lokale kraftverk
Vann	tidevann, bølgekraft, strøm
Kjernekraft	fusjon, fisjon

Ren teknologi fondene utgjør i dag en liten del av investeringsuniverset innenfor private equity. Preqin anslår at de om lag 200 ren teknologi fondene (spesialiserte og diversifiserte) som var i markedet for å hente inn ny kapital ved utgangen av 1. kvartal 2010 utgjorde 7 prosent av alle fondene som var i markedet for å hente kapital på dette tidspunktet. Dette må betraktes som et grovt estimat.

Siden 2001 er det etablert til sammen 530 fond som gjør investeringer i ren teknologi segmentet. Et flertall av disse fondene har inkludert ren teknologi som en del av et bredere investeringsunivers. Sett i forhold til antall fond har fordelingen mellom spesialiserte og diversifiserte fond de siste årene vært om lag 30/70. Målt i forhold til kapital er tilsvarende forholdstall nærmere 10/90. Dette har sammenheng med at de spesialiserte ren teknologi fondene er forholdsvis små med en gjennomsnittlig fondsstørrelse de siste årene mellom 150 og 250 millioner amerikanske dollar<sup>23</sup>. Siden utvalget av spesialiserte fond er begrenset vil en portefølje av fond som er investerer i rene teknologier i praksis ofte også inkludere generalistfond.

Et flertall av fondene er venturefond. Venturefond investerer i selskap som er i oppstartfasen, hvor teknologien er lite utprøvd og hvor kontantstrømmen i mange tilfeller er negativ. Dette følger naturlig av at miljøvennlig teknologi er en forholdsvis umoden sektor. I følge Preqin kan 77 prosent av fondene i deres undersøkelse klassifiseres som venturefond, mens bare 6 prosent av fondene faller innenfor oppkjøpsfond kategorien. Øvrige fond følger strategier som ligger i grenselandet mellom de to hovedretningene. Fordelingen mellom venture og oppkjøp avviker fra hva vi finner i andre deler av PE-markedet hvor oppkjøpsfondene dominerer. Det høye innslaget av venturefond

gjør at ren teknologi fremstår som et høyrisiko-segment.

En investor i ren teknologi fond må være forberedt på til dels store svingninger i avkastningen. Dette kan illustreres med tall fra den årlige ICTRA-studien<sup>24</sup> (*International Clean Energy Returns Analysis*). Studien viste at avkastningen på ventureinvesteringer i det aktuelle segmentet gikk fra et gjennomsnitt på positive 68 prosent i 2008 til et gjennomsnitt på minus 81,4 prosent i 2009<sup>25</sup>.

Tendensen til persistens i forvaltningsresultatene innen private equity innebærer at en forvalters historiske avkastning bør tillegges vekt ved valg av forvalter. Innenfor det aktuelle segmentet vil dette i praksis være vanskelig, siden denne delen av markedet domineres av første og andre generasjons fond. Investorer i ren teknologi fond vil derfor måtte være villig til å ta noe høyere forvalterrisiko enn hva som vil være tilfelle i øvrige deler av fondsuniverset.

### 3.3 Miljørettede infrastrukturinvesteringer

Investeringer i installasjoner som produserer fornybar energi som for eksempel solpanelparker og vindmølleparker har noen av de samme egenskapene som tradisjonelle infrastrukturinvesteringer, som for eksempel illikviditet og behov for en langsiktig investeringshorisont. Det er imidlertid også en del forskjeller.

Infrastrukturinvesteringer i fornybar energi vil ofte ha høyere og annen type risiko enn tradisjonelle infrastrukturinvesteringer. Denne typen in-

<sup>23</sup> The 2010 Preqin Private Equity Clean Tech Review

<sup>24</sup> ICTRA-studien gjennomføres i regi av Bloomberg New Energy Finance og er basert på resultatene av en spørreundersøkelse blant amerikanske og europeiske venture investorer.

<sup>25</sup> Avkastningstallene for henholdsvis 2008 og 2009 refererer seg til 12-måneders perioden fra midten av året forut til midten av det aktuelle året.

vesteringer vil særlig i større grad innebære teknologi- og politisk risiko. Videre er miljørettede infrastrukturinvesteringer i mindre grad gjenstand for en inflasjonsjustering.

Av om lag 145 milliardene dollar i nye miljøinvesteringer i 2009, utgjorde prosjektfinansiering<sup>26</sup> og private equity henholdsvis 90 og 6 milliarder dollar. Tilsvarende tall for 2008 var henholdsvis 97 og 16 milliarder dollar<sup>27</sup>. Anslagene på investeringsnivå er usikre og må tolkes med forsiktighet. Vi kan likevel fastslå at prosjektfinansiering dominerer i det unoterte markedet for nye miljøinvesteringer.

Anslaget for prosjektfinansiering skriver seg i stor grad fra nye investeringer i miljøvennlig infrastruktur. Dette er et marked som inntil nylig har vært dominert av bankene, industrielle aktører, infrastrukturfond og enkelte utviklingsbanker. Det er også eksempler på institusjonelle investorer som deltar direkte med enten gjeld eller egenkapital.

Risikoen vil avhenge av hvor moden teknologi som benyttes, hvilket subsidieregime som gjelder i det respektive segmentet/prosjektet og hvorvidt kontantstrømmen fra prosjektet er underlagt noen form for inflasjonsjustering. Innenfor ett og samme segment vil risikoen også variere mellom ulike juridiske strukturer på grunn av ulike utforming av de offentlige subsidiene. Mens europeiske myndigheter i all hovedsak har valgt å subsidiere investeringer i solparker gjennom såkalte «feed-in tariffs»<sup>28</sup>, har amerikanske myndigheter valgt å benytte seg av subsidier i form av skattekreditter som ikke alle investorer vil være i posisjon til å nyttiggjøre seg av.

Etter hvert som prosjektet ferdigstilles og går over i en driftsfase reduseres risikoen i enkeltprosjektene. I mange sammenhenger vil prosjektet da være gjenstand for en refinansiering. Det vil være mulig å etablere en investeringsstrategi hvor en søker å redusere risikoen ved bare å investere i installasjoner som har nådd en ordinær driftsfase. Det finnes begrenset statistikk over størrelsen på denne delen av markedet.

De regionale utviklingsbankene spiller en stadig viktigere rolle i finansieringen av fornybare energiprojekter. Den Europeiske Investeringsbanken (EIB) har for eksempel som mål at minimum 20 prosent av midlene som lånes ut til ener-

girelaterte prosjekter innen EU skal være til prosjekter innenfor fornybar energi. EIB var en av de seks initiativtakerne til *The Marguerite Fund* som skal bidra med egenkapital til EU infrastrukturprosjekter innen transport, energi og fornybar energi. Målet er å reise til sammen 1,5 milliarder euro til dette fondet i et samarbeid mellom private og offentlige investorer. Også andre utviklingsbanker som European Bank for Reconstruction and Development («EBRD») og Asian Development Bank («ADB») har etablert egne program for å tiltrekke seg privat kapital for investeringer i denne typen prosjekter.

Det finnes i dag få infrastrukturinvesteringer i fornybar energi som er lønnsomme uten noen form for offentlig støtte. Spesielt vil dette være tilfellet for finansielle investorer som i motsetning til en industriell aktør ikke kan realisere synergier på andre områder. Hvorvidt investeringer i fornybar infrastruktur over tid vil være lønnsomme uten offentlig støtte, vil blant annet avhenge av i hvilken grad aktørene lykkes med å utvikle mer kostnadseffektiv teknologi. I tillegg vil prisutviklingen på tradisjonelle energikilder som for eksempel olje ha innvirkning. Nasjonale ambisjoner om at en økende andel av den samlede energiforsyningen skal hentes fra fornybar energi og nye krav til aktørene vil skape etterspørsel og gi insentiver til å investere i teknologiutvikling.

### 3.4 Unoterte miljøinvesteringer hos andre institusjonelle investorer

Unoterte miljømotiverte investeringer er et segment i vekst både innenfor infrastruktur og unoterte aksjer. Miljøinvesteringer vurderes som attraktive også ut i fra andre kriterier enn de rent finansielle. Dette kan være årsak til at flere aktører har valgt å opprette særskilte program for denne typen investeringer. Felles for slike aktører er at de, så langt vi har kunnet fastslå, har kunnet bygge på kompetanse, erfaring og systemer fra flere år med investeringer i det unoterte markedet. Unntaket fra dette er institusjoner som opererer med flere målsettinger, som for eksempel utviklingsbankene.

### 3.5 Norges Banks anbefaling om unoterte miljøinvesteringer

Investeringer i unoterte aksjer og infrastruktur rettet mot miljøformål bør gjennomføres innenfor rammen av et bredt forvaltningsmandat.

Investeringer i ren teknologi hører naturlig med i en bredt, diversifisert portefølje av unoterte

<sup>26</sup> Engelsk: Asset Finance

<sup>27</sup> Kilde: Bloomberg New Energy Finance.

<sup>28</sup> Denne formen for subsidier søker å sikre produsentene av fornybar energi markedstilgang og garantere et visst prisnivå.

aksjer og vil over tid kunne forventes å utgjøre et betydelig beløp. Ren teknologi utgjør imidlertid en liten del av investeringsmulighetene innenfor aktivaklassen. Risikoen er gjennomgående høyere og segmentet domineres av unge forvaltningsorganisasjoner.

Investeringer i miljøvennlig infrastrukturprosjekter har en del av de samme egenskapene som tradisjonelle infrastrukturinvesteringer og vil kunne inngå i en bredt, diversifisert portefølje av infrastrukturinvesteringer. Variasjonene mellom ulike segmenter og jurisdiksjoner er større enn for tradisjonelle infrastrukturinvesteringer og risikoen høyere. Innenfor enkelte segmenter av miljøinvesteringer vil det være utfordrende å finne investeringsmuligheter som forsvaret den finansielle og regulatoriske risikoen investeringen innebærer.

En utvidelse av fondets investeringsunivers til utelukkende å omfatte investeringer i risikable segmenter av nye aktivaklasser kan ikke anbefales. Det bør derfor ikke etableres særskilte rammer for å gjennomføre unoterte miljøinvesteringer.

#### 4. Investeringer rettet mot bærekraftig vekst i fremvoksende markeder

Norges Bank er bedt om å vurdere om det på en hensiktsmessig måte kan etableres et investeringsprogram rettet mot bærekraftig vekst i fremvoksende markeder. På samme måte som for miljøinvesteringer er investeringer i unoterte aksjer og infrastruktur løftet frem som mulige instrumenter.

Norges Bank har i dag erfaring fra investeringer i noterte markeder i en rekke fremvoksende markeder<sup>29</sup>. Fondets referanseportefølje omfatter ikke landene indeksleverandøren (FTSE) har definert som såkalte grensemarkeder («Frontier Markets»)<sup>30</sup>. Dette er land som etter indeksleverandøren FTSEs vurdering tilfredsstillende kravene institusjonelle investorer vanligvis stiller i forhold til markedsstørrelse, styresett og infrastruktur. FT-

SE Frontier Markets omfatter imidlertid i liten grad lavinntektsland<sup>31</sup>, som for eksempel en rekke land i Afrika sør for Sahara. Vi vil i det videre legge til grunn at fremvoksende markeder slik disse er omtalt i St. Meld. nr. 20 (2008-2009) omfatter så vel grensemarkeder som typiske lavinntektsland.

Fremvoksende økonomier har de siste årene opplevd sterk vekst. Mens de i 1990 stod for 40 prosent av veksten i globalt brutto nasjonalprodukt, var andelen økt til 75 prosent i 2007<sup>32</sup>. Liberalisering av verdenshandelen, sterk produktivtetsutvikling og reformer av styresett er forhold som har bidratt til den positive utviklingen. Finanskrisen hadde mindre negative konsekvenser for veksten i disse landene enn i de mer utviklede markedene. Mens bruttonasjonalprodukt i utviklede økonomier i 2009 falt med 3,2 prosent, var 2009 nok et år med positiv vekst i fremvoksende økonomier med en vekst på 1,7 prosent. IMF forventer at den relativt sett sterkere veksten i denne delen av verden vil fortsette de nærmeste årene. Deler av grunnlaget for lønnsomme investeringer i denne regionen bør derfor være tilstede.

#### 4.1 Generelt om unoterte aksjer i fremvoksende markeder

Det finnes begrenset statistikk på omfanget av unoterte investeringer i fremvoksende økonomier. Tabellen nedenfor er basert på statistikk fra Emerging Markets Private Equity Association (EMPEA)<sup>33</sup>. De siste årene har PE-fond som opererer i regionen registrert en sterk vekst i nye midler til forvaltning. 2009 ble i så måte et unntak med et fall i ny forpliktet kapital på 66 prosent. Styrken i nedgangen er på om lag samme nivå som i utviklede markeder og må sees i sammenheng med finanskrisen. Til tross for kraftig vekst de siste årene er størrelsen på markedet fortsatt relativt beskjeden. Unoterte investeringer i denne regionen vil, isolert sett, har liten effekt på fondets samlede diversifisering eller avkastning.

<sup>29</sup> Fondets referanseportefølje for egenkapitalinvesteringer inkluderer i dag land som Tyrkia, Tsjekkia, Ungarn, Polen, Russland, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Egypt, Marokko, Mexico, Peru, Sør-Afrika, Kina, Indonesia, India, Malaysia, Filippinene, Pakistan, Thailand og Taiwan.

<sup>30</sup> Bahrain, Bangladesh, Botswana, Bulgaria, Elfenbenskysten, Kroatia, Kypros, Estland, Jordan, Kenya, Litauen, Makedonia, Mauritius, Nigeria, Oman, Qatar, Romania, Serbia, Slovakia, Sri Lanka, Tunisia og Vitenam.

<sup>31</sup> Land med bruttonasjonalinntekt per innbygger lavere enn USD 937 i 2007 klassifiseres av OECD som lavinntektsland.

<sup>32</sup> Kilde IMF.

<sup>33</sup> EMPEA er en medlemsorganisasjon etablert i 2004 for å fremme utviklingen av PE industrien i fremvoksende økonomier. Blant organisasjonens medlemmer finner en investorer, forvaltere, tjeneste tilbydere og andre interessenter. For mer informasjon se [www.empea.net](http://www.empea.net)

Tabell 2.5 Nye midler til forvaltning per region

USD mrd	2007	2008	2009
Fremvoksende økonomier Asia	28,9	39,7	15,9
Øst-Europa og CIS <sup>1</sup>	14,6	5,6	1,6
Latin Amerika/Karibia	4,4	4,5	2,2
Midt Østen	5,3	6,9	1,1
Afrika sør for Sahara	2,0	2,2	1,0
Flere regioner	4,1	7,7	0,8
Totalt (antall lukkede fond)	59,2 (204)	66,5 (210)	22,6 (196)

1 CIS er en betegnelse på Commonwealth of Independent States. Betegnelsen omfatter tidligere medlemmer av Sovietunionen. PE-fond i fremvoksende økonomier i Asia har trukket seg mest ny kapital de siste årene, og er den klart største regionen. Fond som er aktive i de minst utviklede landene, som typisk finnes i regioner som Afrika sør for Sahara og Latin Amerika/Karibia, utgjør i følge statistikken fra EMPEA en liten andel av så vel fondsutvalget som kapitalen.

Private equity er en global aktivaklasse. Fond som er aktive i fremvoksende markeder har de siste tre årene mottatt om lag 10 prosent av nye midler til aktivaklassen. Tilsvarende tall for 2004 var 4 prosent. PE-fond som opererer i fremvoksende markeder er organisert på samme måte som fond som er aktive i mer modne markeder. De generelle egenskapene ved aktivaklassen har, som vi har redegjort for også gyldighet også i forhold til denne typen PE-fond.

Det er imidlertid også enkelte forskjeller mellom denne regionen og de mer utviklede markedene. For det første har vekst- og venturestrategier frem til nå dominert fondsutvalget. Dette henger naturlig sammen med næringsstrukturen i regionen med mange unge bedrifter med stort vekstpotensiale. Høyere innslag av vekst- og venturestrategier kan være en mulig årsak til at graden av belåning frem til nå vært gjennomgående lavere i fremvoksende markeder enn hva som har vært normen i de mer utviklede markedene. En annen mulig årsak er at bankene kan ha vært mer restriktive med å gi lån til PE-investeringer i fremvoksende markeder.

Når vi sammenligner avkastningen i det noterte aksjemarkedet skapt i fremvoksende økonomier målt ved i MSCI EM<sup>34</sup> med en indeks fra Cambridge Associates (CA EM) for avkastningen i PE-fond aktive i de samme landene, finner vi at avkastningen i det noterte markedet har vært vesentlig høyere enn i det unoterte markedet. Mens

MSCI EM siste fem og ti år var henholdsvis 17,7 og 11,7 prosent, er tilsvarende tall for CA EM 12,8 og 6,6 prosent<sup>35</sup>. Bildet endres imidlertid dersom utvalget reduseres til å bare omfatte fond i de to øverste kvartilene hvor avkastningen siste fem og ti år har vært henholdsvis 24,3 og 18,7 prosent. Riktig valg av forvalter vil derfor på samme måte som i de mer utviklede markedene være avgjørende. Det gjøres oppmerksom på at sammenligningen i liten grad reflekterer avkastningen i de minst utviklede markedene.

#### 4.2 Spesielt om unoterte aksjer i de minst utviklede markedene

Antallet regulerte markedsplasser i de minst utviklede landene har økt de siste årene. Antallet fungerende aksjemarkeder i Afrika har for eksempel steget fra 5 på midten av 1980-tallet til 16 i dag. Reguleringen er imidlertid fortsatt mangelfull på flere områder. Bare om lag halvparten av hva som benevnes som velfungerende markeder tilfredsstiller kravene for å inngå i FTSE Frontier Market Index.

Det noterte markedet omfatter også bare en liten del av investeringsmulighetene. I de minst utviklede markedene vil derfor ofte unoterte investeringer være det eneste reelle alternativet.

De regionale utviklingsbankene spiller, i tråd med sine respektive mandater, en viktig rolle i de minst utviklede økonomiene. I forhold til å tilby risikokapital til privat sektor er muligens The International Finance Corporation (IFC) den av utviklingsbankene med lengst erfaring fra disse landene. IFC har tradisjonelt vært finansiert av bidrag fra medlemslandene. Med etableringen av IFC Asset Management Company høsten 2009 og lanseringen av IFCs Sovereign Fund Initiative har

<sup>34</sup> Morgan Stanley Emerging Market Index.

<sup>35</sup> Avkastningstallene er justert for alle forvaltningskostnader. Avkastningstallene er per 30.09.2009.

IFC også åpnet for privat risikokapital. I sitt første fond under dette initiativet har IFC en ambisjon om å reise 1 milliard dollar. Ved utgangen av 1. kvartal 2010 hadde fem investorer forpliktet seg for til sammen 800 millioner dollar. I tillegg til IFC har PGGM fra Nederland, Korea Investment Corporation, State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan og et fond fra Saudi Arabia tegnet seg som investorer.

#### **4.3 Norges Banks anbefaling om investeringer rettet mot bærekraftig vekst**

Norges Bank har tidligere anbefalt at investeringsuniverset for Statens pensjonsfond utland utvides til å omfatte unoterte investeringer. Investeringer i PE-fond som er aktive i fremvoksende markeder, herunder også de minst utviklede lan-

dene, inngår som en naturlig del i et bredt forvaltningsmandat for aktivaklassen. Hvorvidt en investor vil lykkes med å realisere avkastningspotensialet innenfor PE vil i stor grad avhenge av om investor lykkes med å identifisere, få innpass hos og forstå de beste forvalterne. Vi vil ikke anbefale at investeringsmulighetene begrenses i form av strenge regionvekter eller allokering til særskilte regioner. Det bør derfor heller ikke etableres særskilte rammer for å gjennomføre unoterte investeringer rettet mot bærekraftig vekst i fremvoksende markeder.

En global PE-portefølje vil måtte bygges gradvis, over tid. Norges Bank vil over tid kunne etablere en forvaltningsorganisasjon med tilstrekkelig erfaring, kompetanse og prosesser til å forvalte en slik portefølje.

**Vedlegg 3****Historiske tabeller og detaljerte anslagstall**

Tabell 3.1	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser
Tabell 3.2	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner
Tabell 3.3	Bruttoprodukt etter næring. Faste priser
Tabell 3.4	Bruttoprodukt etter næring. Mrd. kroner og prosentvis fordeling
Tabell 3.5	Nøkkeltall for handelen med tradisjonelle varer. Prosentvis endring fra året før
Tabell 3.6	Driftsregnskapet overfor utlandet
Tabell 3.7	Sysselsatte personer etter næring
Tabell 3.8	Bruttoinvestering etter næring. Faste priser
Tabell 3.9	Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før
Tabell 3.10	Sysselsettingsfrekvenser og arbeidsledighet for ulike OECD-land
Tabell 3.11	Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før
Tabell 3.12	Framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter. Prosent
Tabell 3.13	Timelønnskostnader i industrien. Prosentvis endring fra året før
Tabell 3.14	Finansdepartementets anslag for 2010 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før
Tabell 3.15	Hovedtall for offentlig forvaltning. Prosentvis volumendring fra året før
Tabell 3.16	Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 3.17	Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 3.18	Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 3.19	Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner
Tabell 3.20	Finanspolitiske indikatorer
Tabell 3.21	Det strukturelle , oljekorrigerede budsjettoverskuddet. Mill. kroner
Tabell 3.22	Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill. kroner
Tabell 3.23	Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner



Tabell 3.1 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser

	Mrd. 2007- kroner 2009	Årlig gj. snitt 1998–2007	Prosentvis endring fra året før			
			2008	2009	2010	2011
Privat konsum. ....	956,4	3,8	1,6	0,2	2,8	3,5
Offentlig konsum. ....	487,0	2,5	4,1	4,7	2,7	2,1
Bruttoinvesteringer i fast realkapital. ....	467,4	4,8	2,0	-9,1	-3,4	4,6
Herav:						
Oljeutvinning og rørtransport <sup>1</sup> . ....	120,2	2,2	5,1	5,7	-3,8	6,0
Fastlands-Norge. ....	326,9	5,8	-1,4	-11,7	-2,4	4,3
Bedrifter. ....	175,5	6,9	1,7	-15,4	-4,0	3,3
Boliger. ....	71,6	5,9	-12,1	-18,9	-4,8	6,0
Offentlig forvaltning. ....	79,8	3,5	4,7	7,0	3,3	5,1
Innenlandsk anvendelse utenom lagerinvesteringer. ....	1 910,8	3,7	2,3	-1,2	1,3	3,4
Herav: Etterspørsel fra Fastlands-Norge. ....	1 770,3	3,9	1,6	-1,1	1,8	3,3
Lagerinvesteringer <sup>2</sup> . ....	-24,5	0,0	-0,3	-2,2	0,3	0
Innenlandsk sluttanvendelse. ....	1 886,3	3,6	1,9	-3,7	1,6	3,4
Eksport. ....	1 008,0	1,5	1,0	-4,0	0,8	1,8
Herav: Råolje og naturgass. ....	464,8	-0,9	-2,0	-1,2	-3,6	-2,8
Tradisjonelle varer. ....	289,3	3,9	4,2	-8,2	5,1	4,9
Samlet anvendelse. ....	2 894,3	2,9	1,6	-3,8	1,3	2,9
Import. ....	638,4	4,7	4,3	-11,4	4,2	5,6
Herav: Tradisjonelle varer. ....	396,2	6,1	-0,5	-13,1	5,7	5,1
Bruttonasjonalprodukt. ....	2 255,9	2,4	0,8	-1,4	0,5	2,1
BNP Fastlands-Norge <sup>3</sup> . ....	1 731,6	3,4	1,8	-1,4	1,7	3,1
Herav: Utenom elektisitetsforsyning. . .	1 692,7	3,4	1,8	-1,2	2,0	3,0

<sup>1</sup> Eksklusive tjenester tilknyttet utvinning.<sup>2</sup> Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.<sup>3</sup> Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirkosomhet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.2 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Privat konsum . . . . .	826,2	881,8	940,1	988,8	1 015,3	1 066,7	1 125,0
Offentlig konsum . . . . .	387,2	413,0	446,5	491,9	533,1	562,6	588,5
Bruttoinvesteringer i fast realkapital .	365,6	424,2	503,9	545,8	510,0	501,0	533,9
Herav:							
Oljeutvinning og rørtransport . . . . .	88,3	95,5	108,3	122,2	134,4	130,7	140,4
Fastlands-Norge . . . . .	265,2	308,4	375,5	390,7	353,4	352,0	375,2
Bedrifter . . . . .	129,8	156,6	203,9	218,3	190,1	185,2	195,9
Boliger . . . . .	82,4	90,4	100,4	93,5	77,5	76,1	82,1
Offentlig forvaltning . . . . .	53,0	61,5	71,2	78,9	85,9	90,8	97,2
Innenlandsk anvendelse utenom lagerinvesteringer . . . . .	1 579,0	1 718,9	1 890,5	2 026,5	2 058,4	2 130,2	2 247,4
Herav: Etterspørsel fra Fastlands-Norge . . . . .	1 478,6	1 603,1	1 762,1	1 871,4	1 901,8	1 981,3	2 088,6
Lagerinvesteringer . . . . .	46,5	51,0	32,8	9,2	-30,1	-20,7	-23,4
Innenlandsk sluttanvendelse . . . . .	1 625,4	1 769,9	1 923,3	2 035,7	2 028,2	2 109,5	2 224,0
Eksport . . . . .	868,4	1 002,5	1 039,7	1 223,8	1 008,8	1 071,6	1 120,4
Herav: Råolje og naturgass . . . . .	427,9	498,4	479,9	622,0	465,1	495,7	492,5
Tradisjonelle varer . . . . .	229,4	271,5	302,4	322,7	278,1	303,0	332,1
Samlet anvendelse . . . . .	2 493,8	2 772,3	2 963,0	3 259,6	3 037,0	3 181,1	3 344,4
Import . . . . .	548,1	612,8	691,4	742,8	656,3	685,8	743,6
Herav: Tradisjonelle varer . . . . .	351,3	407,3	458,1	477,0	409,1	433,5	469,9
Bruttonasjonalprodukt . . . . .	1 945,7	2 159,6	2 271,6	2 516,8	2 380,7	2 495,4	2 600,8
BNP Fastlands-Norge . . . . .	1 451,1	1 580,7	1 724,3	1 812,2	1 846,4	1 933,2	2 035,4
<i>Memo:</i>							
Bruttonasjonalinntekt . . . . .	1 959,2	2 161,1	2 264,3	2 505,7	2 366,7	2 544,0	2 650,0
Disponibel inntekt for Norge . . . . .	1 694,1	1 877,0	1 952,0	2 149,8	1 988,0	..	..
Sparing for Norge . . . . .	480,7	582,2	565,3	669,1	439,6	..	..
Herav: Husholdninger . . . . .	92,5	0,9	13,9	38,0	80,3	72,9	67,1

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.3 Bruttoprodukt etter næring. Faste priser

	Mrd. 2007- kroner 2009	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1997–2006	2007	2008	2009
Bruttonasjonalprodukt . . . . .	2 255,9	2,7	2,7	0,8	-1,4
Næringsvirksomhet . . . . .	1 667,9	2,7	1,7	0,6	-2,0
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart . . . .	524,2	0,1	-5,0	-2,6	-1,7
Oljevirkosomhet inkl. tjenester . . . . .	497,8	0,4	-4,7	-2,7	-0,9
Utenriks sjøfart . . . . .	26,4	-3,0	-10,7	0,0	-15,1
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge .	1 143,7	3,7	5,4	2,1	-2,1
Primærnæringene . . . . .	27,3	1,1	3,3	5,0	-5,1
Industri og bergverk	201,8	1,8	3,2	2,6	-5,9
Bygge- og anleggsvirkosomhet . . . . .	101,1	0,6	4,8	1,6	-0,6
Andre næringer . . . . .	813,6	4,6	6,2	1,9	-1,2
Offentlig forvaltning . . . . .	340,6	1,2	3,0	3,5	2,6
Korreksjonsposter . . . . .	247,3	4,7	9,3	-1,5	-3,1
<i>Memo:</i>					
BNP Fastlands-Norge . . . . .	1 731,6	3,3	5,6	1,8	-1,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.4 Bruttoprodukt etter næring

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Mrd. kroner:</i>							
Bruttonasjonalprodukt . . . . .	1 593,8	1 743,0	1 945,7	2 159,6	2 271,6	2 516,8	2 380,7
Næringsvirksomhet . . . . .	1 155,1	1 278,3	1 455,0	1 626,6	1 691,6	1 914,6	1 751,1
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart.	319,0	387,7	494,6	578,9	547,3	704,6	534,3
Oljevirksomhet inkl. tjenester . . .	295,4	361,3	465,3	548,8	516,2	669,2	505,0
Utenriks sjøfart . . . . .	23,6	26,5	29,2	30,1	31,1	35,4	29,3
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge . . . . .	836,1	890,6	960,4	1 047,7	1 144,3	1 210,0	1 216,8
Primærnæringene . . . . .	21,7	25,0	26,6	28,9	27,4	27,4	26,0
Industri og bergverk . . . . .	152,0	162,6	173,3	195,7	209,3	211,4	209,1
Bygge- og anleggsvirksomhet . . .	62,3	70,2	76,8	85,9	100,1	109,9	111,9
Andre næringer . . . . .	600,1	632,8	683,8	737,2	807,5	861,2	869,8
Offentlig forvaltning . . . . .	254,3	264,5	277,0	294,7	320,8	351,3	375,6
Korreksjonsposter . . . . .	184,5	200,2	213,8	238,3	259,2	250,9	254,0
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge . . . . .	1 274,8	1 355,3	1 451,1	1 580,7	1 724,3	1 812,2	1 846,4
<i>Prosentvis fordeling:</i>							
Bruttonasjonalprodukt . . . . .	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Næringsvirksomhet . . . . .	72,5	73,3	74,8	75,3	74,5	76,1	73,6
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart.	20,0	22,2	25,4	26,8	24,1	28,0	22,4
Oljevirksomhet inkl. tjenester . . .	18,5	20,7	23,9	25,4	22,7	26,6	21,2
Utenriks sjøfart . . . . .	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,2
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge . . . . .	52,5	51,1	49,4	48,5	50,4	48,1	51,1
Primærnæringene . . . . .	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1,1	1,1
Industri og bergverk . . . . .	9,5	9,3	8,9	9,1	9,2	8,4	8,8
Bygge- og anleggsvirksomhet . . .	3,9	4,0	3,9	4,0	4,4	4,4	4,7
Andre næringer . . . . .	37,7	36,3	35,1	34,1	35,5	34,2	36,5
Offentlig forvaltning . . . . .	16,0	15,2	14,2	13,6	14,1	14,0	15,8
Korreksjonsposter . . . . .	11,6	11,5	11,0	11,0	11,4	10,0	10,7
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge . . . . .	80,0	77,8	74,6	73,2	75,9	72,0	77,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.5 Nøkkeltall for handelen med tradisjonelle varer. Prosentvis endring fra året før

	2004–2008	2009	2010	2011
Eksportpris . . . . .	5,8	-6,1	3,6	4,5
Importpris . . . . .	3,4	-1,3	0,2	3,1
Bytteforhold <sup>1</sup> . . . . .	2,3	-4,8	3,4	1,3
Eksportvolum . . . . .	5,5	-8,2	5,1	4,9
Import hos handelspartnerne . . . . .	6,2	-8,9	8,4	7,2
Eksportmarkedsandel . . . . .	-0,7	0,7	-3,0	-2,1
Importvolum . . . . .	7,6	-13,1	5,7	5,1
Hjemmemarkedsandel <sup>2</sup> . . . . .	-1,6	4,8	-2,5	-1,5

<sup>1</sup> Eksportpris i forhold til importpris.

<sup>2</sup> Forholdet mellom norske produsenters leveranser av de enkelte varer på hjemmemarkedet og den samlede innenlandske anvendelsen av varene.

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.6 Driftsregnskapet overfor utlandet

	Mrd. kroner			Prosentvis endring fra året før			
				2010		2011	
	2009	2010	2011	Pris	Volum	Pris	Volum
Eksport . . . . .	1 008,8	1 071,6	1 120,4	5,4	0,8	2,7	1,8
Råolje og naturgass . . . . .	465,1	495,7	492,5	10,6	-3,6	2,2	-2,8
Skip, plattformer, m.m. . . . .	13,4	14,8	15,6	0,8	10,0	4,5	0,4
Andre varer . . . . .	278,1	303,0	332,1	3,6	5,1	4,5	4,9
Bruttoinntekter, skipsfart og oljeboringstjenester m.m. . . . .	99,5	97,4	103,4	-3,9	1,9	1,9	4,2
Rørtransport . . . . .	12,8	13,3	14,1	1,8	2,0	1,7	4,4
Utlendingers utgifter i Norge . . . . .	26,4	28,2	32,0	2,8	3,8	1,7	11,6
Andre tjenester . . . . .	113,4	119,2	130,8	0,3	4,9	2,3	7,2
Import . . . . .	656,3	685,8	743,6	0,3	4,2	2,7	5,6
Skip, plattformer, m.m. . . . .	31,7	26,6	29,7	-8,1	-8,7	0,8	10,9
Andre varer . . . . .	409,1	433,5	469,9	0,2	5,7	3,1	5,1
Bruttoutgifter, skipsfart og oljeboringstjenester m.m. . . . .	57,4	59,1	62,0	1,8	1,1	1,8	3,0
Nordmenns utgifter i utlandet . . . . .	79,6	84,6	94,0	0,0	6,3	1,6	9,4
Andre tjenester . . . . .	78,5	82,0	88,1	2,3	2,2	2,4	4,8
Eksportoverskudd . . . . .	352,5	385,9	376,8				
Rente- og stønadsbalansen . . . . .	-40,7	21,1	21,7				
Overskudd på driftsregnskapet . . . . .	311,8	407,0	398,6				

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.7 Sysselsatte personer etter næring

	1 000 personer 2009	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1997–2006 <sup>1</sup>	2007	2008	2009
I alt .....	2 606,1	1,2	4,1	3,2	-0,4
Næringsvirksomhet .....	1 825,5	1,3	4,8	3,5	-1,9
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart.....	93,7	2,7	6,4	5,0	0,4
Oljevirksomhet inkl. tjenester.....	42,3	3,9	6,8	3,6	4,9
Utenriks sjøfart .....	51,4	1,8	6,0	6,1	-3,0
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge .	1 731,8	1,2	4,7	3,4	-2,0
Primærnæringene.....	71,8	-3,2	-2,7	-1,2	-2,0
Industri og bergverk.....	283,5	-0,8	3,3	1,8	-4,2
Bygge- og anleggsvirksomhet.....	183,2	4,6	9,2	3,6	-4,0
Andre næringer.....	1 193,4	1,8	4,9	4,1	-1,2
Offentlig forvaltning.....	780,6	1,0	2,3	2,5	3,1
Stat .....	274,3	0,2	1,7	0,7	2,6
Kommuner.....	506,3	1,4	2,7	3,5	3,4
<i>Memo:</i>					
Fastlands-Norge .....	2 512,5	1,2	4,0	3,1	-0,5

<sup>1</sup> 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 3.8 Bruttoinvestering etter næring. Faste priser

	Mrd. 2007- kroner 2009	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1997–2006 <sup>1</sup>	2007	2008	2009
Bruttoinvestering i fast realkapital. . . . .	467,4	5,1	12,5	2,0	-9,1
Næringsvirksomhet. . . . .	387,6	5,2	13,0	1,6	-11,8
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart . . . . .	140,5	4,0	4,0	12,1	-2,4
Herav:					
Oljeutvinning og rørtransport . . . . .	120,2	3,9	6,3	5,1	5,7
Bedrifter, Fastlands-Norge . . . . .	175,5	5,5	25,5	1,7	-15,4
Primærnæringene . . . . .	8,2	-1,2	-2,8	22,3	-25,8
Industri og bergverksdrift. . . . .	23,8	2,7	22,6	9,9	-30,0
Kraftforsyning. . . . .	12,4	5,4	30,0	14,7	-14,4
Bygge- og anleggsvirksomhet . . . . .	8,2	10,3	28,1	-14,6	-11,9
Samferdsel . . . . .	23,6	-2,3	51,9	15,6	-12,7
Annen næringsvirksomhet inkl. varehandel. .	99,3	10,0	24,0	-4,6	-10,9
Boligtjenester . . . . .	71,6	6,8	2,9	-12,1	-18,9
Offentlig forvaltningsvirksomhet. . . . .	79,8	4,3	9,6	4,7	7,0
Stat. . . . .	39,5	5,0	5,5	7,1	4,3
Kommuner . . . . .	40,2	3,6	14,0	2,3	9,7
Lagerinvesteringer <sup>2</sup> . . . . .	-24,5	0,2	-1,1	-0,3	-2,2
Bruttoinvesteringer i alt . . . . .	442,9	5,5	6,0	0,5	-17,9
<i>Memo:</i>					
Bruttoinvestering i fast realkapital, Fastlands-Norge	326,9	5,5	15,7	-1,4	-11,7

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 3.9 Produktivitsutviklingen. Prosentvis endring fra året før<sup>1</sup>

	Årlig gjennomsnitt				2010	2011
	1971–1980	1981–1990	1991–2009	1971–2009		
<i>Arbeidskraftsproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge. . . . .	3,2	1,6	2,2	2,3	1,7	2,2
Private fastlandsnæringer <sup>2</sup> . . . . .	2,9	1,7	2,4	2,3	2,1	2,6
<i>Total faktorproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge. . . . .	2,1	0,8	1,8	1,6	1,2	1,8
Private fastlandsnæringer <sup>2</sup> . . . . .	2,1	1,0	1,9	1,7	1,4	2,3

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Private næringer i Fastlands-Norge utenom bolig, primærnæringer og elektrisitetsforsyning.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Tabell 3.10 Sysselsettingsfrekvenser og arbeidsledighet for ulike OECD-land. 2009

	Sysselsetting i prosent av befolkningen						Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken					
	15–24 år		25–54 år		55–64 år		15–24 år		25–54 år		55–64 år	
	K	M	K	M	K	M	K	M	K	M	K	M
Norge . . . . .	54,4	52,0	83,5	88,3	64,6	72,8	8,0	10,3	2,0	2,9	0,6	1,5
USA <sup>1</sup> . . . . .	47,0	46,7	70,2	81,5	56,4	65,2	14,9	20,1	7,2	9,2	6,0	7,2
Japan . . . . .	41,2	38,7	67,6	91,3	51,7	79,8	8,1	10,1	4,9	4,9	3,4	5,4
OECD . . . . .	37,6	43,5	65,3	84,7	45,1	64,4	14,8	17,6	6,9	7,6	5,0	6,2
Belgia . . . . .	23,2	27,4	73,8	85,7	27,7	42,9	22,5	21,5	6,9	6,7	5,2	5,0
Danmark . . . . .	63,7	63,6	82,9	87,2	50,9	64,1	9,9	12,4	4,7	5,7	3,9	5,3
Finland . . . . .	41,6	35,6	80,4	84,4	56,5	54,7	18,8	24,5	6,1	7,1	5,5	7,1
Frankrike . . . . .	28,1	32,1	76,8	87,6	36,7	41,4	21,5	23,1	8,2	7,2	6,0	6,5
Hellas . . . . .	18,1	27,7	62,2	88,4	27,7	57,7	33,9	19,4	12,4	6,4	5,5	4,1
Irland . . . . .	38,5	34,1	67,1	78,0	41,4	62,2	19,1	32,4	6,7	14,0	3,1	7,8
Island <sup>1</sup> . . . . .	67,0	56,7	80,6	86,9	76,4	85,0	12,0	19,9	4,9	7,2	2,2	4,9
Italia . . . . .	17,0	26,1	59,1	84,7	25,4	46,7	28,7	23,3	8,5	5,9	2,8	3,7
Nederland . . . . .	68,3	67,3	79,6	90,7	43,6	61,7	6,7	7,9	3,3	3,0	3,6	4,0
Polen . . . . .	23,2	30,4	71,6	83,7	21,9	44,3	21,2	20,2	7,6	6,3	5,5	6,7
Portugal . . . . .	29,4	33,2	74,9	84,5	42,7	57,5	21,6	18,7	10,1	8,5	7,0	8,3
Spania <sup>1</sup> . . . . .	29,1	32,4	63,8	77,3	32,3	56,7	36,4	39,1	16,9	16,2	13,3	11,3
Sveits . . . . .	62,7	61,2	80,6	92,9	59,8	77,1	8,7	7,7	4,1	3,3	2,3	3,1
Sverige <sup>1</sup> . . . . .	38,8	37,3	81,9	86,9	66,8	73,3	23,7	26,3	6,0	6,4	4,6	5,8
Storbritannia <sup>1</sup> . . .	51,4	52,8	74,4	85,4	49,3	66,1	15,6	21,7	5,2	6,8	2,8	6,0
Tyskland . . . . .	44,4	48,6	75,4	86,1	48,6	63,8	9,8	12,0	6,9	7,6	8,0	8,0
Østerrike . . . . .	51,7	57,3	79,5	88,5	31,7	51,0	9,4	10,5	4,0	4,4	2,2	2,5

<sup>1</sup> Gjelder gruppen 16–64 år.

Kilde: OECD.

Tabell 3.11 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

	Bruttonasjonalprodukt			Konsumprisindeks			Arbeidsledighet <sup>1</sup>		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
USA .....	-2,6	2,7	2,4	-0,3	1,8	1,5	9,3	9,6	9,0
Japan .....	-5,2	2,5	1,3	-1,4	-1,0	-0,4	5,1	5,0	4,7
Tyskland .....	-4,9	3,2	1,9	0,2	1,1	1,4	7,5	7,0	6,9
Frankrike .....	-2,5	1,5	1,5	0,1	1,7	1,7	9,5	9,8	9,5
Storbritannia .....	-4,9	1,6	2,1	2,2	3,0	2,0	7,6	7,8	7,7
Nederland .....	-4,0	1,8	1,4	1,0	1,3	1,4	3,4	4,3	4,3
Sverige .....	-5,1	4,3	3,4	-0,3	1,2	2,0	8,3	8,4	7,9
Danmark .....	-4,9	1,4	1,8	1,3	2,3	1,8	6,0	7,2	7,0
Finland .....	-7,8	1,7	2,5	1,6	1,5	2,5	8,2	8,7	8,5
Kina .....	8,5	9,5	9,0	-	-	-	-	-	-
Russland .....	-7,5	4,3	4,1	-	-	-	-	-	-

<sup>1</sup> Prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: OECD, IMF, Eurostat, nasjonale kilder og Finansdepartementet.

Tabell 3.12 Framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter<sup>1</sup>. Prosent

	2009	2010	2011
Norske renter <sup>2</sup>			
Nasjonalbudsjettet 2011 .....	2,5	2,6	3,3
Revidert nasjonalbudsjett 2010 .....		2,7	..
Norges handelspartnere <sup>3</sup> .....	1,2	0,7	1,3

<sup>1</sup> Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.

<sup>2</sup> Anslag i Nasjonalbudsjettet 2010 og Revidert nasjonalbudsjett 2009.

<sup>3</sup> Handelsveiet gjennomsnitt av EUR, SEK, GBP, DKK, USD og JPY.

Kilder: Thomson Reuters og Finansdepartementet.

Tabell 3.13 Timelønnskostnader i industrien. Prosentvis endring fra året før

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Vekst i lønnskostnader pr. time:							
Norge .....	4,1	3,3	4,7	6,1	4,7	5,6	4,7
Norges handelspartnere <sup>1</sup> .....	4,0	2,8	2,3	3,4	3,2	3,2	3,7
Relativ timelønnskostnadsvekst i nasjonal valuta	0,1	0,5	2,4	2,7	1,4	2,3	1,0
Relativ timelønnskostnadsvekst i felles valuta ..	-2,8	-3,2	7,1	2,2	3,2	2,8	-1,9
<i>Memo:</i>							
Valutakurs <sup>2</sup> .....	-3,0	-3,8	4,4	-0,5	1,7	0,5	-2,9

<sup>1</sup> Tall for handelspartnerne er beregnet som veide geometriske gjennomsnitt.

<sup>2</sup> Konkurranssekursindeksen. Et positivt endringstall innebærer en effektiv styrking av norske kroner.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

Tabell 3.14 Finansdepartementets anslag for 2010 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før

	NB10 <sup>1</sup>	RNB10 <sup>1</sup>	NB11 <sup>1</sup>
<i>Handelspartnerne:</i>			
BNP .....	1,2	2,5	3,1
<i>Norge:</i>			
BNP Fastlands-Norge .....	2,1	2,1	1,7
Sysselsatte personer .....	-0,4	-0,1	-0,2
Arbeidsledighetsprosent (AKU), nivå .....	3,7	3,5	3,6
Årslønn .....	3½	3¼	3¼
Konsumprisindeksen (KPI) .....	1¾	2,2	2,5
KPI-JAE <sup>2</sup> .....	1½	1,3	1,5
Oljepris (kroner), nivå .....	425	475	485
<i>Statsbudsjettet:</i>			
Overskudd (mrd. kroner) <sup>3</sup> , nivå .....	172,2	230,1	227,6
Underliggende, reell utgiftsvekst .....	1,7	2,5	1,9
Strukturelt, oljekorrigert underskudd, nivå <sup>4</sup> .....	7,8	6,8	6,4

<sup>1</sup> Nasjonalbudsjettet 2010 (NB10), Revidert nasjonalbudsjett 2010 (RNB10) og Nasjonalbudsjettet 2011 (NB11).

<sup>2</sup> Konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energivarer.

<sup>3</sup> Inklusive Statens pensjonsfond.

<sup>4</sup> Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.15 Hovedtall i offentlig forvaltning. Prosentvis volumendring fra året før

	Mrd. kroner 2009	Gj.snitt 1998–2007 <sup>1</sup>	2008	2009	2010	2011
Offentlig konsum .....	533,1	2,5	4,1	4,7	2,7	2,1
Statlig .....	275,7	2,0	3,4	4,9	1,5	2,3
Kommunalt .....	257,4	2,7	4,9	4,6	4,0	1,9
Offentlige investeringer .....	85,9	3,5	4,7	7,0	3,3	5,1
Statlig .....	42,3	3,8	7,1	4,3	2,4	10,3
Kommunalt .....	43,6	3,3	2,3	9,7	4,1	0,0
Bruttoprodukt .....	375,6	1,3	3,5	2,6	2,6	1,8
Statlig .....	164,8	1,0	2,3	1,9	1,2	1,6
Kommunalt .....	210,8	1,6	4,5	3,1	3,8	1,9
Sysselsetting, mill. timeverk ..	955,7	0,5	2,6	2,1	2,0	1,1
Statlig .....	398,1	-0,1	1,5	1,2	1,2	0,9
Kommunalt .....	557,6	0,8	3,5	2,7	2,6	1,3

<sup>1</sup> 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.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.16 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	2007	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2011
A. Totale inntekter .....	1336 979	1507 119	1348 144	1400 214	1463 274	12,7	-10,5	3,9	4,5	4,5
Formuesinntekter .....	272 379	352 592	277 685	266 987	306 883	29,4	-21,2	-3,9	14,9	14,9
Skatt- og pensjonspremier .....	996 175	1083 859	996 449	1056 515	1077 848	8,8	-8,1	6,0	2,0	2,0
Oljeskatter .....	196 630	259 108	153 024	181 400	166 100	31,8	-40,9	18,5	-8,4	-8,4
Produksjonsskatter Fastlands-Norge .....	281 355	276 658	279 157	292 918	308 022	-1,7	0,9	4,9	5,2	5,2
Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge .....	518 190	548 093	564 269	582 197	603 726	5,8	3,0	3,2	3,7	3,7
Andre overføringer, bøter mv. ....	9 477	9 293	10 115	10 555	10 735	-1,9	8,8	4,4	1,7	1,7
Gebyrinntekter .....	58 948	61 375	63 895	66 157	67 808	4,1	4,1	3,5	2,5	2,5
B. Totale utgifter .....	934 373	1022 435	1102 851	1158 779	1213 537	9,4	7,9	5,1	4,7	4,7
Renteutgifter og utbytte .....	29 803	37 329	33 992	33 354	36 098	25,3	-8,9	-1,9	8,2	8,2
Overføringer til utlandet .....	21 276	23 055	26 309	27 314	27 007	8,4	14,1	3,8	-1,1	-1,1
Subsidier mv. ....	43 949	48 711	52 368	52 576	53 023	10,8	7,5	0,4	0,9	0,9
Stønader til husholdninger .....	278 338	298 073	326 504	346 462	365 973	7,1	9,5	6,1	5,6	5,6
Overføringer til ideelle organisasjoner .....	24 698	26 225	28 875	29 950	31 121	6,2	10,1	3,7	3,9	3,9
Lønnskostnader .....	279 297	305 538	327 469	345 606	361 018	9,4	7,2	5,5	4,5	4,5
Produktinnsats .....	139 112	151 756	166 079	173 966	180 833	9,1	9,4	4,7	3,9	3,9
Produktkjøp til husholdninger .....	45 676	50 191	55 317	58 154	60 961	9,9	10,2	5,1	4,8	4,8
Bruttoinvesteringer i fast realkapital .....	71 243	78 863	85 868	90 754	97 202	10,7	8,9	5,7	7,1	7,1
Netto kjøp av tomter og grunn .....	-2 130	-1 419	-2 972	-1 878	-2 095	-	-	-	-	-
Kapitaloverføringer .....	3 111	4 113	3 042	2 521	2 396	-	-	-	-	-
C. Nettofinansinvestering (A-B) .....	402 606	484 684	245 293	241 435	249 737	20,4	-49,4	-1,6	3,4	3,4
<i>Memo:</i>										
Konsum i offentlig forvaltning .....	446 591	491 914	533 132	562 632	588 515	10,1	8,4	5,5	4,6	4,6

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.17 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	2007	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2011
<b>A. Totale inntekter</b> .....	1155 239	1319 097	1147 912	1192 510	1263 299	14,2	-13,0	3,9	5,9	5,9
Formuesinntekter .....	255 630	335 802	263 656	252 587	292 253	31,4	-21,5	-4,2	15,7	15,7
Skatt- og pensjonspremier .....	871 846	955 633	855 056	909 700	940 525	9,6	-10,5	6,4	3,4	3,4
Oljeskatter .....	196 630	259 108	153 024	181 400	166 100	31,8	-40,9	18,5	-8,4	-8,4
Produksjonsskatter Fastlands-Norge .....	275 155	269 815	272 176	285 826	300 822	-1,9	0,9	5,0	5,2	5,2
Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge .....	400 061	426 710	429 857	442 474	473 603	6,7	0,7	2,9	7,0	7,0
Overføringer innen offentlig forvaltning .....	1 519	1 773	2 184	2 261	2 325	-	-	-	-	-
Andre overføringer, bøter mv. ....	5 158	5 001	5 910	6 140	6 190	-3,0	18,2	3,9	0,8	0,8
Gebyrinntekter .....	21 086	20 888	21 106	21 821	22 006	-0,9	1,0	3,4	0,8	0,8
<b>B. Totale inntekter</b> .....	739 714	802 757	879 614	924 739	985 741	8,5	9,6	5,1	6,6	6,6
Renteutgifter og utbytte .....	18 578	21 333	23 485	23 434	25 866	14,8	10,1	-0,2	10,4	10,4
Overføringer til utlandet .....	21 276	23 055	26 309	27 314	27 007	8,4	14,1	3,8	-1,1	-1,1
Subsidier mv. ....	34 651	38 220	41 274	39 681	39 634	10,3	8,0	-3,9	-0,1	-0,1
Stønader til husholdninger .....	270 446	289 631	316 919	336 531	355 661	7,1	9,4	6,2	5,7	5,7
Overføringer til ideelle organisasjoner .....	16 416	17 519	19 134	19 857	20 641	6,7	9,2	3,8	4,0	4,0
Overføringer innen offentlig forvaltning .....	107 276	117 164	136 318	146 798	168 065	9,2	16,3	7,7	14,5	14,5
Lønnskostnader .....	123 199	133 109	141 847	148 587	154 952	8,0	6,6	4,8	4,3	4,3
Produktinnsats .....	79 609	86 255	95 538	99 155	103 610	8,3	10,8	3,8	4,5	4,5
Produktkjøp til husholdninger .....	31 447	33 762	36 413	38 274	40 116	7,4	7,9	5,1	4,8	4,8
Bruttoinvesteringer i fast realkapital .....	35 382	40 019	42 291	44 165	49 588	13,1	5,7	4,4	12,3	12,3
Netto kjøp av tomter og grunn .....	-595	-253	-2 235	-878	-1 095	-	-	-	-	-
Kapitaloverføringer .....	2 029	2 943	2 321	1 821	1 696	-	-	-	-	-
<b>C. Nettofinansinvestering (A-B)</b> .....	415 525	516 340	268 298	267 771	277 558	24,3	-48,0	-0,2	3,7	3,7
<i>Memo:</i>										
Konsum i statsforvaltningen .....	232 901	254 003	275 678	287 216	300 864	9,1	8,5	4,2	4,8	4,8

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.18 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	2007	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	
A. Inntekter i alt. ....	291 910	313 255	339 973	360 207	376 328	7,3	8,5	6,0	4,5	
Formuesinntekter .....	16 749	16 790	14 029	14 400	14 630	0,2	-16,4	2,6	1,6	
Skatteinntekter .....	122 550	129 919	136 542	145 292	138 320	6,0	5,1	6,4	-4,8	
Skatt på inntekt og formue .....	116 350	123 076	129 561	138 200	131 120	5,8	5,3	6,7	-5,1	
Produksjonsskatter .....	6 200	6 843	6 981	7 092	7 200	10,4	2,0	1,6	1,5	
Overføringer fra statsforvaltningen .....	110 430	121 767	142 408	151 764	173 031	10,3	17,0	6,6	14,0	
Gebyrinntekter .....	37 862	40 487	42 789	44 336	45 802	6,9	5,7	3,6	3,3	
Andre overføringer .....	4 319	4 292	4 205	4 415	4 545	-0,6	-2,0	5,0	2,9	
B. Totale utgifter .....	304 371	339 147	362 213	383 599	398 533	11,4	6,8	5,9	3,9	
Renteutgifter .....	11 225	15 996	10 507	9 920	10 232	42,5	-34,3	-5,6	3,1	
Overføringer til private .....	25 472	27 639	30 420	32 919	34 181	8,5	10,1	8,2	3,8	
Overføringer til statsforvaltningen .....	2 436	2 305	2 658	2 761	2 672	-5,4	15,3	3,9	-3,2	
Lønnskostnader .....	156 098	172 429	185 622	197 019	206 066	10,5	7,7	6,1	4,6	
Produktinnsats .....	59 503	65 501	70 541	74 811	77 223	10,1	7,7	6,1	3,2	
Produktkjøp til husholdninger .....	14 229	16 429	18 904	19 880	20 845	15,5	15,1	5,2	4,9	
Bruttoinvesteringer i fast realkapital .....	35 861	38 844	43 577	46 589	47 614	8,3	12,2	6,9	2,2	
Netto kjøp av tomter og grunn .....	-1 535	-1 166	-737	-1 000	-1 000	-	-	-	-	
Andre kapitaloverføringer .....	1 082	1 170	721	700	700	-	-	-	-	
C. Nettofinansinvestering (A-B) .....	-12 461	-25 892	-22 240	-23 393	-22 205	-	-	-	-	
<i>Memo:</i>										
Konsum i kommuneforvaltningen .....	213 690	237 911	257 454	275 416	287 651	11,3	8,2	7,0	4,4	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.19 Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner

	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Påløpte skatter i alt, statsforvaltningen</i> . . . . .	871 846	955 633	855 056	909 700	940 525
Skatt på inntekt, formue og kapital . . . . .	385 083	453 414	344 756	376 865	380 927
Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning) . . . . .	21 706	27 171	27 287	29 238	28 439
Skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum . . . . .	191 991	253 582	149 292	177 600	162 000
Felleskatt . . . . .	159 714	160 495	156 924	158 355	178 685
Annen skatt på inntekt, formue og kapital . . .	11 672	12 166	11 253	11 672	11 803
Produksjonsskatter . . . . .	279 794	275 341	275 908	289 626	304 922
Merverdi/investeringsavgift . . . . .	188 704	184 843	186 211	194 417	204 911
Avgifter på oljeutvinning . . . . .	4 639	5 526	3 732	3 800	4 100
Andre produksjonsskatter . . . . .	86 451	84 972	85 965	91 409	95 911
Trygde- og pensjonspremier . . . . .	206 969	226 878	234 393	243 208	254 675
Fra arbeidstakere . . . . .	81 067	88 336	91 058	94 103	99 891
Fra arbeidsgivere . . . . .	125 902	138 542	143 335	149 105	154 785
<i>Påløpte skatter i alt, kommuner og fylkeskommuner</i> . . . . .	124 329	128 226	141 393	146 815	137 323
Skatt på inntekt og formue . . . . .	118 129	121 383	134 412	139 723	130 123
Produksjonsskatter . . . . .	6 200	6 843	6 981	7 092	7 200
<i>Påløpte skatte- og avgiftsinntekter offentlig forvaltning</i> . . . . .	996 175	1 083 859	996 449	1 056 515	1 077 848
Skatter som andel av BNP . . . . .	43,9	43,1	41,9	42,3	41,4

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.



Tabell 3.20 Finanspolitiske indikatorer

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Statsbudsjettet</i>								
Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner <sup>1</sup> . . . . .	157,4	247,6	375,5	393,5	507,2	274,5	227,6	266,1
Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner . . . . .	-79,2	-64,8	-44,0	-1,3	-11,8	-96,6	-121,5	-135,0
Strukturelt overskudd. Mrd. kroner . . . . .	-51,1	-55,3	-53,9	-53,6	-65,9	-107,9	-124,8	-128,1
Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge . . . . .	-3,7	-3,8	-3,5	-3,3	-3,8	-5,9	-6,4	-6,3
Underliggende reell vekst i statsbudsjettets utgifter. Prosentvis endring fra året før . . . . .	2,2	1,3	1,0	2,3	2,3	5,6	1,9	2,3
Utgiftsdeflator statsbudsjettet. . . . .	3,0	2,9	3,4	4,5	5,9	3,7	3,2	2,7
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering. Mrd. kroner . . . . .	194,1	293,5	399,2	402,6	484,7	245,3	241,4	249,7
Nettofinansinvestering. Prosent av BNP . . . . .	11,1	15,1	18,5	17,7	19,3	10,3	9,7	9,6
Påløpte skatter. Prosent av BNP . . . . .	43,3	43,6	44,0	43,9	43,1	41,9	42,3	41,4
Offentlige utgifter. Prosent av BNP . . . . .	45,4	42,1	40,5	41,1	40,6	46,3	46,4	46,7
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for Fastlands-Norge . . . . .	58,4	56,5	55,3	54,2	56,4	59,7	59,9	59,6
Offentlig forvaltnings nettofordringer. Prosent av BNP <sup>2</sup> . . . . .	95,5	112,8	126,5	132,5	117,4	147,0	154,3	160,6
Markedsverdien av Statens pensjonsfond. Prosent av BNP . . . . .	62,2	75,5	87,5	94,0	94,1	115,9	125,5	133,9
Offentlig gjeld. Prosent av BNP . . . . .	46,5	44,5	55,3	52,4	50,4	44,2	45,1	-
Offentlig gjeld eksklusive Statens pensjonsfond. Prosent av BNP . . . . .	22,6	21,3	21,4	19,4	19,6	31,7	33,1	-

<sup>1</sup> For 2005 og tidligere år omfatter tallene samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond (Statens pensjonsfond utland).

<sup>2</sup> Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.21 Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettoverskuddet. Mill. kroner

	Olje- korrigeret overskudd (A)	Overføringer fra Norges Bank og netto rente- inntekter utover beregnet trendnivå (B)	Særskilte regnskaps- forhold (C)	Aktivitets- korrek- sjoner (D)	Strukturelt budsjettoverskudd		
					Mill. kroner (F=A-B-C-D)	Prosent av trend-BNP for Fastlands- Norge	Endring fra året før, prosent- poeng
1980	-15 305	-2 304	-14	590	-13 577	-5,1	0,7
1981	-16 559	-1 200	-67	3 278	-18 570	-6,3	-1,2
1982	-20 139	-510	-129	201	-19 701	-6,0	0,3
1983	-23 204	-1 127	-795	-409	-20 873	-5,7	0,3
1984	-18 488	2 393	703	-3 358	-18 226	-4,5	1,2
1985	-14 378	3 238	805	6 550	-24 971	-5,7	-1,1
1986	-3 641	5 038	-208	17 730	-26 201	-5,4	0,2
1987	44	2 903	128	20 686	-23 673	-4,5	0,9
1988	1 840	9 531	335	8 362	-16 389	-2,9	1,6
1989	-13 517	14 521	-151	-5 615	-22 273	-3,7	-0,8
1990	-31 182	15 522	-1 162	-12 879	-32 663	-5,1	-1,4
1991	-59 212	12 922	-10 778	-21 544	-39 811	-5,9	-0,8
1992	-65 372	7 642	332	-24 212	-49 134	-6,9	-1,0
1993	-71 896	4 752	2 053	-30 259	-48 441	-6,5	0,4
1994	-54 499	3 507	1 470	-15 577	-43 899	-5,6	0,9
1995	-34 436	1 719	7 581	-13 242	-30 494	-3,7	1,9
1996	-22 730	-288	5 276	-928	-26 789	-3,1	0,6
1997	-20 068	-6 411	1 181	6 871	-21 709	-2,4	0,7
1998	-17 454	-9 122	-1 923	17 878	-24 286	-2,5	-0,1
1999	-12 066	-4 285	1 770	14 032	-23 583	-2,3	0,2
2000	-7 943	4 481	-6 712	13 648	-19 360	-1,8	0,5
2001	-1 640	5 967	3 436	11 799	-22 842	-2,0	-0,2
2002	-62 392	-4 519	-19 387	-373	-38 114	-3,1	-1,1
2003	-66 150	-5 489	5 426	-21 437	-44 649	-3,4	-0,3
2004	-79 246	-7 423	3 360	-24 094	-51 089	-3,7	-0,3
2005	-64 763	-5 802	3 501	-7 153	-55 309	-3,8	-0,1
2006	-44 002	-11 362	5 396	15 815	-53 851	-3,5	0,3
2007	-1 342	1 029	3 238	48 006	-53 615	-3,3	0,2
2008	-11 797	3 219	1 156	49 756	-65 929	-3,8	-0,5
2009	-96 561	-1 195	-6 058	18 577	-107 885	-5,9	-2,1
2010	-121 484	-1 592	-3 000	7 861	-124 753	-6,4	-0,6
2011	-134 971	98	0	-6 954	-128 116	-6,3	0,2

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.22 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill kroner

	2009	2010	2011
Inntekter .....	366 301	344 791	396 407
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet.....	279 794	264 691	288 007
– Renteinntekter og utbytte .....	86 507	80 100	108 400
Utgifter .....	107 221	121 484	134 971
– Overføring til statskassen .....	107 221	121 484	134 971
Overskudd i Statens pensjonsfond utland.....	259 080	223 307	261 436
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi .....	2 641 995	3 018 342	3 359 496
Prosent av BNP .....	111,0	121,0	129,2

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.23 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2009	2010	2011
A Inntekter utenom overføringer fra Statens pensjonsfond utland . . . . .	1 051 889	1 041 836	1 113 125
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet . . . . .	304 513	287 893	313 018
Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet . . . . .	168 966	156 100	173 900
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet . . . . .	135 547	131 793	139 118
– Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet . . . . .	98 285	97 800	103 000
– Renteinntekter . . . . .	6 469	7 475	6 900
– Tilbakeføring av kapitalinnskudd . . . . .	15 268	13 700	16 400
– Andre petroleumsinntekter . . . . .	15 524	12 818	12 818
A.2 Inntekter utenom oljeskatter og inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet . . . . .	747 376	753 943	800 107
Skatter fra Fastlands-Norge . . . . .	684 749	699 266	737 558
– Skatt på inntekt, formue og kapital . . . . .	411 776	408 700	432 200
– Produksjonsavgifter . . . . .	272 972	290 566	305 358
Renteinntekter . . . . .	19 364	18 204	21 950
Andre inntekter . . . . .	43 264	36 473	40 600
B.1 Utgifter ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond utland . .	868 656	898 629	960 089
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet . . . . .	24 719	23 203	25 011
– Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet . . . . .	23 597	21 500	25 000
– Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet . . . . .	1 122	1 703	11
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet . . . . .	843 937	875 427	935 078
Kjøp av varer og tjenester . . . . .	153 807	153 074	161 042
– Sivile formål . . . . .	119 877	118 113	122 215
– Forsvarsformål . . . . .	33 929	34 961	38 827
Overføringer . . . . .	690 131	722 353	774 036
– Til kommuneforvaltningen . . . . .	133 136	143 254	164 432
– Renteutgifter . . . . .	20 300	20 411	22 573
– Til private og utlandet . . . . .	536 695	558 688	587 031
C.1 Overskudd før overføringer til Statens pensjonsfond utland . .	183 233	143 207	153 036
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet . . . . .	279 794	264 691	288 007
C.2 Oljekorrigert overskudd . . . . .	-96 561	-121 484	-134 971
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland . . . . .	107 221	121 484	134 971
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner . . . . .	10 660	0	0
D Lånetransaksjoner, netto . . . . .	186 989	54 183	59 539
1 Utlån . . . . .	142 038	54 183	13 389
2 Gjeldsavdrag . . . . .	44 951	0	46 150
E.1 Finansieringsbehov (D–C.3) . . . . .	176 330	54 183	59 539

Kilde: Finansdepartementet.

**Vedlegg 4****Tabelloversikt****Kapittel 2 De økonomiske utsiktene**

Tabell 2.1	Hovedtall for internasjonal økonomi. Prosentvis endring fra året før .....	21
Tabell 2.2	Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis endring fra året før ..	30
Tabell 2.3	Hovedtall for utviklingen i arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før .....	37
Tabell 2.4	Hovedtall for petroleumsvirksomheten .....	44
Tabell 2.5	Anslag for den økonomiske utviklingen i 2011. Prosentvis endring fra året før .....	46
Tabell 2.6	Trefferikhet i de makroøkonomiske prognosene. ....	47

**Kapittel 3 Den økonomiske politikken**

Tabell 3.1	Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettoverskuddet. Mill. kroner .....	50
Tabell 3.2	Hovedtall i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner .....	53
Tabell 3.3	Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2010. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner .....	54
Tabell 3.4	Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2010 til 2011. Anslag på regnskap. Mill. kroner og prosentvis endring .....	55
Tabell 3.5	Statens pensjonsfond utland, forventet realavkastning og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd. Mrd. kroner og prosent .....	56
Tabell 3.6	Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner og pst. av BNP .....	57
Tabell 3.7	Realvekst i kommunesektorens inntekter. Mrd. 2010-kroner og prosent .....	66

Tabell 3.8	Vekst i kommunesektorens inntekter i 2011 regnet i forhold til anslått inntektsnivå i 2010 i Revidert nasjonalbudsjett 2010 og Nasjonalbudsjettet 2011. Mrd. 2011-kroner .....	68
Tabell 3.9	Hovedtall for utviklingen i arbeidsmarkedet .....	79
Tabell 3.10	Utviklingen i klimagassutslipp 1990–2008 (prosentvise endringer) .....	94
Tabell 3.11	Utslipp av klimagasser. Mill. tonn CO <sub>2</sub> -ekvivalenter .....	95
Tabell 3.12	Utslipp av klimagasser etter sektor. Mill. tonn CO <sub>2</sub> -ekvivalenter .....	96
Tabell 3.13	Utslipp av langtransporterte luftforurensinger. Tusen tonn. ...	97
Tabell 3.14	Norges Kyoto-regnskap. Årlig gjennomsnitt i Kyoto-perioden 2008–2012. Mill. tonn CO <sub>2</sub> -ekvivalenter .....	98

**Kapittel 4 Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget for 2011**

Tabell 4.1	Anslåtte provenyvirkninger av skatte- og avgiftsopplegget for 2011. Negative tall betyr lettelser. Anslagene er regnet i forhold til et referansesystem for 2011. Mill. kroner .....	110
------------	--	-----

**Kapittel 5 Forvaltningen av Statens pensjonsfond**

Tabell 5.1	Nøkkeltall for Statens pensjonsfond utland per 30.6.2010. Årlige tall. Prosent .....	113
Tabell 5.2	Nøkkeltall for Statens pensjonsfond Norge per 30.6.2010. Årlige tall. Prosent .....	114

**Kapittel 6 Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser**

Tabell 6.1	Hovedtall for næringer basert på naturressurser. 2009 .....	129
------------	---	-----

Tabell 6.2	Nettverksnæringer: Struktur, regulering og offentlig pålagte oppgaver .....	132	Tabell 6.4	Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet <sup>1</sup> . Mill. kroner ..	139
Tabell 6.3	Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål. Nettokostnader. Mill. 2009-kroner <sup>1</sup> .....	138	Tabell 6.5	Samlet støtte, PSE <sup>1</sup> , i pst. av brutto næringsinntekt <sup>2</sup> i jordbruket for noen OECD-land .....	143

---

**Vedlegg 5****Figuroversikt****Kapittel 2 De økonomiske utsiktene**

Figur 2.1	BNP for Fastlands-Norge og Norges handelspartnere. Prosentvis vekst fra året før .....	18
Figur 2.2	Enkelte hovedtrekk i internasjonal økonomi .....	20
Figur 2.3	Global industriproduksjon, verdenshandel og styringsrenter	22
Figur 2.4	Utvikling i offentlige finanser. Prosent av BNP 24	
Figur 2.5	Rente på statsobligasjoner og risikopåslag .....	28
Figur 2.6	Arbeidsledighet. Norge og handelspartnere .....	29
Figur 2.7	Teknisk framskriving av tremåneders pengemarkedsrenter. Faktisk utvikling og implisitte terminrenter. Prosent .....	31
Figur 2.8	Husholdningenes gjelds- og rentebelastning .....	32
Figur 2.9	Husholdningene og bedriftene ....	33
Figur 2.10	Eksport og import av tradisjonelle varer. Sesongjusterte volumindekser. 2000 = 100 .....	34
Figur 2.11	Bytteforholdet med utlandet. Sesongjusterte volumindekser. 2000 = 100 .....	34
Figur 2.12	KPI og KPI-JAE. Prosentvis endring fra samme måned året før .....	35
Figur 2.13	Utviklingen på mellomlang sikt. 36	
Figur 2.14	Utviklingen i sysselsettingen .....	38
Figur 2.15	Tilgang og avgang fra sysselsetting, 1000 personer .....	39
Figur 2.16	Arbeidsmarkedet .....	40
Figur 2.17	Spotpris på Brent Blend. Kroner per fat .....	40
Figur 2.18	Petroleumsproduksjon, oljepris og statens inntekter fra petroleumsvirksomheten .....	41
Figur 2.19	Investeringer i petroleumsvirksomheten. Mrd. 2007-kroner .....	43

Figur 2.20	Investeringer i fastlandsbedriftene som andel av bruttoproduktet .....	46
Figur 2.21	Faktisk utvikling og prognosefeil .....	46

**Kapittel 3 Den økonomiske politikken**

Figur 3.1	Hovedtrekk i budsjettpolitikken .	52
Figur 3.2	Bidrag til endring i handlingsrommet i budsjettpolitikken. Gjennomsnittlig årlig endring .....	55
Figur 3.3	Perspektiver på budsjettpolitikken	58
Figur 3.4	Langsiktige utfordringer .....	60
Figur 3.5	Utviklingen i kommuneøkonomien 63	
Figur 3.6	Perspektiver på kommuneøkonomien .....	65
Figur 3.7	Styringsrenter. Prosent .....	68
Figur 3.8	Kronekursen. Gjennomsnittlige uketall .....	70
Figur 3.9	Yrkesaktivitet .....	78
Figur 3.10	Utviklingen i arbeidsledigheten i ulike OECD-land. Prosent av arbeidsstyrken .....	84
Figur 3.11	Utvikling i trygdeordninger og arbeidsmarkedstiltak .....	87
Figur 3.12	Lønn og ledighet .....	89
Figur 3.13	Utslipp av klimagasser per enhet BNP i utvalgte land. Tonn CO <sub>2</sub> -ekvivalenter per mill. USD i 2008-priser .....	93
Figur 3.14	Utslipp av klimagasser etter kilde. Mill. tonn CO <sub>2</sub> -ekvivalenter .....	94
Figur 3.15	Utslipp av klimagasser. Framskrivinger på ulike tidspunkt. Mill. tonn CO <sub>2</sub> -evivalenter .....	95
Figur 3.16	Utslipp av langtransporterte luftforurensinger omfattet av Gøteborg-protokollen. 1 000 tonn.	97
Figur 3.17	Kostnader ved klimatiltak. Akkumulert reduksjon i mill. tonn CO <sub>2</sub> -ekvivalenter og kroner per tonn. ....	102



**Kapittel 5 Forvaltningen og Statens pensjonsfond**

Figur 5.1	Nominell verdiutvikling i Statens pensjonsfond utlands delporteføljer målt i referanseindeksens valutakurv. Indeks ved utgangen av 1997 = 100 .....	113
-----------	---	-----

**Kapittel 6 Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser**

Figur 6.1	Bruttoprodukt (verdiskaping) per timeverk. Vekst per år i prosent .....	120
Figur 6.2	Statlig FoU-finansiering fordelt etter hovedformål. Mrd. 2010-kroner .....	123
Figur 6.3	Belastning for næringslivet av statlige oppgaveplikter. Endring i antall årsverk .....	136
Figur 6.4	Statlig, budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring. Mrd. 2009-kroner .....	137
Figur 6.5	Utviklingen i offentlige utgifter. Prosent av BNP .....	145
Figur 6.6	Offentlig konsum. Gjennomsnittlig årlig vekst. Prosent .....	145
Figur 6.7	Antall sysselsatte i offentlig forvaltning. Prosent av totalt antall sysselsatte .....	145
Figur 6.8	Offentlige utgifter fordelt etter formål. Prosentandeler .....	146
Figur 6.9	Kundetilfredshet med statlige tjenester. ....	148
Figur 6.10	Kundetilfredshetsstudie av offentlige tjenester i Norden .....	148
Figur 6.11	Sammensetning av kommunesektorens utgifter i 2009 .....	149
Figur 6.12	Sammensetning av statlige utgifter (eksklusive overføringer til kommunesektoren) etter formål i 2009 .....	150

**Kapittel 7 Bærekraftig utvikling**

Figur 7.1	Offisiell norsk bistand, mrd. kroner og andel av BNI .....	156
-----------	--	-----

Figur 7.2	Handel med MUL og andre utviklingsland1) totalt. Import i mrd. kroner .....	157
Figur 7.3	Norske utslipp av klimagasser relatert til Kyotomålet .....	158
Figur 7.4	Utslipp av langtransporterte luftforurensninger omfattet av Gøteborg-protokollen. 1 000 tonn .....	160
Figur 7.5	Bestandsutvikling for hekkende fugl .....	161
Figur 7.6	Vannforekomster med antatt god økologisk status. Andel .....	161
Figur 7.7	Utviklingen i noen viktige sjøfuglbestander. Utgangsbestanden i 1980 =100. ....	162
Figur 7.8	Status for tilstandsgraden for fredete bygninger i privat eie per mars 2010. ....	162
Figur 7.9	Samlet energibruk per enhet brutto nasjonalprodukt (BNP1), og energibruk fordelt på fornybare og ikke-fornybare kilder .....	163
Figur 7.10	Beregnet gytebestand og føre vår-grenseverdier for utvalgte fiskebestander .....	165
Figur 7.11	Potensiell eksponering for helse- og miljøfarlige stoffer. Indeks 2002=1 .....	167
Figur 7.12	Netto nasjonalinntekt1 per innbygger fordelt på kilder. 1 000 kroner .....	167
Figur 7.13	Utvikling i inntektsfordelingen ....	168
Figur 7.14	Generasjonsregnskapet. Beregnet innstrammingsbehov i offentlige finanser. Prosent av BNP .....	168
Figur 7.15	Antall personer på 16 år og over, fordelt etter høyeste utdanning ...	169
Figur 7.16	Langtidsledige og mottakere av uføreytelser som andel av befolkningen .....	169
Figur 7.17	Forventet levealder ved fødselen etter kjønn .....	170

**Vedlegg 6****Oversikt over bokser****Kapittel 2 De økonomiske utsiktene**

Boks 2.1	Budsjettinnstramminger i andre land .....	23
Boks 2.2	Tiltak for å stabilisere finansmarkedene .....	27
Boks 2.3	Rente- og valutakursframskrivninger .....	31
Boks 2.4	Husholdningenes finansielle stilling .....	32
Boks 2.5	Vekstevnen i norsk økonomi og utsiktene på mellomlang sikt .....	36
Boks 2.6	Strømmer inn og ut av sysselsetting .....	39
Boks 2.7	Utviklingstrekk i gassmarkedet ...	42

**Kapittel 3 Den økonomiske politikken**

Boks 3.1	Retningslinjer for budsjettpolitikken .....	49
Boks 3.2	Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet .....	50
Boks 3.3	Generasjonsregnskapet .....	59
Boks 3.4	MSG .....	61
Boks 3.5	Aktiviteten i kommuneforvaltningen .....	64
Boks 3.6	Netto driftsresultat og nettofinansinvesteringer .....	64
Boks 3.7	Endringer i inntektssystemet for kommunene .....	67

Boks 3.8	Retningslinjer for pengepolitikken .....	69
Boks 3.9	Likviditetstiltak – bytteordningen .....	72
Boks 3.10	Statens finansfond .....	73
Boks 3.11	Statens obligasjonsfond .....	74
Boks 3.12	Samarbeid for arbeid .....	80
Boks 3.13	Innretningen av arbeidsmarkedspolitikken i OECD .....	84
Boks 3.14	Sykefraværet og oppfølgingen av IA-avtalen .....	85
Boks 3.15	Nærmere om pensjonsreformen ..	88
Boks 3.16	Norges hovedprioriteringer i de internasjonale klimaforhandlingene	91
Boks 3.17	Internasjonale klimamål og tilhørende utslippspris .....	100
Boks 3.18	Modellberegninger av kostnader ved reduksjon i klimagassutslipp .	104
Boks 3.19	Mål på kostnader og velferdsendringer ved klimatiltak .....	106

**Kapittel 6 Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser**

Boks 6.1	OECDs innovasjonsstrategi .....	126
Boks 6.2	Innbyggerundersøkelsen .....	148

**Kapittel 7 Bærekraftig utvikling**

Boks 7.1	OECDs strategi for grønn vekst ...	154
Boks 7.2	Samlet vurdering av utviklingen i bærekraftindikatorene .....	171

Offentlige institusjoner kan bestille flere  
eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto: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](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)  
Telefon: 55 38 66 00  
Faks: 55 38 66 01  
[www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

Publikasjonen er også tilgjengelig på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsillustrasjon: Departementenes servicesenter

Trykk: 07 Aurskog AS 10/2010

